

Tesis Doctoral

MODELOS DE POLICÍA Y SEGURIDAD

Doctorando: Francesc Guillén Lasierra

Director: Juan Carlos Gavara de Cara

Programa: Derecho Público y Filosofía Jurídico-Política.

Departament de Ciència Política i Dret Públic

Universitat Autònoma de Barcelona

Bellaterra 2015

A Manuel, Paquita,
Antonio y Nati, con
todo el afecto del
mundo.

INDICE

AGRADECIMIENTOS	9
INTRODUCCIÓN	13
Aclaraciones terminológicas y bibliográficas	23
CAPÍTULO PRIMERO	29
ESTADO, CIUDAD, POLICÍA Y SEGURIDAD	29
1. Los orígenes de la policía.....	29
3. Policía, seguridad y políticas públicas.....	61
CAPÍTULO SEGUNDO	81
LOS ELEMENTOS DEFINITORIOS DEL MODELO DE POLICÍA Y DE SEGURIDAD.....	81
1. La cultura policial pretendidamente universal.....	84
2. La finalidad, la misión de la policía: el mantenimiento del orden, la prevención y la lucha contra la delincuencia, la seguridad de los ciudadanos.....	102
3. El papel de la Ley en la misión y las funciones de la policía.....	117
4. La gestión del orden público.....	131
5. La policía y los ciudadanos.....	140
6. Elementos clave de la organización policial.....	151
7. El control de la policía: los indicadores y la <i>accountability</i>	168
8. Los modelos de policía. La <i>visión</i> de la policía.....	178
CAPÍTULO TERCERO	183
EI MODELO GUBERNATIVO. LA POLICÍA COMO UN ÓRGANO DEPENDIENTE DEL PODER EJECUTIVO.....	183
1. El modelo del antiguo régimen y las versiones autoritarias contemporáneas.....	184
2. El modelo moderno de policía gubernativa. La transición del antiguo régimen a la policía del Estado de Derecho.....	186

3. La separación de poderes y la legitimidad del Gobierno como elementos básicos de una policía que obedece órdenes.....	191
4. La ley como referencia normativa legitimadora y la tensión con el mantenimiento del orden establecido.	198
5. El mantenimiento del orden y la información como ejes con preferencia a la lucha contra la delincuencia.....	206
6. El papel ambivalente de los ciudadanos.	213
7. La organización policial: una burocracia ejecutiva.	218
8. Los controles formales y políticos de la policía.	226
9. Aportaciones e insuficiencias.	229
CAPÍTULO CUARTO.....	235
EL MODELO PROFESIONAL	235
1. Orígenes. Vollmer como gran impulsor.	235
2. El saber profesional como fundamento del modelo.....	243
3. La aplicación estricta de la ley como requisito formalmente ineludible.	248
4. La lucha contra la delincuencia como misión de la policía.	253
5. Los ciudadanos como sujetos pasivos de la acción policial.....	259
6. La organización policial: un mundo cerrado en si mismo.....	262
7. La reticencia a los controles externos.	267
8. Claros y oscuros del modelo profesional.....	271
CAPÍTULO QUINTO.....	285
LA POLICÍA COMUNITARIA O LA POLICIA COMO SERVICIO PÚBLICO DE SEGURIDAD.....	285
1. Denominación, concepto y orígenes.	285
2. El servicio al público (y con él) como fundamento del modelo.....	294
3. La prevención, la seguridad subjetiva, la convivencia y la gestión del orden público (en sentido amplio) como finalidades principales del modelo.	299
4. La ley como marco instrumental de una actuación con gran presencia de la discrecionalidad.	310
5. La comunicación con el público como elemento troncal del modelo.....	312
6. La policía como una organización dinámica, flexible y plural.	318
7. La importancia de los controles informales: la opinión del público.....	329

8. Participación, mayorías, minorías y legalidad.332

CAPÍTULO SEXTO..... 351

LOS PRESUNTOS MODELOS: LA POLICIA ORIENTADA A LOS
PROBLEMAS (*PROBLEM-ORIENTED POLICING*), AL POLICÍA
GUÍADA POR LA INTELIGENCIA (*INTELLIGENCE-LED
POLICING*), LA TOLERANCIA CERO (*BROKEN WINDOWS
POLICING*) Y LA POLICÍA DE ASEGURAMIENTO Y DE BARRIO.
..... 351

1. La Policía orientada a los problemas (*Problem-oriented policing*).352
2. La policía guiada por la inteligencia (*Intelligence-led policing*).....361
3. La tolerancia cero o el *Broken Windows Policing*.....363
4. La policía de aseguramiento y la policía de barrio: intentos de retorno a los
orígenes.377
5. La inexistencia de nuevos discursos sobre la policía en su conjunto.....379

CAPÍTULO SÉPTIMO 383

TENDENCIAS ACTUALES EN LOS SISTEMAS POLICIALES DEL
MUNDO OCCIDENTAL. 383

1.Los grandes retos que afrontan las organizaciones policiales.384
2. Pasos hacia el modelo de servicio público o comunitario. Introducción de
elementos de proximidad.388
3. Un impulso hacia las macroestructuras y la hiperespecialización.....399
4. La incorporación de las organizaciones policiales a la nueva realidad
tecnológica y de la comunicación.410
5. La diversificación de los actores de policía para hacer frente a la demanda
creciente.....414

CONCLUSIONES 425

BIBLIOGRAFIA 446

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis doctoral es deudora de una inmensa gratitud a diversas personas sin el concurso de las cuáles no hubiera visto la luz. En primer lugar, hay que citar, sin ninguna duda, a su director, el doctor Juan Carlos Gavara de Cara. Sin su insistencia a lo largo de los años en que el que suscribe completara su larga trayectoria universitaria y profesional con la realización de la tesis doctoral ha sido un factor que ha pesado de manera notoria en la decisión de llevar a cabo esta empresa, interesante y estimulante, pero larga y muy costosa en términos de tiempo libre y de vida privada. A pesar de mis reticencias, siempre ocupado en actividades diversas en lugares geográficamente distantes, el doctor Gavara, a pesar de algún intento fallido no hace demasiados años, no desfalleció en su ahínco hasta conseguir el objetivo, circunstancia que en estos momentos es justo reconocer y otorgarle la trascendencia que ha tenido. Ni el cambio de tema de tesis ahora hace algo menos de dos años consiguió minar su entusiasmo para alentar su realización y dirigirla personalmente. Una vez puesta en marcha la obra, la certera orientación del doctor Gavara le ha hecho ganar en claridad, orden y coherencia y ha contribuido a que las conclusiones hayan sido más generosas y prolijas de lo que habrían sido sin su sabio consejo. Espero que para él la empresa también haya merecido la pena.

En segundo lugar, teniendo en cuenta el tema que finalmente ha sido objeto de la tesis, es necesario mencionar también al doctor Josep Cid Moliné. Su perseverancia, casi obstinación, en conseguir que yo me dedicara a recopilar, ordenar y conceptualizar los conocimientos adquiridos durante mi dilatada experiencia como funcionario del *Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya*, y pusiera en marcha, con la elaboración de los materiales correspondientes (que se plasmaron en el manual *Policia i Seguretat*), una asignatura sobre la policía y la seguridad en el grado de criminología de la Facultad de derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona, ha constituido un elemento clave para que mi tesis haya tenido como objeto de estudio la policía. Sin su impulso (y casi me atrevería a decir su *presión*), no habría entrado en el campo de la criminología en el que ahora me

encuentro trabajando con gran satisfacción y goce intelectual, y la policía no habría constituido un objeto de estudio académico, más allá de lo necesario para llevar a cabo mis actividades profesionales en el *Departament d'Interior*. Debo igualmente agradecer que siempre que he recabado su consejo tanto sobre mi tema de tesis como sobre cualquier materia relacionada con mi actividad docente me lo ha prodigado sin escatimar tiempo ni atención.

Sin embargo, aunque la acción, de naturaleza diversa, de los doctores Gavara y Cid ha tenido un papel muy relevante en la toma de la decisión de intentar concluir mi proceso de doctorado (iniciado ahora ya hace veintiséis años) precisamente con la policía como tema de fondo, ha existido una tercera persona que ha tenido un papel protagonista en esta decisión. Las presiones externas pueden modular voluntades, sobre todo si son del calibre de las que acabamos de citar, pero las que realmente son más difíciles de resistir son aquellas que se producen en los círculos más próximos e íntimos de la vida de una persona. Aquí aparece con fuerza la figura de mi esposa, Stefania, quien desde el mismo día de la presentación pública del citado manual *Policia i Seguretat*, inició una campaña intensa, incesante e inasequible al desaliento, buscando incluso alianzas entre mis amigos y colegas universitarios, para que concluyera de una vez por todas y de manera digna el proceso de doctorado que ya se había convertido en una condición permanente e inherente a mi persona. Este asedio resultó ya definitivo y realmente me convenció de que tenía una obligación moral (y probablemente también intelectual) hacia mi larga trayectoria universitaria: completarla con una tesis doctoral. La convicción fue tan profunda que consiguió que renunciara a la participación en proyectos que prometían ser interesantes (y que a un hiperactivo patológico como yo le produce una herida profunda en sus carnes dejarlos pasar de largo) a fin de disponer del tiempo necesario para que esta tesis doctoral pudiera tener el nivel necesario en un plazo razonable. Durante todo este tiempo Stefania ha sido extremadamente coherente con su propuesta y no ha susurrado una sola queja las tardes, noches, fines de semana, vacaciones y otras fiestas de guardar en que, en lugar de dedicar mi tiempo a actividades de ocio con ella, los he dedicado a llevar a buen puerto este trabajo de manera casi ascética. No sé si, en el fondo, no se ha arrepentido de haberme embarcado en este

proyecto pero no lo ha mostrado en ningún momento, bien al contrario, siempre he encontrado en ella comprensión y apoyo en el largo y tortuoso camino de la realización de este trabajo.

El proceso de realización de esta tesis es tributario de una visita a la Cátedra de criminología de la Facultad de Derecho de la Universidad del Ruhr en Bochum, dirigida por el doctor Thomas Feltes. Esta visita me abrió la puerta a la creciente y muy interesante criminología alemana sobre policía, al tiempo que pude tener muy interesantes conversaciones con el doctor Feltes, que sirvieron para clarificar algunos puntos relacionados con el tema de tesis. Además, sus colaboradores, entre los cuáles quiero destacar a Robin Hofman y la doctora Alexandra Schröder, han sido en todo momento de gran ayuda para la obtención de materiales que pudieran documentar adecuadamente el trabajo. Los contactos, mantenidos posteriormente a través del teléfono y del correo electrónico, han servido para ampliar la perspectiva de mi trabajo y toda la abundante bibliografía que me han facilitado ha aportado mucha luz en tramos oscuros de la configuración del contenido de esta obra.

No quiero, en modo alguno, olvidarme de mi gran amigo, el doctor Davide Bertaccini, dos de cuyas obras han servido de punto de referencia desde el primer momento. A través de la crítica que he realizado a muchos de sus planteamientos (por escrito en este trabajo y personalmente en diversas ocasiones) he conseguido profundizar en muchos aspectos relacionados con los modelos de policía e incluso en mi conceptualización de los elementos que permiten constatar la existencia de modelos diferenciados. El *fair play* con el que siempre ha encajado mis críticas merece sin duda un elogio. Sin *La politica di polizia* i *I modelli de polizia* esta tesis no tendría el contenido ni, probablemente, la estructura que finalmente presenta. En este caso se ha cumplido aquello de que la crítica puede tener funciones extremadamente constructivas. Espero que la universidad italiana acabe reconociendo el talento y rigor metodológico del doctor Bertaccini como realmente se merece.

En los primeros estadios de la elaboración de mi tesis doctoral constituyó también una gran ayuda el consejo de la doctora María José

Rodríguez Puertas, que, como coordinadora de los estudios de doctorado en el *Departament de Ciència Política i Dret Públic*, me puso al día con todo lujo de detalles sobre el estado de mi expediente así como sobre la manera más adecuada de organizar la última fase de mi doctorado, tarea en la que también he de agradecer el apoyo administrativo de Pilar Alcaraz, siempre dispuesta a facilitar las cosas y a superar cualquier obstáculo que se interponga en el camino.

Finalmente, aunque eso no tenga relación con el mundo académico, deseo también agradecer la paciencia y comprensión de mis amigos y compañeros de tren y de trabajo, tanto en la Administración como en la Universidad, que han soportado estoicamente la poca atención y tiempo que les he dedicado a fin de concentrarme en la honorable tarea de realizar mi tesis. He hablado muy poco con ellos en los últimos tiempos (siempre concentrado en mi tesis), no he aceptado la mayoría de invitaciones a actos sociales que me han propuesto y parece que, todavía y a pesar de todo, me siguen distinguiendo con su amistad, la pérdida de la cual hubiera ensombrecido totalmente el hipotético éxito de esta empresa.

INTRODUCCIÓN

La policía es en nuestros días frecuente objeto de discusión. Es habitual escuchar o leer comentarios que se refieren a su mucha o poca eficacia, a la corrección o no de los medios que utiliza o si las tareas a las que dedica sus esfuerzos son las adecuadas o si, por el contrario, debería dedicarse a otros menesteres que tiene actualmente descuidados. La mayor o menor proximidad con el público y la legalidad de sus actuaciones también es frecuentemente tema de debate. Incluso en el ámbito de los estudiosos se critica habitualmente la dificultad en obtener datos objetivos sobre sus actuaciones así como la poca calidad de los datos sobre delincuencia que ofrece. Todo esto no obedece al hecho de que la policía haya empeorado la calidad de sus actuaciones y de su relación con el público en los últimos años, sino a un proceso paulatino de democratización que ha desplazado a los ojos de la opinión pública a la policía de los aledaños inescrutables del poder para aproximarla a un servicio público, que como los demás puede ser objeto de escrutinio.

Las actuaciones de la policía, así como la mayoría de los detalles que se acaban de citar, suelen tener su origen en la concepción que está detrás de la creación y existencia de los cuerpos de policía. Se tiende a afirmar con mucha contundencia que la policía es igual en todo el mundo ya que los problemas que afronta tienen muchas similitudes. Aunque incluso los mismos policías, especialmente sensibles a una cierta solidaridad profesional ecuménica, también compartan esta idea, la realidad nos muestra diferencias que ponen en cuestión su vigencia efectiva, al menos en términos absolutos. Así, la manera en que son tratados los ciudadanos cuando acuden a las comisarías de policía, la información que reciben o el tratamiento de los incidentes de orden público presentan en los diversas latitudes del globo terráqueo divergencias más que notables. Un vistazo a los datos accesibles en abierto en las webs policiales nos da una idea de esta disparidad. Las estrategias de orden público adoptadas ante los incidentes del mes de agosto de 2011 en el Reino Unido, ante las revueltas en Ucrania a finales de 2013 y principios de 2014, los disturbios en Hamburgo en diciembre del mismo 2013 (asunto Rote Flora) o los

desordenes en las favelas brasileñas en la primavera de 2014 en protesta por la brutalidad policial son muestras claras de cómo la policía no responde de manera idéntica en todos los casos a problemas que presentan características externas similares.

Es cierto, de todas maneras, que el tan manido proceso de globalización que nuestras sociedades han experimentado en las últimas décadas plantea algunas problemáticas que, con matices, presentan semejanzas con independencia del territorio en que nos encontremos, circunstancia que, sin duda, obliga a articular respuestas que se acercan algo más entre ellas que las que la policía ofrecía en períodos anteriores en las diversas latitudes del planeta. También hay que aceptar que los procesos de comunicación y cooperación internacional han facilitado que las organizaciones policiales de muchos países hayan compartido experiencias adoptando y adaptando estrategias y técnicas inicialmente implantadas fuera de sus fronteras. No es, en consecuencia, una rareza encontrar en un país conceptos o estrategias policiales que son originarios de países incluso muy lejanos en el espacio. Ahora bien, aunque existe una cierta aproximación, las diferencias son todavía notables y lo son porque, como las sociedades y los sistemas políticos presentan muchas diferencias, los modelos, las concepciones sobre cuál es la misión de la policía y cuál su legitimidad también varían (Jar, 2000). Es decir, aunque se haya producido una aproximación, el modelo de fondo predominante presenta características diversas. Porque, sí, esto es cierto, hoy en día más que de modelos puros de policía hemos de hablar de modelos predominantes (Ponsaers, 2001) y esto se debe primordialmente a dos razones complementarias:

- a) La mayoría de policías han incorporado principios importados de otros modelos.
- b) La mayoría de los modelos han hecho aportaciones válidas y positivas para la concepción y las funciones de la policía.

Aunque este trabajo tenga como objetivo una reconstrucción ideal de los modelos policiales para proceder a su análisis, no significa que se conciban los modelos como concepciones puramente ideales o teóricas. La importancia de

reflexionar sobre los modelos se centra precisamente en el hecho de que no constituyen construcciones meramente teóricas sin ninguna influencia en la realidad. Muy al contrario, los modelos definen los sistemas de policía incluso en su cotidianidad, ya que se corresponden con una manera de ser, de hacer, impregnan los procesos selectivos, las instrucciones, las tácticas de las intervenciones así como las técnicas utilizadas. Todos los modelos intentan dar respuesta a los retos que se planteaban en el momento de su concepción y diseño. Ningún modelo nace en abstracto, de una inspiración de sus creadores, al margen de una realidad que lo exija. Será, por lo tanto, razonable que a medida que la realidad política, económica y social se vaya modificando los modelos tengan que evolucionar en función de las nuevas realidades. Esta evolución no irá únicamente en el sentido de mantener o mejorar los niveles de eficacia de la policía, que no son por sí mismos definidores de los modelos, sino básicamente sus niveles de legitimidad y de los grandes objetivos de la actuación policial. Obviamente, una determinada problemática de seguridad o de la delincuencia requerirá nuevas estrategias, tácticas y técnicas policiales, pero una nueva realidad política requerirá nuevos mecanismos de legitimación y posiblemente una reorientación global de la función policial. En el caso de la policía, como se verá, la legitimación tiene una importancia singular, principalmente por el hecho de ser depositaria, de manera mucho más intensa que otras instituciones públicas, del uso de legítimo de la fuerza monopolizado por el Estado.

Este trabajo no tiene por objeto acabar glorificando ninguno de los modelos que se identificarán como tales, sino estudiarlos en profundidad y analizar sus virtualidades tanto teóricas como prácticas. Precisamente una de sus motivaciones es acabar con los planteamientos simples y absolutistas que pretenden ver la realidad desde un único punto de vista. Semejante perspectiva no permite avanzar, porque adopta postulados que son asumidas como dogmas y que, por tanto, no son susceptibles de ser discutidos. Es cierto que, como se verá, hay momentos históricos que requieren un cambio brusco, un giro de gran ángulo para abandonar las prácticas de un sistema obsoleto. En la práctica esto puede requerir una cierta exageración en la definición teórica de la bondad de los nuevos postulados para disipar las dudas de los más

indecisos o simplemente poner un énfasis muy grande en lo que resulta novedoso del nuevo modelo. Todo cambio de modelo implica una cierta campaña publicitaria del nuevo que no suele ser muy estricta en el rigor de sus planteamientos. En ocasiones estos giros radicales en la orientación de las organizaciones son globalmente positivos y permiten avanzar, aunque presenten lagunas e imprecisiones en algunos de sus postulados. No se va a cuestionar este punto, incluso los discursos elaborados en estos momentos de cambio facilitan un estudio de los modelos, en su concepción más pura. Sin embargo, el objetivo de este trabajo no es intentar anunciar las virtudes de ningún nuevo producto que haya necesariamente que adoptar, sino analizar detenidamente los ya existentes y determinar qué bondades presentan que pueden ser de utilidad en un futuro y, en sentido, contrario qué insuficiencias hay que procurar compensar. Dicho de otra manera, de qué parámetros tendrían que partir los futuros modelos. Se puede pensar que, en el fondo, lo que este trabajo pretende es crear un nuevo modelo. Pero la identificación de los elementos válidos de los modelos que se estudiarán no serán articulados como elementos de un nuevo modelo, sino como referentes a tener en cuenta. Cómo y en qué medida estos elementos han de estar presentes en los modelos policiales no pretenden ser definidos en este trabajo. Serán los valores, las realidades y las necesidades distintas de los diversos territorios y países los que las acabarán definiendo. Sin embargo, hay que aceptar que es posible que al final de este trabajo, que no es otra cosa que una reflexión sobre la policía, se apunten ideas o principios que, implícitamente, representen pautas que podrían ser reconducibles a los parámetros básicos de lo que tendría que ser la policía y, en este sentido, alguien pueda leerlo como un modelo (y probablemente existan bases para ello).

Para poder tratar adecuadamente los postulados y consecuencias prácticas de los modelos policiales es necesario situar la policía en el tiempo y acotar su ámbito funcional, analizando cuál es su relación con la seguridad. A ello se dedicará el capítulo primero de este trabajo. Comprender las circunstancias en que la policía aparece, las necesidades que intenta cubrir, cuál es la naturaleza de sus funciones y en qué medida la policía ocupa

funcionalmente los ámbitos de la seguridad es un ejercicio imprescindible para contextualizar la policía tal como la conocemos hoy en día.

Esta ubicación histórica de la aparición de la policía y una primera definición de las funciones policiales nos permitirá entrar con más detalle en el capítulo segundo a estudiar cuáles son aquellos aspectos, ámbitos y parámetros de las funciones y las organizaciones policiales más relevantes, las problemáticas que plantean y el margen que pueden jugar los modelos. Hay que definir qué se entiende por cultura policial, qué dimensiones tienen para las organizaciones policiales la delincuencia, el desorden en los espacios públicos, la prevención, la seguridad subjetiva, el orden público. La relación de la policía con la ley y el uso de la discrecionalidad en sus tareas cotidianas por parte de los agentes de policía también presenta características especiales que hay que tener en cuenta porque los diversos modelos propiciarán una relación específica con la ley, y, por tanto, un papel de la discrecionalidad de los agentes de policía, que no sólo no coincidirá sino que podrá presentar diferencias notables, al menos desde el punto de vista conceptual. Las relaciones con el público se enmarcan en un contexto determinado que hay que analizar profundizando en sus diversas ramificaciones. Una aproximación a los parámetros básicos de las organizaciones policiales nos pondrá al corriente de sus características más comunes así como de los instrumentos y mecanismos que se pueden utilizar para exigir responsabilidad tanto a los policías considerados individualmente como a las organizaciones en que se integran. Un repaso a todos estos aspectos pondrá sobre la mesa los ejes básicos que definen la vida de las organizaciones policiales y que han sido (y son) objeto de discusión por parte de la academia y los profesionales. El capítulo segundo habrá ya definido suficientemente el terreno de juego en que se van a mover los modelos, los elementos que combinarán de manera diferente para darle un sentido singular a la existencia de la policía.

La definición y estudio de los modelos ocuparán los capítulos nucleares de este trabajo, que serán el tercero, el cuarto y el quinto. De todas maneras no estará aquí todo lo que la criminología dominante, predominantemente anglosajona, califica como modelos. El trabajo sólo considerará como modelos

aquellos que planteen legitimación y misiones claramente diferenciadas, que implican una visión marcadamente diferenciada de la función y organización policiales. El trabajo será un poco sacrílego porque incluirá un modelo que no aparece en absoluto (al menos con este nombre) en los tratados anglosajones y tampoco en los términos aquí tratados en la criminología de Europa continental¹. De hecho, se trata de un modelo (el gubernativo) identificado con los regímenes autoritarios o poco democráticos, que la literatura sobre la policía no suele dedicar esfuerzos a describir como modelo. Más bien suele ser el referente contra el cuál se construyen los otros modelos. Posiblemente porque la policía gubernativa fue históricamente una realidad fáctica, de poder, poco argumentada y, en cambio, sus reformas sí que necesitaron de una construcción conceptual mínimamente sólida para fundamentarlas, resulta mucho más sencillo encontrar estudios y trabajos que conceptualizan y discuten sobre otros modelos. Ahora bien, en Europa continental y en prácticamente todo el resto del mundo existen muchas evidencias de una presencia notable del modelo de policía gubernativa. No se trata del propio del antiguo régimen o de los regímenes autoritarios, sino del modelo gubernativo con planteamientos democráticos ligados mínimamente a la idea de Estado de Derecho. Aquí sólo se va a hacer referencia a los modelos policiales en estados democráticos en un sentido amplio. En estados donde hay una separación razonable de los poderes, con controles entre sus órganos, unos derechos mínimos garantizados y una participación de la población en la vida política, aunque sea únicamente de carácter representativo. El punto de partida de los modelos que aquí se estudiarán y definirán sería un estado que cumpliera con los requisitos del artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (derechos garantizados y separación de poderes) incluyendo en él los derechos de tipo político. Todos los modelos aquí considerados se plantearán en el marco de este tipo de estados.

Es cierto que puede haber matices y que, de hecho, como se comentará más adelante, todas las policías del mundo en tanto que instrumento de control

¹ Ponsaers (2001) define lo que él denomina el modelo *militar-burocrático* con algunas de las características que aquí se atribuirán al modelo gubernativo, pero no coincide exactamente, ya que le atribuye algunas características que aquí se considerará como propias del modelo profesional.

formal del Estado tienen como función el mantenimiento del orden vigente, son un instrumento de conservación del *status quo*. Ahora bien, el *status quo* aquí considerado ha de incluir, de una manera u otra, a la ciudadanía y establecer un juego de equilibrios entre diferentes polos hacia los cuáles el sistema puede bascular (Gobierno, público, profesionales). Ahí es donde entran en juego los modelos. En los estados autoritarios estos equilibrios son mucho más reducidos y los ciudadanos no entran en juego como mínimo de manera directa y activa. Es cierto que también existen diferencias entre los diversos estados autoritarios que podrían ser susceptibles de ser analizadas, como cualquier otra realidad, cosa que, probablemente, tendría su utilidad, pero no es voluntad que motiva esta obra. Algún autor (Loubet del Bayle, 2012) tacha esta perspectiva de etnocentrista de los países desarrollados. Otros autores (Mawby, 2008) sí entran, legítimamente, por supuesto, en modelos propios de estados no democráticos. Se trata de una perspectiva no exenta de interés. Así, por ejemplo resulta muy interesante ver como el gran modelo policial marca de referencia del Reino Unido, iniciado con la *Metropolitan Police Act* no es aplicado en las colonias inglesas. Es significativo ver como el modelo colonial británico descrito por Mawby (2008) pone mucho más el énfasis en al mantenimiento del *status quo* y en el orden público, en mantener la relación de dominio Metrópolis-colonia que no en las relaciones con las comunidades locales². Este autor compara la misión, la estructura y la legitimación del modelo colonial al modelo policial de los países comunistas. En todos ellos la misión sería el control de la población, las estructuras serían muy centralizadas, ciertamente militarizadas, y obtendrían su legitimación de los poderes dominantes (potencia colonial y partido respectivamente). La ley tiene un sentido diverso, el orden público también, las organizaciones policiales son instrumentos de poder en su sentido más puro y los controles son inexistentes fuera de los ámbitos del poder.

En resumen, el modelo gubernativo aceptado aquí tendrá necesariamente las características y garantías mínimas del tipo de estado descrito anteriormente y no incluirá modelos, que sí pueden ser calificados en

² Brodgen (2005,77), en cambio, no cree que las diferencias entre el modelo colonial y el autóctono del Reino Unido fueran tan claras.

sentido amplio como de policía gubernativa, ya que dependen fundamentalmente del gobierno, pero que se enmarcan en realidades básicamente autoritarias. De todas maneras, a fin de evitar malentendidos, al inicio del capítulo tercero, dedicado la modelo gubernativo, se insistirá en los elementos a tener en cuenta para diferenciar la policía gubernativa de estados autoritarios del modelo expuesto en este trabajo.

Los otros modelos aceptados como tales partirán de la legitimación profesional (modelo con el mismo nombre, *profesional*) y del público, de la ciudadanía (modelo comunitario). Curiosamente, estos modelos, a diferencia del gubernativo no cuestionados inicialmente desde un punto de vista de legitimidad política, una vez estudiados con detenimiento en sus versiones prácticas pueden presentar dificultades tanto desde el punto de vista de la legitimación como de las garantías propias de un estado democrático. Todos los modelos serán referenciados a los parámetros definidos en el capítulo segundo como fundamentales en la vida y actividades de las organizaciones policiales.

Un ejercicio necesario, y que justifica el capítulo sexto de este trabajo, es el estudio, contextualización y descripción mínima de lo que la literatura policial también califica como modelos y no así esta obra por considerar que no aportan legitimaciones ni misiones diferentes a las de los modelos aquí descritos. No se pueden ignorar sin más estrategias policiales que autores de mucha solvencia han definido como modelos y que han tenido mucha presencia en el mundo de la policía en los últimos años. Se merecen una descripción y estudio mínimos. El trabajo resultaría del todo insuficiente si no hiciera ninguna referencia a estrategias policiales como son la policía orientada a los problemas, la policía guiada por la inteligencia o la policía de tolerancia cero que han dominado los debates criminológicos y profesionales sobre la policía en las últimas décadas. Resulta del todo necesario para hacer posible una comprensión de los debates actuales sobre la policía, hacerse eco de estos planteamientos, explicarlos suficientemente, ubicarlos en relación a los modelos y discernir las aportaciones que han hecho a la función policial de nuestras sociedades. Una digresión sobre los modelos policiales es, en el

fondo, una reflexión sobre la policía, en la que hay que incluir sin duda los temas que han polarizado el debate sobre lo que la policía tendría que hacer, y sobre todo en relación a cómo tendría que hacerlo, en los últimos tiempos. Existe mucha más literatura reciente escrita, por ejemplo, sobre la policía orientada a los problemas que no sobre el modelo gubernativo, aunque haya, tanto desde un punto de vista temporal como territorial, mucho más realidad efectiva (organizaciones policiales regidas por sus principios) del segundo que de la primera. En todo caso es un debate de gran actualidad e incluso con utilidades prácticas. Algunas de lo que aquí se calificarán como estrategias, negándoseles el calificativo de modelos, pueden aplicarse a diferentes modelos y servir para comprender mejor la realidad de versiones actuales de estos modelos. Así, por ejemplo, en el contexto de los Estados Unidos de América leer o escuchar que algún cuerpo policial está llevando a cabo *tolerancia cero* (en aquel contexto quizás más comúnmente denominado *Broken Windows Policing*) nos dará información bastante concreta sobre qué objetivos, estrategias y que tácticas se podrán encontrar en el mismo. Sea o no un modelo no se puede renunciar a su conocimiento y análisis.

Seguidamente, será necesario analizar las tendencias en los sistemas de policía actuales (en el capítulo séptimo), para discernir si existen problemáticas y pautas, comunes o diversas, que los están afectando y que permitan aventurar su posible evolución. Aunque existen ejemplos recientes de las insuficiencias de las ciencias sociales (incluyendo aquí la economía, aunque parezca herético) para predecir algunos de las transformaciones y crisis que están padeciendo nuestras sociedades, es cierto que se pueden detectar tendencias muy marcadas en ciertas evoluciones económicas, sociales y políticas que están llamadas a tener una influencia relevante en el mundo de la seguridad y de la policía. Los sistemas de policía han empezado ya a procurar respuestas a las nuevas problemáticas. Una cierta prospectiva sobre cómo pueden previsiblemente evolucionar (o tendrían que hacerlo) para hacer frente a las nuevas circunstancias es consustancial al propósito de este trabajo y resultará por tanto inevitable. La certeza o la imprudencia de esta prospección sólo el tiempo estará en condiciones de confirmarla.

En último lugar, en las conclusiones, se intentará identificar qué queda de útil en todo lo estudiado sobre los modelos y las estrategias, qué aspectos de cada uno de los modelos hay que preservar y qué hay que modificar o compensar, qué contribuciones pueden hacer las nuevas estrategias policiales aparecidas en los últimos años, cómo pueden influenciar los modelos. Todo esto se enmarcará en las tendencias identificadas en el capítulo anterior. Se trata de ver qué aportaciones pueden hacer los diversos modelos y estrategias policiales al futuro que previsiblemente parece que está por llegar.

Este trabajo, debido al origen y trayectoria profesional y docente del que lo suscribe, estará influenciado por los conceptos y metodologías propias de dos disciplinas con conexiones pero diversas, como son el derecho, fundamentalmente el derecho constitucional, y la criminología. Así, para un lector de un perfil muy decantado hacia una de las dos disciplinas existirán comentarios, argumentaciones y perspectivas que le pueden resultar extrañas, fuera de lugar o heterodoxas. Nada se puede hacer al respecto porque éste es un bagaje intelectual del que uno no se puede desprender a la hora de llevar a cabo este trabajo. Esta mezcla de perspectivas, de referencias y de metodologías son su virtud y, al mismo tiempo, su pecado. Así, se dará mucha relevancia a la separación de poderes y al principio de legalidad que son cuestiones relevantes en el derecho constitucional, pero, al mismo tiempo, no se partirá de la base de que es posible una aplicación sistemática y completa de la ley. Puede parecer una contradicción aunque este trabajo intentará explicar que son dos niveles diversos: el primero en el ámbito de los principios, el segundo en el de la aplicación práctica y cotidiana de ellos que tiene en cuenta aspectos sociológicos que los principios constitucionales ignoran. No es una tarea fácil, es posible (muy probable) que presente *lapsus* o círculos que están muy lejos de ser cerrados. Es un modesto intento de introducir puntos de referencia de procedencia diversa para abrir nuevas perspectivas, o aproximar las existentes, que requerirá de ulteriores aportaciones tanto del que suscribe como, sobre todo, de terceros. Parece razonable acercarse a la policía teniendo presentes los principios propios del derecho constitucional, aunque éstos resulten insuficientes para conocer sus dinámicas reales así como sus

impactos en el bienestar de la sociedad, que no es un aspecto menor (o no tendría que serlo). Pero los principios, derechos y garantías constitucionales constituyen un marco irrenunciable en el que se ha de mover la policía.

Aclaraciones terminológicas y bibliográficas

A fin de no molestar al lector en unos casos, o no confundirlo en otros son necesarias algunas clarificaciones terminológicas. Es cierto que el lenguaje políticamente correcto es importante para dar un tratamiento adecuado a desigualdades sociales que se han plasmado en nuestra manera de hablar y que los estados democráticos están intentando resolver o como mínimo mitigar. Es el caso de la discriminación de género. Nuestro lenguaje acostumbra a generalizar a partir de los conceptos masculinos de las especies. Así, *el hombre*, *el ser humano*, *los hombres* se refieren frecuentemente al *género humano* (también masculino), es decir a hombres y mujeres. Los *ciudadanos* también es un término usado para hacer referencia al conjunto de personas que habitan en un territorio. Lo mismo ocurre con los adjetivos y los pronombres. *Todos* incluye a los hombres y a las mujeres, *los franceses* incluye a todos los hombres y mujeres que poseen esta nacionalidad. Pues bien, en los últimos años se está llevando a cabo un esfuerzo por incluir también el femenino para visualizar que también se hace referencia a las mujeres, que no se las ignora. Así, se dice *todas y todos*, *los españoles y las españolas*, *los ciudadanos y las ciudadanas* y así sucesivamente. Es un esfuerzo loable por utilizar el lenguaje para promover la igualdad, al menos en el plano de visualización lingüística, entre hombres y mujeres, que hay que compartir. Ahora bien, resulta muy farragoso leer constantemente en un texto, largo como necesariamente será éste, *hombres y mujeres*, *los policías y las policías*, y así sucesivamente. Lo convierten en muy repetitivo, farragoso y lo alargan innecesariamente. En el trabajo se llevará a cabo un esfuerzo por

utilizar términos que sean inclusivos, que tengan género femenino en la medida que sea posible, cosa que también evitará la reiteración de las mismas vocablos, cosa que siempre es de agradecer por aquél que tienen la obligación de leérselo todo. Así, se recurrirá términos como *persona* o *personas* en lugar de *hombres* y de *la ciudadanía* o *la población* en lugar de *ciudadanos* para incluir términos de género femenino para mostrar un cierto respeto y sensibilidad hacia la perspectiva de género. Ahora bien, se renuncia a utilizar sistemáticamente expresiones como las citadas *los hombres* y *las mujeres*, *todos* y *todas*, *los policías* y *las policías* y otras similares. La dualidad masculina-femenina puede escaparse en algún caso como muestra de respeto al lenguaje políticamente correcto, más no. Considere, por favor, el lector en caso de utilización de plurales o términos genéricos masculinos que se incluyen tanto a los hombres como a las mujeres, de la misma manera que se hace cuando se utilizan los vocablos *persona* o *personas* o *ciudadanía* o *población*.

En el mismo sentido, en segundo lugar, aunque se intentará hacer referencia a las minorías étnicas con términos que no puedan ser ofensivos para nadie (se utilizará, por ejemplo, el término *afroamericanos* sobre todo cuando se refiera a la policía en el contexto norteamericano), también se utilizará el término *negros*, ya que en Europa el término *afroamericanos* resulta, como mínimo, curioso, muy artificial en todo caso. En la misma línea, podrá aparecer en el texto el término *gitano*, pues hablar de los *roma* o los *romaní* en castellano no tiene el mismo nivel de audiencia que, por ejemplo en lengua inglesa, y resulta mucho más clarificador utilizar el término *gitano*. Ninguno de estos términos será utilizado en este trabajo con una intención despectiva hacia las personas que intenta definir. De la misma manera que si se hace referencia en algún momento a los *blancos* no hay voluntad de atribuir al término una valoración positiva o negativa. El que suscribe ha afrontado reiteradamente el tema de la diversidad en el ámbito de la policía y se ha posicionado abiertamente a favor de la igualdad tanto en el acceso a los cuerpo policiales como en el trato recibido de la policía por parte de los miembros de todos los colectivos pertenecientes a etnias diferentes de la blanca (posiblemente aquí el término *etnia* resulta inadecuado para referirse a las personas cuya piel es de color pálido, pero espero que el lector lo entienda y disculpe la incapacidad

terminológica del autor). No hay, pues, ninguna intención de ofender con el uso de esta terminología. En todo caso, si alguien se siente molesto, las disculpas van anticipadas.

En tercer lugar, en el texto se utilizará de manera muy frecuente el término *ciudadano-a* o *ciudadanos* sin el sentido propio del derecho constitucional que se refiere a aquellas personas con plenitud de derechos políticos, cosa que normalmente excluye a los extranjeros. En este trabajo por *ciudadano* hay que entender aquella persona que habita en un territorio con indiferencia de su nacionalidad. Se utilizará como un término más para definir *personas, hombres y mujeres, población o residentes*.

Es también importante mencionar que se reservará el término *modelo* para hacer referencia al concepto ideal de la policía existente en un país, ciudad u organización policial, aquellos principios de los que se ha partido en el momento de su creación y desarrollo (Ponsaers, 2001). En cambio, para hablar de los cuerpos policiales existentes así como de la distribución competencial entre ellos, su integración en un conjunto con otros cuerpos o servicios, se utilizará el término *sistema*, que define a los elementos que constituyen un todo con sentido, con algún orden. Así el *modelo francés* de policía hará referencia al concepto ideal de la policía imperante en Francia. El *sistema de policía* francés hará referencia a la existencia de diversos cuerpos policiales, la *Gendarmerie*, la *Police Nationale* y las policías locales con funciones diferentes (aunque en algún caso coincidentes) pero formando parte de un todo. Así, *sistema* hará referencia a la manera en que están articulados los servicios de policía, normalmente en el territorio de un estado.

A la hora de citar a las organizaciones policiales se utilizarán las denominaciones *organización policial*, *servicio de policía* y *cuerpo de policía* de manera indiferente para no ser excesivamente reiterativo (ocasionalmente también el de *fuerza de policía*, aunque más raramente). Excepto en los lugares en que se haga referencia al significado específico de uno u otro término, cuyo uso puede tener relación con el modelo de policía imperante,

debe el lector considerarlos como sinónimos, que no contienen ningún juicio de valor sobre las características de la organización a la que se refiere.

En relación al sistema de citas bibliográficas utilizado es necesario señalar que, aunque se sigue el modelo de la *American Psychological Association* (APA), seguido ampliamente en el ámbito de la criminología, se ha introducido alguna pequeña modificación del criterio. Así, a la hora de citar un obra de uno o varios autores que han tratado el asunto de que se discute o que se han pronunciado en un sentido determinado, las reglas son muy claras: sólo es necesario, como principio general, citar el nombre del autor y el año de publicación de la obra que, obviamente, ha de aparecer en el listado de bibliografía al final del trabajo. Únicamente es obligado citar la página o páginas de la obra cuando se reproduce literalmente alguna frase o comentario textual del autor citado. Aunque se trata de un criterio comúnmente aceptado y ya sitúa al lector interesado en la obra en que puede encontrar el comentario o argumentación de su interés, parece dejar demasiado trabajo de búsqueda cuando el lector quiera localizar alguna expresión específica y concreta usada por un autor o datos concretos en relación a cualquier materia y el artículo u obra citado tiene una cierta extensión. Por ejemplo, si se dice que un autor alemán utiliza la expresión *Definitionsmach der Polizei* para definir el poder de discreción de la policía, resulta cruel para el lector que pueda estar interesado en buscar la utilización y el sentido del término en una obra que puede llegar a tener, por ejemplo, cincuenta, cien o doscientas páginas. Parece más bondadoso con el lector indicarle la página de la obra en la que se utiliza el término (Aden, 1998, 176). Lo mismo ocurre si se trata de una autor que cita el porcentaje de efectivos de las unidades de orden público en el conjunto de efectivos de una organización policial en concreto. Como puede resultar un dato concreto que algún lector puede tener interés en consultar, la introducción de la página de la obra en que lo puede encontrar proporciona una información más generosa. Por eso el que suscribe estas líneas ha decidido incluir la citación del número de la página en estos supuestos adicionales no exigidos por las normas de la APA. Es cierto, que la identificación del dato que requiere esta cita puede ser objeto de criterio diverso y que los del autor y el lector pueden no coincidir en algún caso. De todas maneras, aceptando que este

criterio pueda comportar una cierta subjetividad, será el empleado en este trabajo con la sana intención de ayudar a los lectores con necesidades investigadoras.

Finalmente, hay que señalar que las citas literales de obras o artículos que han sido consultados en lenguas diferentes de la castellana han sido traducidos a esta lengua por el que suscribe, que ha intentado más que mantener el tenor literal, respetar su sentido material, esperando haber tenido acierto en esta empresa.

CAPÍTULO PRIMERO

ESTADO, CIUDAD, POLICÍA Y SEGURIDAD

1. Los orígenes de la policía.

La creación de la policía tal como la conocemos hoy en día ha estado muy relacionada con dos hechos de naturaleza diversa pero no exentos de relación: la creación del Estado, como organización política de las sociedades modernas que monopoliza el uso de la fuerza legítima en un determinado territorio, y los procesos de urbanización, de creación de la ciudad en sentido moderno, como consecuencia de la industrialización.

El Estado como organización política moderna se crea para garantizar la seguridad de la población que integra su territorio. Hobbes, uno de los ideólogos del Estado Absoluto, que constituye la primera versión o forma del Estado, considera que los hombres son extremadamente peligrosos para ellos mismos, que tienden a enfrentarse, a luchar y a destruirse (*Homo hominis lupus ist*). La función del Estado, la que realmente legitima su existencia es precisamente ésta: evitar esta destrucción, esta depredación del hombre por el mismo hombre, o, dicho de otra manera, garantizar la seguridad de la población de su territorio (Loubet del Bayle, 2006). Para llevar a cabo esta función necesitará tener la fuerza suficiente para imponerse a los depredadores. Por ello el Estado, tal como hoy lo conocemos, se concibe como órgano que monopoliza el ejercicio legítimo de la fuerza con la finalidad de ser capaz de dominar la fuerza destructiva de la naturaleza humana. Formulado de otra manera, Maquiavelo algunos años antes, en *El Príncipe*, no se aleja de este planteamiento: la organización política *Estado* debe tener la fuerza suficiente para mantener el orden en su territorio de manera incontestable e indestructible, sin reparar en medios ni formas. Lo fundamental es que haya un

príncipe capaz de imponerse, que sea capaz de amedrentar para conseguir comportamientos normativos (Brotat, 2014).

La manera y los medios con los que los poderes públicos llevarán a cabo el mantenimiento del orden y la seguridad variarán con el tiempo, a la luz de la modificación de las finalidades del Estado así como de los valores en que éste se fundamenta y legitima. Así, en un primer momento el uso de esta fuerza estatal irresistible estará en las manos de las organizaciones más o menos militares al servicio del rey, príncipe o emperador (Behr, 2006). Como las reglas del juego no serán diferentes para el mantenimiento de la seguridad interna y la exterior, los ejércitos o cuerpos similares podrán llevar a cabo ambas funciones. Seguridad y defensa no presentarán diferencias sustanciales tanto en su concepción como en los medios utilizados para su garantía. No existía ninguna dificultad para que así fuera, puesto que el Estado Absoluto se legitimaba garantizando la seguridad de los súbditos con independencia de los medios utilizados. Hobbes (1651/1980) sólo aceptaba el derecho de rebelión de los súbditos cuando el poder político no fuera capaz de garantizarles su seguridad sin importar la intensidad de la fuerza utilizada ni la manera de ponerla en práctica.

La situación cambiará de manera notoria a partir de las revoluciones liberales (muy especialmente la francesa en la Europa continental) que ya desplazarán la función del Estado de la seguridad puramente física a la protección de los derechos individuales de sus miembros, entre los cuáles, la libertad, la vida y la propiedad tendrán una relevancia notoria (Guillén, 2012). No se abandona la idea de que el Estado ha de garantizar la seguridad, pero se identifica ésta con el goce pacífico de los derechos citados. A partir de este momento no se pueden aplicar en la seguridad interna la misma dinámica y los mismos principios que en la seguridad exterior. La función de seguridad interna (función de policía, como se verá más adelante) no podrá garantizarse utilizando las dinámicas de la guerra, que son las que presiden la garantía de la seguridad exterior. El diálogo de la seguridad no podrá ser amigo-enemigo, en el que todo vale para destruir al enemigo de la patria. La seguridad interior se basará en un diálogo Estado-Ciudadano en los que el destinatario activo y

pasivo de la acción del Estado es un ciudadano, titular de derechos, la garantía de los cuáles es la misma función legitimadora del Estado (Curbet, 2009; Guillén, 2012; Martín, 1990). Una plasmación muy clara de esta idea la tenemos en el artículo 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que establece “La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, para el beneficio de todos y no para utilidad particular de aquellos que la tienen a su cargo”. El carácter necesario y público de esta fuerza queda refrendado por el artículo siguiente, el 13, que establece “Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración, resulta indispensable una contribución común; ésta debe repartirse equitativamente entre los ciudadanos, proporcionalmente a su capacidad”. Es decir, es necesario crear una fuerza pública, al mantenimiento de la cual han de contribuir todos los ciudadanos a través de los impuestos, que tendrá como función la protección de los derechos de los ciudadanos (los que la sostienen económicamente) y no el servir a aquellos que ostentan los poderes públicos y la dirigen. Esta función no tiene absolutamente nada que ver con la defensa del Estado, con las dinámicas de la guerra. Muy posiblemente éste es el punto de inflexión político que establece las bases para la creación de cuerpos u organizaciones que se encarguen de garantizar la seguridad interna a partir de postulados, estrategias y técnicas diversas de las militares, pero el proceso será todavía largo y tortuoso (Jar, 2000). El texto es coherente con el discurso de uno de los personajes más relevantes, desde el punto de vista del discurso ideológico, de la Revolución, Emmanuel Sieyès, que había defendido abiertamente la necesidad de apartar al Ejército de la responsabilidad del orden interno y de establecer una fuerza interior y legal capaz de garantizar los derechos de los ciudadanos (Gleizal, Gatti-Domenach y Journès, 1993). Así, como principio, la seguridad interior quedará en manos de la policía, mientras que la exterior, la defensa, quedará en manos del Ejército³, que será el único

³ Morales (1988, 170) relata una situación muy curiosa teniendo en cuenta el papel de los militares en el siglo XIX español. Según este autor, el mismo ministro de la guerra, responsable del ejército, desbordado por la utilización del ejército en tareas policiales, habría solicitado por escrito de fecha 31 de diciembre de 1843 al ministro de la gobernación, responsable de la policía, que organizara una fuerza policial que bajo su dirección se hiciera cargo de las tareas policiales que estaba llevando a cabo el ejército. Sin negar veracidad al texto citado por Morales, no parece que ésta fuera la postura predominante en el ejército español de la época,

que realmente hará la guerra (Bowling y Sheptycki, 2012). En la práctica, la complejidad de las situaciones en determinados momentos, con notables alteraciones del orden público debido a conflictos sociales y políticos, no sólo retrasará la desmilitarización efectiva de las fuerzas de policía que en algunos casos no se producirá hasta bien entrado el siglo XX, sino que no se renunciará a recurrir al Ejército eventualmente en temas de orden público. Sin embargo, la torpeza e incapacidad de las fuerzas militares para hacer frente a los nuevos conflictos de orden público en términos diferentes a los propios de la guerra facilitará, en algunos países, la separación entre la policía y el ejército. Así, en Inglaterra la brutalidad de las intervenciones militares en incidentes de orden público, como fue el caso de la masacre de Perterloo en el año 1819 (Reiner, 2000,18), favorecerán los procesos de *civilización* de las funciones de policía (Behr, 2006). El recurso al Ejército, muy presente en los momentos de crisis durante todo el siglo XIX, acaba frecuentemente resultando peligroso por las consecuencias de las intervenciones militares, poco aptas para afrontar los problemas de orden público con los parámetros propios e indispensables de los estados de derecho en proceso de consolidación. El excesivo número de víctimas que provocaban no hacía sino multiplicar los conflictos y agravar las crisis políticas.

Una solución frecuente será mantener cuerpos policiales que, aunque apliquen estrategias y métodos policiales, conserven la estructura y disciplina militares. Como afirma Bertaccini (2009), el mantenimiento de cuerpos policiales de naturaleza militar (la *Gendarmerie Nationale* en Francia, la *Guardia Civil* en España, los *Carabinieri* en Italia o la *Guarda Nacional Republicana* en Portugal, entre otros, Barcelona, 1997; Guillén, 2012) parece proporcionar a las clases dominantes un mayor grado de seguridad ante las graves turbulencias sociales, ya que los percibían como más disciplinados y efectivos a la hora de mantener el *status quo* político y social. De todas maneras, los cuerpos policiales de naturaleza y estructura militar que han sobrevivido hasta nuestros días se encuentran normalmente bajo la dirección de las autoridades civiles de interior.

sobre todo comprobando la lucha enconada que se produjo pocos meses después para imponer el estatuto militar a la Guardia Civil (López Garrido, 1982; Ballbé, 1983).

Por otra parte, quizás como contrapeso, las organizaciones policiales de naturaleza civil adoptarán, como se verá más adelante, la jerarquía, disciplina y estructuras militares, ya que en general las organizaciones policiales presentarán pirámides muy altas, con abundantes categorías y escalas, que sólo en parte, moderarán la tendencia a la estructura altamente piramidal del Ejército. Es significativo que, a la hora de crear la policía civil de referencia, la Policía Metropolitana de Londres, Robert Peel nombró como máximos directores de la nueva organización, a un jurista relevante, Richard Mayne, junto a un militar muy prestigioso, Charles Rowan, que había participado en las guerras y batallas más relevantes de la época (incluyendo Waterloo), para que organizará la nueva policía con una disciplina similar a la militar (Reiner, 2000, 18). En todo caso, con estructura militar o civil, las revoluciones liberales ponen sobre la mesa la necesidad de diferenciar la defensa del Estado de la protección de la seguridad interior, considerándolas dos funciones diferenciadas que requieren organizaciones diversas. Establecen las bases que justificarán la creación de las organizaciones policiales tal y como las conocemos hoy en día. No es casualidad que las fechas de creación de las organizaciones policiales pioneras se sitúen en este contexto histórico (el siglo XIX).

Paralelamente, en la medida en que los procesos de urbanización, consecuencia directa de las diversas revoluciones industriales, se aceleran y las antiguas comunidades se desintegran y se empiezan a configurar las ciudades como las conocemos hoy en día, la seguridad no pueden provenir de los controles internos, del control social informal o del voluntarismo de los ciudadanos a tiempo parcial ni puede estar en manos privadas (o, como mínimo, no íntegramente en sus manos). Las comunidades antiguas acostumbraban a ser poco numerosas, con escasa movilidad, actividades económicas muy simples, regidas por normas muy básicas, conocidas por todos. El control del cumplimiento de estas normas, mayoritariamente de origen consuetudinario, que eran la base de la subsistencia y continuidad del grupo, se llevaba a cabo a través de controles internos y de controles externos informales (Loubet del Bayle, 2012). Así, la moral, normalmente religiosa,

enseñaba deberes conductuales que todos tenían que respetar. La asimilación de estos mandatos morales implicaba la existencia de un control interno, en la conciencia de cada uno, que favorecía el cumplimiento de las normas como obligación interna. No robaban, no agredían a los otros o no mantenían relaciones sexuales con personas de su misma familia porque les habían enseñado que era una conducta inmoral, era un límite, un control interno, que ellos habían asumido como un valor moral a respetar. En caso de que los controles internos no bastaran, existirían controles sociales externos que serían suficientes para mantener las conductas dentro de cauces normativos que no impidieran la armonía de la comunidad así como su continuidad en el tiempo. La misma religión, a través de sus sacerdotes, podía constituir un elemento de control externo que acusaba como pecadores a aquellos que incumplían sus mandatos, pudiendo llegar a imponer incluso sanciones más graves, propias del control formal, en aquellos países y épocas en que la religión y el poder político se confundían. Es decir, aquellos que no habían acabado de asumir como valores propios los de una determinada moral religiosa, podían seguir igualmente sus mandatos para evitar el reproche más o menos público de los representantes de la confesión correspondiente. Además, los miembros de las comunidades se conocían y vivían en el mismo lugar durante diversas generaciones. Las personas adultas en las familias, los ancianos en la comunidad e incluso los médicos, como personas respetadas por su contribución a la salud de la población, ejercían funciones de control social informal, en algunos casos muy próximos al control formal, que garantizaban una convivencia más o menos armoniosa. Si excepcionalmente se producía un hecho más grave, con uso de la violencia y había que afrontar algún delincuente peligroso, los hombres de la comunidad podían organizarse para perseguir y capturar al malhechor. Se trataba de hechos esporádicos y las actividades económicas que los miembros de la comunidad llevaban a cabo les permitían tiempo para dedicar a la garantía de la seguridad del grupo. Si esta excepcionalidad era todavía mayor y los propios miembros de la comunidad no podían garantizar la seguridad, los soldados del señor feudal, del rey o emperador podían acabar reconduciendo la situación. Todos estos mecanismos garantizaban que los miembros de la comunidad pudieran llevar a

cabo sus actividades sin ataques graves contra sus personas o bienes (Boldt y Stolleis, 2012).

Cuando estas comunidades desaparecen o se transforman en grupos más numerosos, con mucha más movilidad de sus miembros y con unas actividades económicas más complejas, que requieren mucha más especialización y una dedicación horaria más rígida, los controles descritos dejan de ser viables y eficaces. Al entrar en contacto personas de procedencia diversa que comparten un mismo territorio pero que no se conocen previamente ni tienen lazos de ningún tipo, la regulación de la vida en común no viene dada, sino que hay que construirla de nuevo. Las normas ya no son tan simples, no son de elaboración consuetudinaria sino que siguen procesos específicos con órganos formales de aprobación y requieren de alguna publicidad para el conocimiento de los miembros de la sociedad a la que van dirigidas, ya que no son ancestrales que pasan de generación en generación, sino que en muchos casos incorporan nuevos mandatos. En este contexto se hace necesaria la creación de instituciones formales de control social. Es decir, instituciones que con carácter permanente y profesional se dediquen a asegurar el cumplimiento de las normas necesarias para garantizar la convivencia y la supervivencia de la sociedad y, en caso de producirse infracciones, a perseguir y denunciar a sus autores. Entre estas instituciones de control social formal destacan la Administración de Justicia y la Policía con funciones complementarias. Así, la policía es uno de los mecanismos de control social formal posibles, no el único (Reiner, 2000; Loubet del Bayle, 2012; Boldt y Stolleis, 2012), ya que le han precedido y coexisten con ella otros cuerpos e instituciones dedicados al control formal.

Las nuevas realidades urbanas unen en los mismos espacios a personas de origen diverso, con valores y perspectivas diferentes, sin lazos sociales previos, y que no se conocen entre sí. Además, una vez constituida y consolidada la nueva realidad urbana, la movilidad de las personas se incrementará progresivamente, los itinerarios del domicilio al lugar de trabajo se irán alargando y la posibilidad de cambiar de residencia se convertirá en una situación muy frecuente. Todos estos factores dificultarán el establecimiento de

comunidades en el sentido anterior y necesitarán de nuevos mecanismos sociales de control, formales en este caso. Este proceso de urbanización, que, por otra parte, multiplicará las posibilidades de desarrollo personal y social de las personas al tiempo que posibilitará el establecimiento de servicios impensables en las realidades rurales⁴, exigirá la presencia del poder público que tendrá que tener la posibilidad de imponer el orden, mantener la observancia de las normas y sancionar su incumplimiento de manera que nadie pueda resistirse⁵, imponiendo el orden que el Estado está llamado a mantener (Feltes, 2006). Es decir, usando la fuerza si es necesario. Éste será el contexto en que las policías aparecerán en el mundo occidental.

La protección de la seguridad de las nuevas ciudades será la finalidad principal para la creación de la policía (Boldt y Stolleis, 2012; Groß, Frevel y Dams, 2008,). La policía se concibe como un instrumento para mantener la seguridad a través de la vigilancia y la amenaza de sanción (Reiner, 2000, 3) La irrupción de multitud de trabajadores industriales venidos de zonas rurales que se amontonan en barrios improvisados, aparentemente sin orden ni control alguno, infunden temor en las clases dominantes que promueven la creación de una institución permanente de control formal (Bertaccini, 2009). Las normas de los poderes públicos adquieren una relevancia mayor, al tiempo que las conquistas políticas requerirán que las normas aprobadas por los representantes de la población (el Parlamento) sean aplicadas por encima de los valores y los principios de los diversos grupos existentes en la sociedad. Las dinámicas políticas, sociales y económicas harán que los conflictos sean

⁴ Es importante aclarar que la urbanización en su conjunto es un proceso de desarrollo de nuestras sociedades, que ha aportado una mejora de la calidad de vida. El problema radica que, al lado del factor *progreso* que la urbanización significa, se ha generado una cierta desorganización de las sociedades preexistentes, que ha requerido una atención en el ámbito de la seguridad por parte del poder público. Pero esto ha sido debido a las desestructuraciones que han tenido en lugar durante el proceso, no porque la realidad urbana en sí, la ciudad, sea la causa del delito y de la inseguridad. Como muy bien apunta Carrión (2009), la causa de la violencia existente en los entornos sociales no es responsabilidad del hecho urbano, sino de las deficiencias estructurales que hay en su seno. Dicho de otra manera, es posible construir entornos urbanos donde la convivencia pacífica tenga un carácter ampliamente mayoritario.

⁵ La vigencia de esta necesidad de reforzar los mecanismos de seguridad en los procesos de urbanización ha venido reforzada algunos siglos después, cuando el programa de Naciones Unidas responsable de promover los asentamientos humanos sostenibles, ONU-Habitat, ha creado el programa *Ciudades más seguras*, para promover la seguridad en los procesos de urbanización, una vez constatado que algunos de estos procesos estaban fracasando por la falta de seguridad en los nuevos espacios urbanos debido a los altos niveles de delincuencia, incluso violenta (Medina, 2011).

más frecuentes, incluso con episodios de alteraciones significativas del orden público (Jar, 2000). Por otra parte, empezarán a aparecer innovaciones técnicas y todo ello comportará también una sofisticación de la desviación, de la delincuencia (Boldt y Stolleis, 2012). Para hacer frente a estos nuevos retos será necesario reclutar y organizar grupos estables, con una formación adecuada que se dediquen de manera profesional⁶ al mantenimiento de la seguridad en las nuevas realidades urbanas, manteniendo las conductas desviadas y asociales dentro de límites que no impidan a la población llevar a cabo sus actividades básicas y necesarias (siendo éste un concepto abstracto y cambiante en función del tiempo y del lugar). Bittner (2005, 152) lo explica con mucha claridad: “la urbanización trajo consigo la necesidad de regulaciones formales explícitas porque la vida de la gente que vive en las ciudades está repleta de oportunidades para infringir las normas y hay numerosos incentivos para evitar su cumplimiento. Lo primero es consecuencia de la concurrencia de grandes cantidades de personas, lo segundo de la distancia social entre ellos”. En el mismo sentido Forst (1999, 5), centrándose más en el caso inglés, afirma: “La revolución industrial atrajo muchos miles de personas a las ciudades industriales a finales del siglo XVIII y principios del XIX, creando una gran necesidad de protección policial –el sistema de vigilancia británico, privado y deficientemente organizado, la *Association for the Prosecution of Felons* (Eliot, 1991) se había mostrado incapaz de ofrecer una respuesta efectiva a las demandas de seguridad derivadas de la nueva situación-”

La relación entre la policía y el proceso de urbanización se evidencia en su nombre, *policía*, que deriva de los vocablos griegos *polis* que identifica a la ciudad y de *politeia* referida al gobierno de la ciudad en su conjunto y el orden que deriva de él (Martín, 1990; Loubet del Bayle, 1998). Pero luego se extenderá a ámbitos más amplios y generales de gobierno del Estado. Así, como indica Izu (1991, 29), se hará referencia al *ius polizei* como “un derecho y un deber del soberano de procurar coactivamente la felicidad de sus súbditos.

⁶ Aquí con el adjetivo *profesional* no se pretende hacer referencia a ningún modelo policial, sino a personas se dedican profesionalmente, aplicando unos conocimientos y técnicas, recibiendo una remuneración por ello.

Este derecho no tendrá límites y se realizará habitualmente a través de reglas de policía”. Es preciso destacar como el término policía tiene un sentido más amplio que el de la organización policial a la que también define. Policía es en general el mantenimiento del orden del buen gobierno de la cosa pública (Guillén, 2012; Morales, 1988⁷), *el orden y buena disposición de todos los miembros de una colectividad* (Martín, 1990, 96) o el equivalente alemán *guten Ordnung eines Gemeinwessens* (Boldt y Stolleis, 2012, 4). Aún actualmente el Derecho Administrativo nos habla de las funciones de policía de la Administración, entendiendo por tales no únicamente las que lleva a cabo la policía (que, obviamente, también están incluidas), sino la función administrativa de supervisión y control de la normativa que regula las diversas actividades en que el Derecho ha detectado intereses públicos (y, por tanto, administrativos) para asegurar su cumplimiento, y, en caso de infracción, proceder a su sanción. Estas funciones lo son también de control social y los cuerpos de funcionarios que las desempeñan llevan a cabo funciones de control social formal, cosa que muestra que, como se ha avanzado, la policía no ostenta el monopolio de las funciones formales de control que pueden llevar aparejado el uso de la coerción estatal legítima. Sin ir más lejos, los inspectores de Hacienda, los jueces y magistrados o los inspectores de trabajo también constituyen instrumentos de control formal que pueden implicar la imposición de mandatos que afectan a los bienes y las personas (Guillén, 2012).

Este proceso de tránsito hacia lo público de la seguridad, de su paso progresivo a manos del Estado, será gradual, no se aplicarán los postulados teóricos que atribuyen al Estado el monopolio del uso de la fuerza desde el

⁷ Este autor explica como las primeras estructuras ministeriales españolas en el siglo XIX partían de esta idea de *policía* como *buen gobierno*, ya que el ministerio al que se atribuían las funciones de policía, recibía frecuentemente denominaciones como *Ministerio de Gobernación*, *Administración Civil o Pública* o *Fomento*, y que solían desempeñar, además de las funciones de policía y seguridad, el fomento de la riqueza, la administración y régimen de las cosas de aprovechamiento común, los establecimientos de caridad y beneficencia o el gobierno económico de los pueblos y el cuidado de su administración. Es decir, el concepto amplio de policía no es un concepto antiguo, sino que ha estado vigente hasta épocas históricas muy recientes. En esta dirección, la denominación de *Ministerio de Gobernación* para el ministerio encargado de la seguridad perduró hasta el final del franquismo, incluso algunas comunidades autónomas, (por ejemplo, Cataluña en los primeros años de autonomía) adoptaron esta denominación para la consejería dedicada a temas de seguridad y en ella se incluía también el régimen local, entre otras materias, lo cual abona el concepto amplio de policía.

primer momento en todos los casos ni lugares, sino que seguirá un proceso paulatino de implantación que llegará hasta nuestros días y que, curiosamente, como se verá en el capítulo séptimo, ahora se encuentra en fase de retroceso, retornando, por una parte, algunos ámbitos de la seguridad a manos privadas (Zender, 2006). En este proceso habrá diversos momentos de inflexión que influirán notoriamente en la configuración de la seguridad y de los cuerpos o servicios encargados de su mantenimiento (Guillén, 2012). Bertaccini (2009) considera que la creación de la policía, en sí misma, constituye un punto de inflexión en el paso de la seguridad de la esfera privada a la pública. Este proceso se verá muy influido por la evolución de la propia organización estatal. Las diversas formas de Estado afectarán a los conceptos de lo público y de lo privado así como a los límites de la acción estatal a la hora de garantizar la seguridad de los ciudadanos, es decir, a los medios que el Estado puede utilizar legítimamente para ello.

Existe un cierto consenso en el hecho que los ámbitos en que el poder público, se hará cargo de manera más temprana de la seguridad serán los espacios públicos, el orden externo, dejando en manos privadas numerosos hechos y circunstancias que hoy son consideradas claramente como públicas (Reiner, 2000), admitiendo incluso una cierta autoayuda (realización del propio derecho) para asuntos (incluso delitos) considerados menores (Cox, McCamey y Scaramella, 2014; Robert, 2003). En los casos en que aún quedaban vestigios de comunidad (los ámbitos menos urbanos, más rurales), los nuevos cuerpos policiales tenían como función controlar a los externos, a los desarraigados, los que no pertenecían a la comunidad, ya que los conflictos internos, entre los miembros de la comunidad ya obtenían su solución dentro de ella misma (Loubet del Bayle, 2012; Robert, 2003;). Brodgen (2005) sostiene que la verdadera primera y fundamental función de la policía sería supervisar a los emigrantes pobres, a los vagabundos que se movían de un sitio a otro, que eran vistos como un peligro creciente, porque al no pertenecer a la comunidad no estaban bajo su control. Es decir, la finalidad de la creación de la policía habría sido mucho más el control de la población (de sus movimientos) o de algunos de sus grupos, los que Bittner (1970) califica como *clases peligrosas*, que no la lucha contra el crimen. En este contexto, la

prevención y la investigación de los delitos será una actividad privada en algunos casos hasta principios del siglo XX⁸. Eran las personas afectadas las que contrataban investigadores o detectives que, por encargo suyo, intentaban aclarar el caso, identificar al delincuente y ponerlo a disposición de la justicia, o simplemente imponían a sus empleados la vigilancia y protección de sus bienes como una de sus funciones (Robert, 2003). En los inicios de algunos cuerpos de policía ya modernos incluso estos cuerpos investigaban casos a petición y con financiación de personas privadas (Zender, 2006). Es decir, la implantación efectiva de este monopolio del uso de la fuerza en el ámbito de la seguridad tal como lo conocemos hoy en día, será un proceso gradual y largo, en el que en un primer momento la lucha contra la delincuencia tendrá un papel residual (Crawford, 2008).

Aunque hay precedentes anteriores (entre ellos el cuerpo de los Mossos d'Esquadra en Cataluña⁹) se puede afirmar que, con carácter general, las policías, en sentido moderno, aparecen con vocación de consolidarse como agencias de seguridad predominantes en los albores del siglo XIX y se consolidan durante él. Así, por ejemplo, con la excepción de la *Gendarmerie Nationale* que se crea el año 1791, aún en el siglo XVIII (Brotat, 2014, 135), la policía de la ciudad de Glasgow se crea el año 1800, el Royal Irish Constabulary el año 1822 (Newburn, 2007) y en España se crea por Real Cédula de 13 de Enero de 1824 la Policía General del Reino (que tendrá una vida corta y convulsa, Morales, 1988). Asimismo, de todos es conocida la creación de la Policía Metropolitana de Londres en el año 1829¹⁰. También se

⁸ Forst (1999, 19) va más lejos y mantiene que la policía nunca, ni en épocas recientes, ha sido la responsable principal de hacer frente a la delincuencia, bien sea a nivel de prevención o de investigación: "las funciones centrales de la policía -preservar el orden y la paz domésticos, prevenir y responder a los delitos- han sido siempre llevadas a cabo primaria, fundamental y predominantemente por medios privados. Incluso en los períodos en que el número de efectivos de la policía superaba a los de la seguridad privada, la gran mayoría de las actividades y gastos relacionados con la delincuencia han sido privados. La mayoría de los delitos no son denunciados ante la policía".

⁹ Aunque hay ciertas discrepancias entre los historiadores, parece haber evidencias suficientes para situar su nacimiento entre los años 1719 y 1721 (vid. Papell, 1999; Sales, 2005). Su existencia estará ceñida durante algún tiempo a unas zonas muy concretas del territorio catalán y no serán el único cuerpo con funciones de policía, que tendrán que compartir con el Ejército, la Inquisición y los vecinos organizados en milicias, somatenes o en gremios (Sales, 2005).

¹⁰ Año en que también se crea en España, con funciones más específicas y limitadas el Real Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras, que sobrevivirá hasta el año 1940 en que es

constata la existencia de una policía de la ciudad de Berlín en aquellos años (Boldt y Stolleis 2012, 14). En el año 1843 se crea la Guardia Urbana de Barcelona (Fernández e Yñiguez, 2014, 166), un año después, en 1844, se crea la Guardia Civil española (López Garrido, 1982; Ballbé, 1983; Morales, 1988) y al año siguiente, 1845, el Departamento de Policía de la ciudad de Nueva York (Silverman, 1999, 25). Cox, McCamey y Scaramella (2014, 19) nos confirman que el grueso y la estructura de las policías municipales de los Estados Unidos estaban consolidados a mediados del siglos XIX.

Las nuevas policías se harán cargo, con una cierta inmediatez, primordialmente de la seguridad, del orden, en los espacios públicos. Se trata de los espacios en que se lleva a cabo la convivencia que hay que garantizar, para el buen funcionamiento de la sociedad y del sistema económico. Sin embargo, los mecanismos de control social preexistentes no desaparecerán, sobre todo en las comunidades pequeñas que subsisten durante algún tiempo, sólo las áreas más urbanizadas, más ciudad en sentido actual, quedarán en manos de la policía y las normas externas (Brotat, 2014). Los sistemas más o menos voluntarios preexistentes, que podían estar mínimamente formalizados en su funcionamiento, conviven en los primeros años de creación de las modernas policías (como señalan Robert, 2003; Zender, 2006; y para Cataluña Sales, 2005). Son notoriamente conocidos los supuestos en que los mismos vecinos se ayudaban en caso de personas que les representaran una amenaza así como la frecuente existencia de voluntarios para misiones de seguridad especiales, aún en los primeros años de existencia de policía pública. El somatén en el caso de Cataluña o la milicia en los casos español (Morales, 1988) y francés (Loubet del Bayle, 2012) con funciones de seguridad interior o exterior según los casos (Morales, 1988), así como las patrullas de esclavos en los estados del sur en los Estados Unidos de América (Archbold, 2013¹¹)

integrado en la Guardia Civil. Su misión fundamental era la lucha contra el contrabando (Morales, 1988).

¹¹ Se trataba de patrullas de civiles, tipo milicia, que vigilaban que los esclavos no escapasen de las propiedades a que pertenecían y que respetaran las normas establecidas por los propietarios. Los integrantes de las patrullas eran hombres libres. El nombre de las patrullas viene de su finalidad: controlar a los esclavos, aunque también, eventualmente, podían llevar a cabo funciones de represión de la delincuencia. De hecho, estas patrullas habían formado parte originariamente de las milicias coloniales, organizadas por los gobernadores para

muestran esta idea de organizaciones voluntarias sin estructura estable y que se ponen en marcha o quedan aletargadas en función de las circunstancias. Incluso no era infrecuente que la propia policía pública pudiera recabar la colaboración de estos grupos en casos concretos. Aunque no sea una fuente científica, es una escena reiterada en la filmografía americana del género *Western* como los *sheriffs* recababan el apoyo de ciudadanos voluntarios para perseguir delincuentes o para proteger las poblaciones. Aunque se trata de ficción, hay que pensar que existe una alta probabilidad de que la reiteración de estas escenas cinematográficas tuviera alguna relación con lo que había ocurrido en la realidad. Además, este planteamiento resulta perfectamente coherente con el tenor de la Segunda Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América, que, como recuerda Brotat (2014), establece la necesidad de la existencia de una milicia ciudadana así como el derecho de los ciudadanos a portar armas para garantizar su seguridad. Parece que el propio texto constitucional de los Estados Unidos de América está pensando en la colaboración de los ciudadanos en el mantenimiento de la seguridad.

Así, resumiendo, la aparición de la policía en un sentido moderno, del servicio proveedor de seguridad del que aquí hablamos, está íntimamente ligada al proceso de implantación y desarrollo del Estado (Crawford, 2008), especialmente a su versión liberal, y al proceso de urbanización derivado de la industrialización (Brotat, 2014). Las posteriores evoluciones del Estado irán modificando el sentido, las funciones y el marco en el cuál la policía actúa. En esta dirección Bertaccini (2009) relaciona directamente algunas reformas de los modelos de policía con cambios sustanciales en el modelo de Estado.

mantener la seguridad y reprimir la delincuencia. Según la autora citada la primera patrulla de esclavos de la que se tiene conocimiento sería la de Carolina en el año 1704.

2. Elementos definitorios de las funciones de la policía.

Una vez descritos sintéticamente los orígenes de la policía así como las causas y circunstancias que favorecen su creación como un organismo significativo de control social formal, es conveniente intentar descifrar de manera más concreta que en el epígrafe anterior cuáles son las funciones que la policía lleva a cabo en nuestras sociedades. Se trata de articular una definición funcional de la policía que sirva de marco al presente trabajo. Para decirlo en terminología inglesa, hay que empezar definiendo en qué consiste el *policing*, vocablo que no tiene parangón en la lengua castellana (*policear* podría ser una opción pero se trata de un término inexistente). Parece que ha de ser una empresa sencilla, ya que todo el mundo conoce (o cree que conoce) bien las funciones de la policía y, por tanto, definir las ha de ser una actividad rutinaria y sencilla.

Hay que empezar afirmando que la policía lleva a cabo una función social, ya que “sin sociedad no hay policía” (Loubet del Bayle, 2012, 115), sin una organización social (sea el Estado u otra) no existirá la necesidad de vigilar formalmente, institucionalmente, el cumplimiento de las normas sociales para asegurar la supervivencia del grupo (Kelsen, 1981). Parece evidente pero es bueno recordarlo porque esta relación intrínseca entre policía y sociedad ayudará a comprender el sentido de los modelos de policía.

Posiblemente la mayoría de la ciudadanía relacionaría la actividad policial con la lucha contra la delincuencia. Esta parece ser la finalidad que motivó en su día la creación de la Policía Metropolitana de Londres, según la criminología calificada de oficialista (citada por Reiner, 2000), y de las policías alemanas (Boldt y Stolleis, 2012). Los nuevos suburbios londinenses y de las ciudades alemanas, crecidos en forma de aluvión como consecuencia de la revolución industrial habría reunido, según esta versión, a gente de mal vivir, de costumbres depravadas y proclives al delito que ponían en peligro la seguridad de la sociedad en su conjunto (o, si se quiere, de las clases bienestantes). En realidad, la lucha contra la delincuencia (prevención y represión) es un elemento omnipresente en las funciones de la policía. Incluso hay, como se

verá, modelos de policía que la preconizan como prácticamente la única función de la policía, como su gran misión. Sin perjuicio de dejar para capítulos posteriores una reflexión más en profundidad sobre la relación objetiva que se puede establecer entre la policía y la delincuencia, se puede ya afirmar que, como mínimo, no es la única función de la policía. Para muchos, entre los que se encuentran Bayley (2005) y Newburn (2007), es una función que en ningún caso supera el 20% de las actividades policiales. Según estos autores la situación descrita en el proceso de creación e implantación de las policías modernas se habría mantenido hasta nuestros días. La policía se dedicaría aún predominantemente a patrullar los espacios públicos en un uniforme que los distingue de la ciudadanía, velando por la armonía y el cumplimiento general de las normas. Bayley (2005) se basa en una investigación empírica llevada a cabo algunos años atrás en 28 organizaciones policiales de cinco países occidentales. Destaca el hecho de que el porcentaje de personal policial atribuido a las unidades o divisiones de investigación sólo llega al 20% en el caso de Japón, siendo inferior en los otros cuatro países estudiados (Australia, Inglaterra y País de Gales, Canadá y los Estados Unidos de América). El estudio tuvo en cuenta también las tareas concretas que llevaban a cabo una vez asignados a un servicio o unidad en particular. Es decir, el estudio contemplaba no únicamente la función genérica de la unidad o servicio a la que los efectivos eran asignados sino las tareas concretas que llevaban a cabo en ellas. Anteriormente una encuesta llevada a cabo en los años setenta del siglo pasado entre policías municipales de los Estados Unidos también se concluía que el personal uniformado, que no lleva a cabo tareas de investigación criminal (o lo hace de manera ocasional y superficial) constituye un promedio del 86,5 % del total de los efectivos policiales (Bittner, 2005). Newburn (2007) a partir de los datos de la *British Crime Survey*, constata que sólo un 18% de los contactos entre el público y la policía tienen su razón de ser en algún hecho delictivo, aunque el mismo autor reconoce que en los últimos años se ha incrementado el acento en la lucha contra el delito en las actividades de la policía.

Es decir, según la criminología dominante, la investigación criminal no constituye la dedicación principal de la policía, ya que la mayoría de las

actividades policiales todavía están destinadas a garantizar el orden y la tranquilidad, sobre todo en los espacios públicos, funciones que también pueden calificarse como de seguridad ciudadana. El mantenimiento del orden, de la tranquilidad o de la seguridad ciudadana no excluye la prevención y persecución del delito, ya que en el curso de la patrulla se pueden prevenir delitos e identificar y detener delincuentes, pero incluye muchas más tareas y funciones. Cuántas y cuáles es difícil determinarlo de manera definitiva, ya que no están en ningún caso bien definidas. Resulta evidente que la vigilancia del cumplimiento de la normativa administrativa está entre ellas, cosa que ya desorbita el ámbito de actuación si se tiene en cuenta la vasta producción normativa de nuestras sociedades y la actuación intensiva que se requiere de la policía en ámbitos como la seguridad viaria. Pero esto aún no completa el elenco de funciones y tareas policiales.

La policía tiene también funciones asistenciales sobre la ciudadanía entre las cuáles hay que integrar, como mínimo, aquellas que ha de llevar a cabo en caso de situaciones de accidente o emergencia para garantizar la protección de las personas afectadas. También entra en la concepción moderna de la policía que sea requerida para intervenir en conflictos entre ciudadanos y grupos, con independencia de que se hayan producido delitos o no. Por todo ello las definiciones que la criminología ha aportado para definir la función de la policía son genéricas, referidas a amplios bloques materiales de actuación o son vagas con alguna coetilla o cláusula residual que intenta incluir todas aquellas funciones que la policía lleva a cabo y que son de difícil clasificación.

Dominique Monjardet (1996) define como funciones policiales típicas el mantenimiento del orden, la investigación de delitos y el mantenimiento de la seguridad pública o ciudadana. Se refiere a la policía de orden público, a la investigación y a la función de patrulla. Reiner (2000, 1) parece seguir esta línea al afirmar “La policía se define primariamente como un cuerpo de agentes que patrulla en los espacios públicos con uniforme azul con un mandato amplio de controlar el delito, mantener el orden y algunas funciones sociales negociables”, pero ya incluye matices cualitativamente importantes. El hecho

de calificar el mandato como *amplio* quiere dar la idea de *indefinido* y *genérico*, cosa que implica un cierto cuestionamiento del mismo. La coletilla final *algunas funciones sociales negociables* nos abre el cajón de sastre de las funciones de policía, ya que da la idea de indefinición y de variabilidad, pues aquello que es negociable puede variar en función del tiempo y el lugar. En nuestro contexto, Torrente (1997, 117) va mucho más allá que Reiner y define la función que la policía lleva realmente a cabo de la siguiente manera:” La policía aparece en situaciones donde se quiebra el orden social, la equidad, la paz o los derechos de un ciudadano”, con lo cual le otorga unas funciones mucho más amplias y difusas, de más difícil concreción. Hay dos elementos que tienen mucha influencia en la dificultad de concretar con detalle las funciones que son real y genuinamente propias de la policía.

En primer lugar, tiene una gran relevancia en la extensión de su ámbito de actuación el hecho de que puede hacer efectivo el poder coercitivo del Estado si se dan las circunstancias legales para llevarlo a cabo. Este es un hecho diferencial muy relevante: la posibilidad de utilizar la fuerza física e incluso armamento de diverso tipo para hacer cumplir la ley. Bittner (1970) cree que es el signo más distintivo de la función policial, el que condiciona todas las funciones policiales, y no deja de tener una buena parte de razón. La policía es requerida en muchos contextos no tanto por su competencia (tanto desde el punto de vista legal como profesional) para solucionar el problema planteado, como por el hecho de que si alguien rehúsa seguir la solución más razonable o quizás la única posible, la simple presencia de un agente de una organización que puede utilizar legítimamente la fuerza para imponer el cumplimiento de la salida razonable o adecuada al conflicto puede ser un elemento muy convincente que supere los obstáculos previos. Es el caso de pequeñas discusiones y conflictos entre vecinos, provocados por desavenencias sobre, pongamos por caso, el uso de los espacios públicos. La presencia de la policía para intentar resolver el conflicto puede favorecer una solución mínimamente consensuada sin utilizar la coacción, simplemente con su intervención y la conciencia de las partes implicadas de que podría recurrir a la imposición de una solución de manera coercitiva. Esta potestad policial de utilizar la fuerza en caso de no conseguir el cumplimiento voluntario de una norma, orden o

acuerdo marca mucho las intervenciones policiales. Una situación similar la encontramos en las circunstancias que rodean un accidente, un desastre natural o provocado por la actividad humana. Un requisito fundamental para afrontar el incidente en estos supuestos es ordenar los flujos de personas y proteger los objetos y propiedades de manera adecuada, pero es muy posible que las personas implicadas estén alteradas por el incidente y les falte la calma necesaria para llevar a cabo los movimientos y acciones más adecuados en el contexto. La presencia de la policía indicando el camino a seguir de manera preceptiva suele ser un elemento convincente (aunque legalmente otros cuerpos, como los bomberos, también pueden imponer medidas coercitivas en estos contextos).

La policía, de todas maneras, aunque disponga de la posibilidad de usar el poder coactivo del Estado, no utiliza la fuerza de manera sistemática. En una sociedad democrática, la policía intenta resolver los incidentes que afronta, en el marco de la legislación vigente, recurriendo a la coacción sólo en el caso que todos los recursos previos (conversación, argumentación, uso de técnicas de mediación y comunicación, alguna amenaza velada del uso de la fuerza o de restricción de derechos) no hayan favorecido una solución pacífica (Bittner, 2005; Loubet del Bayle, 2012). Es decir, no se corresponde con la realidad la imagen de la policía utilizando la fuerza de manera cotidiana y continuada. Afortunadamente, en nuestras sociedades la policía recurre raramente al uso de la fuerza para conseguir conductas respetuosas con la normativa y para el mantenimiento de la seguridad. Pero la posibilidad de recurrir a esta *ultima ratio* está ahí y eso cuenta mucho (Bittner, 1970; Reiner, 2000). Es cierto que hay otros cuerpos o servicios que pueden recurrir al uso de la fuerza como el ya visto de los bomberos o el personal que trabaja en instituciones penitenciarias o psiquiátricas, pero siempre nos referiremos a entornos o situaciones concretas y limitadas, mientras que la policía tiene esta potestad en todos sus ámbitos de actuación, como muy bien señala Bittner (1970).

Es importante recordar que el empleo de la fuerza por parte de la policía (y de cualquier otro agente público o privado) está necesariamente limitado en entornos democráticos a la concurrencia de los elementos que legalmente se

requieren para su ejercicio legítimo (Behr, 2006). También es cierto, que, aunque la posibilidad del recurso a la fuerza marca mucho la función policial, no explica todas sus funciones, ya que deja fuera las asistenciales, que no son pocas, y las puramente administrativas (Loubet del Bayle, 2012). Así, por ejemplo, en algunos países occidentales (España entre ellos), la policía es responsable de la emisión de documentos de identidad o de permisos de tenencia de armas, función para la cual ser depositario de la potestad coercitiva del Estado no tiene relevancia alguna. Tampoco lo es para las funciones de información o de asistencia a la ciudadanía.

A pesar de que estas matizaciones son acertadas y muestran como hay funciones policiales que no tienen relación con la posibilidad de usar la legítima coacción estatal sobre el ciudadano, ésta sigue siendo muy relevante en la función policial. Liebl (2007) define la policía como una cabeza de Jano, con dos frentes: una la seguridad del ciudadano y otra la depositaria del monopolio estatal del uso de la fuerza, cosa que puede llevar a que en el mismo contexto deba proteger y agredir (en el sentido de usar la fuerza sobre él) a un mismo ciudadano. No le falta razón a Liebl, aunque el ejemplo que pone podría mejorarse. Afirma que la policía ha de proteger a un manifestante de que le roben (hurten) la cartera mientras lleva a cabo la manifestación, pero lo puede tener que rociar con la manguera o el cañón de agua correspondiente si se dan los requisitos para proceder a la disolución de la manifestación. Parece difícil imaginarse que durante una manifestación *complicada* los efectivos policiales estén mínimamente atentos a los hurtos de cartera de los que los manifestantes puedan ser objeto. Un ejemplo más claro, o, al menos, más realista, sería el de la persona que presuntamente ha cometido un delito y que, en condición de detenida, es conducida por la policía a sus dependencias para llevar a cabo las diligencias oportunas, y en el camino diversos ciudadanos intentan agredirla por desaprobar su conducta. Parece éste un ejemplo más ajustado a la realidad: la policía utiliza la fuerza contra el presunto delincuente (para detenerlo y trasladarlo) pero lo protege de ataques ilegítimos de terceros, con lo que la cabeza de Jano se muestra de manera más evidente.

Un segundo elemento que posibilita mucho el desbordamiento del ámbito de actuación de la policía es el hecho de que es el único servicio público estatal que está operativo las veinticuatro horas del día, 365 días al año, con competencias generales en seguridad y mantenimiento del orden (Feltés, 2014b; Fernández e Yñiguez, 2014; Guillén, 2012; Medina 2011; Newburn, 2007). Existen otros servicios públicos que están permanentemente activos, pero únicamente en ámbitos muy restringidos (por ejemplo, urgencias médicas y hospitalarias y jueces de guardia). Es éste un factor de mucho peso, ya que favorece el hecho de que el ciudadano recurra a la policía cuando hay una anomalía de cualquier tipo, preferentemente en los espacios públicos, se necesita alguna intervención pública y el único servicio de guardia es la policía, que, recordemos, además, puede emitir órdenes e instrucciones que van acompañadas de la amenaza de cumplimiento coactivo en caso de no cumplirse sus instrucciones de manera voluntaria (Bittner, 1970). En este contexto una farola con la lámpara rota, con los cristales esparcidos en el suelo a su alrededor, una valla de una obra que ha caído en medio de la calzada, un animal muerto en la vía pública en proceso de descomposición, un enfermo mental que se vuelve agresivo, un señor cuya esposa se ha caído por las escaleras resultando herida y no tiene a mano el número de los servicios de emergencia médica, pueden generar una demanda de servicio a la policía, por ejemplo, un sábado por la tarde. ¿Son tareas que atañen directamente al núcleo de la función policial y que no puede ser desempeñadas por ningún otro servicio? La respuesta ha de ser necesariamente negativa, ya que los servicios públicos que podrían solucionar los incidentes de manera más efectiva son otros, pero hay razones para revertir esta respuesta:

- La policía es el único servicio público operativo en el momento.
- Son casos que pueden generar peligro para las personas y bienes y la policía tiene potestad para tomar las medidas provisionales de seguridad necesarias (proteger o cerrar los lugares peligrosos para que los ciudadanos no puedan acceder u ordenar la retirada de la vía pública de los elementos peligrosos).

Si, como apunta Yñíguez (2008, 231), la policía es “una institución que garantiza la cohesión y el correcto funcionamiento de la sociedad” parece razonable que la policía atienda, aunque sólo sea en primera instancia, el tipo de incidencias que se acaban de describir.

Se puede añadir también un tercer elemento más político o simbólico, pero no por ello menos relevante, y que influye notoriamente en la percepción de seguridad de la población en los estados modernos: la necesidad de garantizar la presencia de un organismo público, del Estado, que interviene cuando algún incidente perturba el orden ciudadano o la paz y tranquilidad públicas¹², cuando tiene lugar lo que Goldstein (1979) califica como problemas residuales de la sociedad. La tranquilidad que produce en el ciudadano saber que siempre hay alguien ahí que, en nombre del poder público, atiende su llamada y toma las medidas necesarias para el restablecimiento del orden en un sentido amplio. La policía constituye un vínculo relevante entre el Estado y los ciudadanos (Walker, 2008)

Todos estos factores facilitan que la policía haga en la práctica funciones públicas residuales, que garantizan la presencia del poder público cuando el resto de los servicios no están operativos. Es lo que Vollmer (1936, 150) califica de *servicio general* que incluye aquella miscelánea de obligaciones que nunca han sido claramente definidas pero que en los documentos policiales de la época se calificaban como *Miscelánea de quejas del público*. La categoría miscelánea incluía cualquier queja que no pudiera ser derivada a otro departamento público. Esta extensión de la intervención policial en incidentes y problemas que escapan a sus capacidades y ante los cuáles no pueden frecuentemente dar una respuesta eficaz, ya que la policía no posee los recursos para resolverlos y no puede garantizar que los servicios competentes los acaben realmente resolviendo (Fernández Justes, 2008), puede ser una fuente importante de frustración que contribuya a ese cinismo policial que una parte importante de la criminología (Manning, 2005) ha identificado como

¹² De hecho el Estado también utiliza la policía para mantener su presencia en el territorio. Es el caso muy claro del despliegue territorial originario de la *Gendarmerie Nationale*, que pretendía, principalmente, hacer visible la presencia y el poder del estado francés en el territorio (Loubet del Bayle, 2006).

componente ineludible de la denominada cultura policial. Si ya incluso ante sucesos claramente criminales los profesionales de la policía pueden considerar que la fuente del problema escapa a su capacidad de acción, en el ámbito de las competencias residuales esta sensación suele ser aún mayor, se pone aún más en evidencia que la policía tiene como gran misión no explicitada dar alguna respuesta ante incidentes que no muestran más que el fracaso de los mecanismos formales de gobierno y administración de nuestras sociedades.

La evolución de las sociedades occidentales en las últimas décadas ha favorecido la ampliación desorbitada de las funciones policiales en el ámbito de la competencia residual. Como de manera diáfana describe Loubet del Bayle (2012) la clara disminución de los elementos internos y societarios de control de las conductas de los ciudadanos han provocado el recurso a la policía cuando en tiempos ya un poco lejanos la autodisciplina de los ciudadanos o el control social informal (pero muy estricto) de la ciudadanía (o de algunos de sus miembros) hubiera resuelto los problemas sin que llegaran al conocimiento de la policía. Muchas de las situaciones que requieren la actuación de la policía, son fruto de un cierto abandono por parte de los ciudadanos tanto de sus obligaciones morales personales (la necesaria omisión de conductas que son lesivas para terceros y, en algunos casos, para uno mismo), como de la exigencia del respeto de esas pautas de conducta social cuya infracción en los espacios públicos perjudica a terceras personas (Fernández Justes, 2008). En el primer caso un ciudadano no ensucia una pared porque cree que no debe hacerlo y en el segundo recriminaría a un tercero que ensuciara una pared sin ningún derecho a hacerlo. Tanto un aspecto (interno) como el otro (externo) vendrían a integrar lo que frecuentemente se denomina en nuestros días como civismo. La exigencia para sí y para terceros que debería tener un ciudadano con espíritu cívico, cosa que no sería más que velar por la supervivencia y la continuidad de la vida en común, de la ciudad. No parece haber duda que la aplicación y la exigencia de este tipo de normas cívicas informales ha descendido en las últimas décadas (Guillén, 2012; Loubet del Bayle, 2012) por razones que aquí no es el caso de tratar de manera detallada, pero que incluirían la gran movilidad cotidiana de la población, el cambio de modelo

familiar, la crisis de la influencia de las iglesias, un creciente individualismo y la gran mezcla de población con orígenes culturales diversos (Brotat, 2014). En resumen, la falta de capital social que facilite los controles informales ha facilitado lo que alguna escuela califica como *desorganización social* (citado por Medina, 2011, 265). Pues bien, muchos de los incidentes residuales causados por esta desorganización social que la policía atiende de manera cotidiana, como una farola rota con los cristales esparcidos por el suelo, un animal muerto en la calle, una discusión por un aparato de radio con el volumen muy alto o una disputa entre jóvenes en una plaza pública, unas décadas atrás se hubiera solventado con la intervención de los vecinos que hubieran recogido los cristales, el animal (quizás no con todos los requisitos higiénicos), habrían llamado la atención al vecino ruidoso o habrían advertido a los jóvenes que avisarían a sus padres si no remitían en su enfrentamiento. La falta de referentes y de relaciones en la sociedad, así como la posibilidad de recibir respuestas airadas, por desconocimiento personal entre los vecinos, provocan que la policía acabe recibiendo solicitudes de intervención en estos casos, que ha de atender porque afectan la buena convivencia por la que debe velar la policía (Martín, 1990).

En cambio, la intervención de la policía, sobre todo si debe utilizar, en última instancia, la fuerza, aunque sea mínima, contra el vecino ruidoso que se acalora en la discusión o el joven desafiante e insolente, puede resultar contestada ya que acaba incidiendo en ámbitos muy cotidianos, incluso íntimos, si se quiere, en los que el uso de la coacción pública puede parecer exagerado, desproporcionado, sobre todo porque con frecuencia en muchas de estas situaciones nadie tiene toda la razón ni nadie es totalmente culpable y el desvalor de las acciones no es grave. Posiblemente el joven que rompió la farola con la pelota se asustó y no recogió los cristales, el vecino quejoso del ruido también se excede de vez en cuando con su aparato de televisión o simplemente el vecino ruidoso es duro de oído, y los jóvenes que se han peleado vienen excitados de una competición deportiva informal que acaban de llevar a cabo y al día siguiente todo estará olvidado. Son situaciones en que la intervención de la policía usando la fuerza si es necesario, ampliamente justificada y sin contestación en el caso de un homicidio, unas lesiones, un robo

en interior de domicilio o de vehículo o una alteración grave del orden público, puede provocar contestación, herir muchas susceptibilidades y acabar dañando seriamente su imagen.

De todas maneras, con alguna perspectiva histórica, la situación actual que insta a la policía a intervenir en aspectos anteriormente resueltos por la comunidad no sería muy diferente de la que dio lugar a la aparición de las policías modernas en el siglo XIX. El amortiguamiento de los controles informales demanda la implantación de controles formales para mantener las conductas dentro de límites socialmente tolerables. Así, la desaparición de las antiguas comunidades que garantizaban la seguridad de manera autónoma, a causa de las dinámicas sociales provocadas por la industrialización y la urbanización, hizo necesaria la aparición de la policía, en principio formalmente orientada a la lucha contra la delincuencia, en la práctica al control de los espacios públicos. Una nueva disminución de los controles sociales informales aún existentes hace pocas décadas, vuelve a hacer necesaria la formalización un mayor número de controles y que la policía se haga cargo de ellos. El problema de fondo es que para muchos se da un problema de proporcionalidad y, en consecuencia, de legitimidad. La policía interviene ante infracciones muy leves y puede, sobre todo si su intervención causa reacciones airadas e incluso violentas, acabar utilizando la fuerza legítima del Estado en asuntos menores, circunstancia que puede ser desaprobada por una sociedad muy refractaria al uso de la violencia, aunque sea por parte del Estado y de manera adecuada desde el punto de vista del Derecho. Además esta extensión continuada, persistente y sin límites de la función policial a ámbitos propios de los controles informales puede acabar provocando el desbordamiento de los servicios policiales y poniendo en evidencia que los poderes públicos no pueden suplantar todos los controles sociales necesarios para mantener la seguridad (Crawford, 2008).

Precisamente esta extensión del ámbito de intervención de la policía a ámbitos tradicionalmente propios del control societario, nos lleva a analizar una característica en el marco de la cual la policía ha de llevar a cabo sus funciones, la comprensión de la cual es necesaria tanto para entender el

ejercicio de la función policial como para poder organizarla de manera adecuada. La policía se mueve, actúa, en el marco de conflictos, de controversias, de posturas enfrenadas (Bittner, 1970), en situaciones que, como se acaba de ver, son consecuencia de defectos estructurales de la sociedad. En sus intervenciones, si no consigue una adecuación normativa de la conducta de los ciudadanos implicados, puede tener que usar la fuerza contra aquellos que se resisten a cumplirla, actuación que será necesariamente vista como un mal por los sujetos pasivos (Kelsen, 1934/1981). Se ha visto ya que para algunos ésta es precisamente la característica más distintiva de la policía. Reiner (2000, 9) lo explica con claridad: “Habría que tener en cuenta, sin embargo, que hay límites inherentes a la legitimación de la policía en cualquier sociedad. Como la policía centra su actuación en la resolución de conflictos a través del uso de los poderes coercitivos del Derecho Penal, teniendo la posibilidad de recurrir en última instancia al uso de la fuerza, hay en la mayoría de intervenciones policiales alguien contra el que se actúa. En este sentido los policías son tratantes y dispensadores de productos negativos y nunca pueden reclamar amor universal”. Es decir, este ejercicio de potestad estatal en marcos controvertidos genera tensión y, frecuentemente, contestación. Dado que las actuaciones de la policía tienen lugar mayoritariamente en lugares públicos y son muy visibles, en los casos en que las posturas sobre los problemas de fondo están muy enconadas, la intervención policial está condenada a ser, cómo mínimo, cuestionada (Klockars, 2005a; Reiner, 2000; Vollmer, 1936). Éste es un contexto en el que los profesionales de la policía se mueven con alguna dificultad, ya que en muchos casos no ven la manera de conseguir una salida airosa, cumpliendo adecuadamente con sus funciones sin generar contestación. Por todo ello, los modelos policiales intentarán mostrar siempre la neutralidad y/o el carácter técnico de las intervenciones policiales, pretendiendo que persiguen una aplicación objetiva de la ley, para poder sacar a la policía del atolladero de la contestación social. Es un intento comprensible pero vano, ya que, por mucho que se pueda justificar que la policía sólo actúa en cumplimiento de directrices marcadas por la ley, por el saber, por instrucciones de los órganos legítimamente elegidos o a solicitud de parte de la población, en casos en los que no hay un consenso social sobre el tema de fondo, la intervención policial

difícilmente se libraré de la polémica. Incluso, como hemos visto que señalaba Kelsen, aunque exista este consenso muy frecuentemente los ciudadanos no ven con buenos ojos la aplicación de la ley en sus propias carnes y suelen mostrar descontento cuando la policía lo hace. Skolnick (2005, 268-269) cita a un policía entrevistado en un estudio que afirmaba “Como policía mi problema más serio es convencer al público en general sobre la dificultad y la necesidad de un servicio de policía para todos. Parece haber una actitud de “la ley es importante, pero se aplica a mi vecino, no a mi”. En esta línea, Manning (2005, 197) hace una reflexión relevante con respecto a la relación del ciudadano con la ley que explica la reacción de una parte del público cuando es objeto de su aplicación coactiva: “El ciudadano no vive de acuerdo a un marco legalista; define sus actos de acuerdo con un código moral o ético que le ha proporcionado su familia, su religión, su clase social. Para la mayoría, la aplicación de la ley es una especie de interferencia en sus asuntos privados”. En consecuencia, la polémica y un cierto grado de disconformidad con las actuaciones policiales de aplicación coactiva de la ley, parecen, pues, estar garantizadas. Esta polémica será más grave cuanto más concurren dos elementos:

- Un consenso social muy bajo, muy débil, que se compartan pocos valores, que haya códigos de conducta y de vida diferentes, o, llevado al extremo, que una parte de la población imponga unos valores y normas a la otra y que la policía tenga el papel de mantenedora de esta situación de dominio.
- Un grado aceptable de libertad de expresión, que permita exteriorizar el descontento o la disconformidad sobre la acción policial.

Si hay un cierto grado de libertad y desavenencias profundas sobre cuestiones básicas de la convivencia, las actuaciones policiales van a estar frecuentemente en el ojo del huracán y la policía va a ser objeto de una fuerte presión, incluso con dificultades para intervenir en ciertas zonas (Skolnick, 2005). Pero en caso de que no haya suficiente libertad, entonces la cuestión se convertirá en una cuestión de fuerza, ya que la contestación fácilmente se transformará en violencia, que puede ser un peligro no ya para la policía, sino

para el sistema político. Actuaciones contundentes de la policía en crisis políticas relevantes pueden acabar con levantamientos que provoquen cambios de régimen. Los incidentes en Ucrania en los últimos meses de 2013 y los primeros de 2014 así lo demostraron de manera muy explícita. Las llamadas *primaveras árabes* en el norte de África de los años anteriores también apuntan en la misma dirección. Es cierto que en todos estos casos subyacían conflictos políticos profundos, pero una actuación policial contundente, con un uso profuso de la fuerza puede ser vista como una plasmación de la injusticia del régimen y servir de espoleta a movimientos de más alto calado y más profundas consecuencias.

En las sociedades modernas con un mínimo contenido democrático la policía ha de afrontar una cierta contestación de sus intervenciones y ha de saber vivir con ello, explicando y justificando sus actuaciones tanto como sea posible, pero afrontando que es previsible que haya ciudadanos o grupos que no queden satisfechos, y que hay que seguir trabajando con ellos porque siguen siendo ciudadanos. Las intervenciones de la policía en Inglaterra contra los mineros en los años 80 del siglo pasado o contra los movimientos de los indignados y la plataforma de afectados por la hipoteca en España en la segunda década del siglo XXI son buenos ejemplos de la dificultad de la policía de actuar de manera incontestada en conflictos sociales agudos. Resume muy bien la actitud con que la policía tendría que afrontar esta potencial conflictividad de sus actuaciones las afirmaciones de una policía de 26 años miembro de una *Bereitschaftspolizei* (unidad de orden público alemana) y que Behr (2010, 69) reproduce. La joven policía afirma que ellos (la policía) en ningún caso actúan con ánimo discriminador, eligiendo grupos específicos como objeto de sus intervenciones, especialmente las que implican un mayor uso de la fuerza, que no, que de ninguna manera lo hacen. Sin embargo, afirma también que saben que es posible que el público haga este tipo de interpretaciones de sus intervenciones y que han de aceptar que sea así, que no pueden cambiarlo.

El reconocimiento de la hipotética contestación que las intervenciones policiales pueden generar hace muy recomendable, como muy bien apunta

Frevel (2010), que la policía lleve a la práctica el poder de coacción del que es depositario de manera contenida. Posiblemente ello no evite la controversia, pero puede ofrecer legitimidad, sobretodo en el caso de conflictos menores o en contextos muy refractarios a la policía. En todo caso, la policía ha de asumir esta conflictividad a la hora de planear y ejecutar sus actuaciones y, principalmente, a la hora de explicarlas a la ciudadanía. En primer lugar, ha de tener presente la controversia que pueden originar y sopesarla a la hora de tomar la última decisión sobre como proceder ante una situación particular, buscando todo tipo de alternativas, que pueden incluir la intervención de otros actores, cuando se trate de conflictos muy enconados en que la contestación puede ser tan grave como el problema al que la policía hace frente. Una segunda opción será mesurar mucho el uso de la fuerza. Ahora bien, si estas alternativas se muestran inefectivas y el conflicto amenaza la seguridad la intervención será inevitable y la controversia posterior también.

No son los conflictos sociales la única fuente de contestación contra las actuaciones policiales, la intervención policial sobre individuos particulares puede resultar conflictiva en ámbitos en que el ciudadano tiene dificultad para comprender el sentido de la actuación policial, o, lo que es lo mismo, el riesgo implícito en su acción (la del ciudadano) objeto de la intervención policial. Es el caso paradigmático de la policía de tráfico en que, además, el ciudadano ve afectado (notablemente en los últimos tiempos) su bolsillo a causa de la denuncia policial y, excepto en los casos de que haya habido un riesgo claramente percibido de accidente, el ciudadano tiende a creer que si no fuera objeto de denuncia la seguridad viaria no se vería en absoluto perjudicada. Es el caso de las denuncias por aparcamiento en zona prohibida o por circular por encima de la velocidad permitida en lugares o a horas en que el tráfico es escaso o inexistente.

Finalmente, una función instrumental cada día más importante en el desempeño de prácticamente todas las tareas policiales, a la que por su trascendencia hay que hacer referencia, es la gestión de la información. Ericson y Haggerty (1997) sitúan ésta como la función nuclear de la policía en nuestros tiempos. La policía acumula y tiene acceso a cantidades inmensas de

información que, con los nuevos recursos tecnológicos, puede procesar en múltiples direcciones en brevísimos espacios temporales. En cuestión de segundos la policía puede saber, entre otras cosas, si una persona tiene antecedentes policiales, si ha sido denunciada su desaparición o si tiene algún vehículo a su nombre y si éste está asegurado. Puede además agrupar geográficamente los delitos en que las víctimas han sido menores, mujeres o personas de más de 65 años. Si han desarrollado aplicaciones para promover la comunicación con los residentes en determinadas zonas o para promover la protección de los menores, pueden incluso almacenar numerosos datos sobre la población o los incidentes de todo tipo que tienen lugar o en un determinado territorio o sobre los menores. Pueden también disponer de miles de horas de filmaciones de los cada día más numerosos sistemas o circuitos de videovigilancia, no sólo de los que están bajo su titularidad y supervisión sino de los gestionados por la seguridad privada en caso de que las necesiten para una investigación¹³. La gestión adecuada de esta información puede ser extremadamente útil para las tareas estrictamente policiales. Por ejemplo, la activación de las alarmas en los casos que pueden presentar indicios de violencia doméstica o de género depende de la adecuada gestión de la información que la policía posee sobre las circunstancias en que la víctima se encuentra o sobre las actividades del presunto agresor. La activación de los procedimientos destinados a detener a un presunto miembro de un grupo terrorista que puede estar a punto de cometer un atentado también depende de un buen manejo y gestión de la información, con alto riesgo de un fracaso estrepitoso, con relevancia pública, en caso de cualquier error en el procesamiento de aquella información.

Además, la gestión de esta información puede ser un instrumento crucial hacia el exterior, ya que puede ser utilizado para conseguir la aquiescencia del público para sus intervenciones y evitar así la contestación, conseguir la colaboración de los ciudadanos e incluso orientar los miedos o la inseguridad

¹³ En algunos casos la integración de la videovigilancia pública y privada se lleva a cabo de manera total. Hace pocos meses el alcalde de Bogotá (Colombia), Gustavo Petro, ha aprobado un decreto (341 de 2014, de 15 de agosto) que integra los circuitos cerrados operados por el sector privado en el sistema de cámaras de videovigilancia gestionado por la policía. La aplicación de este decreto significará que la policía pase de disponer 280 cámaras a 4870 para llevar a cabo funciones de vigilancia en diversos espacios de la ciudad.

de éstos (Ericson y Haggerty, 2005). La difusión que se da a los datos sobre vehículos robados, sobre menores desaparecidos o sobre robos en domicilios y la manera en que se haga puede influir en la percepción de seguridad de los ciudadanos, en sus conductas en relación a determinados delitos o problemáticas así como en la predisposición de aquellos a colaborar con la policía.

La importancia de la información en la función policial tampoco se limita al uso que ella pueda hacer de la misma, sino que también es muy relevante la información que la policía elabora para otras instituciones o agencias externas. Por ejemplo, las compañías aseguradoras solicitarán a la policía detalles sobre casos de accidentes de tráfico o de robos en domicilio para determinar si el caso está cubierto por la póliza que suscribió el ciudadano afectado por cualquiera de estos incidentes. Los organismos administrativos encargados de autorizar ciertas actividades (espectáculos, eventos deportivos, seguridad privada) solicitarán informes policiales para decidir sobre la conveniencia de la autorización. Las autoridades con potestad para prohibir manifestaciones que presentan un riesgo probable y concreto para el orden público o para ordenar la modificación de su horario o recorrido o cualquier otra de las circunstancias relacionada con ellas también solicitarán un informe a la policía, que incluirá, entre otras cosas, saber si anteriores eventos convocados por los mismos organizadores o con la misma finalidad presentaron incidentes, se produjeron daños contra el patrimonio público o privado, si hubo enfrentamientos con la policía y si hubo detenidos.

Muchos supuestos que pueden implicar la activación de planes de protección civil pueden muy fácilmente ser conocidos en primer lugar por la policía, por su ya mencionada omnipresencia temporal. La información que la policía transmita y el momento en que lo haga serán cruciales para la correcta activación de todos los dispositivos de protección civil. La lista de ejemplos podría ser interminable. Ericson y Haggerty (1997) llegan a afirmar que en nuestros días la función de control social que la policía lleva a cabo se centra mucho más en el ordenador y el manejo de información que en la calle y la

detención de ciudadanos delincuentes¹⁴. Es necesario, pues, reconocer que la gestión de la información es una función instrumental de la policía que ocupa una parte importante de sus horas de trabajo y que tiene una gran trascendencia no sólo para el cumplimiento de sus objetivos, sino también los de otras agencias tanto públicas como privadas. Curbet (2009) pone también mucho énfasis en la gestión policial de la información y lo relaciona con el creciente proceso de internacionalización de la función policial. La cooperación policial internacional se basa fundamentalmente en el intercambio veloz y preciso de la información relevante para la seguridad. Sólo será posible una eficaz cooperación internacional cuando la policía sea capaz de tratar de manera adecuada y eficaz la información de la que dispone y transmitirla al actor policial que esté en mejores condiciones de afrontar el problema en el tiempo oportuno y con los detalles necesarios para intervenir con posibilidades de éxito. Esta necesidad tendrá, por otra parte, que superar la tradicional resistencia de las organizaciones policiales a compartir la información que poseen (Bowling y Sheptycki, 2012).

Recapitulando, se puede concluir que la policía lleva a cabo una función social de control formal que tiene como finalidad el mantenimiento del orden, que implica tanto la prevención y la persecución de los delitos, la supervisión del cumplimiento de la normativa administrativa relacionada con la seguridad que le sea atribuida (con especial relevancia de la relativa a la seguridad viaria), la intervención en caso de conflictos que amenacen la convivencia, así como cuando se produzca cualquier anomalía que altere la tranquilidad o ponga en peligro la vida de personas, bienes y otros derechos que requiera la presencia de una agencia del poder público. Para el desempeño de estas funciones la policía puede hacer uso legítimo de la fuerza en caso de no

¹⁴ Concretamente afirman Ericson y Haggerty (1997, 41) citando al final a G. Marx: "El énfasis en la vigilancia redirige la ley, la policía y las instituciones de riesgo a inventar continuamente nuevas vías de acceso y distribución del conocimiento. La tarea principal de la policía es cargar el sistema con información interesante que pueda ser recogida posteriormente y distribuida a las audiencias institucionales interesadas. El poder coercitivo da paso a la categorización contingente: 'El tradicional monopolio del Estado sobre la violencia está complementado por nuevos métodos de recogida y análisis de información que incluso lo pueden convertir (el monopolio sobre la violencia) en obsoleto. El control se simboliza mejor con la manipulación que con la coerción, con los ordenadores que con las barras de la prisión, y por filtros remotos invisibles que con las esposas y la chaqueta de fuerza (G. Marx 1988, 220)".

conseguir el cumplimiento voluntario de la normativa o de sus indicaciones por parte de los ciudadanos afectados. En el ejercicio de sus funciones (para su correcta y eficiente ejecución), la policía maneja y administra cantidades crecientes de información relativa tanto a personas físicas como jurídicas, pero, además, en algunos casos la información elaborada por la policía constituye un servicio o producto dirigido a otras instituciones y organizaciones. Es decir, la producción de información sobre diversos aspectos de la seguridad ha pasado a formar parte de la función policial, de los servicios que la policía proporciona, dejando de ser únicamente un instrumento para la realización de sus funciones (Ericson y Haggerty, 1997). Finalmente, el hecho de que la policía en sus intervenciones pueda afectar (legítimamente) intereses de particulares, comporta que sus intervenciones puedan ser controvertidas en sociedades en que los ciudadanos pueden expresar libremente sus opiniones. El ejercicio de la función policial es frecuentemente objeto de discusión en sociedades democráticas.

3. Policía, seguridad y políticas públicas.

La policía como función ha tendido frecuentemente a pretender monopolizar la totalidad del campo material de la seguridad dentro de su ámbito funcional, tendiendo a extender su ámbito de actuación a todas las incidencias que pudieran afectar la paz social interna (Bowling y Sheptycki, 2012). Se ha señalado ya como el término *policía* hacía referencia al buen gobierno de la ciudad o de la cosa pública en un sentido global. Ahora bien, habría que preguntarse si las funciones de la policía como organización coinciden con el ámbito material de la seguridad. La relación entre policía y seguridad no ha sido siempre unívoca y estable, ha cambiado con el decurso del tiempo. Bien, ha cambiado tanto su relación como la definición de cada uno de los conceptos. También es evidente que siempre ha habido una relación estrecha

entre la seguridad y la policía como organización o al menos como ámbito de actuación pública. Como se ha visto, la policía nace, crece y se consolida paralelamente al proceso progresivo de apropiación de los diversos ámbitos de la seguridad por parte de los poderes públicos. Dado que de la seguridad que se trata es de la pública, este proceso de asunción de diferentes espacios relacionados con la seguridad por parte del Estado implica la construcción del espacio material de la seguridad.

La nueva seguridad pública interna, en el marco de un Estado Liberal que predica una intervención mínima, que considera que la sociedad progresa de manera adecuada si el Estado no interviene o lo hace únicamente en la medida que es imprescindible, será considerada como la libertad necesaria para poder actuar sin ser objeto de ataques directos contra las personas y sus derechos, muy especialmente los relacionados con la propiedad. Esta seguridad quedará garantizada con un cuerpo policial que proteja a los ciudadanos e impida que sufran ataques y que persiga a los autores de estos ataques cuando éstos se produzcan para proceder a su detención y puesta a disposición de la justicia, aunque esto último ya se ha visto que inicialmente será más un planteamiento que una realidad (Robert, 2003). Se perseguirán sobre todo aquellos ataques que se produzcan en los espacios públicos, interviniéndose poco en los ámbitos privados. Los incidentes intrafamiliares quedarán en las manos de la familia, que tendrá sus mecanismos para resolverlos (la autoridad paterna normalmente). Así, habitualmente la seguridad pública queda en esta época centrada formalmente, en el discurso, en la lucha contra la delincuencia (Reiner, 2000) y en la práctica en el mantenimiento del orden externo de manera que los ciudadanos puedan llevar a cabo libremente sus actividades y sobre todo que el estatus socio-económico se consolide. Se trata de demostrar que el Estado es capaz de garantizar los mínimos de seguridad para que el sistema (económico) funcione y se reproduzca. Tanto Adam Smith como Beccaria coincidían en afirmar que la función policial en su sentido amplio era nuclear para mantener un orden económico rico y feliz (citados por Bowling y Sheptycki, 2012, 12). Los delincuentes cuando los hay y son detenidos son tratados como seres perversos que no merecen otra cosa que el castigo como justa retribución por sus actos malignos y asociales,

aunque con el paso del tiempo este retribucionismo dará paso a otros planteamientos que empezarán a considerar los factores personales y sociales que favorecen el crimen y que, de alguna manera, mitigan la responsabilidad de sus autores y humanizarán el Derecho Penal.

La evolución del Estado, la construcción progresiva de lo que conocemos como Estado Social (*Welfare State* en su versión inglesa) modificará el contenido de la seguridad y lo hará por dos razones básicas interrelacionadas:

- Una ideológica o conceptual. Como el Estado ya no tiene únicamente la misión de garantizar la libertad interviniendo poco, sino que ha de facilitar las condiciones para que las personas puedan tener unas condiciones de vida dignas que les permitan gozar de la libertad en unas condiciones de cierta igualdad, la seguridad verá aumentado su ámbito de actuación. Además esta evolución lleva a profundizar en el respeto de los derechos que ya se habían reconocido previamente, que ahora son protegidos en más ámbitos y con independencia de las características de las personas o grupos. Este Estado más intervencionista dejará menos espacios a la resolución privada de los problemas de seguridad y el medio en que se producen los delitos será más relevante, puesto que se considerará no ya que la intervención del Estado para modificar el medio es legítima, sino que constituye una obligación. Asimismo las causas de la delincuencia pasarán a un primer plano, al demostrarse muchas de ellas de origen social y estar basadas en desigualdades e injusticias estructurales, se considerará necesario que los poderes públicos las tengan en cuenta e intenten mitigarlas tanto como sea posible. De alguna manera, los desequilibrios sociales que pueden favorecer en ciertos casos la delincuencia se considerarán responsabilidad del Estado. Esta perspectiva, sin embargo, ha perdido intensidad, una vez ha entrado en crisis esta forma de Estado y la vuelta a los planteamientos liberales ha ido limitando nuevamente la responsabilidad del Estado al tiempo que se mira de nuevo al individuo y a los actores privados como sujetos con responsabilidad en el ámbito de la seguridad (Zender, 2006).

- Las instituciones públicas promoverán estudios científicos sobre la seguridad, la fiabilidad de los cuáles será dudosa en un primer momento pero irá mejorando progresivamente. Así, se llevarán a cabo (principalmente en el contexto americano) experimentos empíricos para constatar la eficacia o no de las diversas estrategias policiales de patrulla, sobre la efectividad de las diversas estrategias de prevención del delito. En un intento por conocer mejor las cifras ocultas de delincuencia se pondrán en marcha importantes encuestas de victimización que, además de sacar a la luz un número importante de delitos, pondrán sobre la mesa la importancia de la percepción de la seguridad de los ciudadanos, de la seguridad subjetiva, que influye notablemente en la seguridad, ya que condiciona las conductas que los ciudadanos llevan a cabo (Carrer, 2000; Curbet, 2009; Guillén, 2012). En la Europa continental, el desarrollo de este tipo de estudios será más tardío, pero actualmente empieza a estar asentado¹⁵, aunque de manera irregular, y de manera más débil en los países del sur.

Una cosa y otra llevarán a considerar, por ejemplo, el diseño urbano y el buen ordenamiento y mantenimiento de los espacios públicos como un elemento clave en la seguridad de los ciudadanos que los utilizan (Van Soomeren, 2001). Las políticas de construcción y distribución de viviendas de protección oficial (su ubicación) o el diseño de las redes de transporte público mostrarán una gran influencia en la seguridad posterior de sus usuarios (Gazzola y Longoni, 2001).

Por otra parte, el desarrollo industrial y tecnológico así como el incremento exponencial de la movilidad de la población aumentarán los riesgos incontrolados a los que la sociedad y, en consecuencia, los ciudadanos están sometidos. En este contexto los ciudadanos tendrán que afrontar riesgos y peligros generados por esta globalización tecnológica sobre la cual no tendrán

¹⁵ Di Tacchio (2003) nos habla de una institución muy relevante que ha llevado a cabo una gran contribución al desarrollo del conocimiento y la investigación en el campo de la policía y la seguridad en Francia: el antiguo *Institut des hautes études de la sécurité intérieure*, actualmente refundado con competencias ampliadas a temas de justicia como *Institute national des hautes études de la sécurité et de la justice*.

individualmente responsabilidad ni capacidad de influencia. Como muy bien señala Brotat (2014, 137) en esta nueva sociedad tienen lugar “procesos incomprensibles de los que recibimos las consecuencias sin poder operar sobre las causas”. En el marco de esta nueva sociedad del riesgo (Beck, 1986), la seguridad tendrá mucho más que ver con una gestión socialmente aceptable y sostenible del riesgo (Curbet, 2009) que con los tradicionales ámbitos de actuación de la policía.

Todos estos factores ampliarán el ámbito de las políticas de seguridad mucho más allá de las capacidades del campo de actuación de la policía. Es decir, la seguridad continuará teniendo como actor relevante a la policía pero tendrá un ámbito material que excederá el de este órgano de control formal y necesitará de otros múltiples actores. Las políticas de seguridad no podrán ser únicamente políticas policiales y de justicia penal, aunque tanto unas como las otras continúen teniendo un papel no desdeñable. Como afirma Bernal del Castillo (2013, 291) “las fuerzas de seguridad continúan siendo el principal agente formal de la gestión de la seguridad ciudadana en la vida cotidiana”. Es decir la policía no puede, considerada de manera aislada, hacer frente a los retos actuales de la seguridad, que ha dejado de ser su patrimonio exclusivo (Fernández e Yñiguez, 2014), pero sigue siendo un actor muy relevante. Podríamos, siguiendo a Recasens (2007, 141), definir la seguridad como “el conjunto de requisitos que permiten a los ciudadanos tener una expectativa razonable de poder gozar de sus bienes y derechos en una situación de convivencia social armónica garantizada por los poderes públicos”. Esta garantía requiere de múltiples actores, entre ellos, de manera significativa, de la policía, pero también de muchos otros servicios públicos e incluso de actores privados. Al final, como veremos con más detalle en el capítulo segundo, las conductas de los propios ciudadanos tendrán una notable incidencia en los niveles de seguridad.

Una de las consecuencias de todo este proceso de ampliación, tanto del concepto de seguridad como de los actores intervinientes, de la movilidad de las personas y del nacimiento de internet ha sido el resquebrajamiento de un principio clásico en materia de seguridad: la soberanía estatal en la materia.

Los retos o problemas de seguridad formaban parte de uno de los *Leitmotiv* constituyentes del Estado: el Estado monopoliza el uso de la fuerza para poder eliminar todos los peligros que acechan la seguridad de los ciudadanos. Pues bien, la tan manida y demasiado prolíficamente utilizada globalización de nuestras sociedades ha provocado que los riesgos para la seguridad tengan en muchos casos origen o causas internacionales sobre los que los estados afectados tienen poca capacidad de acción. Así, el desastre ecológico consecuencia de la fuga radioactiva de Chernobyl del año 1986, no afectó únicamente a la República de Ucrania, en aquellos momentos integrada en la extinta Unión Soviética, sino también, de manera imprevisible y aún desconocida, a otros países de Europa y Asia. Nunca se sabrá realmente cuáles fueron todos los efectos de aquella nube radioactiva en los territorios de los estados vecinos y en el conjunto del planeta. Otro ejemplo claro lo encontramos en las oleadas migratorias provocadas por los conflictos políticos y armados que crean numerosas tensiones en las zonas fronterizas y desplazan cuantiosos contingentes de población, cosa que provoca conflictos e inseguridades. Éste es probablemente uno de los asuntos que provoca más tensiones en la Unión Europea: cómo afrontar de manera solidaria la presión que soportan los países que forman la frontera exterior de la Unión. Para dar un último ejemplo de una lista que podría ser inacabable, las nuevas formas de terrorismo internacional, en que los atentados se planean en un país, se preparan en otro y se ejecutan en un tercero, muestran una vez más la incapacidad de los estados individualmente considerados para hacer frente al problema.

Mención específica merece la afectación que la aparición de internet ha significado al monopolio estatal de la seguridad, ya que incluso ha hecho entrar en una crisis profunda la idea de territorio, de manera, si cabe, más intensa que el resto de los factores que han impulsado la globalización. El territorio, no lo olvidemos, constituye uno de los tres elementos básicos del Estado. Los delitos o los ataques a la seguridad en un determinado territorio pueden provenir de servidores situados a miles de kilómetros de distancia con lo que el Estado en cuyo territorios se tienen efecto los delitos o los ataques a la seguridad no tiene poderes para actuar directamente contra los infractores y el servidor que

utilizan. Crawford (2008, 169) lo explica de manera muy clara: “el desafío de internet sugiere muy claramente la necesidad articular definiciones de la función policial liberadas de sus tradicionales vínculos territoriales.....La policía del ciberespacio altera fundamentalmente las establecidas nociones de espacio y tiempo”.

La constatación de esta realidad y el hecho de, como explica Brotat citando a Bauman (2014, 158), el Estado no puede inhibirse de sus responsabilidades en materia de seguridad, ha impulsado a los estados a promover y aceptar normativa internacional para hacerle frente, aunque ésta pueda limitar su capacidad de acción unilateral, propia de los entes soberanos. Así, por ejemplo, la normativa en materia de seguridad, fundamentalmente en el ámbito de la Unión Europea, ha experimentado una proliferación impensable hace sólo unos pocos años. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América, facilitaron el inicio de una corriente vertiginosa de aprobación de normas de seguridad de obligado cumplimiento para los estados miembros que los atentados de Madrid y Londres vinieron a consolidar. Entre estas normas, podemos destacar: (Guillén, 2009d; 2012):

- La orden europea de detención, que hizo desaparecer el procedimiento de la extradición de las relaciones entre los estados miembros sustituyéndola por un procedimiento mucho más rápido y sin intervención del ámbito político, quedando la toma de decisiones sobre la entrega de las personas requeridas en manos de las autoridades judiciales, con un elenco de causas de denegación tasado en la misma norma (Calaza, 2005; García González, 2004,)¹⁶.
- Las decisiones marco y las directivas en el ámbito del terrorismo¹⁷ y la criminalidad organizada que han obligado a los estados a homogenizar las respectivas normativas penales.

¹⁶ Vid. Decisión marco 2002/465/JAI del Consejo, de 13 de junio.

¹⁷ Vid. Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio.

- La creación de Europol y CEPOL (Escuela Europea de Policía) como agencias de la Unión Europea. Europol había sido creada antes (1995), a través de un tratado internacional, como organismo de colaboración en materia de inteligencia policial en ámbitos muy concretos, pero como un órgano de colaboración intergubernamental, no como un órgano de la Unión. En cambio, en fecha 1 de enero 2010, Europol pasó a ser un órgano más de la Unión Europea, sometido plenamente a su normativa y estructura presupuestaria¹⁸. Diversas reformas han aumentado los ámbitos materiales de competencia de la agencia, aunque sigue siendo un organismo sin capacidad operativa que se nutre de policías de los diversos países miembros. CEPOL siguió un proceso parcialmente similar, pero más rápido, constituyéndose por una norma comunitaria primero, como un *tertium genus* entre un órgano comunitario y un órgano de cooperación intergubernamental¹⁹, para pasar pocos años después a ser una agencia plenamente comunitaria²⁰.
- La creación de la Agencia Europea de Fronteras (Frontex) para favorecer la corresponsabilidad en la vigilancia y protección de las fronteras exteriores de la Unión, con especial atención a los flujos ilegales de personas²¹.
- Los diversos tratados de Schengen han sido complementados por los acuerdos de Prüm, que prácticamente en su totalidad han pasado a formar parte del acervo comunitario y que han ido permitiendo sucesivos supuestos de intervención de policías de los estados miembros más allá de sus límites territoriales.
- La orden europea de investigación en materia penal, establecida por la Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril²², que permite a las autoridades de justicia de un estado miembro solicitar a

¹⁸ Vid. Decisión 2009/371/JAI del Consejo de 6 de abril de 2009.

¹⁹ Vid. Decisión 2000/820/JHA, de 22 de diciembre.

²⁰ Vid. Decisión 2005/681/JHA, de 20 de septiembre.

²¹ Vid. Reglamento (CE) núm. 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004.

²² Vid. DOUE de 1 de mayo de 2014.

las autoridades de otro estado actos de investigación relacionados con procesos penales en marcha en el primero de ellos.

Se trata en unos casos de normas que obligan a los estados miembros y, en otros, de organismos que actúan autónomamente, aunque los estados miembros siguen teniendo alguna capacidad de influencia en ellos. Obviamente toda esta normativa e instrumentos de cooperación internacional (básicamente en el ámbito de la Unión Europea) en materia de seguridad hacen entrar en crisis la concepción del Estado que se acaba de fundamentar básicamente en el monopolio del poder coactivo para garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Todo este movimiento de poderes, aunque sólo sean normativos y de coordinación hacia el ámbito internacional obligan a replantearse o, como mínimo, a reconsiderar algunos de los postulados clásicos sobre el Estado y su monopolio en temas de policía y de seguridad (Walker, 2008). En el capítulo séptimo se hará referencia a como esta transnacionalidad creciente de las operaciones policiales pone en dificultades algunos de los principios en que han basado su legitimación los modelos policiales.

En este contexto de globalización, de internacionalización de la seguridad, de homogeneización de sus parámetros a partir de normas y acuerdos internacionales, puede existir alguna duda sobre si todavía se puede hablar de políticas de seguridad diferenciadas, entendiendo por políticas de seguridad el conjunto de estrategias, decisiones y acciones de los poderes públicos dirigidas al mantenimiento o la mejora de la seguridad. Si los problemas y las obligaciones de los poderes públicos en el campo de la seguridad tienen un ámbito internacional es razonable pensar que apenas queda espacio para la articulación de políticas diferentes a nivel estatal. En primer lugar, hay que reconocer que el contexto y el marco jurídico comunes han crecido notablemente en relación a períodos históricos anteriores. Incluso con el paso del tiempo se ha intentado limitar la capacidad destructiva de los estados en los conflictos bélicos a través del derecho internacional humanitario y la limitación de cierto tipo de armas, con lo que alguna de las diferencias entre la seguridad interna y externa ha menguado mucho, ya que los estados

no pueden tampoco utilizar todo tipo de mecanismos destructivos del enemigo en casos de guerra (Guillén, 2012). Actualmente no es únicamente la policía la que tiene límites a la hora de afrontar a los delincuentes, sino que el Ejército también ha de respetar algunos límites establecidos por el ordenamiento jurídico internacional a la hora de hacer la guerra y tratar a los prisioneros. Si, por otra parte, tenemos en cuenta que algunos de los nuevos riesgos para la seguridad (terrorismo, crimen organizado, grandes desastres nucleares) afectan tanto a la seguridad interna como a la externa e implican tanto a la policía como al ejército, se puede constatar un acercamiento de los actores y los conceptos de seguridad y defensa (Brodeur, 2005; Guillén, 2012). Continúan existiendo diferencias notables entre ellos, pero hay espacios en que los confines de lo que integran uno y otro ámbito se han desvanecido creando una cierta confusión, pudiéndose encontrar en plena acción intentando hacer frente al mismo riesgo o incidente a los servicios secretos, al ejército y a la policía, además no siempre actuando de manera coordinada. Todos estos fenómenos están bastante generalizados y los podemos encontrar en muy diversos puntos del planeta.

Sin embargo, a pesar de todas estas tendencias homogeneizadoras existen todavía realidades muy distintas en el ámbito de las políticas de seguridad. Un estudio de las políticas de seguridad en el Reino Unido, Alemania o Francia nos ofrecería diferencias entre ellas. Si comparáramos las políticas de seguridad de estos tres países y, por ejemplo, las de los Estados Unidos de América, México o Venezuela, también encontraríamos diferencias sustanciales. No se trata únicamente de que las realidades de los citados países presentan notables diferencias sino que el contenido y los objetivos de las políticas difieren también notablemente. Para empezar a situar el problema, es razonable plantearse cuáles son (o pueden ser) los elementos de referencia de una política de seguridad, entendiendo aquí *seguridad* como *seguridad interior*, que, aunque se acaba de citar que tiene espacios fronterizos con defensa, tiene todavía un amplio espacio diferenciado. Sin ánimo de exhaustividad, se pueden considerar como elementos definidores de una política de seguridad los siguientes:

- a) El papel de la prevención situacional²³ y de la represión y el castigo. La criminología moderna ha puesto de relieve que las oportunidades de delinquir son un factor que facilita de manera notoria la delincuencia. Como las corrientes que han puesto sobre la mesa esta perspectiva basan este factor criminógeno sobre todo en la ausencia de un guardián adecuado, el mantenimiento de la seguridad pasa por el establecimiento de estos guardianes que imposibiliten la acción del delincuente en potencia (Garrido, Stangeland y Redondo, 2006; Medina, 2011). Estas teorías se basan en dos ideas ligadas entre sí. En primer lugar, que el delincuente lleva a cabo algún tipo de elección racional a la hora de escoger el lugar, el momento y la víctima del delito y que uno de los elementos fundamentales en esta elección es la certeza de pena, es decir la percepción de las posibilidades que tiene de ser detenido y posteriormente condenado. Los poderes públicos y, por tanto, las políticas elaboradas por ellos tienen que dedicar algún esfuerzo a disuadir a los futuros delincuentes aumentando el número de guardianes (o su efectividad) para favorecer una elección racional negativa.
- b) La definición de los actores principales. Va relacionado con el punto anterior. Las políticas públicas pueden plantear la seguridad como un ámbito prácticamente exclusivo de la Policía y de la Administración de Justicia o incluir también, con intensidades diversas, otros actores en ellas, como pueden ser las agencias de salud, de educación, de urbanismo o los servicios sociales. La mayor o menor presencia de seguridad privada también es un elemento relevante para la definición de las políticas de seguridad. El rol atribuido a los actores tenidos en cuenta para articular la garantía de la seguridad ofrece pautas claras sobre la dirección de las políticas en este ámbito.

²³ Clark (1997, 4) integra en la prevención situacional “las medidas de reducción de oportunidades dirigidas a formas de delitos muy específicas, que implican gestión, diseño o manipulación del entorno inmediato de una manera tan sistemática como sea posible y que hacen la comisión del delito más difícil y arriesgada o menos atractiva a los ojos de la mayoría de infractores potenciales “.

- c) El papel de la configuración del medio. La forma en que se organizan los espacios y las actividades en la vida en sociedad acaban teniendo una influencia clara en la seguridad de las personas y las oportunidades de delinquir (Van Soomeren, 2001). Así, el diseño de los espacios públicos, las actividades económicas y lúdicas que se llevan a cabo, las franjas horarias en que tienen lugar o los lugares en que se construyen las viviendas en que la población se aloja tienen relevancia para la seguridad (Gazzola y Longoni, 2001). Todos estos son elementos que facilitan en mayor o menor medida la vida social, los contactos entre las personas así como la existencia de guardianes informales en los espacios públicos, factores todos que tiene una incidencia directa en la seguridad de las personas (Carrer, 2001).
- d) La relevancia dada a la comunidad y a la ciudadanía. El ciudadano considerado individualmente o en grupos diversos puede ser tenido en cuenta por las políticas de seguridad, tanto en la fase de diseño, en la que se detectan las prioridades a las que las políticas han de responder, como en la fase de ejecución y evaluación (Curto, 2013²⁴). Por el contrario, el ciudadano y los grupos en que se integra pueden ser considerados como meros sujetos pasivos de las políticas públicas sin ninguna posibilidad de incidir en ellas más allá de la elección de los representantes políticos que elaborarán y ejecutarán estas políticas.
- e) La importancia dada a la búsqueda de las causas de la inseguridad y de la delincuencia. Las políticas públicas de seguridad pueden simplemente partir de los incidentes que alteran la seguridad e intentar incidir sobre ellos directamente, bien impidiendo que éstos se produzcan bien reprimiendo a los agentes causantes de la inseguridad. Con independencia de dedicar cierta atención a este tipo de acciones reactivas, las políticas públicas pueden también intentar discernir cuáles son las circunstancias o factores que favorecen la delincuencia o la inseguridad para intentar modificarlos o minimizar sus efectos. El reconocimiento de la existencia de causas que, al

²⁴ Aunque Curto no considera que los ciudadanos hayan de tener un papel relevante en la fase de ejecución de las políticas públicas de seguridad.

margen o paralelamente a la elección racional que lleva a cabo el delincuente, favorecen la inseguridad o la delincuencia obligan a poner el énfasis en aspectos o factores que no están necesariamente relacionados directamente con la seguridad o la delincuencia.

Todos estos elementos son tenidos en cuenta de alguna manera por todas las políticas de seguridad, aunque con matices y medidas muy diversas. De hecho se trata de elementos relacionados entre sí, ya que, por ejemplo, en la medida en que las políticas de seguridad se centren más en aspectos situacionales dejarán en un segundo plano las causas sociales, personales o ambientales de la delincuencia. En este sentido, el peso relativo dado a cada uno de estos factores estará influido por la valoración que se haga de la justicia o injusticia de la organización de la sociedad así como de la distribución de la riqueza y de las posibilidades de desarrollarse personal y socialmente. Es decir, las políticas de seguridad estarán directamente afectadas por la Política, con mayúsculas, la concepción política de la sociedad de la mayoría gobernante. Así, si se parte de la consideración de que la sociedad atribuye a cada uno lo que realmente merece y que está correctamente organizada, los actos de los ciudadanos serán fruto de su libre albedrío, de su nivel moral y de su respeto por las normas sociales, con lo que el castigo (o la disuasión a través de su amenaza) será la actuación adecuada y justa. Es decir, aunque es cierto que, como se ha explicado en los párrafos anteriores, el concepto de seguridad ha ido evolucionando de manera general, la definición de lo que se considera como su ámbito material tiene una notoria carga ideológica y, por ello, se detectan políticas con diferentes énfasis.

Podemos encontrar políticas enmarcadas en lo que se ha venido a llamar el populismo punitivo, que centran su atención en la sanción y el castigo (Curbet, 2009). Tienden a aumentar las conductas consideradas como infracciones y a elevar el grado de las sanciones con que son castigadas. No suelen tener en cuenta muchos de los factores criminógenos, centrándose únicamente en conseguir un grado alto de certeza de la pena para disuadir a los hipotéticos candidatos a cometer infracciones. Se trata de un discurso político fácil y que acostumbra a tener seguidores entre el público. En la

dinámica de este planteamiento un problema de seguridad se afronta con un nuevo delito o infracción, una exasperación de la pena de los ya existentes y/o con la presencia de más policía con intervenciones más agresivas. La amenaza de penas graves y de muchos efectivos policiales que pueden intervenir debería disuadir a aquellas personas con tendencias anómicas. Frecuentemente puede focalizar las culpas de todos los males en grupos concretos de la sociedad como los emigrantes, los extranjeros, los drogadictos o los jóvenes²⁵. Es equivocado pensar, sin embargo, que todos los modelos que priorizan la prevención situacional entran dentro del marco del populismo punitivo. Es posible que haya políticas que prioricen o focalicen la seguridad en la Administración de Justicia y la Policía que no acaben de tener las características del populismo punitivo. Para que se pueda utilizar este calificativo hace falta un discurso político intimidatorio, muy emocional, muy vengativo, que busca explicaciones simples para problemas complejos, buscando el favor de los grupos mayoritarios y estigmatizando a grupos minoritarios que acaban siendo los depositarios de todas las iras y descontentos. Según este tipo de políticas la sociedad se divide entre *nosotros*, los *buenos*, que constituyen la mayoría, y *ellos*, los perversos y asociales, a los que hay que disciplinar, aislar o expulsar. Pueden llegar a ser participativas en el sentido de movilizar a los grupos mayoritarios (los buenos) contra los peligrosos causantes de todos los males. Suelen presentar bajos niveles de respeto por los derechos de los miembros de los grupos estigmatizados.

Otras políticas pueden poner más el acento en la creación de *comunidad*, de *red social*, que favorezca la socialización de los ciudadanos, las relaciones entre ellos, así como la participación ciudadana en los asuntos relacionados con la seguridad y, en consecuencia, el funcionamiento de los controles sociales informales. Por un lado, es cierto que las personas con un mayor grado de integración social se sienten más seguras y, por otro, los lazos sociales incrementan los mecanismos informales de control (Jacobs, 1961).

²⁵ Este tipo de políticas buscan lo que Curbet (2009) llama “chivos expiatorios” de los males sociales o de la inseguridad.

Finalmente también puede haber políticas que pongan mucho énfasis en intentar incidir en las lagunas estructurales de la sociedad que favorecen la inseguridad y la delincuencia. Se trata de políticas de seguridad socializantes o que pondrían el acento en las causas sociales que favorecen la inseguridad y la delincuencia, siendo el castigo sólo un mal necesario para saciar una cierta necesidad de venganza, de retribución, de la sociedad. Por lo tanto no hay que exasperar el castigo ya que los delincuentes no tienen toda la responsabilidad, puesto que hay factores sociales que los empujan a delinquir y, por otra parte, los castigos muy duros dificultan la reinserción.

La situación más frecuente es que todas las políticas de seguridad incluyen en grado diverso elementos situacionales y punitivos, así como comunitarios o sociales, y aquello que las acaba definiendo es cuáles de ellos resultan predominantes. La política de seguridad imperante influirá directamente en la función de la policía tanto considerada aisladamente así como sus relaciones con otros agentes públicos y privados.

Es interesante señalar que, como apunta Recasens (2007), existen muchos casos de inexistencia de una política de seguridad explícita, ya que frecuentemente no se conocen estrategias sólidamente formuladas y explicitadas, más allá de algunas ideas o propuestas genéricas expresadas de manera desordenada e incluso contradictoria. Los programas electorales de los partidos políticos en materia de seguridad son, en algunos casos, una buena muestra de ello. De todas maneras, en estos casos en que no se encuentran planes ni estrategias formalizados y claros, hay que tener en cuenta dos circunstancias:

- La ausencia de política explícita puede ser también una política. Decidir que la prioridad es ir reaccionando a medida que aparecen los problemas de la manera que se ha venido haciendo hasta el momento presente es considerar que el estado de las cosas es el deseado o se aproxima mucho a él y, por tanto, no es preciso formular discursos nuevos ni llevar a cabo modificaciones.

- La ausencia de una política claramente formulada desde los niveles llamados a ello abre las puertas a que los actores, aquellos que llevan a cabo acciones para la protección de la seguridad acaben configurando las políticas reales con sus decisiones y actuaciones cotidianas. Así, si el ministro del interior o la alcaldesa de turno no articula un discurso de seguridad ni diseña una estrategia en consecuencia, serán normalmente los efectivos policiales que están permanentemente al pie del cañón obligados a dar respuesta a los problemas cotidianos aquellos que vayan construyendo la política *de facto*.

Es interesante también reflexionar sobre lo que Recasens (2007) califica como *falsas políticas*. Estas falsas políticas se podrían agrupar en dos categorías:

- Las políticas simbólicas. Serían aquellas que están elaboradas a partir de un conocimiento adecuado de la realidad y, desde este punto de vista, son consistentes, pero no hay una voluntad política de llevarlas a cabo. Es decir la política parte de un conocimiento de la realidad sólidamente fundamentado, está mínimamente formulada incluso formalmente, pero se centra en un discurso, en gestos, en símbolos, sin voluntad de proporcionar los recursos necesarios para ejecutarlas o, en caso de poseerlos, de usarlos en el sentido apuntado.
- Las pseudopolíticas. Serían éstas las que se elaboran de manera muy intuitiva, sin un conocimiento sólido de la situación pero con una firme voluntad de llevarlas a cabo. Los responsables políticos creen tener alguna idea o propuesta brillante, que incluso pueden estimar que está fundamentada, pero no parte de un diagnóstico serio y objetivo de la realidad, la transforman en una suerte de política de seguridad y dedican todos sus esfuerzos a ponerla en práctica de manera efectiva.

La existencia de este tipo de políticas en el campo de la seguridad es incontestable y responden claramente a la caracterización dada por Recasens. Ahora bien, resulta difícil calificarlas como *falsas* y dejarlo ahí. Simplemente por

una razón, porque son muy, demasiado, frecuentes en el mundo de la seguridad y pueden tener fundamentos diversos. En el caso de las políticas simbólicas, se puede tener, por ejemplo, un conocimiento profundo de la existencia de muchos delitos contra la administración pública (lo que el gran público califica como *corrupción*), principalmente de aquellos cometidos por personas que desempeñan funciones públicas y saber cuáles son las causas y como combatirlas, pero no tener ninguna voluntad de adoptar las medidas adecuadas, que se han anunciado debidamente, más que puntualmente para dar un mensaje de lucha contra este tipo de delincuencia. Esto puede ser una política que responda a supuestos profundamente diversos:

- Porque entre los que diseñan la política no hay interés en combatir el problema ya que o son sujetos activos o están relacionados con múltiples personas que lo son. La aplicación puntual y simbólica de la política constituiría una pura coartada, para dar una imagen falsa de lucha contra la corrupción que pueda disipar las dudas de una posible connivencia de las autoridades.
- Porque se considera que una aplicación simbólica, que paulatinamente vaya creando una conciencia social al respecto, es mucho más útil que una intervención masiva que perjudique al mismo tiempo a muchas personas involucradas en el problema y puede provocar reacciones y conflictos difíciles de afrontar.

En ambos supuestos la utilización simbólica de la política sería una estrategia perfectamente política, que podrá gustar más o menos, pero que, sin duda, parte de un conocimiento de la realidad y tiene un objetivo claro.

En el caso de las pseudopolíticas, las políticas basadas en la intuición más que en el conocimiento que, sin embargo, se elaboran con la voluntad de ejecutarlas, no dejan de ser políticas, ya que tienen todos los elementos para ello: Son un conjunto de acciones destinadas a afrontar los problemas de seguridad que se consideran prioritarios. Ciertamente no tienen una base objetiva suficiente para definir la situación y las problemáticas a afrontar, se

articulan a partir de intuiciones, de prejuicios, de ideas sugestivas propuestas por personas influyentes en el proceso de elaboración de las políticas de seguridad. Pero, de hecho, en la articulación de políticas públicas, un elemento crucial es la definición de los objetivos prioritarios de las acciones públicas que hay que llevar a cabo. Esta definición tiene siempre un gran componente subjetivo, político, se tenga o no el conocimiento suficiente (aunque es cierto que el conocimiento ayuda). Las campañas electorales frecuentemente ofrecen diversos criterios a la hora de establecer prioridades en el ámbito de la seguridad sobre una realidad coincidente. Es decir, la realidad objetiva no es vista por todo el mundo de la misma manera, o, dicho de otra manera, los diversos grupos políticos consideran que las respuestas a los retos de la seguridad han de ser diferentes con independencia de lo que muestren los datos objetivos. Hacer depender la validez de estas propuestas, y, por tanto, la legitimidad de las políticas correspondientes, de la solidez científica del conocimiento de la realidad, podría llegar a significar una cierta negación de la democracia, ya que las opciones políticas en materia de seguridad tendrían que pasar una prueba de cientificidad, que sería difícil definir desde posicionamientos puramente técnicos, para ser aceptada como una política real, aceptable. En el fondo, de manera inconsciente, considerar las políticas intuitivas como *falsas* significa plantear que la seguridad es una cuestión técnica y no política; en consecuencia, no se aceptan como políticas las que no tienen una mínima base técnica, planteamiento que limita notoriamente las opciones políticas ya que las reduce a una solución técnica. Extendido a otros ámbitos el gobierno de la política tendría que dar paso al gobierno de la técnica.

Parece preferible aceptar que tienen todas las características de una política y aceptarlas como tales. Ahora bien, y en eso Recasens acierta, no es la manera adecuada ni recomendable de diseñar políticas de seguridad, ya que la probabilidad de solucionar los problemas reales existentes en el territorio afectado por la política en cuestión son pocas (Wikström, 2007). Pero, como acabamos de ver, no es bueno llevar la idea hasta el punto de anular la política en beneficio de la técnica. Es, por eso, preferible dejarlo en que son políticas deficientes o inadecuadas. De hecho, el mismo Recasens, aunque las califica

como *falsas*, las incluye entre los tres tipos de políticas que, según él, existen (las otras dos serían las impositivas y las participativas).

Antes de finalizar este capítulo es importante señalar que en este trabajo las políticas de seguridad no constituyen su elemento central, sino su contexto. Se quiere constatar simplemente la existencia de políticas públicas de seguridad que tienen (o tendrían que tener) un sentido más amplio que las políticas puramente policiales. Por otra parte, tanto la política en general como las políticas públicas de seguridad incidirán de manera notable en los modelos policiales. Éstos no son planteamientos únicamente relacionados con la policía y los aspectos técnicos de la función policial, sino que implican, como se insistirá a lo largo del trabajo, puntos de vista sobre aspectos relevantes de la seguridad, de la relación entre los poderes públicos, la policía y el público, y, en definitiva, de la vida en sociedad, cosa que entra claramente en el ámbito legítimo de la política. Cuando a lo largo del trabajo se vayan definiendo los modelos policiales volverán a aparecer los elementos que acabamos de ver que influyen y que forman parte de las políticas de seguridad.

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS ELEMENTOS DEFINITORIOS DEL MODELO DE POLICÍA Y DE SEGURIDAD.

Una vez introducidos los conceptos de policía y de seguridad hay que considerar, en una obra que pretende afrontar los modelos de policía, cuáles son aquellos elementos que hay que identificar para definir los modelos existentes o, dicho en otras palabras, en qué tenemos que fijar nuestra atención para poder determinar ante qué modelo nos encontramos. Se trata de un proceso similar al que se lleva a cabo en el ámbito de la ciencia política y el derecho constitucional para definir las formas de Estado y de Gobierno. A partir de los parámetros de referencia (finalidad del Estado, tipos de derechos reconocidos, las características de la separación de poderes adoptada) se definen las diversas formas de Estado y de gobierno.

En primer lugar será, pues, necesario identificar los elementos definitorios de los modelos policiales así como los aspectos y debates fundamentales en el ámbito de la policía, y a partir de ellos, en los capítulos posteriores, ver cómo éstos existen e son afrontados por los modelos policiales²⁶. En este trabajo, como ya se ha avanzado en la introducción, se tomará como elemento de referencia, definidor de los modelos policiales, en primer lugar, y como primer factor determinante, sus fuentes de legitimación, cuál es el elemento que cada modelo considera que legitima su existencia, que lo fundamenta. Será éste sin duda el elemento clave que condicionará todo el modelo. En consecuencia, en todos los modelos se definirá claramente las bases en que cimientan su legitimación. En función de si el modelo se legitima a partir de la dependencia y obediencia a un gobierno legítimo, representativo y

²⁶ Exactamente el mismo proceso que sigue Ponsaers (2001) para definir lo que él considera los modelos policiales existentes.

democrático, a partir del saber profesional o del servicio ofrecido al público obtendremos modelos notablemente diferenciados.

Un segundo elemento clave para la definición de un modelo es identificar su finalidad, lo que cada modelo considera la misión, el objetivo central de la policía. La mayor o menor relevancia dada a la lucha contra la delincuencia, al mantenimiento del orden o a la satisfacción de los ciudadanos serán decisivas en esta dirección. Todos los modelos tendrán en cuenta estos aspectos de una u otra manera, pero el énfasis variará sustancialmente en función del modelo adoptado.

Los dos grandes elementos definidores de los modelos (legitimación y misión de la policía) afectan de manera notable algunos aspectos de la concepción y la actividad de la policía. Así, La relación con la ley que cada modelo atribuye a la policía resultará muy significativa, sobre todo, teniendo en cuenta que la policía viene definida en muchos casos y contextos como una agencia de aplicación de la ley. Hasta qué punto esta idea se lleva a sus últimas consecuencias o no constituirá un elemento muy a considerar en la definición del modelo así como la manera de afrontar el orden público y, por ello, es interesante ver cuáles son los factores claves a tener en cuenta para describir el posicionamiento de los diversos modelos. La manera en que se articula la relación de la policía con los ciudadanos, qué papel tienen éstos en la definición de las políticas policiales, así como la configuración de la organización policial, sus principios articuladores, los procesos de selección, la formación y el funcionamiento de las diversas unidades y los procesos de toma de decisiones internos son elementos también a tener en cuenta. Finalmente, los tipos de controles a que está sometida la policía están íntimamente relacionados con la concepción de ella que preside la configuración del modelo.

En resumen, este capítulo se dedicará a definir de manera detallada los elementos mencionados (la finalidad, la relación con la ley, el orden público, la relación con los ciudadanos, la organización policial y los mecanismos de control), qué contenidos y problemáticas diversas pueden plantear, para posteriormente ver cómo los resuelve cada modelo. En el fondo, este capítulo

constituye una introducción a los aspectos cruciales de la función policial en general, intentando no obviar ningún factor ni debate relevante, para situar el terreno sobre el que, en los capítulos posteriores, se definirán los diferentes modelos.

De todas maneras, este capítulo, como se ha avanzado en la introducción, se iniciará con una aproximación al concepto de cultura policial que, en principio, no se relaciona con modelos específicos tal como la afronta la criminología tradicional. Parece necesario empezar reflexionando sobre hasta qué punto existe o no una única cultura profesional, unas pautas comunes de conducta de todas las organizaciones policiales del mundo, confrontando los planteamientos clásicos de la criminología en este campo con otras aproximaciones más recientes. El fundamento para empezar por este punto, en principio no relacionado con los modelos policiales, viene sustentado en dos motivos:

- Es un concepto siempre recurrente en los estudios criminológicos sobre la policía y que un trabajo sobre modelos policiales ha de afrontar necesariamente. Además se trata de un concepto que durante un largo período de tiempo ha evolucionado poco, que ha sido aceptado como una verdad absoluta en su definición inicial y que es susceptible de una revisión que lo aproxime a la realidad actual.
- En caso que realmente existiera una cultura policial universal homogénea y unívoca la existencia de diversos modelos policiales no sería sino una quimera.

Resulta, pues, oportuno comenzar clarificando el concepto de cultura policial para poder situar a la policía y a sus modelos en el contexto adecuado.

1. La cultura policial pretendidamente universal.

Una parte importante de la criminología, básicamente anglosajona, a partir, según algunos, de los planteamientos de Skolnick en su obra *Justice Without Trial* el año 1966²⁷ o, según otros, del estudio de Westley en la policía de Gary (Indiana) en el año 1951²⁸ y publicado en 1970 (Terpstra y Schaap, 2013), insiste en la existencia de una (sub)cultura policial de carácter universal. Este planteamiento ha sido también acogido fuera del mundo anglosajón, como, por ejemplo, en Francia (Loubet del Bayle, 2012; Monjardet, 1996,). La idea de una cultura policial parecería insinuar que, en el fondo, en las actuaciones policiales de los miembros de todos los cuerpos, subyace la misma concepción, la misma finalidad, las mismas características. Algunos han venido a calificar esta cultura policial como la *cultura de la cantina* (Newburn 2007; Waddington, 1999; Westmarland, 2008), por considerar que es precisamente en la cantina donde los profesionales comunican y comparten estos valores²⁹. Hay que entender que la referencia a la cultura policial se refiere al concepto sociológico del término *cultura*, los valores, los principios y la manera de afrontar los problemas de los miembros de un grupo profesional determinado, la policía en este caso, el *concentrado de la sabiduría cotidiana de la policía* que tiene como finalidad *el mantenimiento de la identidad tanto individual como colectiva* como describe Behr (2006, 39). Si la manera de pensar, de sentir y de trabajar de todos ellos es la misma en todos los lugares del mundo, ya que comparten una cultura universal, hablar de distintos modelos policiales perdería todo su sentido, ya que, en el fondo, solamente existiría uno, el de la cultura policial universal (en esta dirección apuntan, por ejemplo, Bowling y Scheptycki, 2012). Esta cultura está muy relacionada con las características del trabajo policial, con ese riesgo con el que los miembros de la profesión lo acostumbran a relacionar. Este riesgo se focalizaría en dos aspectos básicos íntimamente ligados:

²⁷ Citado, entre otros, por Monjardet (1996, 136).

²⁸ Loubet del Bayle (2012) sitúa en el año 1951 la realización del estudio, mientras que Terpstra y Schaap lo sitúan a finales de los años cuarenta.

²⁹ Aunque en castellano actual tendría más sentido hablar de la *cultura del bar*, se usará la expresión *cultura de la cantina* por constituir un concepto conocido y con un significado suficientemente claro en criminología.

- La imprevisibilidad del curso de las intervenciones policiales (Feltés, 2006; Behr, 2006). Aunque la inmensa mayoría de las intervenciones policiales no implica ningún riesgo para la integridad física de los agentes, es cierto que no es inaudito que una intervención rutinaria, una solicitud de identificación a un ciudadano que pasea por la calle, pueda complicarse inesperadamente por factores múltiples: una reacción airada del ciudadano que no era previsible, el hecho de que resulte ser una persona perseguida por la policía o por la justicia, que se inmiscuyan terceros a favor o en contra de la intervención policial, que haya un enfrentamiento que pueda acabar en agresiones mutuas e incluso en una persecución policial. No es un hecho que suceda cada día, pero, puede darse el caso en función de las circunstancias. Es decir, el trabajo policial puede presentar dinámicas muy cambiantes, que modifican las percibidas circunstancias iniciales sin dar demasiado tiempo a los agentes policiales a valorar de manera sosegada la nueva situación (Yñíguez, 2008), ya que normalmente se requiere una reacción inmediata, que puede no ser la más adecuada para asegurar su integridad física o la de la persona o personas con que se enfrentan (Lorei, 2010). Aunque la profesión de policía no es estadísticamente la que presenta niveles más altos de bajas por accidente laboral (posiblemente la minería o la construcción presenten niveles más altos), es cierto que se dan casos de agentes que resultan heridos e incluso pierden la vida en el ejercicio de sus funciones, cosa que no es habitual en otras profesiones (médicos, arquitectos, maestros o abogados). Feltés (2006, 539), citando un estudio publicado por Ohlemacher et al., habla de unos cuatro mil casos de policías agredidos en Alemania entre los años 1985 a 2000, período en el cual se registraron anualmente hasta ocho asesinatos de miembros de la policía.
- En las circunstancias previstas en el apartado anterior, los policías han de tomar decisiones de manera extremadamente veloz y, como se ha indicado, sin poder analizar debidamente la situación ni las consecuencias de sus respuestas, al menos de modo detenido y pausado. Es posible que en este contexto de alto estrés la respuesta no se adapte exactamente a las prescripciones legales (García Alonso, 2012) y tenga consecuencias

indeseadas para terceros, que pueden resultar heridos e incluso, en algún caso, muertos (Feltes, 2006; Lorei, 2010). Una intervención policial con estas características, fruto de una situación dinámica y cambiante ante la cual la policía ha tenido que responder en segundos, puede ser objeto de un proceso que dure dos o tres años, incluso más, teniendo en cuenta la posibilidad de recurrir tanto a instancias internas como internacionales, en que los juzgadores se tomarán todo el tiempo que necesiten, solicitarán todos los peritajes y opiniones de expertos que consideren oportunos hasta que finalmente tengan todos los requisitos necesarios para emitir un veredicto (Feltes, 2001a). Muy frecuentemente los medios de comunicación seguirán el proceso con titulares tanto más grandes cuanto más evidentes sean las pruebas que apunten hacia una deficiente actuación policial. Puede darse el caso que los agentes de policía resulten condenados incluso a penas de privación de libertad. En algunos de estos supuestos la actuación policial, que se ha evidenciado en el proceso como ilegal, no tiene su origen en una actitud de abuso de sus funciones por parte de los agentes (posiblemente pretendían prevenir o reprimir un delito), sino en una reacción que se ha mostrado inadecuada, infractora de los mandatos legales y provocado daños innecesarios a terceros. Es posible que los policías no sean los profesionales más frecuentemente condenados en los tribunales (posiblemente en el ámbito civil lo sean mucho más los médicos), pero sí que es cierto que ocurre esporádicamente y que estos hechos tienen una gran resonancia mediática. De todas maneras, estos procedimientos que cuestionan las actuaciones policiales no acaban siempre en condenas o sanciones. Feltes (2006, 543) ofrece datos sobre procedimientos contra policías en Alemania que muestran que la inmensa mayoría de ellos acaban siendo archivados o con la absolución de los implicados. En todo caso, lo que es relevante para la construcción de la cultura profesional es que los policías sí que tienen la sensación que las instituciones y el público están esperando, con las navajas afiladas, que cometan el más mínimo error para castigarlos severamente.

Estos dos factores, muy presentes en la vivencia cotidiana de los miembros de las organizaciones policiales, provocan que la policía trabaje frecuentemente

con la sensación de que es posible que, en algún momento de su carrera, tengan que afrontar una situación imprevista, en la que puede estar en peligro su integridad física y, en caso que su reacción, necesariamente rápida, en una fracción de segundo, no sea la más adecuada, pueden no recibir el apoyo de las instituciones ni del público y acabar en una sanción profesional y/o penal. Es este sentimiento de vivir en peligro algo que une mucho a los miembros del servicio de policía, ya que perciben claramente que la confianza en los compañeros, tanto para hacer frente al riesgo imprevisto como para defenderse de los *externos* es fundamental, y, en consecuencia, cimienta las bases de esa cultura policial (Skolnick, 2005; Frevel, 2010).

En primer lugar, este sentimiento favorece la implantación de un espíritu de cuerpo, de pertenecer a un grupo donde existe una gran lealtad y apoyo entre sus miembros (una especie de *uno para todos y todos para uno*, Bittner, 1970, 63). Kleinig (1996, 77) escenifica muy bien la actitud de muchos policías de base ante la hipótesis de un compañero acusado de haberse excedido en el uso de la fuerza con algún ciudadano *marginal*: “¿Por qué testificar contra un compañero que estaría preparado a arriesgar su vida por ti simplemente porque golpeó a alguien de los bajos fondos que le estaba causando problemas? ¿Por qué cooperar con los mandos que están más interesados en su promoción y en la opinión de los medios de comunicación que en la verdad y la justicia?” Fekjaer, Petersson y Thomasson (2014) consideran que una parte importante de los policías consideran que, debido a las características de sus funciones y a la necesidad de obtener resultados concretos, inevitablemente en algún momento infringirán una norma u otra y, por tanto, hay que ser comprensivos y cubrir a los compañeros cuando cometen pequeñas infracciones. Obviamente este corporativismo, como acertadamente lo denomina Behr (2010), aunque puede llevar al cumplimiento de una especial de código de silencio para defender a los compañeros que han cometido errores (Bittner, 1970; Feltes, 2012c), no se suele plasmar (al menos no es lo más habitual) en una negación total y directa de colaborar en la investigación o en esclarecimiento de los hechos de dudosa legalidad que hayan podido cometer los compañeros, ya que esto sería ilegal y susceptible de ser sancionado incluso penalmente. Esta *solidaridad* con los compañeros se

plasmaría, por ejemplo, en lagunas en la memoria (*black-outs* los llama Behr, 2010, 59) de aquellos compañeros que hubieran presenciado los hechos objeto de la investigación, del expediente administrativo o del proceso. Expresiones como “no recuerdo exactamente”, “no lo tenía en aquel momento en mi campo de visión porque se interponía entre nosotros el coche patrulla”, “en aquel momento estaba hablando con otra persona involucrada en el caso”, “había mucho ruido y no pude escuchar exactamente que decían mi compañero y la persona que estaba discutiendo con él”, son las salidas habituales para no incriminar a un compañero. En algunos casos, esta opacidad puede llevar a límites muy difíciles de justificar. Así, en los primeros años de la política policial conocida como *Broken Windows Policing* o *tolerancia cero* en la ciudad de Nueva York (de la que hablaremos en el capítulo sexto) en el texto de una sentencia que juzgaba una denuncia por homicidio imprudente contra un agente de policía por haber acabado con la vida de un joven (Anthony Báez) que había botado una pelota de baloncesto encima del coche patrulla, el órgano juzgador absolvía al agente acusado explicitando en el texto que creía que existían indicios de que los hechos hubieran podido tener lugar efectivamente (un homicidio incluso doloso), pero que la actitud obstructiva de los agentes policiales llamados a investigar y a declarar había impedido obtener evidencia alguna procesalmente válida (Guillén, 2000a). Como muy acertadamente apunta Behr (2006, 96) los policías tienen tendencia a considerar los excesos en sus intervenciones como “accidentes que a veces han de ser disculpados”.

Según los planteamientos clásicos, tópicos y algo estereotipados, del contenido de la cultura policial, todos los policías considerarían su trabajo como el desempeño de una misión (librar a la sociedad de la delincuencia), desconfiarían de los ciudadanos, de la justicia y de las autoridades de las que dependen, creerían que la ley es un obstáculo a superar, que cuando un compañero comete una ilegalidad hay que defenderlo a capa y espada haya hecho lo que haya hecho, considerarían que las minorías son culpables de todos los males de la sociedad y creerían que las garantías de los derechos fundamentales que el ordenamiento jurídico establece sólo sirven para favorecer que los delincuentes muy raramente sean detenidos y condenados.

Todos los agentes serían cínicos y conservadores, rechazarían la formación como un elemento inútil para su trabajo y pondrían el pragmatismo, la experiencia y la acción como parámetros supremos a seguir (Reiner, 2000; Manning, 2005; Monjardet, 1996). Además, la policía sería una organización extremadamente machista en la que sólo se acabarían integrando las mujeres que fueran capaces de desempeñar de manera adecuada el rol masculino.

Efectivamente estas ideas y valores han estado (y están) presentes frecuentemente entre los miembros de los servicios de policía, pero ni son tan uniformes³⁰ ni son los únicos, ni son exclusivos de la policía (Behr, 2006). El mismo Reiner (2000), que describe y resume muy bien los planteamientos clásicos de la cultura policial, reconoce abiertamente que, a pesar de la existencia de estas características culturales de la policía explicadas suficientemente por la criminología anglosajona, no son compartidas por todos los miembros de cuerpo. Así, por ejemplo, los lugares de trabajo que los distintos policías ocupan influyen en su cultura profesional (Westmarland, 2008). Los mandos superiores no ven el trabajo policial de misma manera que el *front line* ni los mandos intermedios (Kleinig, 1996; Reuss-Ianni y Ianni, 2005); los policías de calle, que van uniformados, tienen una perspectiva diferente de los que se dedican únicamente a la investigación criminal que van de paisano (Loftus, 2009), con niveles de espíritu o sentimiento de grupo notablemente diferentes (Behr, 2006). Existen incluso subculturas dentro de la organización que implicarían una cohesión y unos valores especiales, diferenciados, entre algunas de sus unidades, de manera muy acentuada en los grupos especiales de intervención, en las unidades de orden público y en las de carácter muy especializado (Behr, 2010³¹). Todas estas razones hacen

³⁰ Behr (2006, 97) explica como en un acompañamiento policial de un transporte de materiales radioactivos (en los que normalmente el *Land* o los *Länder* afectados acostumbra a requerir la colaboración de efectivos de policías de otros *Länder*, ya que requieren un despliegue policial de grandes dimensiones) un grupo de policías de Renania Palatinado denunciaron que algunos de sus colegas de Berlín habían actuado de manera ruda y desproporcionada contra los manifestantes. Obviamente generaron una crisis que se tuvo que solucionar a nivel ministerial, pero fue una denuncia de los propios policías.

³¹ Behr describe muy claramente como la cultura profesional de los miembros de las unidades de detención y aseguramiento de pruebas (*Beweissicherungs- und Festnahmeinheit*, BFE) constituyen un microcosmos dentro de los cuerpos policiales alemanes. Sus funciones muy relacionadas con la comisión e investigación de delitos y de carácter muy interno, casi sin

que algunos ya hablen abiertamente de *culturas policiales*, en plural (Westmarland, 2008).

Paulatinamente el arquetipo tradicional de cultura policial ha empezado a ser cuestionado y, con una cierta consistencia. La crítica apunta en diversas direcciones:

- Los atributos de machismo, racismo y clasismo relacionados tradicionalmente con la cultura policial no son exclusivos de la policía, sino de otras muchas profesiones e incluso del grupo mayoritario de la población. Existen estudios que muestran que el grado de racismo en determinados cuerpos de policía es inferior al de la población del grupo mayoritario en el mismo territorio (Waddington, 1999).
- Behr (2006) matiza que la cultura policial, aunque tendría elementos de masculinidad, más que androcéntrica o etnocéntrica sería una cultura de la homogeneidad, de la dominancia, todos tendrían que someterse a las reglas y los valores del grupo, éste sería el elemento fundamental mucho más que el sexo o la etnia. Obviamente en los primeros momentos de integración de mujeres o de miembros de minorías los valores predominantes serían los masculinos o los de la etnia mayoritaria, que se resistirían a ceder territorio y poder³², pero con el tiempo estos valores se irían modificando. Por otra parte, en relación a la frecuencia con que la policía interviene sobre ciertos colectivos, minoritarios o de niveles sociales bajos o marginales, como apunta Loftus (2009), el hecho de que la policía actúe predominantemente en los espacios públicos facilita que entre más frecuentemente en contacto con miembros de minorías y de clases bajas que acostumbran a hacer un uso más intensivo de aquellos espacios que las personas pertenecientes a clases acomodadas. Es decir, no sería tanto que ellos mismos fueran intrínsecamente clasistas y buscaran

contacto con el público, influyen de manera notoria en la cultura profesional de sus miembros, claramente diferenciada del resto.

³² Por ejemplo, Newburn (2007, 618), explica que la primer mujer nombrada jefa de policía en Inglaterra, fue Pauline Clare, en la Policía de Lancashire en el año 1995, 166 años después de la creación de la nueva policía inglesa. La resistencia masculina fue, pues, larga y persistente.

deliberadamente personas de clases bajas o grupos marginales, sino que el desempeño de sus funciones les llevaría a ello, de hecho, porque tampoco hay que olvidarlo, la creación de los cuerpos policiales tenía como finalidad más o menos implícita, como se ha visto en el capítulo primero, el control de los grupos marginales, no integrados en la comunidad, de lo que podríamos calificar de clases subalternas (Reiner, 2000).

- Existen diferencias entre el comportamiento de la policía en distintos países que no son explicables por la cultura policial, sino por la tradición política y las estructuras de poder de cada país (Aden, 1998). El estudio de Terpsa y Schaap (2013) llevado a cabo en los Países Bajos, que se resumirá más adelante, nos confirmará este punto. En este sentido Jones y Newburn (2005) critican la tendencia de la criminología a obviar las diferencias entre las realidades policiales en función de los países. Las tradiciones y valores políticos y culturales afectan a las organizaciones policiales y a sus miembros.
- No está claro que sea una cultura profesional en sentido estricto, ya que algunos de los atributos que le se atribuyen no se deben tanto (o no únicamente) a la perspectiva única y exclusiva de las personas que desempeñan la profesión, sino que son una consecuencia necesaria de las funciones que llevan a cabo y que comparten otras profesiones con funciones similares. Por ejemplo, un cierto autoritarismo, en el sentido de llevar a cabo actuaciones muy asertivas, imponiendo su criterio contra el del público, sería un atributo normal, necesario para personas que tienen como función relevante obligar a los ciudadanos a cumplir la normativa incluso, si es necesario, coercitivamente. Si se analiza el comportamiento y las actitudes de otros cuerpos que también tienen como función hacer cumplir la ley o imponer decisiones contra la voluntad de los ciudadanos, podríamos encontrar actitudes o valores similares. Un estudio de los miembros de la fiscalía o del ejército nos podría ofrecer perfiles con coincidencias en la tendencia a actuar asertivamente y a imponer sus decisiones.

- Hay evidencias, trabajos empíricos, que demuestran que no hay una relación directa entre los valores que los policías defienden y comparten en la cantina y lo que hacen en realidad (Waddington, 1999). Frecuentemente los profesionales que en la cantina alardean de utilizar la violencia de manera exagerada en determinados supuestos o contra los miembros de los determinados colectivos, pero, en la realidad, no lo hacen o lo hacen en un grado mucho menor. En esta dirección Behr (2006, 75) habla del rol ambivalente (despiertan rechazo y admiración al mismo tiempo) que juegan los que él califica como *Widerstandbeamten*, policías con tendencia a excederse en el uso de la fuerza y a encarnizarse con determinados colectivos, que, pueden contar sus hazañas en la cantina y obtener comentarios aparentemente favorables o no reprobatorios. En cambio, la mayoría de los miembros del cuerpo intenta evitar patricular con ellos, sabedores de lo problemática que puede resultar una patrulla en semejante compañía. En caso de que tuvieran que trabajar con uno de ellos podrían incluso advertirle en el sentido de que no encubrirían todas sus veleidades. Desde una perspectiva psicosocial sería razonable entender que algunos de los valores y principios de los que los policías alardean y expresan en sus espacios de socialización profesional son sobre todo una construcción mental que les ayuda a convivir mejor con las rutinas y las frustraciones que les provoca el ejercicio profesional, una especie de válvula de escape, pero no forman parte (siempre) de los criterios seguidos en sus actuaciones cotidianas. Serían elementos que les permitirían combatir el aburrimiento que algunas tareas policiales les provocan (la patrulla aleatoria o las vigilancias estáticas) o la frustración ante la imposibilidad de cumplir de manera adecuada con sus funciones (muy claramente en el caso de la lucha contra la delincuencia). La cultura de la cantina formaría parte de una retórica que daría valor a la experiencia y mantendría la autoestima ocupacional.

Para dar una visión más completa de la cultura policial se tendría, necesariamente, que añadir que no es infrecuente que los policías tengan actuaciones encomiables ante situaciones de riesgo en que se encuentran los ciudadanos o en caso de grandes accidentes o desastres, o que lleven a cabo

funciones de asistencia cotidiana a la ciudadanía, que actúen con sentido común, de manera reflexiva (como el *Schutzmann* que describe Behr, 2006, 42) y que eso no acostumbra a salir reflejado en las descripciones más clásicas de la cultura policial (Loftus, 2009). Ante accidentes de tráfico, incendios, inundaciones o atentados terroristas no es infrecuente ver policías que arriesgan sus vidas por socorrer a ciudadanos en dificultades. Por ello, se pregunta Behr (2010, 96): “¿Por qué se tira un policía al agua para salvar a un suicida? Habría buenas razones para no hacerlo. Pero los policías asumen el riesgo para su propia persona como normal, como parte de su cultura policial”. Es decir, la cultura profesional que les puede llevar a excederse es la misma que les puede llevar a arriesgar su seguridad personal para socorrer a terceros.

Las críticas citadas de, entre otros, Waddington, Behr y Loftus parecen dejar las cosas en un planteamiento más razonable, aunque quizás menos cinematográfico y, por ello, posiblemente menos atractivo. Sin duda hay elementos que constituyen valores, percepciones y principios compartidos de manera muy general por los policías de todo el mundo y que se corresponden con los descritos por el concepto clásico de cultura policial.

Los miembros de cuerpos policiales tienen una preferencia clara por la acción en detrimento de la teoría, cosa que se entiende porque su trabajo consiste en *hacer*, en *intervenir*, en dar una respuesta, de una manera o de otra. El sentido de estar desempeñando una misión que consiste en salvar a la sociedad de los elementos malignos que amenazan su bienestar y su futuro, los empuja a la acción (Reiner, 2000). Bien mirado, no es de extrañar esta preferencia por la acción, ya que al policía se le pide que sea efectivo, que solucione problemas, que proteja a la población. Esta necesidad de ser ejecutivos les puede llevar a sentir como una cierta losa, que entorpece sus acciones, la legislación que establece cautelas a sus intervenciones que pueden implicar restricciones de derechos de los ciudadanos. Al mismo tiempo está pasión por la acción, favorece las reacciones inmediatas, poco reflexivas, que pueden traer complicaciones tanto para ellos como para terceros. Lorei (2010, 221) nos explica como en el distrito policial de Frankfurt am Main en los años 1998 y 1999 se registraron más de trescientos accidentes de tráfico que

tenían como protagonistas a los coches patrulla de la policía, de los cuáles al menos dos tercios eran responsabilidad de los policías actuantes. Feltes (2014a) también se hace eco de este tipo de reacciones muy en caliente de miembros de la policía en Alemania.

La policía suele tener una cierta desconfianza hacia la ciudadanía, una tendencia a la sospecha, como ya señalaba Skolnick³³, debido al hecho que entre sus funciones está la prevención y la represión de las infracciones normativas, cosa que implica estar permanentemente buscando indicios que les identifiquen posibles peligros futuros o la constatación de infracciones ya acontecidas o que alguien se parece o actúa de la misma manera que una persona que cometió un delito y está siendo buscada (Reiner, 2000). La desconfianza puede también venir generada por el hecho de que el trabajo cotidiano de la policía puede verse acechado por peligros para su integridad física que, como ya se han comentado, sobrevienen de la manera más inesperada. Asimismo, y a diferencia del ejército, ellos no actúan con *enemigos*, sino con *ciudadanos* a los que hay que respetar, y que pueden incluso cuestionar sus intervenciones si no actúan de acuerdo con la ley. Mientras normalmente las acciones del ejército en el campo de batalla suelen tener un carácter heroico (aunque algunas puedan ser terroríficas desde el punto de vista de los derechos humanos), las de la policía pueden ser contestadas y denunciadas. Además, sufren frecuentes cambios de turno, tienen horarios erráticos (como mínimo diferentes a los de la mayoría de las profesiones), les puede resultar difícil desconectar de las tensiones generadas por el trabajo y están sometidos a un código disciplinario formalmente más estricto que en otras profesiones (Reiner, 2000). Todo esto puede favorecer un cierto sentido de aislamiento, ya que pueden llegar a ver al ciudadano como un riesgo, bien de cometer actos ilícitos bien de cuestionamiento de sus actuaciones, y, en todo caso como alguien que no los entiende ni valora³⁴. Este

³³ Citado por Loubet del Bayle (2012, 166).

³⁴ Skolnick (2005, 268) cita como el Mr. Justicia de Innes (un supuesto policía británico) afirma: "...La historia oficial es que todos los polis son civiles como cualquier otro ciudadano, viviendo entre ellos y no en barracas como en el continente, pero tú y yo sabemos que no es más que una leyenda para bobos. Nosotros estamos aislados: no somos como los demás. Algunos civiles nos tienen miedo e intentan darnos coba, a otros no les gustamos y nos evitan, pero nadie –bueno, muy pocos, nos aceptan como gente ordinaria, como ellos. De alguna manera,

sentimiento, les puede llevar a una cierta insularidad social, relacionándose básicamente entre ellos incluso fuera del horario laboral, a un cierto grado de endofilia, que hacer sentir más proximidad e identidad con el colega de profesión más lejano que con el ciudadano más próximo que no forma parte del colectivo (Behr, 2006). Posiblemente por ello se encuentren porcentajes de miembros de una misma familia que pertenecen a la policía superiores a los de otros colectivos profesionales (Sabaté, 1984).

Todas estas circunstancias facilitan, como ya se ha citado, un cierto corporativismo que suele ser, por otra parte y salvando las distancias, una característica habitual en los colectivos profesionales de toda índole, como, por ejemplo, los médicos o los abogados (Yñiguez, 2009b), que, por ejemplo, en el caso de los servicios de urgencia y el turno de oficio también tienen horarios erráticos y hacen frente a situaciones estresantes, de las que es difícil salir indemne desde el punto de vista emocional. Desde esta perspectiva, la cultura policial es un instrumento de supervivencia, de conservación, como señalaba Behr (2006). Si este corporativismo lleva necesariamente a mentir para favorecer a los colegas (Loubet del Bayle, 2012) o desaparece en caso de que los colegas hayan cometido hechos reprobables dependerá de cada caso y no es una característica general y absoluta de todos los profesionales de la policía (Teprstra y Schaap, 2013; Yñiguez, 2009b). De todas maneras, es cierto que, como afirma Behr (2006), las denuncias formales contra compañeros de profesión no son habituales y las organizaciones policiales tienen dificultades para aceptar públicamente la existencia de actuaciones no ajustadas a derecho de sus miembros. En el fondo existe la creencia que la declaración pública de su existencia daña el prestigio de la organización, razón por la cual frecuentemente mantienen tan ocultos como pueden los datos sobre los procedimientos internos contra sus miembros por actuaciones ilegales (Feltés, 2012 c).

Una actuación con tendencia a estereotipar también está presente en el trabajo policial. Frecuentemente desde ciertos colectivos y organizaciones se

somos como tropas hostiles ocupando un territorio enemigo. Y digas lo que quieras, esto nos convierte en solitarios”.

crítica a la policía por trabajar en base a estereotipos. Un análisis en profundidad de esta crítica ofrece resultados interesantes que sirven para matizarla en alguna medida. Una parte muy importante del trabajo policial se basa abiertamente, de manera planificada y buscada, en el estereotipo. El mismo concepto de *sospechoso* o de *indicios*, conceptos básicos en el trabajo policial, no son más que estereotipos basados normalmente en la experiencia propia o del grupo. Un sospechoso es una persona que se comporta como previamente lo han hecho otras que habían cometido un delito o iban a cometerlo. Los indicios son exactamente lo mismo, circunstancias que en el pasado han estado relacionadas con la comisión de infracciones o con la generación de peligros para la seguridad. La policía está formada para trabajar así. En este contexto es relativamente fácil que cuando la policía identifique con alguna frecuencia determinados tipos o grupos de personas en el contexto de actividades ilícitas pueda tender a identificar a los pertenecientes a ellos como elementos sospechosos.

La constatación de esta realidad, sin embargo, no justifica el tratamiento discriminatorio de determinados grupos étnicos a partir de construcciones sociales basadas en el prejuicio, ni una aprobación del *racial profiling*, la orientación de las acciones de la policía a partir de la creencia de que los miembros de determinados colectivos o etnias son mucho más proclives a la delincuencia y, por lo tanto, hay que vigilarlos mucho más e intervenir de manera mucho más expeditiva (Guillén, 2003a). No parece que pueda haber dudas sobre la imposibilidad de aceptar en un estado democrático una policía que actúe en base a semejantes principios, pero para prevenir y combatir esta práctica hay que entender, entre otras cosas, que el riesgo de estereotipar es alto en el caso de la policía porque su tipo de razonamiento y funcionamiento profesional les pueden llevar a caer en la trampa más fácilmente. Además, como algunos de estos colectivos pueden constituir un riesgo o un cuestionamiento, de una u otra manera, del orden establecido, fácilmente se encontrarán en el ámbito de intervención de la policía, incluso a petición reiterada de la población mayoritaria, de los que quieren mantener el *status quo*. Hay que volver a insistir en la dificultad que implica para la policía no someter a un control abusivo a colectivos no demasiado integrados en la

comunidad y que pueden ser vistos por ella como una amenaza, ya que la policía ha estado históricamente concebida para ejercer una función de control sobre ellos, como se ha visto en el capítulo primero. Es éste un ámbito en el que, aunque se puede haber avanzado, queda aún mucho por hacer y el estereotipo que marca algunos grupos como proclives al delito sigue, en algunos casos, existiendo (Loftus, 2009).

A pesar del reconocimiento de la presencia bastante común de estas características en la concepción que de la función policial tienen los propios profesionales, es muy importante insistir en la necesidad de tener presente que incluso estas características no presentan un carácter absolutamente uniforme y universal. Así, los cambios políticos, primero en la sociedad y posteriormente implementados en las estrategias y normas de funcionamiento de las organizaciones policiales acaban influyendo la misma cultura profesional (Behr, 2006; Loftus, 2009). Las organizaciones policiales tienen, como se verá a la hora de hablar de la discrecionalidad policial, importantes instrumentos para incidir en la cultura del grupo, por eso se puede hablar de una cultura de la organización (o promovida por ella) que puede diferir de la de los policías individualmente considerados y que puede influenciar esta última. Por eso Behr (2006), y posteriormente Liebl (2007) diferencian entre la cultura de la policía como organización y la cultura de los policías como individuos, al tiempo que apunta las conexiones y el influjo de la primera sobre la segunda. Behr (2010) considera, por ejemplo, una responsabilidad de los líderes de la organización abrir debates en su seno que obliguen a reflexionar sobre el límite que ha de tener la solidaridad, entendida como el encubrimiento de las actividades de sus miembros no demasiado escrupulosas con la legalidad.

En el mismo sentido apunta el Código Europeo de Ética Policial aprobado por el Consejo de Europa el año 2001³⁵, al dedicar un capítulo entero (el cuarto) a establecer mandatos para que las organizaciones policiales promuevan y faciliten el comportamiento ético de sus miembros a través de estructuras y pautas de funcionamiento adecuados para ello. Lentamente

³⁵ Vid. Rec (2001) 10, adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001.

empiezan a aparecer investigaciones empíricas que ponen de manifiesto la relación entre la forma de las estructuras y el funcionamiento de las organizaciones policiales y los casos de actuaciones policiales incorrectas o ilegítimas (Eitle, D'Alessio y Stolzenberg, 2014). Es decir, determinadas estructuras o pautas de organización del servicio (y de la formación) favorecerían o dificultarían las actuaciones policiales indebidas o que implican un abuso de sus potestades, circunstancia que, sin duda, otorga responsabilidad a la organización sobre la corrección de las intervenciones de sus miembros (Feltz, 2000a).

Por otra parte, el nivel de derechos de que gozan los policías en su organización también afecta notablemente su cultura y criterios de actuación con los ciudadanos, de manera que difícilmente unos agentes sometidos a una estructura organizativa autoritaria tratarán al público de manera amable y próxima (Behr, 2006). La manera en que los propios policías se vean tratados y el nivel de participación que tengan en el funcionamiento de la organización se pueden constituir factores motivadores de una buena *performance* policial y un buen trato hacia el público (Bradford, Quinton, Myhill, y Porter, 2014). Hace ya algunas décadas, Patrick V. Murphy, *Police Commissioner* de la ciudad de Nueva York en una época de grandes turbulencias, con escándalos de corrupción y comisiones de investigación al respecto, en el contexto de un caso evidenciado por las denuncias de un inspector del mismo cuerpo de policía, Frank Serpico³⁶ (Newburn 2007; Silverman, 1999,), asumía la responsabilidad de la organización en los casos de corrupción: “La teoría de la manzana podrida no tiene ya sentido. Los policías corruptos no han nacido criminales, no son personas moralmente taradas ni constitucionalmente diferentes a sus colegas. La tarea de controlar la corrupción es examinar el barril, no únicamente las manzanas –la organización, no simplemente los individuos que trabajan en ella- porque los policías corruptos se hacen, no nacen” (citado por Newburn, 2007, 625).

³⁶ El caso tuvo mucha relevancia hasta el punto de ser llevado a la pantalla en la película *Serpico*, estrenada a finales de 1973, dirigida por Sidney Lumet, basada en el libro del mismo título de Peter Maas, interpretando el rol de Serpico el actor Al Pacino.

También el citado Código Europeo de Ética policial, conscientes sus redactores de esta relación entre el nivel de derechos de los policías y la manera en que éstos tratan a los ciudadanos, ha establecido el principio según el cual los miembros de los cuerpos policiales tendrían que gozar de los mismos derechos que cualquier otro ciudadano (arts. 31 y 32) y que cualquier restricción de los mismos tendría que estar claramente justificada por las funciones que desempeñan, es decir, la limitación de los derechos de los policías sólo sería aceptable cuando sea necesaria para el buen desempeño de las funciones de la policía en una sociedad democrática (Janson, 2003).

Asimismo, los valores y principios de las diversas sociedades de donde provienen los policías y en las que ejercen sus funciones tendrían también una influencia notable, ya que marcarían sus valores individuales que son los que establecen los límites a la tolerancia o solidaridad con las actuaciones de los compañeros (Yñiguez, 2009b). Un ejemplo muy claro de cómo los valores predominantes en la sociedad pueden influenciar la cultura y la práctica policiales lo encontramos en el tratamiento de la violencia de género. Hace algunos años una mujer que intentaba denunciar malos tratos por parte de su marido o pareja era disuadida de su propósito por el policía de turno y conminada a reconciliarse con él, cosa que, según el policía interviniente, solucionaría todos los problemas. En cambio en los tiempos actuales empiezan a surgir incluso algunas quejas por exceso de celo y sobreactuación en las intervenciones policiales en este ámbito. Es muy claro que los policías han integrado la lucha contra la violencia de género como una prioridad (Loftus, 2009).

Es importante también tener en cuenta que algunos de los estudios que han servido de base a la construcción tradicional en la criminología de la *cultura de la cantina* fueron llevados a cabo hace más de cuarenta años en el contexto de sociedades que tienen poco que ver con las actuales, cosa que hace aconsejable su revisión, matizando algunas de sus conclusiones, que pueden continuar siendo válidas si se las despoja de su carácter absoluto y se las contextualiza (Loftus, 2009). Así, por ejemplo, un factor que hay que tener muy presente a la hora de valorar la validez actual de los estudios llevados a

cabo en la segunda mitad del siglo pasado es la posterior incorporación de la mujer y de las minorías a las organizaciones que ha tenido que provocar, necesariamente, cambios en algunos de los elementos considerados como característicos en las primeras construcciones de la idea de *cultura policial*. Incluso Skolnick, uno de los pioneros de la idea uniforme de cultura policial, acepta que la citada incorporación de mujeres y minorías ha constituido una importante reforma en las organizaciones policiales (citado por Westmarland, 2008, 277). Es decir, no sólo la sociedad y sus demandas a la policía han cambiado, también lo han hecho las organizaciones policiales, diversificándose en su composición.

Terpsa y Schaap (2013) nos muestran conclusiones que van en esta dirección a partir de un estudio llevado a cabo con 465 policías uniformados, es decir, que trabajan en la calle, en contacto con el público, en la policía de la región de Sur Gelderland en los Países Bajos. Este estudio muestra algunas coincidencias con el estereotipo *universal* de cultura policial, pero también algunas divergencias. Así, los encuestados coinciden en considerar su profesión como una misión y en la pasión por la acción, pero no parecen ser cínicos ni conservadores de manera mayoritaria, sólo una ínfima minoría considerara que las mujeres no son aptas para el trabajo policial y muchos no estarían de acuerdo con defender a un compañero que no se ha comportado éticamente, que ha infringido claramente la ley, aunque sí que consideran problemático que salgan a la luz las malas actuaciones policiales.

En conclusión, aunque los policías de diversos países pueden compartir algunos valores, principios o puntos de vista como consecuencia del ejercicio de funciones similares, y algunos de ellos, debido a los poderes legalmente atribuidos a la policía puedan favorecer comportamientos abusivos hacia los ciudadanos que han de ser objeto de control y enmienda, está lejos de ser evidente que se trate de un conjunto uniforme y absolutamente homogéneo. En sentido contrario, resulta cada día más evidente que entre los diversos servicios de policía e incluso entre miembros de un mismo servicio puede haber diferencias notables, de la misma manera que sucede entre médicos, representantes políticos, fiscales o jueces que pueden priorizar unos valores u

otros en sus actuaciones en función de su cultura política, creencias o las características de la sociedad en la que viven (Jones y Newburn, 2005). Las organizaciones policiales también pueden promover unos y otros valores en función de las políticas de seguridad implementadas en el país.

Así, si podemos hablar de sistemas políticos, modelos de salud o de justicia, también podemos hablar de modelos policiales. De hecho, el modelo en que los diversos policías son formados y llevan a cabo sus funciones será un elemento que influirá de manera notoria en sus funciones, y comportará, por ejemplo, una mayor o menor predisposición al uso de armas de fuego (incluso a llevarlas o no de manera ordinaria) o a tener contactos regulares y sistemáticos con los ciudadanos y sus asociaciones. En todo caso, es necesario estudiar las características que puede presentar la cultura policial para comprender las dinámicas que presiden la actuación de la policía, ya que si se conocen y entienden, se estará en condiciones de modificarlas en caso de que se consideren negativas para el correcto ejercicio de sus funciones o para la seguridad. Ahora bien, la construcción de una cultura policial para estigmatizar la función policial, resaltando únicamente sus valores negativos no parece tener demasiado sentido (Loftus, 2009; Waddington, 1999,). Sería razonable construir un concepto que tenga en cuenta más aspectos, aquellos que pueden ser cuestionables y aquellos que no lo son. También habrá que tener en cuenta, como muy bien señala Waddington (1999) que la policía, como institución pública, es un mecanismo de control formal de un determinado sistema y que si éste es injusto y opresor también la policía lo será, pero el problema será el sistema no la policía en sí misma. Waddington (1999, 293) lo ejemplifica con el caso de Sudáfrica. "...la subcultura de la Policía de Sudáfrica no explica sus brutales acciones opresivas. Éstas eran dictadas por la naturaleza del "apartheid" que el estado al que servían imponía".

2. La finalidad, la misión de la policía: el mantenimiento del orden, la prevención y la lucha contra la delincuencia, la seguridad de los ciudadanos.

Un elemento identificador imprescindible para definir el modelo es la finalidad, la misión de la policía, cuál es el sentido último de su existencia y actuación. Se trata del objetivo más relevante, el que enmarca el grueso del trabajo policial. Esta finalidad normalmente tiene relación con el lema establecido por cada organización para presidir y servir de referencia al ejercicio de la función policial. Un ejemplo claro es el *policing by consent* y el *protect to serve* muy frecuentes en el Reino Unido o el *Maintiens le Droit* de la Policía Montada del Canadá. Los textos legales y la documentación oficial relativa a los cuerpos policiales ofrecen mucha información al respecto. Sin embargo, no son el único parámetro de referencia para discernir la finalidad real de la organización policial, ya que para identificar claramente cuál es la finalidad efectiva del servicio o cuerpo de policía habrá que comprobar qué persiguen en la realidad cotidiana las actuaciones policiales, qué es lo que se valora y qué es lo que no del trabajo policial. Frecuentemente los textos oficiales definen finalidades en las que hay interés en poner énfasis pero que no describen la finalidad real de la organización. Al menos es posible que existan otras. Por ejemplo, después de la fiebre comunitaria y de proximidad de las últimas décadas, una gran cantidad de cuerpos y servicios de policía de los países de nuestro entorno definían en sus documentos oficiales el servicio a la comunidad como su finalidad básica. En cambio, estudiando su organización, los servicios a los que dan prioridad, las actuaciones que son realmente valoradas, sus relaciones con el público, los mecanismos de control, se observará que pueden ser organizaciones que quieren incrementar su relación con el público, pero que, en la práctica, siguen, por ejemplo, muy centrados en la lucha contra la delincuencia o en el mantenimiento del orden.

Por otra parte, hay que aceptar, de entrada, que entre las finalidades de todos los modelos se encuentra, de manera más o menos implícita, el mantenimiento del *status quo*, del orden político. Ésta es una cuestión

indiscutible, ya que como tempranamente indicaba, de manera indirecta, la citada Declaración francesa de derechos del hombre y del ciudadano (art. 12) la policía está, también en Democracia, para mantener el orden *democrático* (los derechos reconocidos en el texto en el caso de la Declaración francesa), para mantener el status quo (Bertaccini, 2009). La policía ha sido definida inequívocamente como un instrumento de control formal, cosa que implica que está para mantener el orden establecido (Gleizal, Gatti Domenac y Journès; 1993, Loubet del Bayle, 2012; Monjardet, 1996). Acabamos de ver, en el apartado anterior, como, Waddington (1999) en su dura crítica a los defensores de la conceptualización de la cultura de la cantina como la cultura profesional de la policía, lo deja muy claro: no son los policías los que son o dejan de ser conservadores y algo autoritarios: es su función de mantenedora de un orden establecido la que requiere estas características. Tal como muy acertadamente define Ericson (2005) en el título de una de sus publicaciones, los policías son reproductores de un orden. Esta muy directa relación de la policía con el mantenimiento del orden establecido tiene básicamente dos implicaciones:

- El modelo policial será muy dependiente del tipo de estado democrático en que se encuentre. Las dinámicas y los valores del sistema político constitucional afectarán de manera directa al modelo policial (Ungar y Arias, 2012). Así, por ejemplo, en un estado donde la participación directa de los ciudadanos o su interacción con los poderes públicos sea poco relevante y se base fundamentalmente en presupuestos representativos, será difícil encontrar un modelo policial que priorice la interacción entre policía y ciudadanía. Bertaccini (2009) explica claramente como la diversa historia de la construcción de los estados europeos ha condicionado radicalmente los modelos de policía, sobre todo se refiere este autor a como la evolución político-constitucional del Reino Unido y de la Europa continental, haciendo hincapié en Francia, ha condicionado enormemente los principios de actuación y la organización de sus cuerpos policiales. Groß, Frevel y Dams (2008) nos ofrecen un ejemplo muy claro de la influencia de la tradición política y cultural de cada país en la organización y funcionamiento de la policía cuando explican como en los años de la segunda posguerra, las características de las nuevas policías de los *Länder* alemanes estaban

extremadamente influenciadas por los modelos policiales de la potencia extranjera encargada de su reconstrucción institucional. Así, en los *Länder* administrados por el Reino Unido la nueva policía presentaba rasgos propios del modelo iniciado por Robert Peel con, por ejemplo, un uso muy limitado de las armas de fuego, mientras que los que estaban a cargo de Francia presentaban rasgos muy semejantes a las estructuras policiales francesas, en las que es habitual que los policías uniformados lleven, como parte del uniforme, armas de fuego de manera permanente.

- La policía no puede, desde el punto de vista conceptual, ser el elemento de reforma de las deficiencias del sistema, porque está precisamente para lo contrario, para supervisar el cumplimiento del orden establecido. No es posible, ni deseable, esperar ningún espíritu justiciero por parte de la policía, ya que sería mucho peor el remedio que la enfermedad. La policía no puede decidir de manera autónoma qué situaciones son o dejan de ser justas o injustas y decidir en consecuencia, ya que esto sería no tanto como sustituir al poder judicial sino incluso al poder legislativo. Ningún estado organizado bajo parámetros, no ya democráticos y de Estado de Derecho, sino simplemente razonables, puede tener un cuerpo policial que se dedique a impartir justicia, incluso social, por su cuenta.

En este trabajo no se considerará, en términos generales, esta finalidad (el mantenimiento del orden establecido en sentido amplio) como definitoria de los diversos modelos porque ésta es una función que necesariamente todos comparten con intensidades variables, si se quiere. Ahora bien, la intensidad que tenga en cada modelo la defensa del orden (político) sí que puede ser un elemento definitorio del modelo y por lo tanto habrá que tenerla en cuenta en los casos en que tenga un papel más relevante.

La misión como objetivo deseado de la actividad de la policía tiene mucho que ver con lo que se consideran que son las funciones de la policía. Un elemento omnipresente en la identificación de estas funciones, como hemos visto en el capítulo anterior, es la lucha contra la delincuencia. Es lógico que esta función siempre esté presente entre las funciones de la policía, ya que es

sin duda una de sus funciones relevantes, de entrada desde el punto de vista simbólico, y muy presente, de manera directa o indirecta en muchas de las tareas policiales. La criminología ha puesto reiteradamente sobre la mesa la imposibilidad de que la policía pudiera tener éxito en la lucha contra el crimen o que pudiera tener un éxito absoluto. Entre otros, Bittner (2005), Manning (2005) y Ericson (2005) no han dudado en considerar este objetivo policial como una misión imposible, debido fundamentalmente al hecho de que la mayoría de las causas de la delincuencia quedan fuera del alcance de la acción policial.

Por otra parte, se ha descrito ya también en el capítulo anterior como tradicionalmente la criminología (entre otros muchos Bayley, 2005; Newburn, 2007) ha insistido en el peso muy limitado, casi residual, de la lucha contra el delito en el conjunto de tareas y horas de trabajo de la policía. De hecho, hay, de entrada, una realidad incontestable: la policía conoce aproximadamente la mitad de los delitos que efectivamente tienen lugar porque el resto no llegan a su conocimiento debido al hecho de que las víctimas (ni los testigos), por razones diversas no los denuncian (Guillén, 2013), circunstancia que la sitúa en un mal punto de partida para enfrentarse a un fenómeno la mitad del cual desconoce. En algunos casos (Bayley 2005), como hemos visto en el capítulo anterior, se ha puesto mucho énfasis en los pocos efectivos de la organización dedicados estrictamente a la investigación criminal³⁷. Mirado así, es cierto, los efectivos dedicados a la investigación criminal pueden incluso no alcanzar en nuestro contexto geográfico más allá de una décima parte del total. Pero este hecho sería un argumento definitivo si los efectivos de las divisiones o unidades de investigación criminal constituyen el referente único a tener en cuenta a la hora de determinar el número de recursos o de tiempo de trabajo dedicado por la policía a la lucha contra la delincuencia. Guillén (2012) remarca que también la patrulla policial dedica parte de su tiempo a actividades

³⁷ Hemos visto que el estudio de Bayley (2005) los sitúa por debajo del 20% del total. En otros estados no estudiados por Bayley también se confirma esta realidad. Así, en Alemania, donde los *Länder* acostumbran a tener unidades de investigación criminal bien nutridas, éstas muy raramente superan el 20% de investigadores criminales sobre el total de miembros de la organización: En Saarland, que es un *Land* pequeño y, por tanto, no significativo, se situaba en el 22 % hacia el año 2005, mientras que en el resto de *Länder* se situaba algunos puntos por debajo. Por ejemplo en Hamburgo el 17,82%, en Schleswig-Holstein el 17,54 o Hessen el 18,4% (datos obtenidos en los diversos artículos que integran la obra coordinada por Groß, Friebel y Dams, 2008). En otros países estos porcentajes podrían incluso ser inferiores.

relacionadas con el delito y su prevención y todo el proceso de introducción y registro de los datos de la delincuencia representa una parte no desdeñable del tiempo del personal de uniforme. Además existe una función simbólica de la policía, ya que la opinión pública siempre relaciona a la policía con la delincuencia y, en casos de incrementos de categorías delincuenciales concretas exige una respuesta policial. Es decir, la lucha contra la delincuencia forma parte necesariamente de la función de la policía y todos los modelos tendrán que otorgarle alguna importancia y establecer estrategias y aproximaciones concretas. La aceptación de ella como función central o no será siempre una cuestión a considerar.

Además del peso de la lucha contra la delincuencia hay, como mínimo, tres elementos más que influyen y, a su vez, están influenciados por el modelo: la importancia dada a la seguridad subjetiva, a la prevención del delito y a las tareas residuales de la policía, ese cajón de sastre que parece derivar hacia la policía todo lo que el resto de servicios y organismos públicos es incapaz de resolver y que altera el buen orden social y la tranquilidad ciudadana.

La seguridad subjetiva hace referencia a la percepción de seguridad que tiene la ciudadanía, al nivel de seguridad percibido por los individuos y los grupos en virtud del cual deciden llevar o no a cabo determinadas actividades o frecuentar determinados espacios en franjas horarias específicas (Brotat, 2014; Carrer, 2000; Curbet, 2009; Guillén, 2012; Kessler, 2009). Aunque parezca una obviedad en los tiempos actuales destacar los aspectos subjetivos de la seguridad, estamos ante un elemento de reciente toma en consideración por parte de las políticas de seguridad (el último tercio del siglo XX). Las primeras encuestas de victimización en los Estados Unidos de América y una década después en el Reino Unido (Killias, 2010), sirvieron para mostrar que las preocupaciones de seguridad de la población no se identificaban con los índices de delincuencia, sino que había circunstancias o hechos que no se correspondían con delitos, que centraban sus preocupaciones y afectaban directamente su percepción de la seguridad. Estas encuestas se han difundido en el continente europeo, dónde han tenido un papel relevante tanto en la

medida de la delincuencia (cifra negra) como en aspectos subjetivos de la seguridad. Actualmente hay una encuesta anual de envergadura en Francia, *Cadre de Vie et Sécurité* (Guillén, 2009; Soullez, 2010), se han llevado a cabo otras a nivel nacional en Bélgica (Van den Steen, 2010) y los Países Bajos y en Catalunya sin interrupción anualmente desde el año 1999 hasta el 2013 (Gondra, 2010; Murrià, 2010), siguiendo una tradición iniciada por el Ayuntamiento de Barcelona en el año 1984 (Lahosa, 1999, 2010)³⁸.

Aunque las encuestas de victimización y seguridad han evidenciado la presencia y la importancia de la seguridad subjetiva y relativizado algo la importancia de la delincuencia en la seguridad de los ciudadanos, algunos han continuado menospreciando la seguridad subjetiva (o la in/seguridad subjetiva como diría Curbet, 2009³⁹) calificándola de irreal. Según la perspectiva incluso de algunos profesionales de la policía (y de muchos de los alumnos de criminología que entran por primera vez en contacto con el concepto) la seguridad subjetiva sería aquella que no se correspondería con la realidad, la que los ciudadanos creerían erróneamente que existe e incluso *inventarían*, exagerando un poco los términos. Es importante, para valorar la trascendencia de la seguridad subjetiva, tener en cuenta que, al margen de que tenga fundamentos objetivos más o menos sólidos, la seguridad subjetiva existe y es extremadamente real, teniendo incluso consecuencias relevantes en la seguridad de la comunidad, ya que hay una gran parte de construcción social en ella (Kessler, 2009). La seguridad subjetiva de las personas y de los grupos condicionará de manera crucial su vida en aspectos muy concretos.

Un ejemplo clarificará la importancia de la seguridad subjetiva: Imaginemos un avión con cincuenta personas a bordo. Por coincidencias inexplicables treinta de estas personas tienen un miedo terrorífico a volar y cualquier movimiento del avión les hace entrar en pánico. Supongamos que a mitad del vuelo el aparato entra en una zona de turbulencias de carácter leve,

³⁸ Sobre las encuestas de seguridad en Cataluña y en Europa Occidental, vid. Killias, M. et al. (2010b) así como Aebi y Linde (2010a).

³⁹ Curbet (2009) siempre insiste en el hecho que la seguridad y la inseguridad subjetiva son dos caras de la misma moneda, cuanto más hay de la una menos hay de la otra. Por eso él utiliza el término in/seguridad subjetiva. Feltes (2001a) también utiliza este término en versión alemana (*un/Sicherheit*).

que no presentan ningún riesgo objetivo para la tripulación y el pasaje. Sin embargo, el avión da algún que otro bandazo y a algún pasajero que estaba bebiendo una taza de café, se le cae el líquido encima y grita. Los pasajeros ya de por sí temerosos de volar, creen que la situación es muy grave, que el avión y ellos corren peligro y empiezan a levantarse y a moverse pidiendo explicaciones a la tripulación sobre la situación y la manera de proceder. Las muestras de pánico de estos pasajeros van a afectar sin duda al estado de ánimo del resto del pasaje, al menos a algunos de ellos que, seguramente, empezarán a inquietarse. ¿Es real la inseguridad de estos pasajeros? ¿Afecta a la seguridad del vuelo y de los otros pasajeros las conductas que llevan a cabo impulsados por su miedo? ¿Es importante atender a la inseguridad de estos pasajeros para garantizar la seguridad del conjunto de ellos? Es cierto que no existe un fundamento objetivo para su inseguridad, pero también lo es que sus conductas son claramente reales y que pueden afectar la seguridad del pasaje, si, por ejemplo, alguno de los pasajeros, que se levanta cuando no tendría que hacerlo, se cae encima de otro pasajero tranquilamente sentado y le provoca alguna lesión o rompe o deteriora algún objeto o instalación del aparato. En el mejor de los casos ellos mismos pueden sufrir lesiones si, movidos por el pánico, no respetan la sencilla instrucción de mantenerse sentados con el cinturón abrochado. Aunque parezca una situación muy específica de la navegación aérea, una baja seguridad subjetiva de los ciudadanos puede provocar riesgos similares en los espacios terrestres.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que, como bien señala Kessler (2009), hay construcciones sociales de la seguridad que afectan a la seguridad subjetiva de los individuos que están interesadamente facilitadas o provocadas para centrar los miedos en determinados ámbitos o colectivos, que pueden resultar siendo destinatarios de la ira e incluso de la violencia de las personas atemorizadas (Curbet, 2009). En estos casos la seguridad subjetiva también acaba teniendo consecuencias que afectan la calidad de vida de las personas y de los grupos.

La importancia otorgada a esta seguridad subjetiva puede tener frecuentemente relación con la importancia dada a las denominadas

competencias residuales de la policía. En esta dirección, mantener las paredes limpias de pintadas, asegurar que las farolas de un determinado barrio o calle funcionan correctamente o que los animales muertos no se descomponen en los espacios públicos aunque se trate de un fin de semana, no son intervenciones que formen parte del imaginario social de la policía, al menos no del más cinematográfico y heroico. Tampoco parece que sea, en general, lo que motiva a un señor o a una señora a presentarse como candidato/a al acceso a un cuerpo policial. En consecuencia, o se tiene la idea y el convencimiento que son acciones que mejoran la calidad de vida de los ciudadanos y, por tanto, la seguridad subjetiva, o se puede tener la sensación de que se está perdiendo el tiempo, dedicándose a tareas que nada tienen que ver con las de la policía. La importancia dada a la seguridad subjetiva ofrecerá pistas bastante fiables sobre la relevancia que van a tener las competencias residuales.

Otra cuestión que hay que abordar de manera inevitable a la hora de hablar sobre la finalidad de la policía es la relevancia y el peso de las funciones reactivas y las preventivas, la manera en que se resuelve el dilema prevención-reacción. Parece ser una de las características que habrá que considerar a la hora de definir cualquier modelo policial: si se inclina por la prevención o, por el contrario, se limita a la reacción delante de la comisión de infracciones. Se puede plantear también en términos de proactividad o reactividad, es decir la policía espera a que ocurra algún incidente negativo para intervenir o intenta, a partir de los conocimientos existentes, identificar futuros problemas para evitar que tengan lugar.

En primer lugar, hay que decir que se trata de un planteamiento maniqueo, y afirmar con rotundidad, que estamos ante un dilema falso o confuso (Loubet del Bayle, 2006). Esta falsedad o confusión se deriva de diversas razones. En primer lugar, la prevención y la reacción van íntimamente ligadas y son, en determinados supuestos, inseparables. Un incidente en concreto puede plantear a la policía la necesidad de articular estrategias preventivas, con lo que la prevención en estos supuestos no es más que una reacción a uno o varios incidentes concretos. Por ejemplo, se destinan

efectivos a zonas en que los días anteriores han tenido lugar un elevado número de delitos, para evitar que se repitan. Se intenta prevenir que tengan lugar nuevos delitos como reacción a las últimas incidencias. En sentido inverso, una acción reactiva, en el sentido de represiva, puede tener efectos disuasorios para futuros infractores. Aunque la criminología ha mostrado reiteradamente los irregulares efectos de prevención general de muchas denuncias o sanciones, efecto que puede llegar a ser nulo en tipologías delictivas específicas⁴⁰, es también cierto que en algunos supuestos y tipologías concretas una actuación reactiva de la policía, deteniendo o denunciando a un infractor puede tener un efecto disuasorio ante posibles futuros infractores (Loubet del Bayle, 2006). La visualización de una intervención que puede dar la idea de una cierta certeza de pena, de que si se lleva a cabo la misma conducta la reacción de la policía será la misma, puede ayudar a desistir de intenciones infractoras previas. Medina (2011, 60) cita estudios que evidencian que, en determinados supuestos o tipologías delictivas, si la policía se moviliza de manera estratégica de forma que aumente materialmente el riesgo de detención ejerce un poder disuasorio sobre los hipotéticos criminales. En una línea similar, mostrando alguna correlación, aunque irregular, entre las detenciones llevadas a cabo por la policía y la evolución de las diversas tipologías delictivas se manifiestan Wai-Yin Wan, Moffatt, Jones y Weatherburn (2012).

Un ejemplo muy claro en esta dirección lo constituyen las sanciones en el ámbito de la seguridad viaria. Las políticas extremadamente sancionadoras (represivas) llevadas a cabo en Europa Occidental en los últimos años han permitido cumplir con el objetivo de la Unión Europea de reducir en un 50% los accidentes con víctimas mortales en el primer decenio del siglo XXI⁴¹. La constante imposición de sanciones cada vez más duras a las infracciones de las normas que regulan el tráfico ha tenido un ejemplo disuasorio

⁴⁰ La violencia de género es un buen ejemplo, ya que el autor puede quitarse la vida acto seguido de haber acabado con la de su cónyuge o pareja, por lo que se haya detenido o no a otros que han cometido los mismos delitos no afecta su conducta.

⁴¹ Vid. Informe de Seguridad de Cataluña 2010, pág. 223 (http://www20.gencat.cat/docs/interior/Home/010%20EI%20Departament/Publicacions/Seguretat/Estudis%20i%20enquestes/Informes%20de%20seguretat/Docs/Informe_seguridad_Catalunya_2010.pdf).

meridianamente claro (Carrer, 2010). Es cierto que esta política agresiva ha ido acompañada de acciones formativas e informativas, pero la reiteración de las sanciones, la conciencia de que si se circula por encima de una determinada velocidad muy probablemente habrá un radar que constatará la infracción y se pondrá en marcha el procedimiento sancionador ha sido un factor clave. Por ello es frecuente que se señalice en la carretera la ubicación de los radares en aquellos tramos viarios en que hay un interés especial en mantener la velocidad dentro de límites tolerables. De esta manera los conductores, conocedores de la inexorabilidad de la sanción en caso de infracción de la normativa, moderan la velocidad de sus vehículos, Este es un ejemplo muy evidente de cómo una amenaza cierta de sanción (reacción o represión, según como se mire) tiene un efecto preventivo. Los habituales incrementos de la delincuencia en los supuestos del huelga policial podría ser otro indicador de cómo al bajar la certeza de pena por ausencia de guardián, los delitos aumentan (Carrer, 2010).

En segundo lugar, la policía no tiene un control absoluto sobre la naturaleza preventiva o reactiva de sus acciones, al menos no en un ciento por ciento. Así, una patrulla policial que se lleva a cabo en un espacio en el que últimamente se han producido incidentes con la intención de evitar su repetición, puede derivar en una acción reactiva (represiva) en el caso de que algún ciudadano lleve a cabo la conducta prohibida por no sentirse intimidado por la presencia policial, sentirse provocado por ella o simplemente no haberse percibido de su existencia. La típica vigilancia preventiva de los mercados semanales en los espacios públicos se convierte en reactiva cuando algún policía detecta a una persona que está intentando sustraerle la cartera a otra o algún producto de uno de los puestos de venta. Cuál será la conducta de los ciudadanos ante despliegues preventivos de la policía es un factor que ultrapasa las capacidades de control de la policía y, en función de la conducta de los ciudadanos, la pretendida actuación preventiva de la policía puede acabar convirtiéndose en represiva o reactiva. En consecuencia, prevención y reacción no son dos campos que sean susceptibles de una separación clara y absoluta. Es importante dejar sentado este principio para evitar interpretaciones simplistas y que inducen a confusión.

Una vez aclarada la imposibilidad de una distinción clara y absoluta entre acciones preventivas y represivas, hay que afirmar que es cierto que las organizaciones policiales y los sistemas de seguridad pueden priorizar las estrategias de anticipación a los problemas y a los incidentes o dar prioridad a la reacción una vez ya se han producidos. Es decir, pueden centrar sus esfuerzos en intentar la prevención o en reaccionar de manera eficaz. Ahora bien, hay que tener en cuenta que la elección tampoco es absolutamente libre, sino que depende del grado de peticiones de reacción que soporte cada cuerpo policial. Así, con los modernos sistemas de comunicación, las facilidades para comunicar un incidente a la policía se han incrementado exponencialmente (Curbet, 2009). En la mayoría de los casos, las personas que presencien o sean víctimas de una infracción tienen la posibilidad de comunicársela a la policía casi inmediatamente, en tiempo real. Si el número de incidencias es alto, la policía les tendrá que dar alguna respuesta, bien a través de la presencia física de miembros del cuerpo para proceder de la manera que sea oportuna, bien para llevar a cabo otro tipo de intervención. Además es probable que existan obligaciones concretas y explícitas de la policía, concretadas en una carta de servicios o documento similar, sobre como debe reaccionar la policía a las comunicaciones de incidentes y solicitudes de intervención. Estas obligaciones pueden llegar a establecer un tiempo preciso para la llegada de un vehículo policial al lugar donde se ha producido el incidente. En estos escenarios, no reaccionar ante los incidentes puede tener consecuencias negativas para la policía, llegando incluso a generar inseguridad. Habrá que valorar, pues, este factor, la necesidad u obligación de respuesta y cotejarla con los efectivos disponibles para ver hasta qué punto la organización está en disposición de prevenir o anticiparse. Es cierto que esto no impide la prevención, pero puede condicionarla a nivel cuantitativo, de recursos disponibles.

Se ha discutido mucho sobre las posibilidades reales de la policía de prevenir el delito (Reiner, 2000), llegando algunos a negar la capacidad policial de prevención. Feltes (1998, 179) recuerda que múltiples estudios han mostrado la inexistencia de una relación directa entre la acción de la policía y el

delito, es decir, que es muy difícil demostrar la incidencia de la acción policial en la evolución de la delincuencia. Bayley va más allá y afirma rotundamente: “La policía no previene el delito...Esto es un mito”⁴². En el mismo sentido, Crawford (2008, 151) considera que la prevención nunca ha tenido un papel real relevante en el trabajo de la policía, cuando afirma: “A pesar de la original versión *peeliana* de la prevención del delito como un elemento central del trabajo policial, la historia de la policía profesional ha sido una en la que, hasta muy recientemente, la prevención del delito ha sido definida en términos cada vez más reducidos y especializados y fue desplazada a ámbitos marginales del trabajo policial. La prevención del delito como una categoría residual se asoció al efecto disuasorio de las instituciones de la justicia penal- especialmente de la función “espantapájaros” de la patrulla policial”. Feltes (2012a) nos describe una situación bastante similar en Alemania.

La prevención, cuyos superiores beneficios sobre la reacción están fuera de toda duda (Medina, 2011), es asumida por la policía con normalidad cuando se trata de prevención situacional⁴³, la prevención policial por excelencia. Es decir, aquella prevención que se produce porque la presencia de efectivos policiales disuade o dificulta la realización de actividades delictivas. En estas actuaciones se perciben los resultados y la policía tiene la sensación de llevar a cabo una tarea efectiva. En cambio, en los programas de prevención integrales, aquellos que van dirigidos a las causas más profundas del delito o de la desviación, sean éstas sociales o ambientales (Carrer, 2010; Medina, 2011) y que requieren actuaciones más complejas e interdisciplinarias⁴⁴, la policía se suele mover con más dificultades por dos razones fundamentales:

- a) Les exige trabajar con otras agencias u organismos, cosa que les plantea dificultades relacionales (frecuentemente son tratados con desconfianza,

⁴² Citado por Bertaccini (2009, 59).

⁴³ En el capítulo primero se ha citado la definición de prevención situacional llevada a cabo por Clark (1997).

⁴⁴ Simboliza muy bien el carácter transversal de las políticas de prevención la ley francesa 2007-297 de 5 marzo, relativa a la prevención de la delincuencia. Esta ley a fin de sentar las bases de la, en aquellos momentos, nueva política francesa de prevención de la delincuencia, modifica los códigos penal y civil, la ley de enjuiciamiento criminal, los códigos de la educación, de la construcción, del urbanismo, de la acción social y de las familias, de las colectividades territoriales, de la circulación, así como la ley de seguridad interior y de la vivienda.

incluso con desprecio, por las otras agencias, Feltes, 2012a) y una inversión de tiempo y recursos notable en unas actividades que no son percibidas como policiales. Desde su perspectiva las soluciones se dilatan en el tiempo y mientras tanto el problema sigue ahí, se siguen cometiendo infracciones, sigue habiendo peligro, no se ha avanzado nada. Si se tiene en cuenta que una de las características de la llamada cultura policial es la pasión por la acción, en la prevención integral se sienten inmovilizados, inútiles.

- b) Es muy difícil de evaluar, no se tienen resultados claros de la acción policial, hay que compartir los éxitos y los fracasos con otros socios, sin que quede claro qué parte del éxito o del fracaso le corresponde a cada cuál.

La prevención transversal requiere frecuentemente de liderazgo político, de acuerdos entre las autoridades que son responsables de los diversos servicios públicos e incluso de los líderes o dirigentes de las organizaciones o asociaciones privadas que también tienen su espacio en este tipo de prevención. Cada organización tiene sus dinámicas y sus prioridades y una actuación coordinada requiere un esfuerzo de adaptación para que las contribuciones de todos tengan un efecto positivo y unas no entorpezcan las otras (Feltes, 2012a). Todos los actores han de entender mínimamente las dinámicas y prioridades de las otras. Así, por ejemplo, la policía competente para supervisar las condiciones legales que los extranjeros han de respetar para entrar y permanecer en el territorio no puede pretender que una organización no gubernamental que se dedica a apoyar a los inmigrantes en dificultades le denuncie a todos aquellos de sus protegidos que se encuentran ilegalmente en el país. En sentido inverso, estas organizaciones no pueden pretender que la policía haga caso omiso a ilegalidades manifiestas que tienen lugar a la vista de todo el mundo. Lo mismo podríamos decir en el caso de organizaciones de ayuda a presos o a drogodependientes. Tienen una función relevante a llevar a cabo y han de ser respetadas por ello, pero habrá que encontrar parámetros de compatibilidad entre sus finalidades y dinámicas y las policiales. Como con mucha claridad afirma Feltes (2010, 31) “un policía no es ningún asistente social y un asistente social no es ningún policía”, pero esto no significa que no puedan colaborar, respetándose mutuamente, llegando a

compromisos si es necesario. Puede haber supuestos en que, en función de las prioridades, unos u otros tengan que sacrificar un poco sus objetivos habituales, pero esto requerirá precisamente de liderazgo claro. En todo caso tiene que producirse una definición clara de roles, que ha de estar mínimamente formalizada para que sea obvia para todos y se puedan exigir responsabilidades a cada actor de acuerdo con los compromisos asumidos (Guillén, 2006b)⁴⁵. Estos procesos requieren tiempo y mucho esfuerzo relacional, pudiendo por ello llegar a desesperar a aquellos más apegados a la acción inmediata (tanto la policía como cierto tipo de organizaciones de voluntariado), pero, una vez puestos en marcha, constituyen proyectos sólidos que, si están bien orientados, pueden tener resultados muy positivos.

En relación a la contribución que la policía por sí misma puede llevar a cabo en el ámbito de la prevención es bueno separarse de posturas extremas que no se corresponden con la realidad. Es cierto que una política de prevención seria, profunda, en consonancia con los conocimientos de que actualmente se dispone, no puede basarse únicamente en la acción policial, porque la delincuencia y la desviación en general dependen de factores que escapan a la capacidad de acción de la policía (Reiner, 2000; Wilson, 1968; Newburn, 2007). Pero también es erróneo negar cualquier funcionalidad preventiva a la policía, o que ésta se reduzca a la del tipo situacional. La policía, si está bien formada y orientada al respecto, al ser el único servicio de la Administración que trabaja permanentemente en los espacios públicos, tiene una gran cantidad de información que le puede servir para detectar problemas en estados muy incipientes, circunstancia que la sitúa en un posición muy favorable para dinamizar a los servicios e instituciones con capacidad de incidencia sobre los problemas de fondo, las situaciones que, de no recibir

⁴⁵ Un ejemplo evidente tanto de la necesidad de liderazgo político como de la necesidad de formalización y publicidad lo encontramos en la reciente articulación del sistema de prevención francés. La *circulaire 2084_13_SG* de 4 de julio de 2013 dirigida por el primer ministro a los prefectos departamentales y regionales (con copia a los ministros miembros del Comité interministerial de prevención de la delincuencia), instándoles a movilizar a todos los actores necesarios para la elaboración de un nuevo plan de prevención antes de finalizar el año, simboliza muy bien como la transversalidad de la prevención necesita de la intervención de aquellos que tienen autoridad sobre los diversos actores implicados y en consecuencia pueden garantizar la coordinación necesaria (consultable en http://bdoc.ofdt.fr/pmb/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=74421&seule=1).

ningún tipo de tratamiento, acabarían favoreciendo la aparición de focos de delincuencia y generadores de inseguridad. Esta sí que es una labor que la policía está en unas condiciones inmejorables de llevar a cabo: la detección y derivación de conflictos y problemáticas incipientes. Ahora bien, hasta qué punto la policía se ha de implicar directamente en los estadios iniciales del problema resulta mucho más discutible, no hay un acuerdo generalizado sobre el tema.

Una cuestión debatida en relación a la conveniencia de una actuación extremadamente preventiva de la policía gira alrededor del hecho que la policía es depositaria del poder de coerción legítima del Estado, pudiendo limitar derechos de los ciudadanos. Cazorla (2009, 262-263) expresa esta preocupación con mucha claridad: “..Prevenir el peligro significa actuar antes de que se produzca el acto criminal, es decir evaluar una situación en función de su eventual grado de peligrosidad. Esto se traduce en el paso de un sistema focalizado en el criminal más o menos identificado a una organización en la cual la atención se centra en el delincuente potencial. Aplicado a la acción policial, esta prevención del futuro acto delincuente puede, por ejemplo, consistir en interpellar a un individuo cuyo comportamiento se diferencia de los otros, sin que esta actitud deje traslucir necesariamente una intención criminal”. Además a los ojos de ciertos ciudadanos, dependiendo, eso sí, de la cultura política y de la historia de cada país, la intervención policial puede resultar un estigma para las personas y colectivos afectados, ya que presupone que su intervención está causada por actuaciones delictivas o, como mínimo, ilegítimas (Cazorla citando a Wacquant, 2009; Crawford, 2002; Feltes, 2014b). Hay que tener también en cuenta que es muy posible que si la policía interviene en situaciones predelictuales y precisa de utilizar sus potestades específicas, puede tener dificultades de habilitación legal, por una parte, y de legitimación, por otra. En los países en que la policía está más fuertemente implicada en estos procesos preventivos suele tener habilitación legal al respecto, bien porque se le atribuyen potestades directas y concretas, bien porque la misma ley les atribuye un grado alto de discrecionalidad.

En todo caso, la policía tiene un campo de actuación en materia de prevención, que ya ha empezado a explorar, pero en el que todavía le queda mucho por hacer. A partir de los incidentes cotidianos que la policía afronta, a partir de sus intervenciones reactivas, con un buen análisis de las mismas, la policía dispone de una capacidad de prevención hacia el futuro. Las intervenciones diarias ofrecen múltiple información sobre los lugares conflictivos, sobre las víctimas, sobre los autores, sobre las franjas horarias, sobre las circunstancias que favorecen la inseguridad y las infracciones. Un buen tratamiento de toda esta información así como su traducción en estrategias futuras, que pueden ser autónomas o en colaboración con otras instituciones u organizaciones, pueden ser una fuente inagotable de prevención.

3. El papel de la Ley en la misión y las funciones de la policía.

La ley ha jugado siempre un papel relevante en la actividad de la policía. De hecho, en muchos contextos se ha denominado (y todavía se hace) a la policía como una agencia de aplicación de la ley (*Law Enforcement Agency* en terminología anglosajona), planteamiento en virtud del cual la estricta aplicación de la ley podría llegar a constituirse en la misión de la policía. Se trata de un planteamiento que tiene, en principio, mucho sentido porque, como se ha dicho antes, las organizaciones policiales como las conocemos hoy en día se empiezan a consolidar paralelamente a los estados liberales de derecho que preconizaban la separación de poderes como elemento indispensable para garantizar la libertad. En este marco, vigente todavía en nuestros días, las normas básicas de la convivencia, fundamentalmente las que significan restricción de derechos, tienen que ser aprobadas por el poder legislativo que es quien representa el poder soberano (actualmente los ciudadanos) y está legitimado para ello. Una vez establecidas estas normas, otros órganos e

instituciones las aplicarán, de manera objetiva y estricta y unos terceros controlarán que esta aplicación de la legalidad se corresponda con los mandatos legales. En este escenario es evidente que la policía no puede ocupar otro lugar que el de órgano de aplicación de la ley. Así, como señala Guillén (2012), la denominación de la policía como una agencia que aplica la ley tiene un significado positivo y no hace sino resaltar el hecho de la neutralidad política de la policía. Es decir, la policía no tiene intereses propios, sino que se limita a aplicar lo preceptuado por otro órgano del Estado, y, además, su actuación está sometida al control de legalidad ejercido por el tercer poder del Estado, el poder judicial. En consecuencia en este escenario la policía no ostenta ninguna potestad propia sino únicamente aquellas que le otorga la ley. Se trata de una aceptación clara de las reglas del juego así como de la sumisión de la policía a los principios fundamentales de la sociedad política.

Esta vinculación de la policía a la ley tiene una gran importancia en cualquier modelo debido al hecho de que la policía es el órgano del Estado que lleva a la práctica de manera más intensa y directa la potestad coercitiva del Estado. La policía obliga a los ciudadanos a cumplir las normas si no lo hacen de manera voluntaria así como denuncia, deteniendo si procede, y presenta ante la autoridad correspondiente a aquellos que las han infringido. En el ejercicio de estas funciones puede limitar derechos de los ciudadanos, utilizando la fuerza física, incluso armas de fuego si la situación lo requiere. En una sociedad política constituida entre otras cosas para protocolizar el uso de la fuerza legítima, el ejercicio de esta fuerza de acuerdo con las pautas preestablecidas resulta de la máxima importancia y puede estar rodeada frecuentemente de polémica y controversias. Por todo ello, la legitimación legal de las actuaciones policiales que precisen el uso de la fuerza no es una cuestión secundaria. Es conveniente recordar en este marco, como Hans Kelsen, un relevante constitucionalista de la primera mitad del siglo XX, afirmaba que lo que diferenciaba al Estado (y, por extensión, a la policía como órgano del Estado) de una banda de malhechores, era el derecho, la ley (Kelsen, 1936/1981). En otros términos, Frevel (2010) parafraseando a Weber en su discurso *Politik als Beruf (La política como profesión)* y trasladando el

significado de su discurso a la policía afirma categóricamente que lo que diferencia un estado policial de un estado de derecho es precisamente la sujeción de la policía a la ley.

Una cuestión totalmente diferente es si con la estricta aplicación de la ley la policía provee o no a la ciudadanía con la seguridad necesaria para llevar a cabo sus actividades cotidianas o, dicho en un modo diferente, para poder gozar pacíficamente de sus derechos. Es ésta, precisamente, una cuestión a la que los diversos modelos intentarán dar respuesta, promoviendo relaciones diferentes de la ley con la misión de la policía, en el bien entendido que en estados democráticos de derecho esta relación no puede ser de ignorancia o de confrontación directa. Es, sin embargo, posible, que la misión de la policía no sea el cumplimiento de la ley, sino, por ejemplo, la seguridad de la ciudadanía, actuando en el marco legalmente establecido.

Un elemento muy ligado a la relación de la policía con la ley es el grado de discrecionalidad que cada modelo atribuye a los agentes a la hora de aplicar la ley en situaciones concretas. Podemos definir esta discrecionalidad, siguiendo a Ericson (2005, 222), como “el poder de decidir qué normas son aplicables a una situación dada y si se aplican efectivamente o no”.

En primer lugar, antes de seguir adelante, es necesario constatar (Bertaccini, 2009; Guillén, 2012; Vollmer, 1936) que la función de aplicar estrictamente la ley sin ningún tipo de discrecionalidad por parte del operador, llevada a sus últimas consecuencias, resulta una misión del todo imposible por diversas razones.

En primer lugar, la aplicación estricta de la cantidad de normativa existente que regula todas las situaciones imaginables, desbordaría la capacidad material de actuación de la policía, ya que no tendría los recursos necesarios para proceder a denunciar todas y cada una de las infracciones que diariamente se producen (Reiner, 2000). Diariamente se cometen multitud de infracciones de tráfico, de la normativa que regula las condiciones sanitarias que los establecimientos que venden o sirven productos alimenticios han de

respetar, de los horarios de depósito de basuras en los contenedores públicos, de las normas que regulan el acceso a parques públicos, se cometen numerosos hurtos y delitos menores. La lista sería interminable. La denuncia de todos estos ilícitos y los procedimientos que ello lleva emparejados requerirían un aumento desorbitado de los efectivos policiales. No es razonable plantearse la aplicación estricta de todas las leyes (y resto de normativa administrativa) de manera permanente por parte de la policía, nadie puede tomarse en serio un planteamiento maximalista de este tipo.

En segundo lugar, la policía desconoce la mayoría de los ilícitos que se producen en la sociedad. Las encuestas de victimización (Gondra, 2010; Guillén, 2013) demuestran como, en el mejor de los casos, la policía llega a conocer un 50% de los delitos de los que son víctimas los ciudadanos. Además, la mayoría de este 50% llega a su conocimiento a través de las denuncias de la ciudadanía, no de oficio a través de sus actuaciones (Curbet, 2009). Aunque las encuestas de victimización y seguridad no abordan las infracciones administrativas es fácil imaginar que en este campo el desconocimiento de la policía es todavía mayor.

En tercer lugar, no parece que una aplicación estricta de la ley sea deseable en todos los casos. De entrada, las normas, las prohibiciones no son aprobadas pensando en una aplicación masiva a los ciudadanos imponiendo miles de sanciones del tipo que sea por su incumplimiento. El objetivo de las normas que tipifican delitos y faltas administrativas es regular conductas de manera que con la existencia de la amenaza de sanción y su eventual realización efectiva en caso de producirse la conducta desvalorada, consiga que los ciudadanos se abstengan de llevar a cabo la conducta en el futuro. Las infracciones no están pensadas para ser sancionadas masivamente de manera eterna. En todo caso se confía en que una inicial aplicación intensiva consiga reconducir las conductas de los ciudadanos hasta límites aceptables. Además, hay múltiples ejemplos que muestran que una aplicación intensa, estricta de una determinada normativa puede generar contestación e incluso violencia, sobre todo si no hay consenso social al respecto.

Ya muy tempranamente comenta Wilson (1968) como las minorías de los Estados Unidos, inicialmente las personas de raza negra, habían contestado incluso de manera violenta lo que ellos consideraban una aplicación intensiva y discriminatoria contra miembros de su grupo de la normativa penal y administrativa. Más recientemente, al margen de la contribución que se le atribuya a la política policial de *tolerancia cero* o *Broken Windows Policing* de la ciudad de Nueva York de los años noventa del siglo pasado, nadie niega que la aplicación estricta de la normativa que implicaba, generó múltiples quejas y protestas contra la policía (Guillén, 2009b; Silverman, 1999). A principios de 2014 el nuevo alcalde demócrata de Nueva York, Bill de Blasio nombró *police commissioner* a la misma persona que puso en marcha las políticas de tolerancia cero con Rudolph Giuliani en el año 1994, Will Bratton. Pues bien, en un reconocimiento implícito de los problemas generados por las políticas que él mismo inició, una de sus primeras declaraciones fue afirmar que su objetivo era recuperar la confianza de muchos sectores de la población y construir una policía más próxima a la ciudadanía.

En la misma dirección, una política que la ciudad de Amsterdam puso en marcha el año 1999, conocida como *sabiduría en la calle* (Guillén, 2000a), que pretendía una estricta aplicación de una normativa que la policía llevaba años sin aplicar, exigió previamente de un acuerdo con la fiscalía para garantizar una actuación enérgica de ésta ante los previsibles incrementos de enfrentamientos y agresiones a la policía. La policía preveía aplicar de manera intensa normativa administrativa que regulaba los espacios públicos de la ciudad, que siempre había estado vigente, pero que la policía no había aplicado durante muchos años. Una vez las autoridades policiales llegaron a la conclusión de que esta política tolerante había provocado una pérdida de valores cívicos en aquellos espacios, decidieron que había que llevar a cabo una estricta aplicación de la normativa vigente precisamente para recuperar la conciencia cívica y, con ella, el orden. Pues bien, en previsión de una reacción airada de la población, la nueva política no se puso en práctica hasta alcanzar un acuerdo con la fiscalía para perseguir penalmente a aquellos que previsiblemente se enfrentarían con la policía. La puesta en práctica de la política confirmó un

incremento de las denuncias de la policía contra ciudadanos por tipologías como desobediencia a la autoridad o agresiones contra la misma.

Todos estos ejemplos demuestran que no se puede llevar a cabo una aplicación masiva de la normativa vigente de manera continua de manera pacífica, porque, de hecho, ésta no es su finalidad. Es decir, una aplicación estricta de la normativa no es posible porque la policía conoce una mínima parte de las infracciones que se cometen, porque carece de recursos para ello, porque la normativa no ha sido pensada con esta finalidad y las consecuencias entre la población podrían no ser precisamente positivas. Llegado el razonamiento a este punto, es preciso plantear qué normativa ha de aplicar la policía o, dicho de otra manera, qué infracciones ha de denunciar la policía. Una respuesta coherente con la visión de la policía como agencia encargada de hacer cumplir la ley sería responder *aquellas de las que tiene conocimiento*. Esta respuesta ya reduce el problema, porque al tratarse de un número más reducido de infracciones, sería más factible que la policía procediera a su denuncia. Además, esta respuesta no admitiría reproche alguno por parte de los partidarios de llevar los principios del Estado de Derecho hasta las últimas consecuencias. La policía no infringiría el principio de legalidad, ni de igualdad ante la ley si persiguiera todas las infracciones de las que tuviera conocimiento. No se podría, en ningún caso, plantear ninguna responsabilidad a la policía por la no persecución de las infracciones de las que no tiene conocimiento. Teóricamente, desde un punto de vista legal, formal, es un planteamiento impecable. Ahora bien, en la práctica, resulta más discutible. En primer lugar, porque, como acabamos de ver, una aplicación estricta de la ley puede generar problemas más graves que los que se trata de evitar o porque incluso no es la finalidad primaria de la normativa. En segundo lugar, desde un punto de vista político se podría argumentar que ciertas normativas son más fácilmente aplicables a sectores o grupos que podemos calificar como *débiles* o *sensibles* y esta aplicación genera injusticias sociales o puede generar reacciones airadas y desordenes públicos (Reiner, 2000; Wilson, 1968). Esta objeción podría ser rebatida argumentando que no es una función de la policía decidir a quién aplica la ley, que su función es aplicarla y que será responsabilidad del legislador si ha aprobado textos la aplicación de los cuales perjudica en la

práctica a determinados sectores o grupos. Esta afirmación significaría un cierto desconocimiento del medio en que la policía actúa, pero, como mínimo desde un punto de vista teórico, seguiría siendo coherente.

Sin embargo, si el razonamiento avanza y el foco de atención se centra en la manera de garantizar que esta estricta aplicación de la ley se lleva a cabo, el planteamiento entra abiertamente en crisis. Es cierto que se puede volver a recurrir al control judicial de la actividad policial. Incluso se puede recurrir a los propios controles internos de la policía, que, en algunos casos, no son menospreciables. Todas estas explicaciones, sin embargo, sólo son explicaciones formales, que no responden a la realidad. Nadie puede garantizar que los agentes de policía no actúen de una manera discrecional a la hora de aplicar la ley (Guillén, 2012). Hay que tener en cuenta que la policía es un órgano público (o un servicio, según el modelo que se adopte) que está operativo las veinticuatro horas del día los 365 días del año, y que, además, tiene como una de sus principales actividades la patrulla de los espacios públicos. Esto nos ubica ante un escenario extremadamente extenso tanto espacial como temporalmente. Nadie puede controlar la decisión que una pareja de policías toma a las tres de la madrugada en un lugar donde no hay testigos presenciales. Si ante un movimiento o suceso extraño (un ruido, una luz en el interior de un edificio en el que a aquellas horas no debiera haber nadie) o claramente una infracción (alguien que golpea una papelera, tira basura a la vía pública o lanza una piedra contra la bombilla de una farola) deciden que se ha producido un ilícito previsto en la normativa y que hay que intervenir o no es muy difícilmente controlable. Como muy bien señala Bayley (1994)⁴⁶, en el ámbito del control del tráfico esta discrecionalidad es muy visible y difícilmente controlable, ya que se trata de un ámbito en el que los agentes están permanentemente obligados a tomar decisiones sobre si deben o no aplicar la ley y siempre pueden encontrar una excusa para detener un vehículo.

Podríamos encontrar múltiples ejemplos en los que es incontrolable la discrecionalidad de la policía. De entrada, porque hay una cuestión fáctica: la

⁴⁶ Citado por Bertaccini (2009, 67).

intervención policial requiere interpretar una realidad (una conducta que tiene o ha tenido lugar) y una norma que la tipifica como infracción (Loubet del Bayle, 2006; 2012; Reiner, 2000). Tanto la realidad como la normativa no son siempre susceptibles de una interpretación unívoca. Es imposible evitar que, en ciertas circunstancias, diferentes personas interpreten la realidad y la normativa aplicable de manera diferente (Garrido, Stangeland y Redondo, 2006). De hecho, existe el mismo problema con los jueces y tribunales. No es infrecuente comprobar como determinados abogados esperan a que determinados jueces estén de guardia para presentar ciertos tipos de casos, en el bien entendido que llevan a cabo interpretaciones de la ley que son más proclives a la causa de sus clientes. En las sentencias del Tribunal Constitucional también se puede observar que los distintos magistrados que lo integran no comparten siempre la misma interpretación de los mandatos constitucionales. Es decir, la interpretación de la norma es un hecho habitual entre aquellos que, de una manera u otra están llamados a aplicarla y ésta interpretación puede dar lugar a resultados sustancialmente diferentes.

Es preciso, además, tener presente que la aplicación de la ley que la policía lleva a cabo se enmarca en una realidad muy dinámica y cambiante, que puede aconsejar aplicaciones diversas en función de las circunstancias. Por ejemplo, si la policía en una patrulla rutinaria reconoce una persona buscada por la comisión de un acto delictivo, puede proceder a detenerla inmediatamente u organizar una actuación posterior para su detención, en función de las posibilidades de fuga y de los riesgos que puede entrañar para los miembros de la patrulla su detención en ese mismo instante. Es de sobra conocido que, en determinados ambientes de determinados barrios y ciudades, un intento de detención en un lugar público de una persona conocida por los vecinos puede provocar una reacción contraria, incluso violenta, por parte de los presentes que puede poner en peligro la integridad física de los policías actuantes y facilitar la huida de la persona objeto de búsqueda. En el caso de que haya manera de posponer la intervención a un momento posterior con más garantías de éxito, parece razonable que se lleve a cabo así. Pero el juicio que lleva a la toma de esta decisión es un juicio discrecional, que puede variar en función de las personas, del lugar y del tiempo.

Todas estas reflexiones nos tienen que llevar a la conclusión que, de facto, existe una cierta, considerable, discrecionalidad en las actuaciones de la policía, o si se prefiere, porque parece tener un sentido más limitado, lo que en francés se califica como *pouvoir d'appréciation*, para definirlo de una manera más aceptable, (Loubet del Bayle, 2012, 156) que, de entrada, hay que reconocer. En Alemania, Aden (1998, 176) utiliza un término mucho más radical, ya que habla de *Definitionsmacht der Polizei (poder de definición de la policía)*, cosa que tiene un significado mucho más amplio, pues da la idea de que es la misma policía la que define los supuestos en que interviene y la manera en que lo hace⁴⁷. Este reconocimiento puede generar cierta inquietud, ya que una actuación discrecional puede favorecer los abusos y la corrupción. De hecho, las construcciones tradicionales de la cultura policial que se han descrito antes se centran mucho en explicar como la policía hace uso de su discrecionalidad, cómo actúa en realidad, qué principios y criterios sigue para tomar sus decisiones operativas (Monjardet, 1996; Reiner, 2000).

Es comprensible que la discrecionalidad de las actuaciones policiales genere intranquilidad, ya que, en la práctica, la policía con sus intervenciones influye notablemente en qué personas acaban entrando en el sistema de justicia penal (McConville et al., 1991⁴⁸) así como qué se considera, de hecho, delito (Ericson, 2005; Reiner, 2000⁴⁹). Dadas las consecuencias de las intervenciones policiales resulta fundamentado que algunos manifiesten cierta preocupación por el carácter y límites de la discrecionalidad policial⁵⁰. Sobre todo, cuando, tal como explica Klockars (2005a), hay algunas investigaciones empíricas basadas en hechos y situaciones concretas que muestran como la policía no siempre procede a efectuar detenciones en función de las evidencias objetivas de delito que el caso presenta, sino que ejerce un alto grado de discrecionalidad también en este punto. Cita este autor un estudio de Black

⁴⁷ Aunque en este país formalmente la ley proscribiera cualquier tipo de discrecionalidad policial en materia de persecución penal, siendo únicamente la fiscalía la que puede descartar la persecución de casos concretos. La policía tiene siempre la obligación legal de perseguir el delito, pudiendo ser sancionados sus miembros si no lo hacen (Feltus, 2012b).

⁴⁸ Citados por Loftus (2009, 4).

⁴⁹ Citado por Loftus (2009, 4).

⁵⁰ Como señala Feltus (2000a, 86), "el policía en la calle tiene mucho más control sobre la vida y la muerte de las personas que cualquier otro funcionario en tiempo de paz".

sobre 299 actuaciones policiales en situaciones de conflicto, que muestra como la policía sólo procedió a detener a un 27% de los autores de hechos delictivos sobre los que había evidencias abundantes, y en cambio en un 17% de casos en los que sólo había base para acusar de infracciones menores sí procedió a la detención de los autores. Es decir, al mismo tiempo que un estudio fiel de la realidad lleva a concluir que es imposible eliminar la discrecionalidad policial y que se puede hacer un buen uso de ella, también hay que constatar que el uso puede ser arbitrario, abusivo y de consecuencias nefastas.

La evidencia de la existencia de este poder de apreciación o como lo denomina Monjardet de manera más cruda, *poder de selección*, no significa que se trate de una discrecionalidad ilimitada ni que no tenga que ser objeto de control. En primer lugar, como bien señalan tanto Manning (2005) como Yñiguez (2009b) hay diversas circunstancias que condicionan, en la práctica, las actuaciones de la policía. Estas circunstancias son de dos tipos:

- a) Las hipotéticas consecuencias jurídicas y formales de su acción.

- b) Las circunstancias que rodean el hecho:
 - La gravedad del hecho.
 - El autor, de quién se trata, puede causar problemas o no, es reincidente o no.
 - Si es un hecho que se produce reiteradamente en la zona o no.
 - Si hay ciudadanos que lo han presenciado o no. Si es probable que se descubra que no han intervenido (en caso de que decidan no hacerlo).
 - Si la persecución de este tipo de hechos es una prioridad del servicio o no.
 - Si hay consenso sobre la tipificación penal o administrativa de la conducta observada.
 - Si la ley es ambigua en relación al hecho presenciado.
 - Si el tipo de incidente interesa o no a la opinión pública.

Todos estos factores influyen en la decisión de los agentes en situaciones concretas, porque son ellos, los agentes de primera línea, aquellos que ejercen este poder de manera más abierta, frecuente y clara. Es curioso constatar que la policía es una organización donde, a diferencia de otras también de tipo profesional, la potestad discrecional mayor se encuentra en el *front line*, en los operadores sobre el terreno, ya que son los que están constantemente dando respuesta a situaciones concretas y variables que requieren continuos juicios de valor y toma de decisiones que no pueden ser controladas de manera directa por sus supervisores o superiores. Por todo ello, muchos hablan de una inversión jerárquica (Loubet del Bayle, 2012; Monjardet, 1996) o, dicho de otra manera, que la discrecionalidad aumenta conforme se desciende en la cadena de mando (Wilson, 1968). La organización dispone, de todas maneras, de diversos instrumentos para limitar esta discrecionalidad, entre las cuales se pueden destacar:

- La selección y la formación de los agentes. En función de los perfiles priorizados en la selección y de la formación con que se les provee una vez ingresados en la organización se puede modular bastante el ejercicio de esta discreción.
- El establecimiento de unos procedimientos o protocolos normalizados de trabajo que pauten tanto como sea posible las actuaciones policiales ante las diversas situaciones básicas que pueden afrontar en el ejercicio de sus funciones.
- Las órdenes e instrucciones de servicio que se distribuyen previamente al inicio de los diversos turnos de trabajo pueden incidir en los ámbitos y en el sentido que han de tener las actuaciones de los agentes durante su jornada laboral.
- La misma distribución de los agentes en el territorio y en las diversas franjas temporales. Así, la ubicación de los efectivos más pacíficos y equilibrados en las zonas más conflictivas, o la ubicación de los agentes con más adrenalina en zonas que requieren una actuación muy enérgica u otro tipo

de decisiones a la hora de organizar los servicios cotidianos que intentan emparejar los perfiles de los policías destinados a cada servicio con las problemáticas que éstos pueden presentar hacen más previsibles los resultados de las intervenciones policiales.

- Los premios, recompensas y las sanciones impuestas por la organización, también orientan, de una manera o de otra, la actuación de los agentes policiales que normalmente quieren progresar en su carrera profesional de manera adecuada (Bradford et al., 2014). Será muy relevante para los miembros de la organización observar cuáles son las conductas y actuaciones valoradas y objeto de premio o recompensa y cuáles son consideradas negativas y objeto de sanción.

La existencia de todos estos mecanismos que posibilitan una cierta canalización de la discrecionalidad comporta que la organización pueda tanto influir en el buen o mal uso de ella que hacen los agentes como que se le puedan exigir responsabilidades, cuando no ha hecho uso de estos mecanismos para corregir usos perversos de la capacidad discrecional por parte de sus miembros. Se trata no sólo de una posibilidad, sino de una obligación, ya que la organización tiene la responsabilidad de intentar canalizar adecuadamente el uso de la discrecionalidad de sus agentes (Felttes, 2000a). De todas maneras, es cierto que la decisión de no intervenir en supuestos poco relevantes, de baja visibilidad, son difícilmente controlables. Algunos autores (por ejemplo, Goldstein y Reiss, citados por Ericson, 2005, 223) concentran lo que ellos consideran el verdadero poder discrecional de la policía en estos supuestos de intervención que por su baja visibilidad muy difícilmente pueden ser objeto de control alguno, ni por parte de la organización ni, mucho menos, por parte del poder judicial, quedando las decisiones totalmente al libre albedrío de los agentes actuantes.

La discrecionalidad de la policía no acaba en los agentes de base, aunque hemos visto que la amplia discrecionalidad del *front line* es una característica muy marcada de las organizaciones policiales. Existe un ámbito directivo, de mando, donde la discreción también juega un papel relevante. La

policía tiene unos recursos limitados, como todas las organizaciones, y unas funciones muy amplias. Como es evidente que la policía no puede perseguir todas las infracciones, resulta razonable que priorice perseguir unas más que otras en función de parámetros que variarán en función del modelo (Guillén, 2012). Por ejemplo, es bastante razonable que la policía no dedique demasiados recursos a la investigación de un hurto sobre el cuál la víctima no sabe exactamente dónde y cuándo sucedió porque ni siquiera se dio cuenta porque no se apercebó del momento en que tenía lugar (posible en el caso de hurtos de billeteras). Si no se han producido más hurtos en la presumible zona en que se produjo el acto denunciado, si no se sabe nada más, resultaría inaceptable que la policía dedicara muchos recursos a esta investigación y no, por ejemplo, a un homicidio ocurrido horas después. Aquí hay un uso de la discrecionalidad que puede provenir del nivel de mando, que establece unas prioridades y no otras. Nadie tendría que ponerse las manos en la cabeza por esta situación, ya que no se da únicamente en el caso de la policía (Guillén, 2012). La fiscalía, que tiene como función suprema legalmente establecida la defensa de la ley⁵¹ dedica sus esfuerzos preferentemente a unos temas y no a otros, aunque en el discurso público sus miembros habitualmente lo nieguen. Las razones que le impulsan a priorizar no son muy diversas a las de la policía: no pueden perseguir todas las violaciones de la legalidad y hay unos temas que despiertan más alarma social que otros. Por ejemplo, es frecuente que la existencia de fiscalías especiales para menores, para violencia de género, contra la delincuencia organizada o contra la corrupción. Sin embargo no suele haberlas para delitos contra el estado civil o contra los delitos de calumnias. En un sentido estricto, estas diferencias no se adecuarían a su función de perseguir cualquier ilegalidad, ya que tan ilegal es una conducta delictiva como otra. Sin embargo, parece incluso razonable que, dado que tiene recursos escasos, priorice sus objetivos primordiales. Supuestos similares encontraríamos en el caso de los inspectores de hacienda, los de trabajo u otros cuerpos que se dedican a comprobar la legalidad de las actividades en diversos ámbitos de nuestras vidas o ciudades.

⁵¹ Vid. art. 1 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal.

Esta discreción en la actuación de la policía, tanto a nivel individual como organizacional, puede tener unos márgenes más amplios o más estrictos en función del modelo policial adoptado. Se aceptará más o menos abiertamente o se considerará como inevitable, como un mal con el que convivir, o se potenciará como un factor positivo que permite dar una respuesta más adecuada a los problemas de la seguridad.

Hay algunos autores (Curbet, 2009; Klockars, 2005a; Manning, 2005; Reiner, 2000) que en relación al tema de cómo la policía utiliza la ley, y muy ligado al uso de la discrecionalidad que aquí se comenta, afirman que la policía lo que hace en realidad es actuar en función de su criterio, de aquello que creen que deben hacer, intentando tener alguna base legal, para, posteriormente, justificar su actuación con la normativa aplicable al caso. Es decir, desde este punto de vista, la ley no haría sino las funciones de *norma presentacional* (Reiner, 2000, 171), serviría para amparar jurídicamente actuaciones ya llevadas a cabo siguiendo otros parámetros (para *presentarlas* de manera legal). La ley sería únicamente un instrumento de justificación a posteriori, no el punto de partida. Concretamente afirma Reiner: “Ellas (las normas) son los términos en que la conducta ha de ser justificada, pero no afectan realmente a la práctica. Es la subcultura policial la que ofrece la clave para entender las actuaciones policiales”. En la misma dirección, Ericson (2005, 224) lo explica con mucha rotundidad: “Las normas sirven como instrumentos de poder y como justificantes de las acciones llevadas a cabo. En el caso de las leyes penales, la policía tiene una fuente habilitadora para controlar contra qué y contra quién proceder y para legitimar las acciones llevadas a cabo. La ley dota de cobertura en dos sentidos. Ofrece una gran cubierta con el amplio abanico de infracciones disponibles para gestionar cualquier situación con la que el policía se pueda encontrar. Además, la regulación legal para acciones policiales ofrecen tantas posibilidades que hay muy pocos supuestos en los que el policía quiera intervenir que no puedan ser legitimados legalmente”.

4. La gestión del orden público.

La policía del orden público es un ámbito extremadamente sensible de la función policial. En este contexto entenderemos por orden público, no el orden público jurídico, que es un concepto extremadamente amplio, sino un ámbito mucho más concreto relacionado con la función de la policía en el mantenimiento del orden en espacios públicos, normalmente ante la concurrencia de una pluralidad de personas con propósitos que pueden ser muy diversos. La idea de orden público en este contexto está relacionada con la idea de *masa*, de un grupo de personas que en un momento dado se congregan en un espacio determinado normalmente con un objetivo común o compartido, de manera organizada y concertada, al menos originariamente. Así, constituye un núcleo fundamental del orden público el ejercicio del derecho de reunión y manifestación. Suele ser la parte del orden público más sensible y problemático, aunque no la única. Las grandes concentraciones de personas con motivo de eventos culturales, artísticos o deportivos también pueden tener incidencia en el orden público y requerir actuaciones policiales con técnicas específicas de este ámbito, es lo que Pons y Hermida (2011) califican como tipología lúdica de los incidentes de orden público. Sin ir más lejos, los partidos de fútbol o las celebraciones de éxitos deportivos se han convertido en los últimos años en focos de desórdenes públicos con intervenciones de las unidades policiales especializadas que no han estado exentas de polémicas (como en el caso de la tragedia del estadio de Hillsborough que se comentará en el capítulo quinto)⁵². Situado aquí el tema, el carácter específico de este orden público vendría marcado por:

- Un número importante de personas, que no está definido, pero que ha de ser suficiente para ocupar espacios públicos (calles o plazas) de manera clara y con tendencia a la exclusividad.
- Una ocupación de espacios públicos durante un tiempo continuado o como mínimo reiterado. Es decir, un grupo significativo de personas que o bien

⁵² Sobre la actuación policial relacionada con los partidos de fútbol es muy interesante la obra de Adang y Brown (2008).

ocupa o deambula por unos determinados espacios públicos durante una determinada fracción de tiempo (media, una o dos horas), o bien realiza ocupaciones esporádicas y puntuales de manera reiterada un una forma, que, en algunos casos, podría aproximarse a las tácticas de guerrilla urbana.

- La necesidad de ordenar la actuación de este grupo de personas en los espacios públicos, haciendo compatible sus derechos con los de otros ciudadanos que pudieran concurrir en los mismos espacios en la misma fracción temporal.

La función de la policía es, desde una perspectiva teórica e ideal, garantizar los derechos de todos los concurrentes, evitando ataques contra personas y bienes, y, en caso de que éstos tengan lugar, interviniendo en consecuencia. Se trata de una función que reúne características que la configuran como altamente sensible, con una potencialidad conflictiva muy considerable (Guillén, 2012). Entre estas características específicas del orden público encontramos:

- Una alta visibilidad. Los hechos tienen lugar en espacios abiertos, donde el público los puede observar directamente o partir de los múltiples registros fotográficos y videográficos que, gracias a las nuevas tecnologías, tanto los particulares presentes como los medios de comunicación pueden poner a disposición de los que no lo presencian directamente, ya sea a través de las redes sociales, internet o los medios de comunicación clásicos. Si se produce algún enfrentamiento entre policías y manifestantes, cualquier uso de la fuerza, mínimamente llamativo, estará a disposición de cualquiera que lo desee mirar en los espacios citados, y, de manera muy plausible, será tema de conversación y de discusión durante algunos días. Aunque es cierto que las nuevas tecnologías pueden facilitar una gran visibilidad de cualquier actuación en los espacios públicos, las confrontaciones entre la policía y grupos numerosos de personas suelen tener un gran atractivo y difusión.

- Las intervenciones policiales en orden público pueden generar una gran sensibilidad tanto porque pueden ser consecuencia de problemas que se han alargado en el tiempo, que afectan de manera importante la vida de las personas que se manifiestan y que les hace estar tensos, algo propensos a una cierta violencia, aunque sea simplemente verbal, y muy sensibles a cualquier contestación a sus reivindicaciones y actos en los espacios públicos (Spiegel, 1969). Por otra parte, la escenificación de las intervenciones policiales de orden público, que son la manifestación más clara y más cruda del poder de coacción del Estado, en sociedades donde el uso de la fuerza está muy proscrito y regulado, provocan una gran sensibilidad del público ante este tipo de intervenciones (Waddington, D., 2007).
- Los incidentes de orden público pueden tener dinámicas muy variantes y de difícil control (Reales, 2013). La situación y la tensión pueden dar un giro inesperado en función de factores múltiples y cambiantes (Waddington, D., 2007). Frecuentemente celebraciones originariamente de carácter festivo pueden derivar hacia desórdenes públicos en función de factores diversos, como la misma euforia, el consumo de bebida alcohólicas o de drogas o la presencia de elementos provocadores .
- Es muy posible que existan posturas enfrentadas en relación al tema objeto de la reunión o manifestación (o incluso a la realización del evento, en el caso de tratarse de algún acto cultural o artístico con características muy particulares), o que haya una gran rivalidad entre los seguidores de los equipos contendientes, en el caso de las competiciones deportivas (especialmente en los encuentros de fútbol), circunstancia que facilita que la intervención policial no satisfaga a una parte del público, que en estos casos, puede ser muy variado, con la concurrencia de actores muy diversos con intereses claramente opuestos.
- Las intervenciones policiales en orden público pueden tener consecuencias políticas importantes, sobre todo en países con estructuras democráticas débiles. De hecho la solidez de una democracia se puede medir, entre otras

cosas, por la capacidad de afrontar problemas de orden público serios o graves sin que los cimientos del sistema se resquebrajen y den paso a cambios radicales del ordenamiento político. Así, por ejemplo, los muy graves incidentes de orden público del mes de noviembre de 2005 en numerosos barrios periféricos de la mayoría de las ciudades francesas de tamaño mediano y grande o los igualmente graves incidente ocurridos en el mes de agosto de 2011 en diversas ciudades de Inglaterra y el País de Gales, fueron afrontadas por el sistema político con alguna dificultad y algún sobresalto, pero en ningún caso hicieron temblar las bases del ordenamiento político, cosa que sí sucedió en el caso de los países árabes del norte de África en los últimos años o más recientemente en Ucrania. En todo caso, sin necesidad de llegar a estos extremos, los incidentes que sitúan más en el ojo del huracán a los responsables políticos de la policía acostumbran a ser los relacionados con el orden público.

Por todo ello, Carrer (2011, 11) ha descrito el orden público como la *tumba de cualquier policía*, ya que en el plano operativo “reúne un conjunto de situaciones dinámicas de extrema dificultad de gestión, en el plano jurídico innumerables situaciones de difícil interpretación y causa de problemas con la magistratura; en el plano de la imagen y de publicidad la causa de las peores relaciones con los medios de comunicación y sus operarios, agravada por la ignorancia, prejuicios y la presencia de provocadores de todos tipo; en las relaciones con los ciudadanos comporta situaciones susceptibles de miles de interpretaciones que pueden echar por tierra en una hora de locura años de colaboración y buena relación, en el plano gremial y de la carrera, el destino con más riesgos y por mucho tiempo alejado de reconocimiento y de promoción por parte de los superiores”. Puede parecer una definición un tanto apocalíptica, pero acierta a definir muy bien la conflictividad y la complejidad de las intervenciones en orden público, porque, como afirma Monjardet⁵³ “el orden público pone en juego un material humano frágil, imprevisible y raramente racional”.

⁵³ Citado por Gleizal, Gatti-Domenach, y Journés (1993, 81).

Una de las múltiples fuentes de conflicto viene dada por el hecho que, de la misma manera que el ordenamiento constitucional español (vid. art. 21 de la Constitución), la mayoría de ordenamientos jurídicos occidentales (como mínimo aquellos vinculados por el Convenio europeo para la Protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de 1950, así como aquellos vinculados a la Convención americana de derechos humanos –Pacto de San José- de 1969), reconocen el derecho de reunión y manifestación como derecho que se puede ejercitar sin ningún tipo de autorización previa. Es decir, aunque los organizadores de una manifestación puedan tener una obligación administrativa de comunicar su realización con alguna antelación a las autoridades competentes, su no cumplimiento no implica la ilegitimidad, desde el punto de vista constitucional, de la manifestación y que la policía pueda impedir su celebración o, si es el caso, disolverla. La única circunstancia que implica la ilegitimidad del ejercicio del derecho acostumbra a ser el uso de la violencia y el peligro concreto para el orden público. En consecuencia este es el único supuesto que legitima una intervención restrictiva de derechos por parte de la policía, incluyendo, si es necesario, el uso de la fuerza. Este tipo de regulación facilita que haya muchos supuestos en que no se comunique el desarrollo de la manifestación ni su recorrido, cosa que dificulta su seguimiento por parte de la policía. Por ello, las manifestaciones no comunicadas suelen constituir una fuente de conflicto entre ciudadanos y la policía.

La policía del orden público tiene tres ámbitos claramente diferenciados (Adang, 2006) :

- La gestión propiamente del orden público. Ésta implica llevar a cabo un seguimiento de todos los conflictos que por su relevancia pueden generar descontento y traducirse en manifestaciones y confrontaciones en los espacios públicos, estar en contacto con las personas relacionadas, conocer sus preocupaciones, objetivos e intereses, compartir puntos de vista con ellos. En suma, estar al tanto de los conflictos que tienen lugar en la sociedad, de sus actores, de su evolución y mantener líneas de comunicación y de relación, implicando, cuando sea necesario, a otros servicios públicos o agentes privados que puedan contribuir a la canalización o solución del conflicto.

- La gestión de la masa. Tiene lugar cuando existe ya un grupo numeroso de personas que se reúne o manifiesta en los espacios públicos para expresar su postura en relación a un tema o conflicto. Las acciones en este ámbito están relacionadas con la protección de los derechos de los manifestantes y la prevención de los hipotéticos excesos que se puedan producir.
- La gestión del desorden. Comprende las acciones de la policía destinadas a restablecer el orden cuando éste se ha visto alterado por actos violentos. Implica necesariamente el uso de la fuerza para conseguir el cese de la violencia y, en su caso, la detención de aquellos que hubieran podido cometer ilícitos penales.

No son tres ámbitos que sean excluyentes, de hecho pueden constituir tres fases que se sucedan en el tiempo, y todos pueden ser objeto de atención y de gestión, como también se puede priorizar la actuación en algunos de ellos. La relevancia dada a cada uno de estos ámbitos vendrá dada por el modelo asumido por cada policía, por como cada modelo conciba el orden y el conflicto social.

Hay que señalar que en los últimos años han comenzado a aparecer en el seno de las divisiones o brigadas policiales de orden público o actuando en colaboración con ellas, unidades que tienen como función primordial mantener la comunicación con los manifestantes, previamente a la celebración de la reunión o manifestación así como durante el desarrollo de la misma (Reales 2013)⁵⁴. De este modo se está en condiciones de poder establecer un diálogo con los organizadores, establecer las reglas del juego, evidenciar cuáles son los límites policiales de tolerancia y poder prevenir las confrontaciones violentas. En el caso de Suecia, esta unidad (*Dialog polis*) se puso en marcha precisamente para entrar en contacto con los grupos más contrarios al sistema con el fin que la comunicación y el conocimiento de sus fines e intereses, y el

⁵⁴ Sobre las estrategias policiales de diálogo en materia de orden público son interesantes las conclusiones del proyecto europeo Godiac, que se pueden consultar en http://polisen.se/PageFiles/321996/GODIAC_BOOKLET_2013_2.pdf.

establecimiento de puentes de conexión con ellos redujera notablemente una conflictividad que había llegado a ser muy alta.

Las decisiones concretas sobre la intervención policial cuando el desorden público se ha producido o es muy inminente pueden ser muy trascendentales de cara al comportamiento de los manifestantes en los momentos inmediatamente posteriores, si tenemos en cuenta lo que nos apuntan los estudios sobre el comportamiento de los individuos que integran la masa en estos contextos. Así, después de una primera época en que se difundió la idea de que el individuo que se integraba en una masa perdía totalmente su identidad y adoptaba la de la esta última (Le Bon, 1895, citado por Waddington, D., 2007, 38), se ha pasado a posicionamientos más matizados que parece que responden mejor a la realidad que podemos constatar en nuestras sociedades y que tiene más en cuenta la influencia del contexto, de la naturaleza y duración de los conflictos que acaban incidiendo en el orden público (Reales, 2013). Parece haber quedado claro que no es en absoluto cierto, que las personas que acuden a una reunión o manifestación con el propósito de manifestar su postura u opinión en relación a un tema concreto de manera pacífica, utilizando, como mucho, alguna violencia verbal, se transformen en masas incontroladas y violentas sólo por el hecho de que en el conjunto del grupo haya algunos individuos que hayan acudido con intenciones de alterar el orden y se comporten de manera violenta (Adang, 2010). En cambio, lo que sí ha demostrado la investigación es que, en caso de producirse acciones violentas de parte de algunos manifestantes, un uso indiscriminado de la fuerza por parte de la policía puede generar una cierta reacción violenta entre los manifestantes, incluso los más pacíficos.

Según la teoría de los *flashpoints* (Waddington, Jones y Critcher, 1989) los procesos conflictuales pueden presentar una escalada de la tensión que se concrete en violencia en los espacios públicos cuando interviene algún elemento que actúa como detonador. La misma intervención policial puede actuar como tal. El uso de la fuerza por parte de la policía, sobre todo si los participantes no la ven como adecuada o proporcionada (incluso aunque en realidad no sea así), puede hacer florecer una tensión solapada, larvada

durante los estadios previos de los incidentes, aunque la policía no tenga en absoluto relación con el conflicto de fondo. En estos casos el uso de la fuerza por parte de la policía simplemente saca a la superficie una violencia generada por las fases previas del conflicto.

La teoría del modelo elaborado de identidad social (Reicher, 1996; Stott y Reicher, 1998) plantea, en relación a las consecuencias de una hipotética intervención policial, que si los manifestantes pacíficos se sienten tratados de la misma manera que los manifestantes violentos, con los que, en principio, no tenían nada que ver, acabarían identificándose con ellos, pudiendo adoptar incluso comportamientos violentos contra la policía. Esta teoría intenta explicar aquellos casos en que la policía interviene de manera indiscriminada contra una masa grande de manifestantes, aunque sólo un pequeño grupo haya actuado de manera violenta, y, posteriormente, algunos (muchos) de los manifestantes previamente pacíficos acaban utilizando la violencia contra la policía y todo lo que se les pone por delante (Reales, 2013).

Es evidente que los estudios sobre la interacción entre la policía y los manifestantes en incidentes de orden público muestran como las actuaciones de las partes que intervienen en estos incidentes se influyen notablemente y, especialmente, como la actuación de la policía, en determinados contextos y circunstancias, puede actuar como un detonante de la violencia. En consecuencia, las actuaciones policiales que actúan de manera diferenciada en función de la actitud y la conducta de los manifestantes tienen mucho sentido. Por todo ello la formación grupal, táctica y operativa de los miembros de las unidades de orden público es de gran importancia, así como la debida planificación de las intervenciones en aquellas concentraciones de personas que se conocen con antelación⁵⁵. El conocimiento de las características y las finalidades de los manifestantes pueden ayudar a adoptar las estrategias y

⁵⁵ Lépine, prefecto de París en un período muy convulso en relación al orden público (1893-1913) centraba en la elección adecuada de la táctica utilizada por la policía el éxito de las intervenciones en concentraciones de masas en los espacios públicos. Creía que era la manera en que la policía podía controlarlas de manera adecuada sin consecuencias colaterales graves. Algún fundamento tendría que tener su planteamiento cuando durante su largo mandato al frente de prefectura, con frecuentes incidentes de orden público no hubo que lamentar víctimas mortales (Gleizal, Gatti-Domenach, y Journés, 1993, 81).

tácticas más adecuadas a utilizar en cada caso. Actualmente las nuevas redes sociales pueden ser de gran ayuda para predecir la cantidad de personas que previsiblemente se reunirán en un determinado lugar y el tipo de comportamiento que tendrán, aunque no hayan comunicado previamente la realización de la misma. Un seguimiento activo de las comunicaciones que ciertos grupos llevan a cabo a través de las redes sociales puede facilitar este tipo de información, como un seguimiento de las comunicaciones previas detectadas en internet previamente a los incidentes que llevaron al golpe de estado en Egipto en el año 2013 ha demostrado (Kallus, 2014).

Resumiendo, la policía de orden público es un ámbito especialmente sensible que suele estar rodeado de polémicas con consecuencias no desdeñables para la imagen y las relaciones de la policía con la sociedad, con alta significación política, pudiendo tener la actuación policial consecuencias de diversos tipo en el resultado final de las situaciones o incidentes. Por otra parte, cada cuerpo policial (o las autoridades de las que dependen) tendrá que plantearse qué se propone gestionar prioritariamente, si el orden público, la masa o el desorden (o todos ellos por igual) y qué estrategias de intervención adoptan (Blay, 2013). La decisión tendrá normalmente que ver con el modelo policial que se adopte y será al tratar de los modelos donde hablaremos de las diversas estrategias utilizadas por la policía.

5. La policía y los ciudadanos.

Las relaciones con el público⁵⁶, con la ciudadanía, con las personas presentes en el territorio, que habitan o circulan por él son muy relevantes para el buen ejercicio de la función policial y su caracterización está muy ligada al modelo policial adoptado. Aunque es cierto que en entornos democráticos hay unos requisitos mínimos que los servicios de policía han de respetar (un cierto ámbito de derechos y pretensiones de los ciudadanos ante la policía que no pueden ser ignorados) con independencia del modelo adoptado, la manera y la intensidad con que la policía se relaciona con la ciudadanía pueden variar sustancialmente. En general, la relación del ciudadano con la policía es ambivalente. Así, el ciudadano querría tener un agente de policía cerca cuando está en riesgo de ser agredido de cualquier manera, pero no querría verlo cuando ha cometido una infracción y puede ser objeto de denuncia. Para el ciudadano la policía actúa bien cuando actúa sobre los otros ciudadanos *malignos e imprudentes*, pero nunca cuando lo hace sobre probos ciudadanos como él. Por otra parte, ya hemos visto que la policía percibe frecuentemente al ciudadano como fuente de conflicto, bien sea porque intenta engañarlos para conseguir que su intervención les favorezca o no les perjudique (Fernández e Yñiguez, 2014; Loubet del Bayle, 2012), bien porque frecuentemente presenta quejas, peticiones sin ninguna base (desde el punto de vista policial), con desconocimiento de la realidad, e incluso puede acabar llevándolos ante los tribunales. Además, las peticiones del público pueden variar y ser ambivalentes o contradictorias, puede, por ejemplo, presionar para obtener determinadas actuaciones policiales y cuando éstas se llevan a cabo criticarlas agriamente. Esta ambivalencia constituye una gran fuente de la desconfianza hacia el exterior que hemos visto que caracterizaría la cultura profesional de la policía.

La relación con el público puede resultar positiva o negativa dependiendo de las circunstancias. La situación no es diferente para el

⁵⁶ En este contexto se utilizará el término *público*, haciendo referencia al conjunto de personas destinatarias del servicio de policía. Es cierto que el público de la policía hipotéticamente lo constituyen todos los ciudadanos, pero *público* ofrece mejor la idea de grupo de personas a las que va destinado un servicio que *ciudadanía* o *ciudadanos*, aunque en este caso coincidan materialmente.

ciudadano: la policía es una institución que lo puede proteger (efecto positivo) pero que también lo puede sancionar (efecto negativo), esa cabeza de Jano de la que hemos visto en el capítulo anterior que hablaba Liebl (2007). Es muy relevante tener presente que la interacción entre policía y ciudadanos es dinámica, influenciando la actuación de una parte la de la otra, de manera que el curso de la interacción puede variar en función de ello (Fernández e Yñiguez, 2014). Puede incluso suceder que una demanda de protección de un ciudadano pueda acabar en una denuncia, si la policía, en el momento de intervenir detecta la comisión de alguna infracción por parte del ciudadano demandante de intervención. Es decir, la relación ciudadano-policía tiene potencialidad para ser conflictiva, como lo tiene buena parte de la actuación administrativa, que puede tanto ofrecer un servicio protector (un servicio social, una subvención o una vivienda a precio reducido) como sancionador (en materia de disciplina urbanística, tributaria o laboral). En consecuencia, esta ambivalencia en la relación con los ciudadanos no es exclusiva de la policía, pero, como se ha adelantado en el capítulo primero, sí que presenta rasgos característicos más acusados en su caso.

El hecho de que la relación entre la policía y los ciudadanos pueda ser complicada y posible fuente de conflictos puede llevar a plantear la conveniencia de reducirla a mínimos, precisamente para evitar incidentes que perjudiquen tanto a la policía como a la ciudadanía. En esta dirección, se podría incluso recapitular y reflexionar sobre si realmente existe la necesidad de fomentar las relaciones de los ciudadanos con la policía. Ante esta tesitura, sería conveniente empezar por el principio y preguntarse las razones por las que se considera necesario que haya relaciones entre el ciudadano y la policía. No parece preciso llevar a cabo grandes estudios ni razonamientos para encontrar razones muy contundentes y convincentes que justifiquen la necesidad de esta relación (Guillén, 2012).

En primer lugar, la población, los ciudadanos, son los que se sienten seguros o inseguros. No es posible predicar la seguridad de las piedras o de los objetos. Aunque se hable de la seguridad de los edificios o de determinadas instalaciones o recintos, se hace en relación a si las personas que los han de

utilizar corren riesgos o no. Es decir la seguridad de los edificios o los lugares se predica en relación a las personas que los utilizan, no en relación a ellos mismos. No es una seguridad autoreferenciada en los propios edificios o lugares. Se ha dicho ya que la criminología ha constatado la importancia de la seguridad subjetiva, pues bien, los ciudadanos, de manera individual y colectiva, son los depositarios o titulares de esa seguridad. Un servicio de seguridad como la policía los tendrá que tener en cuenta como destinatarios de su servicio (si se quiere evitar el término *clientes*) para saber de manera precisa cuáles son sus niveles de seguridad.

Los actos causantes de inseguridad, sean delitos, faltas, infracciones del tipo que sea o conductas imprudentes que generan riesgos son cometidas por personas, por hombres y mujeres que forman parte de la sociedad. Los delincuentes no son personajes venidos de otro planeta, sino personas de carne y hueso, que, si somos coherentes con el planteamiento que diferencia la seguridad interna de la externa, son tan ciudadanos como las víctimas, merecedores de castigo, pero, en todo caso, ciudadanos. En consecuencia, no son únicamente objeto de la actuación policial en sentido protector o positivo, sino también en sentido represor, objeto del uso de sus potestades coactivas especiales (Liebl, 2007).

En coherencia con el apartado anterior, para garantizar la seguridad e impedir que las infracciones y los delitos tengan lugar, la policía (y todo el sistema de seguridad) tendrá como objetivo la modificación de las conductas de la ciudadanía (Fernández e Yñiguez, 2014). Las ciudades serán más seguras si se consigue que una mayoría de ciudadanos ajusten sus conductas a parámetros más seguros, que no pongan en riesgo los derechos de los demás. Éste ha de ser el fin último de las políticas de seguridad, y, por tanto, de la policía. Las intervenciones de denuncia y, en su caso, de sanción pueden ser necesarias, pero no como finalidad en sí mismas, sino para conseguir que los ciudadanos acaben modificando sus conductas. Se ha citado ya en este capítulo como en las estrategias de mejora de la seguridad viaria de las últimas décadas en Europa Occidental hemos tenido un claro ejemplo de la necesidad de influir en las conductas de los ciudadanos para mejorar la seguridad, ya que

las políticas altamente represivas no tenían otro objetivo que la modificación de la actitud y la conducta de los conductores de vehículos a motor, y, en menor medida, de los peatones. Sólo la modificación de los hábitos de los conductores podía reducir de manera drástica la mortalidad en las carreteras. Aunque haya que reconocer que los mecanismos de seguridad pasiva introducidos en los vehículos han constituido también una contribución relevante, en última instancia, por muy perfeccionados que estén los cinturones de seguridad, no producen ningún efecto si el conductor no se lo abrocha antes de iniciar la marcha.

Si tenemos en cuenta las dinámicas de nuestras sociedades, en que los ciudadanos tienen una gran movilidad (diversas residencias y lugar de trabajo normalmente alejado) y muchas actividades de tipo diverso (profesionales, lúdicas, culturales) en lugares y horarios muy diversos, la necesidad de responsabilizar a los ciudadanos de su seguridad se ve incrementada, ya que, en semejante escenario, es imposible que la policía pueda garantizar la seguridad de los ciudadanos en todos los lugares y momentos. Es necesario que los ciudadanos conozcan los riesgos que afrontan para que adopten conductas responsables y seguras que los minimicen y que no fíen toda su seguridad a la policía. Para que los ciudadanos adopten las precauciones necesarias será conveniente que perciban los riesgos. En este sentido es incluso positivo que no tengan una seguridad subjetiva máxima, ya que esta circunstancia impediría la toma de medidas preventivas y la adopción de conductas seguras (Guillén, 2012). Nadie que se sienta absolutamente seguro se preocupa de adoptar medidas y conductas que garanticen su seguridad. La policía está llamada a ser un actor relevante con la información suficiente para contribuir a la concienciación ciudadana sobre la necesidad de hacerse responsables de ámbitos importantes de su seguridad, a través de conductas no necesariamente complejas (cerrar puertas y ventanas adecuadamente, no encender fuegos en lugares peligrosos, no llevar a cabo transacciones en internet con interlocutores desconocidos o cuya fiabilidad no está contrastada, marcar e identificar sus objetos personales...).

Como se ha señalado anteriormente en este mismo capítulo, la mayoría de los delitos que llegan al conocimiento de la policía lo hacen porque la ciudadanía los denuncia ante ella. La policía es fuertemente dependiente de la ciudadanía para conocer los delitos y, en general, las incidencias que se producen en el territorio (Curbet, 2009). Si la ciudadanía no confía en la policía, no recurre a ella, en cuyo caso "...los conflictos que generan la sociedad y la convivencia entre las personas quedan sin respuesta o son resueltos por los propios ciudadanos. En estas situaciones la inseguridad y el desorden aparecen, y el miedo prolifera en la comunidad" (Fernández e Yñiguez, 2014, 27).

Además, una ya consistente investigación criminológica ha mostrado la importancia del trato que la población recibe de las instituciones y de las autoridades para su integración en el sistema, para que se sientan parte del mismo y que acepten de buen grado cumplir las normas que el sistema elabora (Jackson et al. 2012; Tyler, 2011, entre otros). En el caso de la Policía es evidente que en la medida en que los ciudadanos se sientan bien tratados por ella, de manera justa y equitativa, serán más propensos a seguir sus instrucciones y a colaborar con ella. No es una característica exclusiva de la policía pero tiene una especial importancia por la naturaleza de las funciones policiales (Jonathan-Zamir y Harpaz, 2014). Es decir, la relación entre la policía y los ciudadanos constituye un factor de legitimación y una base para conseguir un comportamiento normativo de la población.

Habría más argumentos para insistir en la necesidad de establecer algún tipo de relación entre la policía y la ciudadanía, pero parece que la contundencia de los argumentos aportados hasta ahora convierte en innecesaria su enumeración y descripción. Es del todo evidente que nadie puede negar que la policía, de una manera o de otra, precisa de la ciudadanía. Parece razonable pensar que, si la policía funciona de manera adecuada, los ciudadanos también necesitan de ella. Tenemos, pues, la constatación tanto de la necesidad de la relación policía-ciudadanía como de su complejidad, de su carácter problemático. Se trata posiblemente del punto nuclear de la función policial: como establecer una relaciones con los miembros de la sociedad que

le permitan llevar a cabo de manera aceptable sus funciones con niveles de conflictividad suficientemente bajos, de manera que no perjudiquen o imposibiliten el desempeño de sus funciones y la consecución de sus objetivos. Para ello no existen recetas mágicas aplicables de manera inmediata que den los resultados deseados. Habrá que tener en cuenta multitud de factores, profundamente variables, en función del tiempo y del espacio, de manera que una misma estrategia puede no funcionar en espacios diferentes en el mismo momento temporal, ni en el mismo territorio en momentos diferentes. Por ejemplo, el hecho de recibir visitas asiduas de la policía para interesarse por las prioridades de los ciudadanos en materia de seguridad puede ser recibido de manera amistosa en lugares donde la policía es vista como un órgano de apoyo o de servicio, y, en cambio, como molesta o agresiva, en un contexto de desconfianza entra policía y ciudadanía. Es posible que en los dos casos la finalidad sea la misma: aproximar la policía a la ciudadanía para estar en condiciones de proveerla con un mejor servicio, pero en un caso conseguirá su objetivo y en otro no. Pero incluso la visita de la policía podría ser recibida de distinta manera si en el primer escenario (en un contexto de confianza) se produce algún conflicto violento que requiere una intervención policial con un uso intenso de la fuerza. Fue el caso de muchas localidades inglesas y galesas después de los enfrentamientos entre la policía y grupos de mineros después de la reconversión del sector y el desmantelamiento de muchas explotaciones en los años ochenta del siglo XX en Inglaterra y Gales (Reiner, 2000). En lugares donde la policía previamente a los incidentes era considerada un servicio amigo, próximo, se empezó a percibir un cierto distanciamiento y hostilidad. Habían transcurrido sólo algunos meses desde una situación a la otra, en algún caso sólo semanas. Así, pues, el contexto, las circunstancias concretas, las percepciones del momento marcan intensamente las relaciones de la policía con la población. En consecuencia, las estrategias diseñadas y puestas en marcha por la policía tendrán que tener en cuenta estas circunstancias.

El reconocimiento de la importancia de la relación, así como de las coyunturas que la pueden afectar, no acaba de definir como hay que configurar la relación de la policía con la ciudadanía, habrá que decidir en calidad de qué

entra la ciudadanía en esta relación. Las posibilidades son diversas, entre ellas se pueden destacar:

- a) Como fuente de legitimación de la acción policial. En este planteamiento la policía ha de establecer una relación fluida con la población, porque la policía no es más que una emanación de la sociedad, porque de ella recibe su mandato y sus poderes.
- b) Como destinataria de los servicios de la policía. La ciudadanía se considera como el objeto de la función policial y, por tanto, es necesario conocerla y relacionarse con ella.
- c) Como fuente de colaboración. La policía necesita que los ciudadanos sean sensibles a la importancia social de las tareas policiales y les presten su apoyo cuando sea necesario (Yñíguez, 2008). Así, por ejemplo, la policía necesita la información que los ciudadanos pueden aportar sobre múltiples circunstancias e incidentes relacionados con la seguridad para poder llevar a cabo sus funciones de manera eficaz.

Por supuesto, no se trata de posibilidades excluyentes ya que pueden adoptarse más de una al mismo tiempo, incluso todas. También se pueden adoptar en grados diversos.

Es relevante, cuando se tratan las relaciones de la policía y el público, profundizar en este último concepto. El público no tiene un contenido unívoco. No todo el público es igual, porque los ciudadanos que lo integran no son iguales. En el público se encuentran hombres y mujeres, jóvenes, adultos y personas de edad avanzada, propietarios de negocios y accionistas de grandes empresas, empleados, profesionales liberales, desocupados, vagabundos, nacionales, extranjeros, colectivos étnicos diferentes⁵⁷, católicos, protestantes,

⁵⁷ Cox, McCamey y Scaramella (2014, 296) ofrecen datos sobre la composición étnica de la población de los Estados Unidos de América en el año 2010. La población blanca (los llamados *WASP-White, Anglo-Saxon, Protestant*) no superaba el 55%, habiendo un 16,3 % de hispanos, un 12,6 de negros, un 0,9 de indios americanos, un 4,8 de asiáticos y casi un 10% en el apartado de *otros*.

musulmanes, budistas, homosexuales, vegetarianos, delincuentes, expresidarios...la lista sería interminable por mucho que la extendiéramos. El público es plural y en las sociedades democráticas, con niveles de libertad aceptables, mucho más. Esta diversidad puede recibir una consideración diferente por parte de la policía en función de diversos factores. Así, la posición o influencia social puede tener una gran relevancia. Puede ser que, cuando la policía tenga que intervenir sobre personas que les pueden plantear retos, personas con una posición social o profesional relevante (*challengers* los llama Reiner, 2000, 94), la actuación policial sea más prudente, mas cauta que cuando interviene con sujetos desapoderados de cualquier influencia, aquellos a los que Reiner (2000, 93) denomina *propiedad policial* o Bertaccini (2011, 39) *los confines de la ciudadanía social*, aquellos que, por su ubicación social son frecuentemente objeto de la actuación policial, porqué están de alguna manera al otro lado del *status quo*. La situación puede variar si algunos de estos colectivos se organizan y convierten sus relaciones (y conflictos) con la policía en una causa política. El hipotético trato diferencial que la policía puede dar a los individuos pertenecientes a diversos colectivos en función de su posición social es objeto de escrutinio y de críticas con frecuentes alegaciones de trato discriminatorio. Se ha visto en el primer apartado de este capítulo como algunos consideran que esta actuación diferencial, agresiva contra ciertos colectivos formaría parte de la cultura policial. La sobrerrepresentación de miembros de ciertos colectivos en las estadísticas policiales (principalmente en las criminales) (Guillén y Vallés, 2003) sería para muchos una confirmación de esta actuación sesgada de la policía, que sometería a estos grupos a una presión y vigilancia superiores al resto de la población. Para otros, no sería más que una confirmación de la peligrosidad intrínseca de los miembros de ciertos colectivos. Para éstos, la policía interviene más sobre ellos porque llevan a cabo más frecuentemente actividades tipificadas como delito por la ley⁵⁸. En la práctica estas dos versiones describen la realidad de una manera diferente:

⁵⁸ Behr (2006, 97) relata como un policía alemán explicaba en un programa televisivo que ellos, la policía, no discriminaban en absoluto a los miembros de minorías étnicas ni a los extranjeros, que el hecho de que aparecieran con más frecuencia en las estadísticas policiales era porque cometían actos delictivos. Es ésta una perspectiva con mucho predicamento entre los miembros de las organizaciones policiales.

- En el primer caso, los colectivos sobrerrepresentados en las estadísticas policiales lo son, porque la policía practica el *racial profiling* (Cox, McCamey y Scaramella 2014; Guillén 2003a), es decir, persigue especialmente a miembros de determinados colectivos porque los considera más criminógenos. En este caso se produciría una acción discriminatoria (Guillén 2003a; Reiner, 2000). Un ejemplo claro de *racial profiling* es la atribución criminógena que Vollmer (1936) hace a los negros. A partir de las estadísticas policiales de la época, en que los negros estaban sobrerrepresentados, llega a la conclusión directa de que constituyen un peligro para la seguridad y así lo afirma sin ningún tipo de ambigüedad.
- En el segundo caso, podríamos hablar de una actuación diferenciada, ya que la policía intervendría más frecuentemente sobre los miembros de determinados colectivos porque éstos llevarían a cabo las acciones que justifican y requieren la actuación de la policía (Reiner, 2000). Este supuesto no plantearía problemas de discriminación policial. Otra cosa serían las consideraciones relativas a los equilibrios de la estructura social. Es decir, algún observador podría considerar que la situación era injusta, en el sentido que las minorías estarían en una situación que favorecía que se les aplicara a ellos la normativa más que a los miembros de la mayoría, pero no que actuación policial fuera discriminatoria.

En este ámbito de la diversidad social se plantea también frecuentemente hasta qué punto la policía ha de ser sensible a las necesidades diferentes de los individuos en función de su pertenencia a grupos o sectores diversos. Por ejemplo, la inhibición histórica de la justicia y de la policía ante la violencia en el seno de la relación familiar no afectaba de manera igual a todos sus integrantes, sino que perjudicaba notablemente a las mujeres, en algunos casos a los niños y actualmente también a los ancianos. Es evidente que no todos los individuos y los grupos se encuentran en situaciones similares de fragilidad y vulnerabilidad y la policía puede ser más o menos sensible a este hecho, sin afectar necesariamente al principio de igualdad ante la ley, que también afecta las tareas policiales. En este punto, es bueno recordar que la

mayoría de ordenamientos constitucionales occidentales aceptan un trato diverso a situaciones que presentan particularidades consideradas relevantes, limitándose la prohibición de trato diferente a las situaciones idénticas⁵⁹. Es decir, tratar a dos ciudadanos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad de manera diferente no afectaría al principio de igualdad y el trabajo policial no podría cuestionarse desde este punto de vista.

En la misma dirección, se plantea cada vez más en nuestras sociedades más plurales si la policía tendría que mostrar sensibilidad y respeto por la diversidad que tiene su causa y fundamentación en el respeto a la libertad de conciencia, de expresión y religiosa, a la libertad de decidir qué principios morales regirán la vida de la persona, qué hábitos alimenticios se seguirán o con personas de qué sexo se mantendrán relaciones sexuales. A primera vista, puede parecer que la policía no tiene una función específica en este ámbito, pero si observamos la realidad, se comprobará que no es así. De entrada, frecuentemente algunas de estas opciones son objeto de escarnio y de repulsa en algunos contextos. Por ejemplo, puede haber ciudadanos que rechacen las muestras de homosexualidad o los actos de culto de determinadas confesiones. La actuación de la policía en caso de conflicto puede tener diversas intensidades y sensibilidades, puede limitarse a la aplicación estricta de la ley o puede tener una función más tuitiva o pedagógica. Del mismo modo, en el momento de la detención, cuando una persona está pendiente de ser entregada a la autoridad judicial, se pueden tener en cuenta o no, en la medida que las instalaciones y los recursos lo permitan, las creencias religiosas del detenido, por ejemplo, en los productos alimenticios que la persona ha de recibir mientras dure su internamiento en las celdas policiales. Asimismo, la policía puede evitar o no lenguajes que estigmatizan a estos colectivos cuando están interviniendo con personas que pertenecen a ellos (Guillén, 2008).

No se trata de una tarea fácil para la policía, ya que ellos mismos son parte de la sociedad que desprecia ciertas opciones y están impregnados de los mismos prejuicios. Por otra parte, reciben una presión social muy notable

⁵⁹ Vid., por ejemplo, la Sentencia 114/1992, del Tribunal Constitucional español (FJ 6), que refleja muy bien lo que constituye una jurisprudencia consolidada de este tribunal en la materia.

en algunos casos. El caso de los oratorios musulmanes ha constituido un ejemplo de primera magnitud de esta problemática, ya que, en los países occidentales, los ciudadanos autóctonos han mostrado frecuentemente su disconformidad con el establecimiento de centros de culto pertenecientes a religiones diferentes de las tradicionalmente establecidas en el país (especialmente en el caso de los oratorios musulmanes), circunstancia que ha llegado a provocar decisiones administrativas que podrían ser consideradas como restrictivas del derecho de libertad religiosa y de culto de los miembros de esas confesiones. Aunque en muchos de estos casos se ha argumentado que los citados centros de culto provocaban (o podrían hacerlo) ruidos y molestias diversas a los vecinos, no se ha mostrado la misma disconformidad en el caso de centros de culto de las confesiones arraigadas en el país que, sin duda también los producen. Los ciudadanos han llegado incluso a requerir la intervención policial contra algunos de estos oratorios, que se ha visto muy presionada por los vecinos originariamente autóctonos para que actuara a favor de sus pretensiones. Si nos centramos en cuestiones más cotidianas, no es infrecuente que algún vecino avise a la policía cuando hay algún extraño en un espacio público colindante con su lugar de residencia, alguien que no cuadra con el perfil poblacional del barrio, que rompe los esquemas. Este era un supuesto muy habitual al inicio del proceso migratorio en España en los años noventa del siglo XX (Guillén, 2001). El papel de la policía en estos casos no es sencillo, y hace falta tener una cierta solidez personal y profesional para llevar a cabo una intervención que no vulnere los derechos de los extraños ni los estigmatice y que, al mismo tiempo, disipe la inquietud del vecino. El respeto a la diversidad en el marco de unos valores comunes y compartidos es siempre una prueba de fuego para las democracias y, por lo tanto, también lo es para las intervenciones policiales (Guillén, 2008).

Otro problema relevante en las relaciones de la policía con el público es como articular en las ciudades de nuestros días la comunicación entre la policía y los ciudadanos para que sean tenidas en cuenta las opiniones de los ciudadanos o, en sentido inverso, para que todos los ciudadanos sean receptivos o, como mínimo, reciban efectivamente los mensajes de la policía. Las dinámicas de la sociedad dificultan una comunicación estable de una

mayoría de ciudadanos con la policía. Es decir por muchos esfuerzos que haga la policía, la comunicación sólo es efectiva con algunos ciudadanos que, por diversas razones, pueden o quieren estar en contacto con la policía. Hasta qué punto estos ciudadanos son representativos del conjunto de la sociedad y, por lo tanto, la policía tiene que tener en cuenta sus planteamientos o creer, si se trata de la transmisión de mensajes desde la policía hacia la población, que ha transmitido suficientemente el mensaje para el conjunto de la población es un tema difícil y, a menudo, polémico. Las nuevas (en términos históricos) técnicas de encuesta así como las nuevas tecnologías y redes sociales pueden ofrecer oportunidades aún por explotar, ya que es necesario tener contacto con la población para saber cuáles son sus necesidades y requerir su colaboración, pero para conseguir esto hay que establecer mecanismos que aseguren que se está actuando sobre temas y con interlocutores que representan a la población y no a pequeños sectores de la misma. No es una cuestión sencilla en nuestras sociedades, en las que el asociacionismo, muy presente y organizado en otras épocas, ha perdido mucha fuerza y es difícil encontrar grupos sólidos y organizados, con interlocutores válidos claramente establecidos, que verdaderamente representen a sectores significativos de la sociedad con los que se pueda establecer un diálogo para tratar las cuestiones relacionadas con las funciones de la policía. Este será un problema mayor tanto más el modelo policial se centre o base su legitimación en la relación con el público. En el capítulo quinto se tratará en profundidad esta problemática.

6. Elementos clave de la organización policial.

La estructura y el funcionamiento de las organizaciones policiales pueden ser diversos. Es cierto que existe una tendencia a la jerarquía y a la existencia de una disciplina superior a la de otras organizaciones profesionales, ya que aún se resiente de sus orígenes ligados al ejército (Martín, 1990) y existe la

creencia que se necesita una disciplina más férrea que en otras organizaciones profesionales⁶⁰. Bittner (1970, 52) llega a hablar de *la casi-militar organización de la policía*. De hecho, la disciplina y la jerarquía constituirían un importante mecanismo de control de las actividades de sus miembros (Loubet del Bayle, 2012). Es preciso recordar que, como se ha visto en el capítulo anterior, incluso Peel, el gran promotor de la policía civil, eligió como uno de sus dos colaboradores principales a Charles Rowan, un militar de prestigio, para implantar una disciplina férrea en la nueva Policía Metropolitana. La idea de la necesidad que la policía actúe con una disciplina similar a la del ejército todavía hoy tiene un cierto predicamento, dejando su impronta en las organizaciones policiales. Esta influencia hace que todas las organizaciones policiales presenten algunas coincidencias tanto estructurales como de funcionamiento.

Las organizaciones policiales tienen como primera función la de construir un discurso, una visión, en relación a lo que son sus funciones y los principios a seguir, lo que en Alemania se denomina un *Leitbild* (Behr, 2006; Liebl, 2007). Se trata de un mensaje claro y directo a los miembros de la organización de lo que se espera de ellos, en qué parámetros han de moverse sus actuaciones. Como se ha avanzado al hablar de la cultura policial, la organización es responsable del comportamiento de sus miembros. Por lo tanto, tiene que poner todos los medios a su alcance, que no son escasos, como se ha visto al tratar sobre la limitación de la discrecionalidad policial, para que sus miembros se comporten de acuerdo con las líneas directrices establecidas (Behr, 2006; Liebl, 2007). Es muy importante, por ejemplo, que las responsabilidades estén claramente definidas. Si, por el contrario, la responsabilidad es difusa y nadie es responsable de un producto o servicio concreto, las posibilidades de enmascarar malas intervenciones y de evitar la asunción de responsabilidades aumentan notablemente (Kleinig, 1996).

La estructura y el funcionamiento de una organización de policía no son temas neutros que tenga que ser dejado únicamente en manos de puros

⁶⁰ Cox, Mccamey y Scaramella (2014) caracterizan las organizaciones policiales como muy centralizadas, con rígidas diferencias entre rangos y categorías, con un uso profuso de órdenes y una disciplina muy marcada, que desalientan la creatividad y favorecen la resistencia al cambio.

expertos en *management* o en teoría de la organización. No es una cuestión técnica. En función de como esté estructurada una policía facilitará más o menos que lleve a cabo unas funciones u otras. Una organización de grandes dimensiones y muy centralizada ofrecerá respuestas bastante homogéneas y posiblemente con buenos recursos especializados pero puede tener problemas para afrontar problemáticas muy concretas en espacios muy determinados o para ofrecer una respuesta rápida a problemas emergentes (Fernández e Yñiguez, 2014). En sentido contrario, una organización pequeña u organizada a partir de unidades territoriales muy descentralizadas que actúa en un territorio reducido podrá tener un conocimiento de problemáticas específicas y detectará posiblemente mejor los pequeños cambios a nivel local. Tendrá, sin embargo, muchas más dificultades para detectar las nuevas tendencias globales, o para responder a problemas que requieran de un nivel alto de especialización.

En el mismo sentido, la determinación del número de efectivos necesario tampoco es una función enteramente técnica que pueda basarse en una carga de trabajo objetiva. Mejor dicho, esta carga de trabajo tendrá tareas muy diversas en función del modelo adoptado. Por ejemplo, algunos estudios han intentado llevar a cabo una aproximación empírica al efecto que tiene sobre el número de efectivos la adopción de un modelo de servicio público o comunitario teniendo en cuenta las tareas que prioriza este modelo así como la intensidad temporal que requieren (Wilson y Weiss, 2012).

Uno de los primeros elementos que hay que considerar en el momento de configurar una organización policial es como se organiza el proceso de selección para el ingreso en el cuerpo. Elaborar los perfiles deseados, así como las pruebas adecuadas para seleccionar candidatos que posean esos perfiles o que tengan la potencialidad de adquirirlos en un proceso formativo posterior es la primera decisión que va a condicionar la manera en que la organización lleve a cabo sus actuaciones (Cox, McCamey y Scaramella, 2014; Martín, 1990). En función del perfil escogido, se plantearán temas como la edad idónea, si hay requisitos antropométricos (peso y altura) que son más o menos relevantes, hasta qué punto la condición física es nuclear, si hay que exigir conocimientos abundantes de cultura general, si únicamente hay que

valorar conocimientos relacionados con la función policial, si las características psicológicas son importantes y hasta qué punto. Estos aspectos son frecuentemente considerados como técnicos, de poca importancia, cosa que no demuestra sino una gran ignorancia, ya que las decisiones tomadas en estos momentos iniciales van a condicionar de manera nada desdeñable las características de los futuros profesionales y, en consecuencia, las actuaciones de la organización.

Un aspecto relacionado con los procesos de selección que ha constituido objeto de discusión en las últimas décadas, tanto en Europa Occidental como en algunos países americanos (especialmente Canadá y los Estados Unidos) ha sido la necesidad o no de promover la incorporación de miembros de los diversos colectivos y grupos presentes en la sociedad a las organizaciones policiales. Dado que la policía es un servicio público que trata, en principio, con todos los ciudadanos y grupos de la sociedad se ha planteado la necesidad de reflejar también en su seno esta diversidad (Liebl, 2007). Existen dos razones para plantear esta necesidad. En primer lugar, la población se sentiría hipotéticamente más representada porque todos los grupos que la integran se verían reflejados en ella. En segundo lugar, la organización policial sería más plural y estaría en mejores condiciones de dar una respuesta diferenciada a las demandas de los diversos colectivos con diferentes necesidades y sensibilidades, podría adaptarse mejor a las nuevas realidades (Behr 2006; Liebl 2007; Van Ewijk, 2011).

El primer ámbito en que se planteó esta necesidad fue en el ámbito de género. En la segunda mitad del siglo XX las policías continuaban siendo cuerpos mayoritariamente masculinizados con una muy escasa presencia femenina. Además cuando existían mujeres en los cuerpos policiales, éstas eran destinadas a tareas secundarias, o, en todo caso, diferentes de la patrulla en uniforme (Groß, Frevel y Dams, 2008⁶¹). En un mundo en que las mujeres

⁶¹ Así, en Alemania las mujeres fueron mucho más tempranamente admitidas en las divisiones de investigación criminal (*Kripo*), que trabajan de paisano, organizándose en algunos *Länder* (como, por ejemplo en Rheinland Pfalz, Wirrer y Meier, 2008) unidades femeninas (*die Weibliche Kriminalpolizei*) para atender preferentemente los casos en que las víctimas fueran mujeres, niños y jóvenes.

constituían (y todavía lo hacen) más del 50% de la sociedad y donde la mujer se estaba incorporando al mundo profesional de manera muy acelerada resultaba un arcaísmo mantener las organizaciones policiales como un bastión masculino, cuando, además, la misma evolución de las funciones policiales exigía de los profesionales de la policía unas habilidades que, en muchos casos, se acercaban más a las tradicionales habilidades femeninas (diálogo, persuasión, adaptabilidad), que no al más tradicionalmente masculino ejercicio de la fuerza y de la autoridad. Una vez se evidenció la necesidad de incorporar a la mujer a las organizaciones policiales hubo que introducir reformas que convirtieran estas organizaciones en aceptables para las mujeres.

En primer lugar, hubo que reformar los procesos de selección, muy preocupados por valorar cualidades que se presentaban más frecuentemente en los hombres que en las mujeres. Las pruebas físicas de acceso centraron una parte de las reformas, así como los requisitos antropométricos pensados para obtener personal con características promedio entre la población masculina. Como consecuencia de ello los procesos de selección quedaron notablemente reformados y paulatinamente, las mujeres se fueron incorporando a los cuerpos de policía, pero sin alcanzar todavía porcentajes que hagan pensar en una igualdad de sexos en las organizaciones policiales. Actualmente las mujeres difícilmente superan el 20% en la mayoría de los casos. Según datos de la Red Europea de Mujeres Policía, el año 2012 el promedio de mujeres en los cuerpos de policía de los países miembros de la Unión Europea se acercaba al 20% (un 19,48%)⁶², superando únicamente Estonia la barrera del 30%. Estos porcentajes disminuyen significativamente en las categorías superiores de mando⁶³. Las políticas y criterios de reclutamiento no han sido siempre pacíficos, por implicar en algunos casos discriminación positiva (o *affirmative action* en terminología constitucional de los Estados Unidos de América) para facilitar el ingreso de mujeres en las organizaciones policiales⁶⁴. En todo caso, la incorporación se ha producido y se ha

⁶² Vid. Institut de Seguretat Pública de Catalunya (2013).

⁶³ Vid. Institut de Seguretat Pública de Catalunya (2013).

⁶⁴ Un caso muy interesante de discriminación positiva para incorporar a las mujeres a los cuerpos de policía lo constituye la convocatoria efectuada por la Policía Local de Igualada (Barcelona) en el año 1997. La organización no contaba en aquellos momentos con ninguna

normalizado notablemente, es cierto que con altibajos y algún conflicto, pero los catastróficos presagios de los detractores de estas políticas no se han visto en ningún modo cumplidos. En sentido contrario, se han acabado configurando organizaciones con perfiles más ricos y diversos. Hay críticos que señalan que lo que se ha producido es una masculinización de las mujeres que se han integrado en los cuerpos policiales, ya que ésta habría sido la única manera de sobrevivir en cuerpos tan masculinizados. Esta crítica puede tener un cierto fundamento, ya que desde el punto de vista de las dinámicas de los grupos, cuando alguien, las mujeres, ingresa en un grupo (la policía) en el que constituye el elemento minoritario, una manera de ser aceptado es adaptando los valores y los roles de la mayoría, demostrar que, en el fondo, se es uno de ellos. Sin rechazar de plano este plausible argumento, hay que reconvenir que algunas de las características presumiblemente machistas atribuidas tradicionalmente a las organizaciones policiales existen porque lo exige el rol de la policía. Así, si una tendencia a imponer la autoridad, incluso de manera contundente, se considera un rasgo machista, que posiblemente desde una perspectiva histórica lo sea, también es cierto que ésta es una función que la policía lleva a cabo de manera mucho más frecuente que los profesionales de otras disciplinas (Waddington, 1999). Es decir, si las mujeres que se han integrado en los cuerpos policiales han acabado mostrado una cierta tendencia a imponer su autoridad en sus intervenciones profesionales, más que asumir el

mujer entre sus miembros. Sucesivas campañas para promover la participación de las mujeres en las convocatorias para nuevas plazas de agente de policía habían resultado un fracaso absoluto. Al no haber ninguna mujer trabajando en el cuerpo, la población femenina asumía que era un trabajo para hombres y no concurría a las pruebas de oposición para el acceso al cuerpo aunque, obviamente, eran abiertas a las mujeres. Para dar un giro radical a esta situación, el consistorio convocó dos plazas de policía local a las que únicamente se podían presentar mujeres, ya que las funciones a llevar a cabo, asistencia a mujeres víctimas de delito, requerían que quienes las llevaran a cabo fueran también mujeres. Habiendo leído atentamente la jurisprudencia constitucional sobre igualdad y discriminación, la memoria justificativa de la propuesta se centraba en explicar que la exclusión de los hombres tenía un fundamento suficiente, ya que se trataba de atender a mujeres víctimas de delitos que normalmente eran cometidos por hombres, circunstancia que podría justificar que las plazas fueran ocupadas por mujeres. En aquel caso sí se presentaron candidatas femeninas, se cubrieron las dos plazas, que a la práctica se dedicaron a patrullar en uniforme como sus compañeros, sin perjuicio de atender a víctimas femeninas de delitos en situaciones especialmente sensibles. Una vez visualizada por la población la presencia de mujeres policía, en los siguientes procesos de selección, ya abiertos a hombres y mujeres, se presentaron candidatos suficientes de los dos sexos y los porcentajes de mujeres policía se fueron normalizando. Nadie impugnó aquella convocatoria alegando discriminación por razón de género.

rol de macho, no habrían hecho otra cosa que asumir plenamente su rol de policías.

Un segundo frente más polémico y discutido de las políticas de diversidad en el reclutamiento policial lo han constituido las políticas y estrategias dirigidas a incorporar a miembros de minorías étnicas a los cuerpos policiales. En algunos estados occidentales desde hace ya muchas décadas han existido diferentes grupos étnicos en la sociedad y en otros países, sobre todo del Sur de Europa, las olas migratorias de finales del siglo XX, convirtieron sociedades bastante homogéneas desde el punto de vista étnico, cultural y religioso, en sociedades notablemente diversas (Guillén y Vallés, 2003). Esta diversificación social volvió a plantear el problema de la representación de estos colectivos en los cuerpos policiales, así como de la manera de favorecer su reclutamiento e integración (Guillén, 2000b). En realidad no se trataba sólo de la representatividad de la policía, sino también de favorecer la integración de las minorías en el mismo sistema. Así, cuando en los Estados Unidos en los años setenta del siglo XX se plantea la integración de las minorías étnicas (básicamente negros e hispanos), se hace no sólo pensando en la mejora del servicio policial y de sus relaciones con la ciudadanía, sino también como un mecanismo de integración de las minorías en el sistema político. Si los miembros de las minorías se integraban en el servicio policial, institución que simboliza el poder público de manera paradigmática, esto favorecería una aproximación entre aquéllas y éste último, facilitando la integración del grupo en el sistema. En el mismo sentido, más de un siglo antes, el equipo de Robert Peel tenía como objetivo central de reclutamiento la clase obrera para facilitar así su integración en el sistema (Loubet del Bayle, 2006) y evitar la confrontación política, de la misma manera que el proceso de paz en Irlanda del Norte ha favorecido la entrada de ciudadanos católicos en la nueva policía, tanto para facilitar que ésta sea más aceptable para aquéllos como para favorecer la aceptación del nuevo sistema institucional entre la población católica (Loubet del Bayle, 2006).

Este proceso de integración de las minorías también exigió transformaciones de los procesos de selección y del mismo funcionamiento de

las organizaciones policiales (Van Ewijk, 2011). Se trataba de integrar en los cuerpos policiales a personas con culturas muy diversas, con conocimientos diversos, y hay una parte de los conocimientos de los individuos que están relacionados con sus culturas. Si frecuentemente las pruebas de acceso a los cuerpos de policía pretenden constatar que los candidatos tienen conocimientos culturales medios en relación a la población, que les harán dignos de respeto de sus conciudadanos, en el caso que estos conocimientos sólo hagan referencia a la cultura autóctona, los candidatos pertenecientes a colectivos que, aunque residiendo en el país, provienen de una cultura diferente, estarán en condiciones de inferioridad a la hora de superar satisfactoriamente las pruebas. Incluso el nivel de conocimiento del idioma del país, que normalmente es un requisito relevante, puede dejarlos en inferioridad de condiciones. La necesidad de modular estos requerimientos llegó a plantear un debate en relación a cuáles eran los límites que no se podían traspasar a la hora de modificar los procesos de selección de candidatos a policía. La adaptabilidad no podía significar reducir las exigencias por debajo de los mínimos exigibles para llevar a cabo de manera adecuada las tareas propias de la policía ni podían significar una desigualdad injustificada en relación a los originariamente nacionales. En los casos en que la inexperiencia, la falta de previsión o la necesidad acuciante de incorporar miembros de las minorías a los servicios policiales llevaron a facilitar excesivamente el acceso a los miembros de colectivos minoritarios, su integración posterior en el cuerpo quedó muy condicionada, ya que a los ojos de los otros miembros, de sus compañeros, ellos estaban allí no porque reunieran las condiciones para trabajar como policías sino porque pertenecían a un determinado grupo étnico, cosa que los deslegitimaba como profesionales. El reto, pues, se convirtió posteriormente en intentar modificar las pruebas de acceso en los casos en que el factor cultural pudiera ser determinante en ámbitos no relacionados con la función policial, pero mantener la igualdad en aquellas pruebas que estaban destinadas a comprobar la posesión de conocimientos o capacidades relevantes para el ejercicio profesional de las funciones policiales. Éste tenía que ser finalmente el límite a la discriminación positiva a la hora de reclutar miembros de los nuevos grupos sociales: no se podía reclutar a policías de segunda categoría (Behr, 2006). A fin de compensar las deficiencias de origen

que pudieran presentar algunos colectivos a la hora de acceder a la función policial, en algunos países se pusieron en marcha programas de apoyo para la preparación de las pruebas de los procesos selectivos para mitigar las diversas abstracciones culturales y de formación. Aunque iban destinados a miembros de colectivos diferentes del autóctono no se restringía el acceso a estos programas a sus miembros. El resultado de estas iniciativas no siempre fue el esperado (González Zorrilla, 2008).

Constituyeron también un obstáculo relevante a su integración las expectativas generadas en sus comunidades de origen respecto a la manera en que deberían comportarse con los miembros de su grupo originario una vez estuvieran ejerciendo las funciones policiales. Algunos de los miembros de su colectivo o grupo étnico habrían esperado una actuación protectora y tuitiva con independencia de la situación o de las actividades que llevaran a cabo, que fueran policías amigos que les protegieran de sus problemas con la ley, cosa que los nuevos agentes no podían obviamente hacer. Por todo ello la integración fue un poco más convulsa y con resultados más irregulares que en el caso de las mujeres. Además, el hecho de que en la mayoría de los países se exija la nacionalidad para acceder a la función policial⁶⁵ y que el acceso a la nacionalidad se determine más frecuentemente por el *ius sanguinis* que por el *ius soli* ha significado un obstáculo adicional al acceso a la policía de miembros de estos colectivos que, aunque nacidos en el país, seguían poseyendo la nacionalidad de sus padres.

Una vez formalizado el proceso de selección hay que configurar el programa de formación, que implica un nuevo abanico de decisiones importantes a tener en cuenta. En primer lugar hay que determinar sobre quién recae la responsabilidad de la formación, tanto desde el punto de vista institucional como a nivel de personal docente. Así, la institución formativa puede depender directamente del organigrama de la policía (es el caso del

⁶⁵ En Europa sólo hay dos grandes excepciones a este principio: el Reino Unido que permite el acceso a la función policial a ciudadanos de la Commonwealth, y Alemania, que a partir de la decisión de la Conferencia Interministerial de los *Länder* del año 1993 acepta candidatos a policía que no posean la nacionalidad alemana (Behr, 2006, 122). Los requisitos y las condiciones concretas, vendrán determinadas por cada *Land*. Los resultados han sido muy desiguales e incluso, en algunos casos, desalentadores.

Cuerpo Nacional de Policía español, o de la *Police Nationale* francesa) o de algún organismo autónomo incardinado en la estructura del Ministerio del Interior (Cataluña, Québec, El Salvador). Por otra parte, se puede decidir hasta qué punto profesionales de disciplinas que pueden ser de utilidad a la policía (juristas, psicólogos, criminólogos) pueden ejercer la función de docentes y hasta qué punto la mayoría o incluso todas las materias (comprendidas aquellas que no son estrictamente policiales) han de ser impartidas por profesionales de la policía. Otro factor relevante es la metodología utilizada en la formación, si se parte de las lecciones magistrales propias de la enseñanza académica o se le da más peso a la formación práctica u operativa, normalmente más relacionada con la formación profesional, que, en todo caso, tendrá que tener un papel relevante, ya que se trata de una formación orientada al ejercicio práctico de una profesión (Martín, 1990; Liebl, 2007). Como muy bien apunta Frevel (2004), en relación a la ciencia policial, pero que es perfectamente aplicable a la formación, si sólo aporta teoría a la policía, pero no se concreta en maneras de actuar que apliquen esa teoría habrá incumplido sus objetivos. Obviamente todas estas opciones no han de ser radicales o exclusivas en el sentido de escoger entre algunas de las posturas extremas, se puede (suele ser lo más habitual) optar por posturas intermedias, sin perjuicio que estén escoradas a un lado o al otro. Todos los procesos formativos tendrán momentos teóricos y momentos más prácticos o aplicados. Será muy frecuente que en algún momento del proceso formativo se tengan que llevar a cabo prácticas en el seno del cuerpo policial de destino para ir acostumbrándose o aprendiendo la realidad del desempeño cotidiano de la profesión. La organización de estos períodos prácticos variará, siendo en algunos casos verdaderas prácticas formativas en que los aprendices irán acompañados de un tutor con formación para ejercer estas funciones y, en otros, serán actividades rutinarias de patrulla, en lugares que no sean de extrema dificultad, que serán aprovechadas para compensar deficiencias de personal de los servicios operativos. El hecho de que el proceso formativo esté más o menos monopolizado por la misma policía o haya más presencia de disciplinas externas y, en consecuencia, de personal no policial así como la metodología utilizada influirán en el perfil que los candidatos tendrán al final del proceso.

A la hora de decidir la configuración del perfil del personal que trabaja para una organización policial hay que tener en cuenta que, para el ejercicio de sus funciones, la policía necesita de habilidades y conocimientos propios de otras disciplinas. Por ejemplo, en el curso de la investigación de hechos delictivos puede ser preciso llevar a cabo pruebas biológicas o químicas de restos que se han encontrado en el lugar del crimen o en otros lugares pero que pueden estar relacionadas con el autor o la víctima. Asimismo, en la investigación encaminada a la detección y detención de un presunto asesino afectado de evidentes trastornos mentales será necesario el apoyo de conocimientos de psicología o de psiquiatría. La comprensión de ciertos fenómenos delictivos requerirá conocimientos propios de la criminología. El mismo funcionamiento cotidiano de la organización requerirá llevar a cabo tareas puramente administrativas, sin las cuales aspectos básicos para la buena marcha de las actividades rutinarias fallarían y dificultarían que éstas pudieran llegar a buen puerto. El funcionamiento de la calefacción, de la electricidad o de los lavabos en las comisarías, la gestión de las bajas del personal enfermo, la organización de los períodos de descanso o los procesos de adquisición y renovación de indumentaria, armamento y materiales necesarios para las intervenciones policiales son algunos de los muchos ámbitos que se pueden enumerar. Todas éstas son tareas que no tienen nada de policiales, pero sin ellas, la organización no puede funcionar de manera eficaz. Pues bien, habrá que decidir quién ha de llevarlas a cabo, si policías con formación *ad hoc* o personal no policial que se dedique profesionalmente a esas tareas, ya que de la decisión dependerá el número total de policías necesarios (Wilson y Weiss, 2012). Si la decisión, como será lo más habitual, no es radical en un sentido o en otro habrá que plantear hasta qué punto la organización está dispuesta a inmiscuir en las tareas policiales a personal que no pertenece a cuerpo de policía en sentido estricto. Hay servicios de policía en que la presencia de este tipo de personal no policial es muy significativa. No hay todavía suficientes estudios sobre el papel de este tipo de personal en las organizaciones policiales para emitir un juicio fundado sobre su aportación (Alderden y Skogan, 2014).

El tipo de liderazgo que se ejerza tiene una influencia en el funcionamiento de la organización y en consecuencia ha de estar en consonancia con el modelo. Los criterios que han de seguir los procesos de promoción mostrarán si la organización pone el énfasis de las cualidades necesarias para el ejercicio del mando o si simplemente quiere premiar buenos servicios en los grados inferiores. Un criterio muy habitual en las organizaciones policiales es promover al buen agente, que tiene buenas intervenciones, que siempre está dispuesto a trabajar y que es fiel a la organización (o a su superior jerárquico, cosa que a menudo se confunde), con independencia de que tenga cualidades para ejercer las funciones de coordinación y mando o no.

A la hora de diseñar el catálogo de puestos de trabajo y los diversos departamentos o divisiones de la organización hay diversas decisiones trascendentes. Dos de ellas son el equilibrio entre el policía generalista (patrulla) y el especialista (investigación, explosivos, tráfico...) y la división de funciones entre los servicios centrales y los servicios territoriales (Guillén, 2012). En los dos casos será relevante la relación entre unos y otros. La resolución del primero de estos dilemas tendrá interés porque la mayor predominancia de unos o de otros nos dará pistas sobre la finalidad, la misión de la organización, ya que en el caso de dar una gran preponderancia a los servicios generalistas, a las patrullas se estará favoreciendo tareas de mantenimiento del orden, de seguridad ciudadana y de tranquilidad pública, servicios muy visibles para la ciudadanía y que implican más relación y contacto con ella. En el sentido contrario, si los servicios especializados tienen un peso relativo importante estaremos ante una organización donde el énfasis estará en la especialización dirigida a ser eficaces en la resolución de problemas o incidentes muy concretos y las tareas policiales más generales tenderán a tener una importancia secundaria. Por otra parte, desde el punto de vista de la gestión, las organizaciones con muchos especialistas tienen mayor rigidez y se adaptan con más dificultades a giros drásticos en las políticas operativas y la orientación finalista de la organización, ya que los efectivos son más difíciles de desplazar de unos puestos a otros, son menos intercambiables. En una organización con una inmensa mayoría de plazas

generalistas la movilidad del personal es mucho más fácil y su capacidad para adaptarse a realidades diferentes (siempre que no requieran alguna especialización) es superior.

En relación al peso dado a los servicios centrales y a los periféricos sobre el territorio, el equilibrio que se establezca entre ellos determinará hasta qué punto la organización tiene en cuenta el conocimiento del territorio, de sus especificidades y problemáticas concretas, y hasta qué punto pone el énfasis en la homogeneidad del servicio y en la respuesta más especializada en el sentido de conocimientos profesionales más profundos o tecnificados, ya que estos últimos normalmente se encontrarán más fácilmente en niveles centrales. Los períodos de dificultades presupuestarias presionarán hacia la centralización, ya que implica una reducción de los costos marginales de ciertos servicios. Dos ejemplos muy claros lo han constituido las reformas de la policía de Baden Württemberg del año 2012, que centralizó fundamentalmente los servicios más especializados para aumentar la eficiencia de la organización⁶⁶, y la unificación de la policía escocesa aprobada también en el año 2012⁶⁷ y llevada a la práctica en el año siguiente. Ésta última tuvo como argumento básico explícito el ahorro económico que significaba debido a la reducción del coste marginal de algunos servicios al evitarse múltiples duplicidades⁶⁸.

Aunque ya se ha hecho referencia al hecho de que normalmente son estructuras muy jerárquicas, herederas de las del ejército y que tienden a ser muy verticales, el grado de la verticalidad, la existencia de más o menos escalas y categorías desde la base a la dirección, darán una idea del carácter más o menos burocrático o flexible de la organización. Así, por ejemplo, hay diferencias notables entre las pirámides de las policías inglesas y la de la Guardia Civil española (Guillén 2012, 158), que, prácticamente, dobla el número de categorías de aquéllas.

⁶⁶Vid.

http://www.polizeibw.de/polizeireform/Documents/Download%20Startseite/Eckpunkte_Structur_der_Polizei_BW_2012_Web-Version.pdf .

⁶⁷ Vid. *Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012* (asp 8).

⁶⁸ Vid. <http://www.scotland.gov.uk/Resource/0038/00385843.pdf> .

La organización del trabajo, el funcionamiento de la organización condiciona el resultado que la policía ofrecerá al público, el perfil operativo que el público distinguirá en los policías. Uno de los elementos que van a influir en el trabajo concreto de los agentes operativos será el nivel de protocolización de las intervenciones policiales, que influirá en la posibilidad que le queda al agente de actuar de manera discrecional. Las organizaciones policiales, a medida que su tamaño aumenta tienden a protocolizar las intervenciones de sus agentes para orientar su labor, limitar su discrecionalidad y garantizar un servicio de características homogéneas. Además, en la medida en que los cuerpos de policía van asumiendo cartas de servicios con compromisos públicos de respuestas concretas en condiciones predeterminadas, necesitan establecer parámetros que les permitan hacer frente a estos compromisos. Estos protocolos, que pueden tener denominaciones como *procedimientos normalizados de trabajo* o similares, se elaboran partiendo de premisas similares a las que en el siglo XIX promovieron las codificaciones de determinados ámbitos legislativos: la creencia de que la organización, a través de un juicio racional con base en las competencias de la organización y las tareas que, con el fin de desempeñarlas, llevan a cabo sus miembros, es capaz de establecer las situaciones básicas que un agente de los diferentes departamentos, divisiones o servicios de la organización ha de hacer frente en el ejercicio de sus funciones profesionales y marcar las pautas a seguir, los comportamientos y los procesos que el agente ha de llevar a cabo porque la organización considera que son los adecuados, los que proceden. Estos procedimientos se incorporan a los procesos formativos y constituyen normas operativas que los agentes han de seguir cuando se encuentren ante una situación que constituya uno de los supuestos base protocolizados. El seguimiento de las pautas marcadas en ellos exonera de responsabilidad interna al profesional que las sigue correctamente, ya que interviene como la organización considera que hay que hacerlo ante aquella situación. Otro tema más discutible es si constituye causa de justificación suficiente para eximir de responsabilidad penal al agente que actuó siguiendo el procedimiento previsto por la organización para estos casos, aspecto que parece bastante más dudoso (Gallego e Ibarz, 2001). Es evidente que la existencia de este tipo de protocolos limita la discrecionalidad de los agentes, aunque no de modo

absoluto, porque ya se ha visto que esto no es humanamente posible (Fernández e Yñiguez, 2014; Guillén, 2012), pero sí que reduce su capacidad de maniobra en aras de garantizar la homogeneidad de las actuaciones de los miembros de la organización, de prestar un servicio con características más homogéneas. Este catálogo, por muy amplio y detallado que sea, nunca podrá agotar ni todas las situaciones operativas que un/a policía puede encontrar en el ejercicio de sus funciones, ni todas las variantes que se pueden dar en las que sí se ha decidido a protocolizar. Es decir, por muchos protocolos que haya nunca se podrá llegar a robotizar la actuación de todos los integrantes del servicio, siempre habrá lugar para aplicar criterios personales, márgenes de apreciación y para adaptar la intervención a situaciones imprevistas.

La distribución de los servicios y los tipos de patrullaje son elementos a considerar de cara a la consecución de los objetivos de la organización. Así la distribución horaria de los turnos puede favorecer o no los contactos con la población. Aunque las organizaciones policiales afirman adaptar sus horarios de trabajo a los ritmos de actividad que marca la población (Fernández e Yñiguez, 2014), esta afirmación es susceptible de ser matizada, al menos parcialmente. Un horario de trabajo de 6 de la mañana hasta las 2 de la tarde (muy habitual en nuestro entorno) deja a los policías afectados fuera de una parte importante de las actividades de la ciudad que tiene lugar en las primeras horas de la tarde y de la noche. De la misma manera, el turno de 2 de la tarde a las 10 de la noche aleja a los profesionales de gran número de actividades que tienen lugar en las ciudades en horario de mañana, mientras que los tiene activos en la franja entre 2 y 4 de la tarde, en la cual, en las ciudades de algunos países (sur de Europa) los niveles de actividad son muy bajos. En la práctica estos turnos responden mucho más a intereses personales de los policías y a las presiones de los sindicatos que los representan, al tiempo que permiten cubrir el servicio las 24 horas del día de manera sencilla y ordenada (con el tercer turno de 10 de la noche a 6 de la mañana)⁶⁹. Una organización que quiera tener más presencia en los momentos de más actividad, de más

⁶⁹ Lo mismo se podría decir de otras distribuciones horarias de los turnos de ocho horas, que también pueden ir de 7 a 15, de 15 a 23 y de 23 a 7 o de 8 a 16, de 16 a 24 y de 0 a 8 horas (vid. Wilson y Weiss, 2012). Todos ellos incluyen alguna franja horaria con muy poca demanda de actividad policial.

presencia de ciudadanos en los espacios públicos, tendrá que considerar la necesidad de introducir variaciones en este esquema, centrando la jornada laboral de la mayoría de los policías en los horarios de mayor actividad ciudadana. Además, tendría que tener en cuenta como la duración de los turnos afecta el rendimiento y la salud de los policías, ya que empieza a haber investigación empírica que presenta conclusiones al respecto (Amendola et al., 2011).

Asimismo la elección del patrullaje a pie o en vehículo motorizado tiene consecuencias muy diferentes como algunas investigaciones empíricas han demostrado⁷⁰. La elección de uno u otro tipo de patrulla tendrá que tenerlas en cuenta para decidir su uso en función de las circunstancias del entorno o de cada momento.

La organización del trabajo policial tiene aún otras vertientes que pueden influir en la configuración del modelo. Por ejemplo, la utilización de la tecnología es una necesidad ineludible para cualquier servicio de policía de nuestros tiempos. La tecnología ha de tener una presencia en la organización, pero ha de estar subordinada a sus fines. Ha de servir para facilitar su obtención, y, en ningún caso, convertirse en la fuerza que impulsa a la organización nadie sabe a dónde. Esta ponderación tecnología—funciones no siempre se lleva a cabo de manera adecuada. En algunos sectores tanto de la policía como de la sociedad existe una cierta fascinación tecnológica que favorece su incorporación y aceptación de manera acrítica, sin consideración de su adecuación, con una especie de presunción *iuris et de iure* (que no admite prueba en contrario) de su utilidad (Cox, McCamey y Scaramella, 2014). Es el caso muy claro de la videovigilancia. Es una tarea ardua en grado sumo encontrar un miembro de la policía que cuestione la eficacia de la instalación de cámaras de videovigilancia, aunque los pocos estudios fiables existentes han mostrado que tienen unos efectos limitados (Díez Ripollés y Cerezo, 2011; Varona, 2012), dependiendo mucho de la detección y prevención de las

⁷⁰ Muy claramente el experimento de patrullas a pie de Newark del año 1978, que veremos con un poco más de detalle en el capítulo cuarto (vid. Kelling, Pate, Ferrar, Utne, y Brown, 1981).

tipologías delictivas para los que se use⁷¹. La descripción de la situación que lleva a cabo un breve documento de la *Police Foundation*⁷² es extremadamente gráfica al respecto: “a pesar de la falta de evidencia concreta sobre su eficacia, los escalafones superiores de los servicios de policía apoyan los circuitos de videocámaras como un instrumento efectivo en la lucha contra el delito”.

La situación no es nueva ni está relacionada únicamente con la videovigilancia y las nuevas tecnologías, puesto que se dio una situación similar en la primera mitad del siglo XX con la incorporación de los entonces nuevos medios de locomoción a motor y de la radio. La policía suele ser muy abierta a la incorporación de las innovaciones tecnológicas al funcionamiento de su organización. En general, las organizaciones policiales integraron los ordenadores y los nuevos sistemas informáticos con mucha más agilidad que muchas empresas privadas (Ericson y Haggerty, 1997). No es una característica negativa, tanto ahora como antes las innovaciones tecnológicas pueden facilitar la función policial y han de ser necesariamente utilizados por la policía, pero para ayudarla a cumplir sus objetivos, no para reemplazarla. No son más que instrumentos relevantes que no hay que menospreciar, pero no son un fin en si mismos, confundirse en este punto puede traer consecuencias graves, ya que, como se verá más adelante al tratar el modelo profesional, la técnica puede incluso alejar a la policía de sus fines primordiales.

Finalmente, un aspecto no menor al que las organizaciones policiales han de dedicar una atención suficiente es la de su imagen, no únicamente por una cuestión de *marketing*, sino, fundamentalmente, porque de su imagen dependen muchos factores que influyen mucho su actividad (Curbet, Guillén y Obregón, 1992). Así, ya se ha citado como la buena relación de la policía con la población incide en la seguridad subjetiva y en la confianza que la población tiene en aquella (Yñiguez, 2009a). Pues bien, de la imagen que la ciudadanía tenga de la policía dependerá en gran manera esta confianza, absolutamente

⁷¹ El informe publicado no hace mucho por el Ministerio del Interior belga muestra con claridad, como la investigación encargada mostraba que la instalación de las cámaras mejoraba la seguridad subjetiva de los ciudadanos, reducía las conductas incívicas, pero no las conductas violentas y en los casos de los delitos contra la propiedad solo provocaba su desplazamiento). (Direction Générale Sécurité et Prévention, 2013).

⁷² Vid. The Police Foundation (2014, 16).

necesaria para el ejercicio satisfactorio de la función policial. Pero una buena imagen no depende de una buena publicidad, sino de una organización bien estructurada que vela porque sus miembros lleven a cabo sus funciones de manera adecuada. Cuidar su imagen ha de significar para las organizaciones policiales utilizar todos los medios a su alcance (buen trato con el público, adecuados niveles de formación y de especialización, transparencia, alto grado de deontología en las intervenciones, rendición de cuentas ante el público...) para prestar un buen servicio de seguridad que se acerque el máximo posible a las expectativas del ciudadano.

7. El control de la policía: los indicadores y la *accountability*.

Los indicadores son los parámetros que permiten evaluar si la organización ha llevado a cabo sus funciones de manera adecuada, que permita cumplir sus objetivos o no. Esto significa que los indicadores han de estar estrechamente vinculados a los objetivos de la organización, ya que, en caso contrario, se estarán midiendo referencias que en nada ayudan a saber si la organización está haciendo aquello que se espera de ella o no. Precisamente debido a la necesidad de este nexo objetivos-indicadores, la elección de estos últimos ofrece mucha información sobre lo que en realidad se consideran objetivos de la organización. El indicador que se sea elegido como identificador de una buena *performance* de la actividad policial nos da información sobre la finalidad del modelo, así como si éstos se limitan a indicadores de las actividades de la misma policía (número de patrullas, de detenidos, de denuncias, de reuniones con asociaciones o el respeto a las normas internas de calidad) o recurren a elementos externos (número de delitos o de quejas, aumento del uso de espacios públicos, nivel de seguridad o de satisfacción de la población). Frecuentemente la policía, como hacen, por otra parte, muchas organizaciones, tiende a buscar indicadores que se puedan referenciar a las actividades de la

organización, ya que les resultan mucho más controlables y fáciles de conseguir. Es más sencillo (siempre que se disponga de los efectivos necesarios) incrementar el número de patrullas en unos determinados espacios que no conseguir que los ciudadanos que los usan se encuentren más seguros. Es muy posible que lo primero facilite lo segundo pero no está probado que siempre sea así. Como lo primero sí depende de la organización y en lo segundo pueden influir otros factores, la policía tiende con frecuencia a aferrarse a la primera referencia. De la misma manera, el respeto a las normas de calidad de los diversos procedimientos de la organización (que incluso en algunos casos pueden estar homologados por empresas certificadoras) no implica necesariamente que el destinatario del servicio esté satisfecho con él, ni que el problema subyacente a la situación que ha provocado la intervención se haya resuelto. Es decir se puede haber dado una respuesta a una determinada demanda de seguridad de la población que siga los parámetros de un procedimiento certificado por una empresa *ad hoc* y no haberse solucionado el problema.

Los mecanismos de responsabilidad y control tanto de las organizaciones policiales como de sus miembros individuales constituyen un tema de máxima importancia. Este control resulta incluso muy relevante, ya que, hemos visto que la policía cuenta entre sus potestades con la posibilidad de utilizar el poder de coerción estatal en su aspecto más puro, ya que puede implicar el uso de la fuerza física sobre los ciudadanos que no se avengan por otros medios a un cumplimiento voluntario de la legalidad. Una de las finalidades de las organizaciones estatales es pautar, protocolizar el uso público de la fuerza, para reducirlo a parámetros aceptables para la población. De la misma manera, el Estado establece también las condiciones y los requisitos que hay que cumplir para que se puedan limitar los derechos de los ciudadanos de manera legítima. Algunas de las actuaciones policiales pueden implicar la limitación de derechos de unos ciudadanos con el fin de proteger los derechos de otros.

Además, nuestras sociedades requieren que la población tenga información sobre las actividades que llevan a cabo las administraciones

públicas así como que los ciudadanos tengan alguna participación en el establecimiento de prioridades de los órganos públicos, como mínimo en el marco de procesos electorales. Es decir, los estados democráticos exigen un control de las actividades públicas y sobre todo de las actuaciones que afecten los derechos de los ciudadanos. Ello hace que el control de la policía sea un tema sensible, que tenga, frecuentemente implicaciones políticas y que sea objeto de seguimiento por parte de los medios de comunicación, ya que acostumbra a ser un tema atractivo para las audiencias (Loubet del Bayle, 2012).

Los tipos de control a los que se puede someter a la policía pueden ser muy diversos. En primer lugar, el control formal, el institucionalizado, aquél que puede tener consecuencias jurídicas. En el caso de la policía, este tipo de controles se manifiestan fundamentalmente a través de tres mecanismos:

- a) Los controles jurisdiccionales. La policía, como cualquier otro órgano de la Administración Pública, está sujeto al control de la legalidad de sus actos a través de los jueces y tribunales. Tiene especial relevancia en este ámbito el control por parte de la jurisdicción penal, que es la que impone las sanciones más graves porque el desvalor de las acciones enjuiciada es más grande y su aplicación a los responsables de perseguir el delito es más llamativa, al mismo tiempo que significa una igualdad en la exigencia de su cumplimiento (el hecho de que los policías también sean sometidos a ella).
- b) Los departamentos de asuntos internos⁷³. Debido a las peculiaridades de las funciones policiales todos los cuerpos de policía disponen en su estructura de un órgano que, de oficio, investiga aquellas actuaciones de sus miembros que pueden presentar indicios de no adecuarse a los parámetros exigidos por el ordenamiento jurídico. En caso de que encuentren pruebas de actuaciones ilícitas de los miembros de la organización proceden a su denuncia para que sean objeto de sanción en el procedimiento correspondiente, bien sea administrativo en el seno de la

⁷³ Sobre los departamentos de asuntos internos, vid. Ancian (1988).

propia organización o penal, ante los tribunales. Estos controles son altamente cuestionados. Por una parte, los policías tienden a pensar que los que trabajan en estas unidades o divisiones no son muy buenos compañeros, rompen las normas de defensa corporativa, son, de alguna manera, unos traidores y frecuentemente injustos con los compañeros que, en momentos de presión o de riesgo, pueden cometer pequeñas equivocaciones que habría que comprender o reprender de otra manera. En sentido contrario, una parte importante del público considera que estas unidades no son independientes (Feltes, 2000a), que sus miembros son unos *compinches* de sus compañeros de profesión que no ejercen ningún control efectivo sobre sus actividades y que sólo en casos muy extremos y evidentes acaban poniendo en marcha procedimientos sancionadores. Frecuentemente en muchos países el funcionamiento y las actividades de estos órganos están cubiertos con un gran halo de misterio y se da muy poca publicidad tanto a sus actuaciones como a los resultados de las mismas. Sólo excepcionalmente se encuentran datos públicos sobre sus actividades (Feltes, 2006).

- c) Los órganos tipo *ombudsman* que tienen como función principal la supervisión de los actos de todos los órganos de la Administración en materia de respecto de los derechos reconocidos en los textos constitucionales. La policía, como parte integrante de la Administración, es también objeto frecuente de la actividad de estos órganos. Puede darse el caso de la existencia de órganos específicos para supervisar únicamente el respeto a los derechos humanos por parte de la policía, como es el caso del órgano creado en Irlanda del Norte, el *Police Ombudsman*, por la gran sensibilidad existente en relación a las operaciones policiales durante todos los años del conflicto existente en la región⁷⁴, o el proyecto de ley presentado recientemente por el SPD y los verdes en el Parlamento de Hessen para crear un comisionado parlamentario para la supervisión de la policía⁷⁵. En algunos países, existen organismos externos a la policía para garantizar un tratamiento objetivo de las quejas presentadas por

⁷⁴ Vid. <http://www.policeombudsman.org/>.

⁷⁵ Vid. http://www.spd-fraktion-hessen.de/db/docs/doc_43891_2013314142551.pdf.

intervenciones de miembros de los cuerpos policiales. Es el caso de la República de Irlanda, que, recogiendo la denominación utilizada por sus vecinos del norte, ha creado la *Garda Síochána Ombudsman Commission*⁷⁶, cuyos poderes no se corresponden exactamente con el *Ombudsman* de Irlanda del Norte, pero que sí constituye una comisión independiente, con potestades nada desdeñables, para la investigación de las quejas relacionadas con las intervenciones de la policía. En el Reino Unido existe actualmente la *Independent Police Complaints Commission* que ha sustituido a la antigua *Police Complaints Authority*. Este órgano actúa como un órgano supervisor que normalmente interviene en segunda instancia. Los ciudadanos quejosos de alguna acción policial deben, en principio, presentar la queja ante el departamento correspondiente de la policía de la policía (frecuentemente se puede tramitar en web) que es objeto de la crítica. Es posible también presentar la queja ante la Comisión, pero ésta, en primera instancia la remitirá al servicio destinatario de la queja. Sólo en el caso de que, en el plazo de 15 días hábiles el servicio no de una respuesta o no acepte el caso a trámite, puede el ciudadano apelar ante la Comisión. En caso de una resolución negativa posterior (desestimatoria de los argumentos del reclamante) también es posible reclamar ante el órgano supervisor. Los casos más graves, que impliquen muerte o agresión física o sexual grave, han de ser informados siempre a la Comisión, aunque se presenten directamente ante el cuerpo de policía cuyos agentes están implicados. La diferencia entre los controles incluidos en este apartado en relación a los dos anteriores es que este tipo de organismos no tienen, normalmente, poder sancionatorio directo sobre los miembros del servicio de policía. En caso de resolver que se había llevado a cabo una actuación incorrecta, se remitirá el expediente al órgano competente (judicial o administrativo) para que proceda de la manera oportuna

Existen también órganos de control de *performance*, aquellos que comprueban si los objetivos establecidos por la propia policía se consiguen o no. Se trata de un control de la organización, del buen funcionamiento de su eficiencia y de su

⁷⁶ Vid. *Garda Síochána Act* de 2005.

eficacia. En la medida que esta función la lleven a cabo inspecciones de servicios internas o órganos externos el control estarán más o menos condicionado por la presión de la misma organización. Normalmente estos controles los llevan a cabo órganos internos de la policía, que, con independencia de que en algunos casos concretos pueden llevar a cabo un escrutinio muy estricto de la organización, no acostumbran a tener mucha credibilidad para el observador externo. En muy pocos casos existen una inspección externa de la eficacia de la actuación de los cuerpos policiales. Quizás el ejemplo más llamativo es el del *Her Majesty Inspectorate of Constabulary (HMIC)* inglés (también existe un órgano similar en Escocia). Se trata de un órgano público que controla el cumplimiento de los estándares de actuación establecidos para los cuerpos de policía (Mawby y Wright, 2008). Éstos (además de la policía de aduanas) tienen que presentar ante el HMIC sus compromisos de actuación anuales, qué pretender mejorar, en qué medida, y este órgano comprobará al final del año, a partir de la información facilitada por los servicios, más la adicional que el órgano pueda procurarse por su cuenta, si se han cumplido los compromisos o no. El HMIC también lleva a cabo agrupaciones de los cuerpos policiales bajo su jurisdicción en función de sus características y problemáticas, de manera que se puedan establecer comparaciones de *performance* que tengan sentido entre organizaciones de características similares.

Pueden existir otros órganos externos que también fiscalicen la eficacia de los servicios policiales, pero que no se trate de órganos que se dediquen exclusivamente a supervisar a la policía, sino que lleven a cabo esta función con todos los organismos públicos, es el caso de la *Audit Commission* en el Reino Unido o el Tribunal de Cuentas francés. Tanto una como el otro han llevado a cabo estudios sobre la eficacia de los cuerpos de policía de sus respectivos territorios en el desempeño de sus funciones.

En el otro extremo de la *accountability* estarían los ciudadanos que, con sus opiniones, en sus contactos regulares con la policía manifestarían su grado de aceptación o de disconformidad sobre la función policial. Esta supervisión podría estar mínimamente organizada o ser totalmente espontánea, aunque

normalmente siempre hay un cierto grado de organización. Es organizada cuando, por ejemplo, se diseñan y se llevan a cabo encuestas de victimización o de seguridad en las que la gente expresa su opinión sobre la policía así como en relación a la seguridad, que es el objeto de trabajo de aquella. Hay un procedimiento establecido para recabar la opinión de la ciudadanía, aunque la opinión de cada ciudadano no tiene consecuencias directas en la toma de decisiones sobre la policía, sus funciones o prioridades.

En otros casos los ciudadanos tienen la posibilidad de plantear sus inquietudes en reuniones con responsables y miembros del servicio de policía que tienen alguna formalidad, porque se convocan en tiempo y lugar pero que no tienen una regulación precisa en relación a los participantes, ni los procesos a seguir o las consecuencias que se derivan de ellas. Se puede tratar de reuniones que, periódica o puntualmente, llevan a cabo los mandos (e incluso los agentes de policía en algunos casos) con asociaciones de vecinos, con colectivos con intereses específicos o cualquier otro tipo de ciudadanos. Pueden tener carácter general (tratar sobre el estado de la seguridad en el barrio, sobre los problemas que consideran prioritarios) o carácter específico (afrontar una problemática determinada que emerge en un momento concreto). La reiteración de este tipo de encuentros acaban generando cierta relación de confianza y de compromiso entre la policía y los ciudadanos que participan, por lo que constituyen mecanismos de supervisión de las actividades, ya que cuando los ciudadanos creen que no se han cumplido los compromisos o que existe alguna deficiencia en las intervenciones policiales así lo manifestarán. Se trata de un tipo de control que, a diferencia del control formal, no genera responsabilidades disciplinarias personales de ningún tipo, pero que es susceptible de influir en las actividades de la policía.

Finalmente, existirían otros tipos de controles indirectos que tendrían algún grado más de formalización, pero no al nivel de los citados como ejemplos de controles formales, y que no tienen consecuencias en el comportamiento individual de los policías ni en las actividades concretas de la organización, excepto en casos muy concretos y puntuales. En cambio sí pueden influenciar las líneas generales de actuación de la organización policial.

En este grupo tenemos mecanismos de tipo muy diverso, entre los cuales podemos destacar:

- órganos de coordinación, consultivos o de participación como pueden ser las juntas locales de seguridad en España, los consejos urbanos de seguridad que a imitación del de la ciudad de Barcelona se han extendido por algunas ciudades españolas y latinoamericanas, los consejos locales de participación en la seguridad ciudadana previstos por la ley vasca de ordenación del sistema de seguridad⁷⁷, el *Policing Board* de Irlanda del Norte⁷⁸ (en este caso con poderes concretos más claros), u otros órganos consultivos como el Consejo de Seguridad de Cataluña⁷⁹. Se trata de órganos en que, además de autoridades y representantes de los cuerpos de policía, participan (o pueden hacerlo) organizaciones ciudadanas de diverso tipo (aquellas previstas en la normativa que regula cada órgano). Se suelen discutir temas generales de la seguridad, problemáticas concretas, y se pueden adoptar decisiones en relación a la manera en que debe orientarse la actuación policial en el futuro. En el caso de que haya habido alguna mala intervención muy relevante por sus negativas connotaciones o consecuencias no es imposible que el órgano competente pueda adoptar medidas concretas, pero no es la finalidad de estos órganos, que tienen como función decidir o asesorar, dependiendo del tipo de órgano, sobre la dirección que tendrían que tomar las políticas de seguridad y, en concreto, las prioridades que la policía tendría que incorporar.
- Los organismos internacionales que investigan algunos ámbitos concretos de la actuación policial. Constituye un ejemplo claro el Comité Para la Prevención de la Tortura que actúa en el marco del Consejo de Europa. Se trata de un órgano que investiga las denuncias de torturas relacionadas con las actuaciones policiales, que visita periódicamente los diversos países que han suscrito el Convenio para la prevención de la tortura y que emite

⁷⁷ Vid. art. 9 de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi.

⁷⁸ Vid. <http://www.nipolicingboard.org.uk/>.

⁷⁹ Vid. art. 6 de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, y el Decreto 29/2012, de 13 de marzo, del Reglamento del *Consell de Seguretat de Catalunya*.

informes periódicos que son, de una manera o de otra, asumidos por el Consejo de Europa. Aunque es cierto que las personas que colaboran con este comité suelen encontrar ciertas dificultades para llevar a cabo sus actividades de manera normal, y que sus tareas pueden ser obstaculizadas en algunos casos, no facilitándoles la información necesaria o con otras triquiñuelas, su existencia representa, sin ningún tipo de duda, un importante mecanismo de control sobre las actuaciones policiales. Ahora bien, sus inspecciones y sus informes no implican consecuencias concretas e identificables para individuos concretos.

- Las organizaciones de derechos humanos que dedican una parte de sus actividades a supervisar el grado en que los servicios de policía respetan los derechos humanos. Se trata de organizaciones no gubernamentales con estructuras permanentes y pautas de funcionamiento estables, que, además de denunciar casos concretos de vulneración de derechos humanos por parte de la policía, emiten informes periódicos sobre el nivel de cumplimiento de los derechos humanos por parte de, entre otros, la policía. El ejemplo paradigmático de este tipo de asociaciones lo constituye Amnistía Internacional cuyas denuncias e informes se refieren frecuentemente a las actividades de los cuerpos de policía y que, además, en algunos países, incluso colabora en la formación de la policía en materia de derechos humanos. No es el único caso, existen otras organizaciones de este tipo que llevan a cabo tareas de control y supervisión de las acciones de la policía, en algún caso incluso como actividad principal (*Statewatch*⁸⁰) o como actividad enmarcada en finalidades más amplias, como SOS-Racismo,

La importancia que se le dé a los controles informales en relación a los formales vendrá dada por el lugar en que se ponga el énfasis, si en los controles que acaban modulando la agenda de la policía o en aquellos que garantizan los principios del Estado de Derecho, uno de los cuales es el

⁸⁰ Vid. <http://www.statewatch.org/>.

principio de legalidad. Es cierto que uno y los otros no están del todo desligados.

Por último, es interesante cuando se habla del control y de la responsabilidad de la policía hacer una reflexión a la hora de decidir como afrontar la delincuencia de la que son protagonistas activos los miembros de los cuerpos policiales. Resulta interesante recordar la contradicción en la que incurre lo que Reiner (2000, 171) denomina el *civil liberties lobby*, que mientras ha mantenido de manera argumentada que la represión policial tiene un valor prácticamente simbólico en la reducción de las conductas desviadas y que el modelo de la disuasión racional no es eficiente, no ve otra solución para reducir las conductas ilegales de la policía que la represión cuanto más dura mejor de sus conductas. Según este planteamiento la única manera de que los policías actúen de manera acorde con la legalidad es sancionarlos duramente cuando la infringen, sin extender el discurso utilizado en el caso de la delincuencia cometida por ciudadanos no policías a los delitos cometidos por éstos. Es decir en el caso de los ciudadanos no hay que limitarse a la represión, sino tener muy en cuenta las causas y contextos que favorecen la desviación, la delincuencia, pero en el caso de los policías estos aspectos resultan irrelevantes y el único mecanismo efectivo para convencer a los agentes de que han de respetar la ley es la aplicación pura y dura de la ley. Reiner (2000, 171) cree que “el análisis debería ser extendido a las conductas desviadas de la policía. La principal manera en que las sanciones y la maquinaria legal propuesta por el modelo de la disuasión racional pueden ser efectivas es por el impacto que pueden tener en los controles culturales llevados a cabo en la comunidad, incluyendo a la policía”.

Los tipos de controles a que las organizaciones policiales están sometidas tienen relación clara y directa con el modelo adoptado, ya que tanto el tipo de control que se ejerce como los actores que los llevan a cabo implican una valoración de lo que importa de las actividades policiales, de cuáles son los principios la vigencia y el respecto de los cuales se prioriza.

8. Los modelos de policía. La *visión* de la policía.

Como se ha avanzado en la introducción, este trabajo tiene por objetivo describir los modelos policiales que, en el marco de estados democráticos, combinan los elementos vistos en este capítulo de manera específica con una mínima consistencia a partir de algunos principios vertebradores. Es decir, a partir de cómo se responda, de cómo se afronten estos elementos identificaremos lo que Ponsaers (2001, 471) define como el *central cluster of reasoning about policing*, el modelo policial. Las diferentes respuestas que cada organización ofrezca nos definirán una concepción determinada de la policía.

Es importante tener en cuenta, como señala el mismo Ponsaers (2001), que el modelo tiene que ser pensable, identificable como concepto coherente, más que identificable en una organización concreta. Hay que llevar a cabo una construcción homogénea y coherente como si los modelos pudieran darse en toda su pureza conceptual en la realidad. En caso contrario, la actividad carece de sentido, si partimos de la complejidad y mixtura de las realidades se puede acabar recurriendo a afirmar que todas las realidades son sintéticas y que todas se asemejan, cosa que tiene fundamento, pero que es como no decir nada.

A partir de cómo se posicione la policía en relación a los elementos de la función policial descritos en este capítulo se defenderá la existencia de tres modelos básicos de policía (gubernativa, profesional y comunitario o de servicio público) al tiempo que se justificará porqué no se toman en consideración como modelos lo que algunos autores sí califican como tales (Bertaccini 2011, Tilley, 2008; Medina, 2011). Es posible que el lector pueda encontrar la clasificación de los modelos un tanto simplista e incluso anticuada, ya que responde, con algunas matizaciones en algunos aspectos importantes, a una clasificación esbozada ya muy tempranamente por Wilson (1968) y recogida por otros (Jar, 2000). Sin embargo, si concebimos el modelo como una visión global de la función policial, no como una estrategia concreta para afrontar determinadas

realidades coyunturales, no parecen existir tantos modelos como algunos proponen (Ponsaers, 2001, entre ellos). No se trata de una solución acomodaticia, sino de una convicción fundamentada en el estudio de la literatura y la realidad durante ya algunos años de ejercicio profesional en ámbitos relacionados con la policía y la seguridad. El trabajo debería tener consistencia bastante para justificar suficientemente esta elección.

A pesar de considerar útil la construcción de estos modelos ideales para la posterior comprensión de la realidad de los modelos efectivamente existentes, es evidente que la realidad no presenta esta coherencia y algunas de las características que aquí se presentarán como propias de modelos diversos, aparecerán conviviendo en la misma realidad. Es decir, los modelos no se encuentran en la realidad en estado puro, sino que algunos sistemas de policía se consideran como pertenecientes a un determinado modelo porque en él predominan las características, los valores o los planteamientos de uno de los modelos, no porque no tengan características de los otros. Ponsaers (2001) afirma que todos los modelos luchan por imponerse en el seno de las organizaciones policiales, ya que los principios de todos ellos tienen alguna vigencia en ellas y el que se impone es el que sirve para identificar el modelo de la organización. Se trata de una competencia permanente que puede presentar *correlaciones de fuerzas* diversas en función de las circunstancias.

Es muy significativa al respecto del reconocimiento de la existencia de parámetros de modelos diversos en el seno de los cuerpos policiales, la descripción que lleva a cabo Monjardet (1996, 9) de la policía como organización. La define a partir de tres aspectos básicos:

- Es un instrumento del poder que le da órdenes.
- Un servicio público que puede ser solicitado por los ciudadanos.
- Una profesión que desarrolla sus propios intereses y visión del mundo.

Monjardet atribuye a la policía características relevantes de los tres modelos básicos de policía que se van a describir en este trabajo, en una buena muestra de cómo elementos de los diversos modelos se mezclan en la realidad.

Por otra parte, hay que comentar que en los elementos a tener en cuenta para considerar la adscripción de un sistema policial a uno u otro modelo no se ha mencionado la existencia de cuerpos de ámbitos territoriales diversos. Únicamente al hablar de las organizaciones se ha hecho alguna referencia a las ventajas y los inconvenientes que organizaciones de diferentes dimensiones territoriales y con un grado mayor o menor de descentralización pueden tener y como este hecho puede ser relevante para la configuración del modelo. En este trabajo no se planteará la existencia de diferentes modelos en función de cuántos niveles territoriales tienen competencias en materia de policía y seguridad en un determinado estado. Es cierto que, en algunos países, entre los que se encuentra España, cuando se habla de modelo policial se está frecuentemente haciendo referencia al carácter más o menos descentralizado del sistema policial español (Medina, 2011, 375, recuerda esta circunstancia citando a Torrente). El relevante trabajo de Barcelona (2006) sobre el modelo policial español, dedica una parte importante a definir la distribución territorial del poder en materia de policía, sin duda porque la distribución territorial de competencias en materia de policía y de seguridad tiene una influencia clara en su gestión⁸¹. De la misma manera, difícilmente se entiende el sistema policial alemán o el de los Estados Unidos de América sin atender a la manera en que la estructura federal del Estado incide sobre la policía. Ahora bien, la manera de entender la policía, su legitimación, sus funciones y su finalidad principal, pueden no diferir en función del nivel territorial que ejerza la función. Así, por ejemplo, se pueden encontrar organizaciones policiales de carácter regional o local que actúen con un alto grado de centralización y sigan modelos gubernativos tradicionalmente propios de estados centralizados. Es cierto que existen modelos, fundamentalmente el comunitario o de servicio público, que conviven mejor con estructuras medianas o pequeñas muy enraizadas en el territorio y que, en sentido contrario, las grandes organizaciones policiales, que son competentes sobre amplias extensiones territoriales afrontan dificultades mayores para implantar

⁸¹ El que suscribe este trabajo ha publicado también algún artículo en que estudiaba el modelo español considerando prácticamente de manera exclusiva la distribución territorial de las competencias sobre policía (vid. Guillén, 2000c).

criterios comunitarios o de proximidad y puedan promover con más facilidad múltiples niveles de especialización, característica deseada del modelo profesional. Pero el ámbito territorial no constituye necesariamente un elemento definitivo para la configuración del modelo policial finalista que aquí se trata. En consecuencia, sin negar la relevancia de lo que podríamos llamar modelos territoriales, no se verán reflejados en la categorización de los modelos que aquí se llevará a cabo,

Finalmente, es importante clarificar que los tres modelos básicos que aquí se describirán no limitan su existencia a momentos temporales concretos, sino que conviven en el tiempo, no sólo porque en realidad no hay modelos puros y todos tienen características de todos aunque predominen preferentemente las de uno, sino porque en el mismo momento temporal pueden coincidir, incluso en los mismos territorios, organizaciones policiales que sigan predominantemente modelos diferentes. En este trabajo se señalarán momentos históricos en qué los modelos han surgido. Sin embargo esto no significa que después del surgimiento de un modelo, posiblemente como respuesta a las insuficiencias del anterior, el antiguo desaparezca de la faz de la tierra, sino que normalmente continua coexistiendo con el nuevo durante algún tiempo, pudiendo incluso normalizarse la coexistencia de ambos (Ponsaers, 2001). Así, el hecho de señalar cronológicamente momentos históricos puntuales de nacimiento de los modelos, no significa que a partir de este momento todas las organizaciones policiales hayan abandonado el antiguo y hayan seguido el nuevo. Normalmente el nuevo modelo se pone de moda, domina el debate y la producción documental pero el antiguo suele sobrevivir de una manera o de otra, con los ajustes que sean necesarios, en su caso.

CAPÍTULO TERCERO

EI MODELO GUBERNATIVO. LA POLICÍA COMO UN ÓRGANO DEPENDIENTE DEL PODER EJECUTIVO.

El modelo gubernativo tiene como característica más llamativa, que impregna ya su misma denominación, el hecho que la policía actúa con dependencia directa del Gobierno que es el que le da las órdenes de actuación y ante el cuál responden los integrantes de la organización policial. Sin embargo, no es ésta la única característica del modelo que aquí se definirá, ni ella sola por sí misma lo define. Como ya se ha avanzado en la introducción de este trabajo, han existido y existen policías que dependen del Gobierno que no se corresponden con este modelo de policía gubernativa. Precisamente a insistir en la diferenciación de unas de otras se dedicarán los primeros apartados de este capítulo. Todas las policías gubernativas existentes tienen como finalidad esencial y primaria el mantenimiento y protección del orden político, pero la que aquí se define lo hace en el marco de la separación de poderes, el principio de legalidad y el reconocimiento y garantía de derechos de los ciudadanos, elementos, todos ellos, que forman parte del orden político.

1. El modelo del antiguo régimen y las versiones autoritarias contemporáneas.

La función de policía es concebida desde la creación de la estructura política *Estado* como una función de éste a pesar de ser originariamente una función social constitutiva de la ciudad (como afirman para el caso francés Gleizal, Gatti-Domenach y Journès, 1993). El hecho de que el Estado como estructura política tenga como función fundamental el mantenimiento del orden social y político a través del monopolio de la producción normativa y del uso de la fuerza para conseguir su cumplimiento⁸², y que la policía sea el órgano del Estado primordialmente encargado del ejercicio de esta fuerza legítima comporta que se relacione la función de policía se directamente con el Estado. Por ello los primeros estados, de carácter absoluto o autoritarios, que tenían como objetivo central la imposición de una única fuerza estatal que consiguiera conductas normativas de los ciudadanos sin escatimar los medios para ello, entendieron que el ejercicio de esta fuerza tenía que estar ligado directamente a la acción del Gobierno que, por otra parte, en aquellos momentos era el órgano fundamental del poder político, puesto que si existía algún órgano de representación estaba exento de poderes efectivos y no podía calificarse de Parlamento en sentido moderno. De hecho, en este primer momento, como se ha explicado en el capítulo primero, los gobiernos utilizaban los mismos métodos y efectivos para el mantenimiento de la seguridad interna y, por tanto, para ejercer la función de policía, que para la defensa del Estado ante ataques externos. Las mismas fuerzas (o fuerzas muy parecidas) ejercían de policía y de ejército.

Desde un punto de vista literal aquellos cuerpos que ejercían funciones de policía en los estados absolutos podían considerarse y ser calificadas como policías gubernativas. Dependían del Gobierno (del Rey), seguían ciegamente sus instrucciones y tenían como finalidad el control de la población, el mantenimiento del Gobierno y del *status quo* sometiendo cualquier foco de

⁸² Como muy claramente señalaba Max Weber “el poder político es un poder que, en los límites de un territorio determinado, reivindica el monopolio de la violencia física legítima” (citado por Loubet del Bayle, 2012, 135).

resistencia u oposición. Esta orientación de la policía no se corresponde únicamente con el período histórico anterior a las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII (el siglo anterior en el Reino Unido), sino que, con posterioridad, los sistemas con características totalitarias o autoritarias recurrirán a modelos policiales de este tipo. Así, los estados en que los movimientos fascistas ocupan el poder en Europa en la primera mitad del siglo XX (en España perdurará hasta finales de los años setenta) y los sistemas comunistas de todos el mundo, que tendrán una larga presencia temporal, también recurrirán a las versiones más duras y crueles del modelo gubernativo. La policía, frecuentemente con unidades especialidades para perseguir a los grupos políticos disidentes (la brigada político-social en España o la STASI en la antigua Alemania del Este constituyen ejemplos claros) ejercerán un control despiadado de la población, provocando, si es necesario, el terror entre los ciudadanos para mantener al Gobierno y al sistema que éste defiende. Los partidos o grupos políticos que dan apoyo a estos gobiernos tendrán una influencia notable en las actuaciones policiales, que podrán llegar a pretender la eliminación física de los disidentes del régimen (las SS de la Alemania nazi son un claro ejemplo).

Precisamente por todo estos casos de uso ilegítimo de la policía, la idea de una policía dependiente del Gobierno puede presentar reticencias democráticas o de legitimidad. Frecuentemente se la considera como un modelo impropio de países democráticos, calificación que, si hace referencia a la policía gubernativa del antiguo régimen o de países autoritarios, está justificada, pero que no se ajusta a la realidad si se la relaciona con el contenido que se le dará al modelo en este trabajo. Jar (2000, 19) haciéndose eco de la clasificación de modelos que lleva a cabo Monjardet, lo llega a calificar de *autoritario*. Hay que reconocer que las características del modelo que describe Jar son propias de un modelo autoritario: “..poder centralizador del ejecutivo y autoridad directa del mismo sobre la policía; prioridad absoluta de las funciones relativas al mantenimiento del orden público y existencia de una función institucional de policía política explícitamente atribuida a ciertos servicios –en el sentido del concepto implantado por Fouché durante el Imperio- o, al menos, de intervención en los procesos de decisión política”. Es

cierto, de todas maneras, como se verá el apartado siguiente, que el concepto moderno del modelo que aquí se describirá parte, de alguna manera, de este viejo modelo autoritario que acabamos de describir sumariamente y que evolucionará con lentitud y altibajos hacia un modelo democrático de policía gubernativa.

2. El modelo moderno de policía gubernativa. La transición del antiguo régimen a la policía del Estado de Derecho.

Hay que situar su origen primero en la Revolución Francesa y en el ya reiteradamente citado artículo 12 de la Declaración Francesa del Hombre y del Ciudadano de 1789, que constituye a la policía como órgano garante de los derechos reconocidos en el texto, y, en consecuencia, del sistema político que se deriva (Loubet del Bayle, 2012). Es el modelo que algunos califican como el modelo continental europeo (Mawby, 2008) o el modelo francés (Bertaccini, 2009), en oposición al inglés en este último caso. Garrido, Stangeland y Redondo (2006) califican las versiones más antiguas o politizadas de este modelo como el modelo *tradicional*, porque en sus primeros años el modelo se confunde con el anterior a la revolución, ya que parte de él en algunos aspectos. Como parte del modelo anterior en que el control político de la población tenía mucha relevancia, y también persigue el mantenimiento del nuevo orden político, su versión francesa original (y las otras que la imitarán) da mucha importancia a la policía de información y a la del mantenimiento del orden político, ya que continúa concibiendo a la policía como un poder del Estado en su sentido más intrínseco. El control de la información y del orden en los espacios públicos constituyen sin duda dos factores cruciales para el mantenimiento y supervivencia del sistema político y constituirán pilares básicos de este modelo. Éste énfasis en información y orden público confirmará a los ojos de la mayoría de observadores la idea de una policía con un

marcado acento en la defensa del sistema político (Aden, 1998). De hecho, si nos remontamos a formas incipientes del Estado de Derecho veremos que el modelo gubernativo, sin muchas garantías para los ciudadanos en aquellos momentos, es el modelo originario y genuino cuando aparecen las policías en sentido moderno. Aquellos estados presentaban en aquellos momentos escasos elementos del Estado de Derecho y estaban aún muy apegados a tradiciones autoritarias (Boldt y Stolleis, 2012). Es decir, la existencia de algunos espacios de libertad y de derechos de los ciudadanos exigen, como hemos visto en el capítulo primero, un órgano que ejerza la función policial de manera distinta a como lo hacía el ejército y por ello aparecen los cuerpos policiales en este momento. A pesar de comprender esta necesidad de crear organizaciones policiales que sigan dinámicas diferentes a las del ejército para mantener el nuevo orden, los sistemas políticos no son, en aquella época, todavía democráticos y recelan de ciertos movimientos y grupos que exigen mayores reformas y democratización, utilizando bastante abiertamente a la policía para evitar el avance y profundización del Estado de Derecho y su democratización. Esta desconfianza y temor a perder el control de la situación política comportará, como se ha citado en el capítulo primero, que el modelo gubernativo no acabe de prescindir de los cuerpos de policía con estructura y naturaleza militar, que aún existen en la actualidad, circunstancia que evidencia que la diferenciación de defensa y seguridad no se ha producido en un ciento por ciento en estos casos. Es el único modelo que ha mantenido los cuerpos policiales de estatuto militar, coexistiendo, eso sí, con cuerpos de naturaleza civil y dependiendo funcionalmente también de las autoridades de interior. Los nuevos cuerpos de policía dependerán del poder político que los crea, que será el que les dará los criterios a seguir así como las órdenes e instrucciones concretas. Incluso en la larga transición hacia un estado de derecho más efectivo y democratizado que tiene lugar en el siglo XIX, la policía seguirá teniendo numerosas funciones políticas en su sentido más literal. Savelsberg (1994, 11) explica como en Prusia y los otros territorios que posteriormente se constituirían como Alemania, la función principal de la policía era evitar que algunas de las ideas de la Revolución Francesa (no las relativas a la policía, sino las relativas a los derechos) se extendieran en aquellos territorios.

La policía está permanentemente en la calle, con ojos que ven y oídos que oyen, circunstancia que les da acceso a grandes cantidades de información, mucho antes de la aparición de las modernas tecnologías de la información y la comunicación. Los gobiernos utilizarán sin demasiados remilgos a la policía para hacer llegar esta información al nivel de decisión política. Cualquier gobierno se siente satisfecho con el control de semejante fuente de información y más en estados aún con déficits democráticos. Así, en 1880, un director de seguridad de la tercera república francesa afirmaba que al lado de la aplicación de la ley la policía tenía la función de “recoger y llevar al conocimiento de los altos funcionarios encargados de ejercer la autoridad informaciones que deben servir de base a la política interior del Gobierno” (citado por Loubet del Bayle 1998, 23). Esto incluye obviamente información sobre la situación política y los apoyos con que cuenta el Gobierno en la sociedad y, en la medida que el Gobierno depende de esta información, crea un vínculo muy directo de la policía con las instancias políticas. En esta dirección, en el país de referencia del modelo, Francia, los *Renseignements Généraux*, los servicios de información han tenido y tienen un papel muy relevante en la policía francesa, tanto cualitativa (un destino privilegiado que facilita la promoción profesional) como cuantitativamente (numerosos efectivos). Muy recientemente, en una muestra más de la importancia del control de la información para este modelo, todos los servicios de información de seguridad interna (policiales) de Francia han sido unificados en la nueva Dirección General de la Seguridad Interior⁸³.

Es importante subrayar que una utilización política de la policía no constituye una característica del modelo de policía gubernativa únicamente durante el siglo XIX que ya haya pasado a la historia y que actualmente esté lejos de la realidad de países que aún siguen este modelo. Recientemente en España se han publicado en períodos electorales informes policiales que hacían referencia a actividades de líderes políticos de partidos diferentes al partido en el Gobierno o se han producido filtraciones con origen en la policía sobre la identidad de miembros del poder judicial que defienden

⁸³ Vid. *Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure.*

posicionamientos políticos diversos a los del Gobierno. Serían una muestra de cómo este modelo también actualmente puede facilitar el tránsito a territorios muy resbaladizos en que la identificación entre la policía y el Gobierno puede rebasar los límites de lo tolerable en un estado de derecho.

Por otra parte, como señala Jar (2000), la versión francesa del modelo acabará teniendo un carácter muy centralizado, aunque esta característica no aparecerá desde sus inicios, sino que se irá consolidando paulatinamente. Los dos momentos relevantes para la centralización del sistema francés, tal como lo concebimos ahora, son la Ley de 1941, la Ley de *Vichy* (en plena ocupación alemana), que implanta unidades estatales de policía en todas las ciudades de más de 10.000 habitantes, y la fusión de la Policía Municipal de París en una Dirección General, única y centralizada, de la Policía Nacional en el año 1967 (Jar, 2000, 27). La *Gendarmerie* sí que existe desde el año 1791 para toda Francia (Jar, 2000; Brotat, 2014). En España el sistema, que sigue, con alguna peculiaridad, el modelo francés, se centralizará a partir de la creación e implantación de la Guardia Civil, que se consolidará en la segunda mitad del siglo XIX⁸⁴. La centralización del modelo gubernativo acabará siendo un rasgo característico propio incluso cuando se adopte en ámbitos territoriales muy pequeños como el municipal, porque la centralización no opera únicamente a nivel territorial sino dentro de la misma organización que adopta el modelo, ya que es la manera más segura de garantizar el seguimiento y cumplimiento de las instrucciones gubernativas.

A pesar de ser un modelo de creación francesa en su versión moderna y liberal (a partir de la Revolución), se trata de un modelo extendido por todo el mundo. De entrada, la Europa continental lo seguirá de manera bastante regular, por la colaboración notable del imperio napoleónico a la difusión del modelo francés de administración. El imperio caerá, las tropas francesas serán reconducidas a sus fronteras originarias, pero el poso del modelo político y administrativo (y el policial con él) quedará en muchos de los estados del centro y sur de Europa, aunque con grados y intensidades diferentes. Algunos

⁸⁴ Vid. López Garrido (1982).

de los estados europeos modernos no existían en aquella época con su configuración actual, pero en el momento de su constitución acabarán siguiendo muchos de los postulados franceses, entre ellos el modelo policial (muy claramente en el caso de Italia). No es infrecuente en algunos de estos países relacionar la policía con el poder político. Muy expresiva es la afirmación relativamente reciente en términos históricos, del entonces Ministro presidente del *Land* de Renania del Norte- Westfalia, Wolfgang Clement, en la inauguración de una exposición dedicada a la policía, en año 2001: “La policía es la parte política de la Administración” (citado por Schulte, 2003, 7), declaración que de manera querida o involuntaria es un reconocimiento del modelo gubernativo más puro. Schulte lo matiza relacionando el carácter político de la policía con el hecho de ser el depositario del monopolio del uso de la fuerza que es el núcleo duro del Estado, organización política por excelencia.

El modelo se extenderá también fuera de Europa. Latinoamérica y muchos países africanos seguirán el modelo de las potencias coloniales europeas que, con la excepción del Reino Unido, seguían básicamente el modelo de policía gubernativa, en muchos casos el previo al Estado de Derecho. Si, por otra parte, tenemos en cuenta, como se ha citado que apuntaba Mawby (2008), que el Reino Unido no aplicaba su modelo policial en las colonias, sino uno más próximo al modelo gubernativo, veremos con claridad que el modelo gubernativo ha tenido una gran extensión en el planeta, incluso en muchos cuerpos policiales de dimensiones muy locales (Loubet del Bayle, 2012).

A pesar de los titubeos del modelo gubernativo en la defensa de los derechos de los ciudadanos, bastante evidentes en el siglo XIX, el modelo que aquí se califica como gubernativo parte de los principios propios de los estados democráticos de derecho en que la policía está para la defensa de un orden político que ha de implicar una defensa de los derechos de los ciudadanos, sobre todo los individuales pero también el resto de derechos constitucionalmente reconocidos y se basa, como veremos en el capítulo siguiente, en una separación de los poderes del Estado que tiene como consecuencia la sumisión del Gobierno al principio de legalidad y el control de

su cumplimiento por parte del Poder Judicial. Es decir en un estado democrático actual los derechos han de formar parte necesariamente del orden político.

3. La separación de poderes y la legitimidad del Gobierno como elementos básicos de una policía que obedece órdenes.

El modelo gubernativo configura la policía como un órgano dependiente del Gobierno que ejerce el poder coactivo legítimo del Estado para asegurar la correcta aplicación de la ley. Se enmarca en el contexto de la separación de poderes más estricta. Si, parangonando a Montesquieu, los jueces no son más que la boca que pronuncia las palabras de la ley, la policía no ha de ser nada más que la ejecutora de los mandatos legislativos, pasados por el tamiz de las órdenes del Ejecutivo, teóricamente sin poner ni quitar nada. El problema en la práctica lo pueden constituir la intensidad y los límites de estas órdenes gubernativas. Un diputado de la asamblea constituyente francesa, Rabaut de Saint-Étienne, explica en el curso de los debates cuál ha de ser el estatuto de la fuerza pública previsto en el artículo 12 de la Declaración de derechos del año 1789 (citado por Loubet del Bayle, 2012, 155): “Ella (la policía) no se ha de mover por si misma (...) Los ejecutores de la fuerza pública no han de deliberar en absoluto sobre las órdenes que reciben. Deliberar, dudar, rehusar, son delitos. Obedecer, hete aquí resumido en una sola palabra todos sus deberes. Un instrumento ciego y puramente pasivo, la fuerza pública no tiene ni alma, ni pensamiento ni voluntad. Es un arma que permanece suspendida en el templo de la libertad hasta el momento en que la sociedad que la ha creado demanda su uso”. Obviamente, en este planteamiento, la sociedad sólo puede solicitar su intervención a través del Gobierno, que, por otra parte, no ha de hacer nada más que cumplir con los principios revolucionarios y los mandatos del

legislativo que representa a la nación soberana en aquellos momentos (la soberanía popular llegará más tarde).

El seguimiento de las instrucciones del Gobierno y sus representantes no tuvieron demasiados límites en las primeras versiones históricas del modelo. Así, la *Cartilla de las Escuadras de Barcelona* (antecedente de la actual *Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra*), aprobada por el General en Jefe de la Guardia Civil el 29 de febrero de 1896⁸⁵, aún exoneraba de responsabilidad al miembro del Cuerpo que cumpliera fielmente las órdenes recibidas. Concretamente el artículo 18 establecía. “El Mozo de la Escuadra queda libre de toda responsabilidad por sus actos del servicio, siempre que haya ejecutado bien y fielmente las órdenes de su Jefe ó el cumplimiento de esta Cartilla”. El texto no deja demasiado poder discrecional a los agentes, ya que los obliga al cumplimiento estricto de las órdenes, ni tan sólo en el caso que pudieran contener mandatos contrarios a derecho, cosa que no dejaba en demasiado buen lugar el respeto por los principios propios del Estado de Derecho que formalmente ya existía. Posteriormente, se introducirán límites a esta obediencia ciega a las órdenes, límites que garanticen los principios básicos de los estados de derecho, entre los cuáles figura el principio de legalidad. Se tratará de garantizar que las autoridades o los mandos de las organizaciones policiales no puedan emitir órdenes válidas que vayan contra lo preceptuado por las leyes, elaboradas en los estados democráticos por los representantes del pueblo soberano. Esto llevará al establecimiento explícito del principio según el cual ningún profesional de la policía estaría obligado a seguir ninguna orden que sea manifiestamente ilegal como muy bien prescribe para el caso español el artículo 5.1 d) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad. Concretamente establece el precepto: “En ningún caso la obediencia debida podrá amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las Leyes”. En el caso francés encontramos un principio similar en el artículo R. 434-5 de la parte reglamentaria del Código de la Seguridad interior en que está incluido el Código deontológico de la *Police*

⁸⁵ Existe una edición facsímil editada por la *Escola de Policia de Catalunya* en diciembre de 1990.

Nationale y la *Gendarmerie* desde el día 1 de enero de 2014. De todas maneras, y en coherencia con la construcción francesa del modelo policial, el primer artículo del Código Deontológico francés establece el principio de jerarquía con una gran contundencia. “La autoridad investida del poder jerárquico toma las decisiones, da las órdenes y las hace aplicar. Ella vela para que sus instrucciones sean precisas y que aporten a aquellos que están encargados de ejecutarlas toda la información pertinente necesaria para su comprensión. La autoridad jerárquica asume la responsabilidad de las órdenes dadas⁸⁶». Es muy relevante porque establece como primer parámetro de la deontología la obediencia a las ordenes de los superiores jerárquicos, de la misma manera que lo hacía el anterior Código de Ética de la *Police Nationale* del año 1986 (Bernard, 2003). Describe muy bien la filosofía del modelo, la policía constituye una fuerza de ejecución y para ello es necesario que sus miembros cumplan las ordenes correspondientes, que sólo excepcionalmente, como prevé el artículo siguiente, en casos de ilegalidad manifiesta “que comprometan seriamente el interés público”, pueden ser desobedecidas. La ubicación del principio de jerarquía en el primer artículo del código así como su contundencia parecen ser una especie de aviso para navegantes.

En el ámbito europeo (del Consejo de Europa) el artículo 39 del ya citado Código Europeo de Ética de la policía, después de recoger el principio de jerarquía sin la misma contundencia que el texto francés (“El personal policial deberá ejecutar las órdenes correctamente dictadas por sus superiores”), establece también la obligación de resistirse al cumplimiento de órdenes manifiestamente ilegales. En general, este tipo de preceptos serían tanto una salvaguarda para los agentes de policía, que no podrían ser sancionados en caso de desobedecer una orden que les exige llevar a cabo una actividad ilegal o directamente delictiva, como una garantía también para los ciudadanos que podrían exigir respeto de la legalidad por parte de los policías aún en los casos en que estos recibieran ordenes que vulneraran los mandatos legales. Éste es un límite formal relevante para el Gobierno. Otra cosa muy distinta es hasta qué punto la pretensión de no obedecer una orden

⁸⁶ Vid. el artículo R434-4 del Código de Seguridad Interior, el primero que trata del Código Deontológico de la *Police Nationale* y la *Gendarmerie* (traducción del autor).

por considerarla ilegal puede tener éxito en el seno del cuerpo policial y pasar sin recibir ningún tipo de sanción directa o indirecta, formal o informal. La policía es una institución fuertemente jerarquizada que tolera mal la desobediencia a las órdenes y más cuando insinúan una acción ilegal por parte del mando que las ha emitido. Un policía de base que se posiciona en contra del cumplimiento de una orden por considerarla ilegal está poniendo en evidencia al mando que la ha emitido, que si se entiende que tendría que conocer la ley, podría llegar a considerarse que está cometiendo prevaricación. De todas maneras, existe el mandato legal y los estados democráticos lo harán cumplir en caso de tener prueba suficiente de su vulneración, cosa que no siempre será fácil por razones diversas. En primer lugar, porque, con frecuencia, las órdenes *especiales* no se emiten por escrito, circunstancia que dificulta la comprobación posterior de su existencia. En segundo lugar, existe una gran dificultad para evitar consecuencias indirectas e informales de una desobediencia a una orden ilegal, ya que en las organizaciones policiales existen numerosas decisiones internas, que, o bien son discrecionales o bien son susceptibles de argumentaciones y justificaciones diversas (sucede con muchos cambios de destino del lugar de trabajo), que pueden utilizarse para marginalizar a miembros excesivamente escrupulosos de la legalidad. Además los reglamentos disciplinarios internos acostumbran a ser extensos y estrictos, circunstancia que permite encontrar supuestos para sancionar a los policías díscolos con cierta facilidad. En la medida en que estemos hablando de estados con democracias en proceso de establecimiento y consolidación, con poca cultura y garantías jurisdiccionales, las probabilidades reales y efectivas de desobedecer una orden se desvanecen, por muy ilegal que fuera aquella. Es por ello comprensible que con frecuencia las denuncias de irregularidades por parte de miembros del cuerpo se produce una vez ya se han retirado del servicio y la organización no puede represaliarlos de ninguna manera. Por ejemplo, el famosísimo estudio (al menos en los Estados Unidos de América) de Eterno y Silverman (2012) sobre las irregularidades en el proceso de introducción de datos en el COMPSTAT en los años noventa del siglo pasado se basa en entrevistas a policías retirados que, fuera del alcance de la organización, se sienten libres para expresar que fueron forzados a maquillar los datos sobre la criminalidad en los años de implantación del *Broken*

Windows Policing (que será explicado en el capítulo sexto) en la ciudad de Nueva York.

Esta problemática se da, de hecho, en todos los modelos y la normativa que exonera a los policías del cumplimiento de órdenes ilegales citada también es de aplicación a todos ellos, pero tiene su razón de ser en la dependencia de la policía del poder político e intenta moderarla. Por eso se comenta en el marco de la descripción del modelo gubernativo.

Sin embargo, llegado este punto es preciso recordar que el artículo 12 de la Declaración Francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano establecía que la finalidad de la fuerza pública tenía que ser la protección de los derechos y que debía actuar en beneficio de la comunidad y no de aquellos que la dirigían. Teóricamente este mandato, como tal, prácticamente generalizado en los estados de derecho actuales, tiene ya que moderar los impulsos politizadores (en sentido partidista) del gobierno de turno. De hecho, hay que interpretar, en el marco de la doctrina constitucional liberal, que tanto el ejercicio de los derechos como lo que es beneficioso para la comunidad lo establece la ley, elaborada por el representante de la soberanía. Esta consideración ya limita notablemente el poder del Gobierno a la hora de decidir intervenciones policiales, ya que tendrá que ceñirse a lo previsto por la ley. Esta vinculación a la ley, que en los primeros decenios posteriores a las revoluciones liberales no significará mucho, puesto que las leyes eran pocas y generales (muy interpretables), y las garantías efectivas de los derechos en forma de recursos jurisdiccionales efectivos brillaban por su ausencia. Sin embargo, el paso del tiempo y la progresiva consolidación del Estado de Derecho, otorgarán una mayor peso y presencia a la ley, las garantías irán adquiriendo más relevancia y todo junto tendrá un sentido limitador de la capacidad de decisión del ejecutivo. Los derechos de los ciudadanos se irán ampliando así como sus garantías jurisdiccionales concretándose, los estados democratizándose y el sentido inicial de la policía gubernativa modificándose sustancialmente, siguiendo mejor el mandato del artículo 12 del texto revolucionario. En un escenario actual de un país básicamente democrático el modelo gubernativo significa que la policía tiene como finalidad la protección de

los derechos y las libertades de los ciudadanos (como establece, por ejemplo, el artículo 104 de la Constitución española vigente), que está bajo las órdenes del Gobierno que tiene una legitimidad y una responsabilidad democráticas. Es decir que el Gobierno ha sido elegido directa o indirectamente por la población y que, en caso de no satisfacer las expectativas de los ciudadanos, puede, en primer lugar, ser cuestionado en vía parlamentaria, con acciones que podrían implicar responsabilidades políticas graves, ser reemplazado en el próximo proceso electoral y siempre controlado a nivel jurisdiccional. Visto así, no se detecta en el modelo nada que pueda ser calificado de autoritario o no democrático. El proceso democrático de constitución del Gobierno legitima el seguimiento de sus directrices por parte de la policía, siempre que se mantenga dentro del marco de la Constitución, la ley y el resto del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, el peso de la influencia del Gobierno significará siempre una cierta amenaza que introducirá cierta tensión entre el seguimiento de las políticas y directrices del Gobierno y el respeto por los derechos de los ciudadanos. La idea muy presente en este modelo de la policía como órgano de poder del Estado favorecerá que pueda aparecer la idea de la razón de Estado como un argumento que legitime actividades más allá de los principios y las garantías constitucionales. No faltan ejemplos de esta situación en muchos estados que siguen el modelo de policía gubernativa. El caso de los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL)⁸⁷ en España constituyó un buen ejemplo de cómo las órdenes del Gobierno pueden llevar a poner en peligro la defensa de los derechos⁸⁸. De todas maneras, el resultado final con el procesamiento y condena incluso de un antiguo ministro del interior acabaron mostrando una cierta capacidad de los instrumentos del modelo para controlar a la policía y sus responsables políticos.

⁸⁷ Los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL) fueron grupos parapoliciales (se demostró en vía jurisdiccional que miembros de los cuerpos policiales del Estado habían participado directa o indirectamente en sus acciones) que practicaron lo que se ha denominado «guerra sucia» contra la organización criminal ETA y su entorno durante los años ochenta del siglo pasado.

⁸⁸ Vid. Sentencia del Tribunal Supremo 2/1998, de 29 de julio.

La policía es concebida como un órgano de seguridad, de protección del sistema político, de garantía de la aplicación de las reglas que el sistema establece⁸⁹. Este planteamiento no afecta únicamente a las policías permanentes, estables y más o menos profesionales, sino también a las voluntarias y no permanentes, integradas por ciudadanos de a pie, que también siguen perfectamente este rol. Es el caso muy notorio de la Milicia Nacional española, creada por la Constitución de Cádiz (arts. 362 y ss.) que incluía entre sus competencias funciones propias de la policía como la protección de personas y bienes, la persecución de malhechores o la conducción de presos y detenidos. Pero, al mismo tiempo, era una institución claramente identificada con la defensa del orden político establecido por la Constitución de Cádiz (Ballbé, 1983; Morales, 1988). Como reacción a ello, Fernando VII promovió la creación de un cuerpo de voluntarios afín a sus planteamientos también con funciones policiales, los Voluntarios Realistas (Ballbé, 1983; Morales, 1988).

Visto así el rol de la policía en este modelo, únicamente como un órgano de mantenimiento del orden político, sin más complementos ni matizaciones, es comprensible que sea un modelo que pueda ser atrayente para sistemas políticos no demasiado democráticos. De hecho un sistema autoritario, si quitamos las referencias a la libertad (o si ésta se mantiene a un nivel abstracto pero sin efectos prácticos) y los controles jurisdiccionales estrictos, ya hemos visto que se siente muy cómodo con un cuerpo de policía de este tipo, que obedezca ciegamente sus órdenes. Obviamente también es un modelo atrayente para las democracias débiles con constituciones nominales o semánticas (siguiendo la clasificación de los tipos de Constitución de

⁸⁹ Es significativo que en los primeros regímenes liberales del siglo XIX español, el responsable provincial del orden público (y, por tanto, de las fuerzas encargadas de imponerlo) recibía la denominación de "jefe político", figura establecida por la misma Constitución de Cádiz (art. 324) y cuyas facultades fueron establecidas por el Decreto de 23 de junio de 1813 (Morales, 1988), cosa que ponía énfasis en su carácter de órgano ejecutor del Gobierno y de garante del orden político. Aunque Fernando VII suprimió las estructuras derivadas de la Constitución de Cádiz, el trienio liberal los volvió a restaurar, y, en todo caso, el modelo policial de Fernando VII no se alejaba del de policía gubernativa, sino que lo aproximaba a su versión más autoritaria, ya que entre las funciones de los Tribunales de Seguridad Pública, que tenían competencias policiales, estaba "descubrir, sorprender y sujetar" a los que osada y temerariamente hablan mal del Rey, de las personas reales del Gobierno así como a los divulgadores de doctrinas anárquicas y a los defensores de los decretos que restringían la soberanía real (Morales, 1988). Posteriormente los jefes políticos volvieron a estar presentes como responsables de la administración provincial.

Loewenstein, 1986), ya que permite controlar políticamente el uso de la fuerza con mucho margen de discreción por parte del Gobierno y configura la policía como un cuerpo aislado de la sociedad.

4. La ley como referencia normativa legitimadora y la tensión con el mantenimiento del orden establecido.

La ley, que representa los mandatos establecidos por el poder legislativo, constituye un elemento fundamental de este modelo. Aunque ya se ha citado la importancia de la ley en la actuación de la policía en general, la especial trascendencia que tiene para este modelo hace aconsejable revisar lo dicho en el capítulo segundo y profundizar en los motivos de la importancia de la ley en la función policial (Guillén, 2012) :

- a) En primer lugar, los principios que regulan la separación de poderes en un estado de derecho así lo prescriben, el poder ejecutivo y, por tanto, la policía como un órgano dependiente del mismo, han de seguir y respetar aquello que ha prescrito el poder legislativo que representa a la población. Este principio tendrá más o menos fuerza en la medida en qué el Gobierno sea investido en sede parlamentaria o venga legitimado por una elección directa de su presidente o jefe por parte de la población (sistemas presidenciales o semipresidenciales). En el segundo caso, la legitimación popular directa del ejecutivo puede mitigar un poco el papel de la ley, dejando más espacios a la normativa gubernamental, pero, en todo caso, la ley siempre vinculará al poder ejecutivo y, por tanto, a la policía.

- b) El cumplimiento estricto de la ley convierte a la policía en ejecutora de las órdenes de un tercero y desprovee a sus intervenciones de todo poder decisorio, tal como preconizaba el diputado de la asamblea constituyente

francesa en el año 1791 (aunque en aquel discurso no quedaba claro si la referencia a la sociedad como origen de las órdenes dirigidas a la policía se refería a los mandatos del legislativo o a las órdenes gubernamentales), cosa que garantiza una cierta igualdad en su aplicación o, al menos, la protege de la arbitrariedad o de la acusación de actuar de manera arbitraria, despersonalizando en gran manera sus actuaciones.

- c) Es frecuente que las intervenciones policiales impliquen limitación de derechos de los ciudadanos. Estas limitaciones en un estado de derecho se han de establecer a través de ley formal, elaborada por el Parlamento, siguiendo las bases establecidas por los representantes de la población. Las únicas restricciones de derechos aceptables son aquellas que los mismos ciudadanos, a través de sus representantes, han establecido en forma de ley. Si la policía se ciñe a las prescripciones legales, las restricciones de los derechos de los ciudadanos que son objeto de sus intervenciones se llevan a cabo bajo la total legitimidad del sistema. En sentido opuesto, una limitación de derechos sin base legal se convierte en ilegítima, ya que no goza de la aceptación indirecta de la ciudadanía, por tanto, es inaceptable y, en consecuencia, puede ser objeto de recurso jurisdiccional. La aplicación de ley se convierte, en consecuencia, en la defensa y el respeto a los derechos reconocidos por el sistema.

- d) La misma creación de la policía así como la atribución de sus funciones se llevará a cabo a través de ley, con lo cual se garantiza una intervención del Parlamento, un órgano diferente del Gobierno de quien depende, a la hora de configurar las pautas básicas que han de seguir las organizaciones policiales. Aunque en las democracias parlamentarias modernas, los sistemas de partidos pueden convertir a los parlamentos en correa de transmisión de los gobiernos (principalmente en el caso de partidos con mayoría absoluta en el Parlamento) siempre supone algún tipo de control en ningún modo desdeñable. Por mucho que los gobiernos puedan forzar las intervenciones policiales por la vía de hecho (parecen tener una tendencia natural a hacerlo), la definición legal de las funciones de la policía, del funcionamiento de la misma organización y de los procedimientos a seguir

significan un freno importante de la acción gubernativa y facilitan una influencia, por mínima que sea, de los representantes de la población en la configuración de los servicios de policía. Si la ley no atribuye una determinada función a la policía o establece una determinada estructura para su organización, un incumplimiento de estos mandatos por parte del Gobierno puede ser objeto de recurso y de sanción judicial.

En este contexto, sin un seguimiento formal de la Ley, el modelo queda en nada, sin ningún tipo de legitimación ni justificación. Por el contrario, un seguimiento estricto de los mandatos legales legitima al ciento por ciento, desde el punto de vista jurídico, las intervenciones policiales. Ahora bien, ya se ha visto que no es factible, a efectos prácticos, una aplicación estricta de la ley, ya que el trabajo policial posibilita y en algunos casos requiere una cierta discrecionalidad en las actuaciones de la policía, incluso para hacer efectivos los objetivos de la ley (el ejemplo citado en el capítulo segundo de la detención aplazada de alguien buscado por la justicia a fin y efecto de garantizar su efectividad es claro al respecto). Habrá que plantearse, pues, hasta qué punto el modelo acepta la discrecionalidad en las actuaciones policiales. Es decir, si el cumplimiento de la ley es uno de los pilares básicos que legitiman a la policía aunque ésta dependa del Gobierno (o quizás a causa de ello) y parece que un buen ejercicio de la función policial precisa de una cierta discrecionalidad en la aplicación de la ley hay que plantearse dónde está el límite a partir del cual la policía pierde su legitimación a los ojos del modelo. No se puede dar una respuesta unívoca al respecto y aquí se empezará a vislumbrar la extrema flexibilidad del modelo en la práctica. La aceptabilidad de la discrecionalidad en la aplicación de la ley por parte de la policía dependerá en este modelo de diversos factores.

En primer lugar, en la medida en que el modelo desee mantener la neutralidad en relación a las situaciones que pueden alterar la seguridad, intentará ceñirse a los mandatos legales, no asumiendo ninguna responsabilidad en la gestión de los problemas de fondo. En casos de situaciones de conflicto puede ser una opción para el Gobierno que la policía se limite a la aplicación de la ley, interviniendo cuando se producen

infracciones o delitos y no cuestionándose las razones que los facilitan o provocan. La policía adopta el rol de árbitro, de tercero que no toma partido y que actúa para restablecer la legalidad. En este caso el poder de discreción no es alto, viene marcado por un seguimiento estricto de la legalidad, que constituye, en el fondo, una opción política. Puede ser una alternativa en épocas de gran estabilidad política o un intento (normalmente vano) de ahuyentar la crítica política de las intervenciones de la policía de orden público.

En segundo lugar, la posición más o menos central que tenga el mantenimiento del orden y qué se conciba como *orden* tendrán influencia en la amplitud de la discrecionalidad de la policía. En este modelo el mantenimiento del orden político tiene siempre mucha relevancia (Gleizal, Gatti-Domenach y Journès et al., 1993; Bertaccini, 2009; Loubet del Bayle, 2012). De hecho, el modelo se construye pensando muy directamente en la policía como órgano de garantía del orden establecido. En la medida en que se considere que este orden está más o menos directamente relacionado con la ley, hemos visto que la discrecionalidad puede ser reducida, ya que el orden se garantiza aplicando la ley, con lo que una discrecionalidad excesiva puede apartar al agente de policía de su finalidad: el mantenimiento del orden mediante la aplicación estricta de la ley (Willhem, 2011). Si, en cambio, se tiene un concepto más material del orden, la situación puede cambiar notablemente, más allá de los mandatos legales hay que distinguir dos supuestos que se pueden diferenciar con una cierta nitidez, que en ambos casos posibilitan una considerable discrecionalidad de los agentes de policía (o de las autoridades y mandos que deciden las estrategias de intervención).

Como primera hipótesis se puede identificar el orden al mantenimiento del cual ha de contribuir la policía con el orden político formal, con mayúsculas (el sistema político). En este caso, puede haber una cierta relajación de la exigencia estricta de aplicación de la ley ante pequeñas incidencias sin trascendencia política, a favor de actuaciones que puedan contribuir a no complicar situaciones conflictivas que podrían acabar afectando el orden político y reservar las intervenciones más duras, más extremas, con mayor uso de la fuerza a aquellas situaciones que puedan poner en peligro el sistema

político, con independencia de las prescripciones legales. Así, delante, por ejemplo, de manifestaciones públicas muy numerosas que cuestionan la legitimidad del sistema, en función de qué actuación se considere más adecuada para la conservación y subsistencia del régimen político, puede resultar más apropiada una intervención policial que tienda a la contención o una más contundente que impida a los manifestantes subvertir el orden político por medio de la fuerza. Por ejemplo, si se analiza las intervenciones policiales que tuvieron lugar en Francia en los continuados desórdenes (durante aproximadamente 20 días consecutivos) en las *banlieues* de muchas de las principales ciudades francesas el mes de noviembre de 2005, se podrá observar este intento de modular la intervención policial en función de las consecuencias políticas que la misma pudiera tener. Aunque los incidentes de orden público fueron muy graves, la intervención policial, que incluyó algunas intervenciones contundentes para visibilizar la presencia del Estado, nunca intentó su supresión y represión total, hasta las últimas consecuencias. Posiblemente porque la fuerza a emplear hubiera tenido que ser muy grande y las consecuencias para el sistema político imprevisibles. En estos supuestos, las prescripciones legales, que no serían determinantes, se utilizarían para justificar las intervenciones finalmente llevadas a cabo, teniendo en cuenta que normalmente la ley proscribía las manifestaciones violentas y que también puede justificar una intervención pusilánime de cara a facilitar el ejercicio del derecho de manifestación, dependiendo de cómo se interprete.

Si se abandona el ámbito de la estabilidad política con mayúsculas, se puede concebir el orden en sentido más social, más cotidiano, sin dejar de tener en cuenta, en cualquier caso, las debidas consideraciones políticas. En este supuesto, se puede plantear que la policía sólo tenga que aplicar efectivamente la ley cuando un incidente concreto altere la tranquilidad social en el sentido que provoque reacciones de personas clave en la comunidad, altere la percepción de seguridad o perturbe de alguna manera la tranquilidad o el *status quo*. En esta perspectiva, la policía aplica muy poco la ley, ya que sólo lo hace cuándo es absolutamente necesario, con lo cual el grado de discrecionalidad es muy amplio. En el fondo, bajo este prisma, la policía no tiene realmente como función la aplicación de la ley, sino que vigila para

detectar si hay incidencias que puedan perturbar la tranquilidad. Se trata de la estrategia calificada por Wilson (1968) como estilo vigilante (*watchman style*) o, si se prefiere, vigilantismo⁹⁰. En esta versión del modelo la policía sólo ha de intervenir en el caso de que una no intervención fuera más perjudicial tanto para la policía como para la seguridad de la sociedad, y normalmente siempre de manera reactiva. Así, la policía lo que haría es supervisar que los equilibrios que garantizan la tranquilidad social no se alteran, interviniendo (aplicando la ley) sólo si sufren afectaciones. Una pelea entre personas de raza negra (gitana, o inmigrantes económicos⁹¹, dependiendo del contexto de que se trate) en un barrio marginal puede no ser un incidente que merezca la intervención de la policía, ya que difícilmente será un tema que afecte el devenir de la ciudad. Muy posiblemente nadie (relevante) se interesará por un incidente de este tipo (ni los mismos interesados recurrirán a la policía para que lo resuelva) y decidirse a intervenir puede resultar problemático incluso por el mal recibimiento que puede tener la policía entre los miembros de estos colectivos (Wilson, 1968). Desde este punto de vista, la intervención puede alterar mucho más la tranquilidad que la pasividad o la negación de la intervención.

Existe una importante excepción, en el caso que los negros, gitanos o inmigrantes económicos estuvieran políticamente organizados (o hubiera organizaciones que les dieran apoyo) y pudieran reclamar que la no intervención de la policía era un síntoma de racismo, de discriminación contra ellos. En este caso, la intervención sería necesaria para evitar un cuestionamiento de la inacción de la policía, circunstancia que sí significaría una alteración del orden (un grupo de ciudadanos manifestándose delante de la comisaría acusando a la policía de racismo evidentemente implica una alteración del buen orden). Desde esta perspectiva un grupo marginal

⁹⁰ Aunque Wilson lo califica de "*watchman style*", parece más claro (o más directo) hablar de "vigilantismo" que de "estilo vigilante". Hay autores en lengua castellana que también han adoptado denominaciones similares como modelo de "vigilancia" para definir el "*watchman style*" de Wilson (Jar, 2000, 18).

⁹¹ Por "emigrantes económicos" se entiende aquellos inmigrantes que, provenientes de países con una economía menos desarrollada que el país de acogida, se desplazan para mejorar sus condiciones de vida, acostumbran a tener poca capacidad económica y a situarse en barrios o espacios marginales o degradados con pocos servicios. La nacionalidad y procedencia de estos inmigrantes varía en función de la ubicación geográfica de los países de acogida. En determinados contextos estos inmigrantes también pueden ser de piel oscura.

políticamente organizado, con capacidad de influencia política, pasa a formar parte, de una manera o de otra, del status quo a defender por la policía.

En este planteamiento tampoco será relevante una infracción de tráfico cometida por una persona influyente, notoria en la ciudad, si no tiene trascendencia pública porque se ha llevado a cabo sin la presencia de testigos. En caso de que no haya tenido publicidad, lo que sería problemático es proceder a hacer efectiva la denuncia, ya que la persona afectada podría utilizar su influencia para poner en dificultades tanto a la policía como a las autoridades de las que depende. En cambio, si ha tenido publicidad es necesaria algún tipo de intervención para evitar contestación social por trato favorable a una persona relevante. Asimismo, una mala intervención policial, con infracción clara de la legalidad, sólo tendría que ser activamente perseguida por la organización en caso que fuera una más de una larga serie que es bien conocida por la población y que empezara a poner a la policía en el disparadero o si hubiera tenido una gran notoriedad pública. En caso contrario, podría ser archivada sin demasiados problemas, ya que proceder contra los agentes actuantes significaría darle relevancia a un incidente que no ha llamado la atención y, por ello, tampoco ha alterado la tranquilidad. Se trata de una versión del modelo gubernativo que, como muy bien señala el mismo Wilson (1968), favorece la arbitrariedad y, por tanto, la corrupción de los agentes del orden, ya que, en función de la notoriedad de los hechos o de la afectación de la tranquilidad pública que provoquen se resuelven aplicando o no la ley. En algunas circunstancias la decisión por parte del agente de que el hecho no altera el orden puede venir estimulada por alguna contribución (o favor) desinteresada del ciudadano afectado.

En el caso de que el modelo gubernativo derive hacia el vigilantismo sí que en el fondo se evidencia el escenario planteado por Skolnick en su obra *Justice without trial* (1966), ya que es la policía la que puede decidir, con un ámbito de discreción muy amplio, qué es justo y qué no, en función de las circunstancias. Bien, en el fondo, para ser precisos, no se decide sobre la justicia de los actos, sino sobre qué es conveniente denunciar y qué no lo es, sobre cuándo se aplica la ley y cuándo no, pero sin argumentos morales o de

justicia, sino de conveniencia. A posteriori ya se buscará algún precepto legal para justificar la intervención (o la ausencia de ella). Esta versión del modelo gubernativo favorece como ninguna una intervención estigmatizante y etiquetadora, con una alta dosis de arbitrariedad de la policía, en función del *status quo* de las personas sobre las que actúa (y eso es lo que censura Skolnick). De todas maneras, esta discrecionalidad estaría normalmente excluida en los casos de los delitos más graves que, por su notoriedad, tendrían publicidad, provocarían alarma social y exigirían ser afrontados por la organización policial. Como bien señala Willhem (2011), en los casos graves, que implican una intervención urgente, no existe discrecionalidad policial o es muy reducida. No se puede dejar de intervenir en el caso de un homicidio o de una pelea tumultuaria que colapsa la zona peatonal del centro de la ciudad.

Los *lobbies*, los poderes formales y de hecho, aquellas organizaciones que se puedan hacer oír en defensa de los intereses de determinadas personas o los medios de comunicación se pueden constituir en grupos de presión de primerísima línea que condicionen las actuaciones de la policía. Un programa de televisión que tenga una audiencia relevante en el que durante horas diversos periodistas, expertos y ciudadanos comentan un delito, una serie de delitos o la puesta en libertad de algún condenado, puede acabar imponiendo el problema como tema de debate durante algunos días, viéndose reflejado en las portadas de los periódicos más influyentes. En este supuesto el caso habrá de ser tenido en cuenta, aunque no sea muy relevante o la policía pueda hacer poco al respecto, porque, por ejemplo, el hipotético responsable se halle en paradero desconocido, probablemente en el extranjero o se trate de un delincuente que ha salido de la prisión y que se encuentra tranquilamente en su casa sin que la policía pueda intervenir sobre su persona, caso relativamente frecuente en supuestos de autores de delitos contra la libertad sexual que han cumplido su condena. Hay que reaccionar, hay que intervenir porque el orden social, la tranquilidad, está alterada⁹².

⁹² Aunque esta circunstancia se da en todos los modelos y siempre influye en las actuaciones policiales con independencia del modelo adoptado. Los temas que tienen resonancia mediática difícilmente pueden ser dejados de lado por la policía. Además no es conveniente que lo haga, ya que la alejaría del público.

En resumen, la discrecionalidad de la policía en la aplicación de la ley puede variar notablemente en las diversas versiones prácticas que puede adoptar el modelo, aunque en un modelo propio de un país democrático con un estado de derecho no tendría que ser excesivamente amplia, más allá de lo necesario para llevar a cabo las funciones propias de la policía con normalidad, adaptándolas a las circunstancias y problemáticas concretas, pero manteniendo la intervención dentro de un marco aséptico (en el sentido de evitar la arbitrariedad) y de respeto a la separación de poderes. En la práctica, la defensa del orden político y el seguimiento de las órdenes del Gobierno pueden tener más peso que el estricto cumplimiento de la ley (Mawby, 2008) y favorecer una amplia discrecionalidad en función de los intereses gubernamentales o del sistema político.

5. El mantenimiento del orden y la información como ejes con preferencia a la lucha contra la delincuencia.

El modelo, como hemos reiterado, tiene como fundamento el mantenimiento del orden político, orden que, por otra parte, puede ser perfectamente democrático y garantista de los derechos de los ciudadanos. Para defender este orden político la policía se incardina en el poder ejecutivo y vela por detectar, prevenir y, en su caso, reprimir todo aquello que puede constituir un ataque contra los principios que sustentan el sistema político y que pueden ponerlo en peligro. En consecuencia, el modelo promueve la recopilación de tanta información como sea posible para tener conocimiento de todo lo que ocurre en el territorio para facilitar la detección y el control de todas las actividades que puedan ser peligrosas así como la creación de unidades de orden público muy bien dotadas que puedan garantizar el dominio de los espacios públicos imponiéndose sin dificultad a aquellos que pretendan ocuparlos para desestabilizar el régimen.

La lucha contra la delincuencia no constituye en sí misma una finalidad del modelo. Lo que importa es el orden político y la lucha contra la delincuencia puede simplemente ser una coartada para aceptar la creación y puesta en escena de la policía (Loubet del Bayle, 2012). Muy contundente se muestra Foucault al respecto⁹³: “Sin delincuencia no hay policía. ¿Qué es lo que convierte la presencia policial, el control policial tolerable para la población sino el miedo al delincuente?.....Esta institución muy reciente y muy pesada de la policía sólo se justifica por esto. Si aceptamos entre nosotros la presencia de esta gente en uniforme, armados, cuando nosotros no podemos estarlo, que nos piden los papeles, que rondan delante de nuestras puertas, ¿como sería posible esto si no existieran los delincuentes?” (citado por Loubet del Bayle, 2012, 139). Es muy posible que Foucault no ande desencaminado cuando realiza estas afirmaciones. Sin embargo, habría que plantearse si ello quiere decir que la delincuencia es irrelevante para el modelo más allá de servirle como causa de legitimación de la existencia de la policía. A pesar de todo, la lucha contra la delincuencia aparecerá como un objetivo destacado de la policía gubernativa y no únicamente como excusa legitimadora (que evidentemente lo es).

Es muy relevante tener en cuenta que al ser la policía un órgano dependiente del Gobierno del Estado, ha de contribuir a la garantía de la seguridad de los ciudadanos, entendida frecuentemente como ausencia de los ataques ilegítimos que la delincuencia implica. Hay que recordar que una de las bases de legitimación y del origen del Estado es el mantenimiento de la seguridad de los ciudadanos y la delincuencia afecta esta seguridad. En consecuencia, en la medida en que un fracaso en este ámbito pudiera cuestionar las bases del sistema (la eficacia del Estado en el mantenimiento de la seguridad) o pudiera tener consecuencias electorales indeseadas lo convierte en parte de la misión, ya que el orden establecido podría verse alterado en un sentido absoluto o en sentido partidista (una pérdida electoral).

⁹³ Es cierto que él se refiere a la policía en general, pero dado el hecho de que él se mueve en el contexto continental con una presencia histórica mayoritaria del modelo gubernativo, se puede relacionar su afirmación de manera bastante plausible con el modelo gubernativo.

Es relevante tener en cuenta, como han señalado algunos autores (Crawford, 2008; Guillén, 2011), que en los últimas décadas la seguridad y la evolución de la delincuencia han entrado a ocupar una parte importante de la agenda política y de las campañas electorales, con lo que el modelo gubernativo pone mucho interés en ser eficiente (o aparentarlo) en la lucha contra la delincuencia para evitar castigos electorales relevantes o, en sentido positivo, para obtener jugosos beneficios políticos. Encontramos ejemplos paradigmáticos de esta utilización de la lucha contra la delincuencia como arma política en el caso de la figura del republicano Giuliani, alcalde de Nueva York a partir del año 1994⁹⁴, o en las elecciones a la presidencia de la república francesa en el año 2002. En ambos casos el éxito electoral de los partidos de la oposición estuvo en buena parte basado en haber convencido a los electores de que los gobiernos salientes no habían sido capaces de hacer frente a la delincuencia y la inseguridad de manera eficiente, circunstancia que resultaba dudosa en ambos casos si nos atenemos a los datos objetivos. Así, no constituye una situación especialmente extraordinaria que la delincuencia forme parte del debate político y, por tanto, pueda ser relevante para el mantenimiento del orden político o, al menos, de las mayorías parlamentarias y los gobiernos. En consecuencia, la delincuencia puede constituir un elemento importante para las policías que siguen el modelo gubernativo ya que su evolución afecta a la opinión pública teniendo, frecuentemente, consecuencias electorales. El primer revés importante ante la opinión pública francesa de Manuel Valls como ministro del interior fue la publicación de los datos de delincuencia correspondientes a 2013 que mostraban el ascenso de diversas tipologías delictivas. Hasta aquel momento era el ministro del Gobierno que había sido más respetado tanto por la opinión pública como por la oposición.

En una dirección similar, la prevención tiene sentido en el modelo en la medida en que contribuye al control de todo aquello que pueda desestabilizar el orden y que pueda mantener la legitimidad del Estado o de la mayoría en el poder y a ello se dedican los servicios de información. Pero, concretamente, en el ámbito de la delincuencia en general, el modelo no es originariamente

⁹⁴ Como veremos con un poco más de detalle en el capítulo sexto.

preventivo, acostumbra a estar mejor preparado para la reacción. Parte de la ejecución de la ley y de la vigilancia para el mantenimiento del *status quo* y esto lo convierte en un modelo preferentemente reactivo, mucho más que proactivo, incluyendo frecuentemente más funciones administrativas (control y expedición de documentos de identidad y pasaportes o de armas, control de algunos impuestos y tasas, inspección de edificios) que preventivas (Mawby, 2008). Ahora bien, una ola de delincuencia del tipo que sea que provoque un gran descontento de la población obligará a plantear y ejecutar algún tipo de campañas de prevención, que tenderán más fácilmente a ser situacionales que no integrales (con actores no policiales involucrados en ellas). La policía gubernativa como órgano del núcleo más duro del poder del Estado tiene dificultades para colaborar con otros actores, a menos que haya una regulación expresa y concreta del Gobierno que así lo establezca. Pero en este último caso se trata más de una ejecución de órdenes que no de una tendencia natural. Es decir, si el Gobierno establece la colaboración de la policía con otros actores en estrategias de prevención, las instrucciones del Gobierno serán obedecidas.

La seguridad subjetiva tiene un valor coyuntural para el modelo (al menos para su discurso originario). En principio, el orden, y, en la medida que afecten a éste, los delitos y las infracciones, su represión y, si es el caso, su prevención (situacional) recibirían una atención más preferente. Unos niveles suficientes de orden, bajos (o tolerables) índices de delincuencia y de incidentes en los espacios públicos serían, en principio, un buen referente para el sistema. La percepción de seguridad de los ciudadanos tiene, conceptualmente, por sí misma, un papel secundario o marginal, es el orden el que predomina. Ahora bien, en el caso de que la seguridad subjetiva pueda alterar el orden o los procesos electorales pasa a un primer plano. Es decir, en principio, la actitud de la policía en relación a la seguridad subjetiva vuelve a ser, normalmente, reactiva, no se actúa proactivamente para promoverla (aunque las versiones de este modelo se tiende a controlar mucho la información que pueda perturbarla), pero si se detectan grandes alteraciones se interviene. Una gran alarma social por determinados delitos o problemáticas es relevante para el modelo. En la medida en que la seguridad entra en las

campañas electorales y en las agendas políticas se observará una posición más activa en la promoción de la seguridad subjetiva para evitar alteraciones de la opinión pública inconvenientes a efectos políticos. La mejora progresiva del conocimiento de la idea de seguridad subjetiva⁹⁵ así como de los factores que la influyen serán interiorizados por la policía a efectos de mantener *tranquila* a la opinión pública. Ejemplos electorales como los citados antes (Nueva York y Francia) han evidenciado que el modelo tiene que interesarse por la seguridad subjetiva, incluso más que por la objetiva, ya que es la que acaba decidiendo la voluntad electoral de los ciudadanos. En la actualidad los modelos gubernativos dedican grandes esfuerzos a mantener la seguridad subjetiva dentro de límites aceptables, que no alteren las dinámicas políticas.

El mantenimiento del orden público en sentido policial (la policía de orden público) es un elemento muy relevante de este modelo, ya que el orden o el desorden en la calle es posiblemente uno de los factores con más influencia en la estabilidad de los sistemas políticos (Loubet del Bayle, 2012). Se ha hablado ya sobre la gran sensibilidad que acompaña los incidentes de orden público así como de su visibilidad, tanto si se hace frente a ellos con extrema dureza como si se hace de manera pusilánime. Es mucho más frecuente un cese de un director general o de un ministro a consecuencia de incidentes de este tipo que no a causa de los niveles de delincuencia, aunque se acaba de ver que en los últimos años éstos últimos están adquiriendo una mayor relevancia. Es interesante observar que estas consecuencias políticas de los desórdenes públicos se dan mucho más en los países con modelos gubernativos que en aquellos que tienen modelos más orientados hacia la proximidad, el servicio público o la policía comunitaria. De hecho, el tratamiento policial de las protestas políticas constituye un muy buen indicador de la cultura política del país (Schulte, 2003). La manera de afrontar el orden público de este modelo sería con un gran despliegue de los servicios de información y vigilancia, centrándose a nivel operativo en la gestión de la masa y del desorden con efectivos numerosos y abundantemente equipados (en la medida de las posibilidades) una vez se ha producido éste. No quiere decir que el

⁹⁵ La investigación criminológica como hemos visto en el capítulo segundo ha llevado a cabo aportaciones relevantes.

modelo no se preocupe en absoluto de los ámbitos que se han incluido en el concepto de gestión del orden público (los conflictos sociales emergentes), pero se limita a trabajarlos a nivel de servicios de información. Dicho de otra manera, al modelo evidentemente le preocupa detectar los movimientos, las corrientes o los conflictos que existen en la sociedad y que, en algún momento, pueden afectar al orden público, pero no los gestiona, no interactúa con sus agentes y protagonistas, más allá de, en todo caso, recabar información, para saber si están organizando algún acto que puede alterar el orden público y tomar las medidas necesarias para impedirlo. Es decir, suele utilizar la información para controlar y no para solucionar. Raramente suele asumir un rol activo para canalizar y facilitar la gestión de los problemas subyacentes a fin de que acaben afrontándose o solucionándose con la mínima incidencia posible para el orden público. La situación habitual será que la policía se limite a buscar intensamente información que le oriente sobre dónde ha de focalizar su vigilancia para intervenir, bien controlando los incidentes, bien deteniendo a aquellos a los que se les pueda atribuir la comisión de algún acto delictivo. Este modelo no prevé unidades de mediación o de diálogo con los movimientos sociales en los momentos previos a la concentración de las masas o a los incidentes o, si lo hace, no tienen un papel significativo en la policía de orden público, sino más bien residual. No lo hace originariamente porque parte de la idea de la policía como elemento de poder que se impone, no negocia. Ahora bien, en la medida en que la considere necesaria para el mantenimiento del orden, bien por su efectividad objetiva o por su aceptación social puede llegar a plantearse su introducción, aunque estas unidades tendrán dificultades para adaptarse a las dinámicas propias de las unidades de orden público en este modelo.

Muchas de las decisiones estratégicas e incluso operativas a tomar ante conflictos de orden público dependen en gran manera del contexto, de la situación y de las consecuencias que puedan tener para el orden, sea en un sentido puramente político o en un sentido más amplio. Una condición *sine qua non* para adoptar estas decisiones será tener la información suficiente para poder medir la incidencia de las posibles alternativas. No se trata de decisiones objetivas o neutras que se puedan tomar con desconocimiento de la realidad,

ya que un error puede desestabilizar el sistema a nivel macro o micro. Una vez procesada la información y tomada la decisión se interviene si es necesario con un gran despliegue de fuerza. Como hemos visto en el capítulo segundo que describía muy bien Lépine, prefecto de París en los años 1893-1913, la elección de la táctica adecuada es vital para mantener bajo control los incidentes de orden público (Gleizal, Gatti-Domenach, y Journès, 1993, 81).

En consecuencia, la estrategia de orden público que se adapta como anillo al dedo a la filosofía del modelo gubernativo es la conocida como *incapacitación selectiva o estratégica* (Blay, 2013; Waddington, D., 2007). Aunque se trata de un modelo que en estos momentos parece tener una amplia implantación, más allá de modelos gubernativos puros⁹⁶, responde muy bien a sus necesidades y objetivos. Esta estrategia mantiene altos niveles de negociación para las reuniones y manifestaciones clásicas y recurre a estrategias muy intensas, buscando la incapacitación de los promotores, en las reuniones y manifestaciones convocadas por grupos antisistema, que no se avienen a los acuerdos tradicionales, y que, a los ojos de la policía, únicamente persiguen la subversión. Así, en las reuniones y manifestaciones convocadas por actores integrados en el sistema (sindicatos mayoritarios, partidos políticos integrantes del *status quo*, organizaciones profesionales, comerciales o vecinales), la intervención policial es respetuosa con los derechos de los manifestantes, presenta cierta tolerancia con las perturbaciones del orden, la comunicación con los organizadores es frecuente y fluida y las detenciones y el uso de la fuerza constituyen realmente un último recurso. En cambio, en el caso de manifestaciones convocadas por grupos antisistema, que propugnan abiertamente la contestación e incluso la subversión del orden establecido la negociación desaparece prácticamente por completo, la comunicación es muy escasa y normalmente unilateral (para advertir a los manifestantes de lo que pueden o no hacer), el respeto por el derecho de reunión y manifestación es el mínimo indispensable desde el punto de vista legal y constitucional, la policía es proactiva en el sentido que busca todos los instrumentos a su alcance para dificultar la reunión o manifestación, las detenciones y el uso de la fuerza son

⁹⁶ Parece ser el modelo que se ha impuesto recientemente en Estados Unidos y Europa occidental (Blay, 2013; Waddington, D., 2007).

frecuentes, e incluso la policía lleva a cabo una gran actividad informativa de desprestigio y deslegitimización de estos grupos a través de los medios de comunicación.

6. El papel ambivalente de los ciudadanos.

El hecho de que la policía haya de ser en este modelo un mero ejecutor de las órdenes del Gobierno, implica no sólo que no necesite tener una relación abierta y flexible con la población, sino que cuanto menos tenga mejor, ya que significa menos trabas, menos condicionamientos a la hora de ejecutar las órdenes recibidas. Es una muestra clara de estos planteamientos la cartilla originaria de la Guardia Civil, aprobada por Real Orden de 20 de diciembre de 1845, que instruía a sus miembros (art. 15) a relacionarse generalmente con los compañeros “para fomentar la estrecha amistad y unión que debe haber entre los individuos del arma”⁹⁷, autorizando también, eso sí de manera subsidiaria, como si fuera una concesión (el texto dice “aunque también puede hacerlo con”) que pudieran relacionarse con “aquellos vecinos de los pueblos, que por su moralidad y buenas costumbres sean apreciados y considerados por los vecinos del pueblo donde estuviere”⁹⁸. La cartilla muestra claramente la necesidad de fomentar el espíritu de cuerpo, para favorecer el estricto cumplimiento de las órdenes ejecutivas, aunque también acepta (no fomenta ni promueve) que se relacionen con personas de buena reputación de las poblaciones en que presten servicio. Más contundente incluso en esta dirección era la citada *Cartilla para el servicio que deben prestar las Escuadras de Barcelona*. Su artículo sexto rezaba “No se familiarizará con el paisanaje, ni entrará en cafés ni en tabernas, sino cuando sea necesario para la aprehensión de delincuentes ú otros actos del servicio”. El texto que tenía la pretensión de

⁹⁷ Vid. <http://circuitosduquedeahumada.blogspot.com.es/2010/06/cartilla-de-la-guardia-civil-escrita.html>.

⁹⁸ Vid. nota anterior.

ser seguido a rajatabla por los miembros de las *Escuadras de Barcelona* parecía partir de la base que el contacto con la ciudadanía podía condicionar el cumplimiento de sus obligaciones concretadas en las órdenes del servicio que tenían que ser su único referente a la hora de intervenir⁹⁹.

Los ciudadanos no son para el modelo un elemento central, aunque tampoco resultan del todo irrelevantes. En primer lugar, el modelo no parte de la necesidad de establecer numerosos, permanentes y regulares canales de comunicación con los ciudadanos, que no dejan de ser *gobernados*, objeto de la acción del Gobierno y, por tanto, de la policía. La policía facilitará información a la ciudadanía en la medida en que la ley lo requiera o las necesidades del servicio lo hagan necesario. Si los ciudadanos tienen el derecho legalmente reconocido a tener información sobre determinadas actuaciones policiales o los resultados de las mismas, la policía la facilitará, de una manera o de otra. Pero, como el sistema valora mucho las posibilidades que le ofrece la posesión de información no conocida por el público, no suele ser activo en la difusión de la misma, tendiendo a facilitar la información mínima que, formalmente, satisfaga los mandatos legales¹⁰⁰. La perspectiva cambia sustancialmente cuando la información ofrecida al público favorece los propósitos de la policía en tres direcciones diversas que no tienen porqué ser excluyentes (Guillén, 2012):

- La difusión de información que puede favorecer la tranquilidad social y rebajar la alarma social en situaciones en que ésta no se corresponde con la situación real de delincuencia o de la seguridad. En estos supuestos la policía transmitirá la información que sea necesaria para recuperar la tranquilidad que es necesaria para el mantenimiento del orden.

⁹⁹ El artículo nueve establecía de manera taxativa “Ejecutará con exactitud y puntualidad las órdenes que reciba de sus superiores sin revelarlas ni a sus mismos compañeros”.

¹⁰⁰ Ericson y Haggerty (1997) explican como la aprobación de legislación que garantiza el acceso de los ciudadanos a ciertos niveles de información policial ha provocado que las organizaciones policiales dediquen personal específico a esta tarea. Sin embargo, frecuentemente, se trata de personal policial, ya que éste puede detectar mucho mejor la información que tiene el carácter de sensible y no debe ser facilitada a los ciudadanos. El personal civil podría tender, desde la perspectiva de la organización policial, a proporcionar excesiva información (o información no adecuada) a los ciudadanos.

- La difusión de información sobre las circunstancias que favorecen la comisión de tipologías delictivas específicas, acompañada de consejos para evitar ser víctimas de ellas, puede favorecer que los ciudadanos tomen las precauciones necesarias para protegerse, modificando en consecuencia sus conductas y dificultando la comisión de actos delictivos, cosa que significa una ayuda notable para los objetivos del trabajo policial.
- La comunicación con los ciudadanos puede mejorar las relaciones entre ellos y la policía, aumentando la confianza de aquéllos en ésta (Yñiguez, 2009a), factor necesario para que la policía pueda llevar a cabo sus funciones con un mínimo de éxito. Por otra parte, la transmisión a los ciudadanos de información elaborada de una determinada manera puede favorecer que éstos vean con buenos ojos determinadas intervenciones policiales, que, de otra manera, podrían ser objeto de crítica (Ericson y Haggerty, 2005). Como se ha visto antes, la policía necesita de la ciudadanía para tener conocimiento de los delitos y otros incidentes relacionados con la seguridad, ya que la inmensa mayoría de los que llegan a su conocimiento lo hacen porque los ciudadanos les informan sobre ellos. Por otra parte, para sus intervenciones e investigaciones la policía necesita de la información y la colaboración que le pueda prestar la ciudadanía, sin la cual, difícilmente podrá intervenir con éxito en la mayoría de los casos. En los supuestos en que el prestigio de la policía haya bajado muchos enteros a los ojos de la población la policía puede intentar recuperarlo facilitando la comunicación con la ciudadanía, cosa que puede implicar informarlos más frecuentemente, o de una manera determinada, sobre aspectos relacionados sobre las actividades policiales.

Como el orden político, fundamental para el modelo, está influenciado por los procesos de formación de la opinión pública y de la voluntad política, la comunicación con la ciudadanía podría ser usada para revertir situaciones de inseguridad o de valoración de la policía que amenazaran con tener consecuencias políticas negativas (Ericson y Haggerty, 2005).

En coherencia con la filosofía del modelo, la policía desea tener el control de toda la información relacionada con sus actividades, especialmente de la estadística policial y sólo la cederá cuando le convenga para sus finalidades o se vea obligada por la ley, pudiéndose llegar a producir situaciones esperpénticas con apariciones y desapariciones de datos estadísticos de la policía (Aebi y Linde, 2010b). Las encuestas de victimización, en la medida en que significan un cierto control de la actividad policial por parte de la población y exigen una cierta publicidad de sus resultados se viven con cierta incomodidad, porque se pierde el control sobre los datos de la delincuencia y se pueden evidenciar estados de opinión muy negativos, que es muy interesante conocer, pero que pueden generar problemas políticos si se hacen públicos. Una encuesta que demuestre una cifra negra altísima, una seguridad subjetiva muy baja por parte de la población y una mala opinión de la policía significan un riesgo innecesario. De todas maneras, esto no significa que los modelos gubernativos no puedan acabar introduciendo y consolidando encuestas de este tipo (Francia constituye un claro ejemplo en este sentido), sino que no se corresponde con la tendencia del modelo a concentrar y distribuir la información a su conveniencia. La situación en España (con la excepción de Cataluña), con el Ministerio del Interior rehusando sistemáticamente (con gobiernos de diferente color político) poner en marcha encuestas de seguridad de manera sistemática, es muy significativa al respecto.

La comunicación de la policía hacia los ciudadanos tendrá en este modelo, como veremos después que Bertaccini (2009) afirma también para el caso del modelo profesional (en esto se parecen los dos modelos), un carácter mucho más próximo a las campañas de venta de ideas o productos que a las campañas destinadas al conocimiento de las necesidades del cliente. Es decir la policía intenta que el público le *compre* sus productos ya elaborados mucho más que se interesa por sus preocupaciones (excepto en el caso que éstas amenacen el orden).

Los ciudadanos no presentan, a nivel teórico, diferencias que merezcan un trato diverso por parte de la policía. Al menos no aparecen en el modelo

original, que es muy tributario de los principios de la Revolución francesa que interpretan de manera muy estricta la igualdad y proscriben cualquier diferencia entre los ciudadanos. De todas maneras, como el modelo tiene como finalidad principal el mantenimiento del orden, en la medida en que haya grupos o colectivos que se incorporan al orden, al status quo, aunque sólo sea porque tienen un discurso políticamente influyente, el modelo puede integrarlos incluso con algún tratamiento diferenciado, aunque al modelo le cuesta profundizar mucho en esta ámbito, sobre todo si los nuevos grupos son influyentes pero todavía minoritarios. Si llegan a ser mayoritarios o son bien acogidos por la mayoría, los cambios serán más rápidos y profundos. Como en los ejemplos usados para explicar el vigilantismo de Wilson (1968), en el momento que un grupo anteriormente marginal se organiza políticamente, se hace oír, obtiene fuerza y credibilidad política, el modelo gubernativo será más sensible a las necesidades de sus miembros porque resultará necesario para el mantenimiento del orden en la medida en que forme parte de él. Además, el hecho de que esos grupos previamente marginales o marginalizados se organicen e impongan su discurso político facilitará la incorporación a la legislación de mandatos que obliguen a los poderes públicos, entre ellos a la policía, a respetar sus derechos y, si es el caso, a tratarlos de una manera específica (en relación, por ejemplo, a sus creencias y prácticas religiosas). Es decir, la transformación del diferente de fuerza marginal a actor político afectará a la ley y al orden establecido obligando a la policía a tenerlo en cuenta. Una vez más, el modelo no tendrá la iniciativa de cara a adaptarse a la diversidad social, pero lo hará cuando ésta forme parte del *status quo*. Por ejemplo, será muy improbable que en un país democrático actual, que siga básicamente este modelo policial, se escuche a un representante policial proferir comentarios despectivos contra los homosexuales o los practicantes de religiones minoritarias. Hace no demasiados años los cuerpos policiales podían buscar cientos de pretextos, incluso de manera explícita, para evitar que un homosexual entrara en el servicio de policía en caso de que llegara a su conocimiento su homosexualidad con anterioridad a la realización de las pruebas de acceso. Hoy en día en que la homosexualidad es generalmente aceptada en la sociedad, incluso con personajes relevantes en la vida pública

que la manifiestan abiertamente, con una legislación que reconoce derechos a los homosexuales, una situación semejante sería altamente improbable.

7. La organización policial: una burocracia ejecutiva.

Hemos visto de manera contundente con la declaración de Rabaut de Saint-Étienne, citada en el apartado tercero de este capítulo, que la policía es concebida por este modelo como una organización que ejecuta órdenes. En consecuencia, para facilitar el estricto cumplimiento de estas órdenes, la organización policial suele tener en este modelo un carácter marcadamente centralizado y jerárquico, sin descartar una cierta militarización que puede llegar, aunque no es necesario para la existencia del modelo, a mantener cuerpos de policía con estatuto militar como la *Gendarmerie* en Francia, la *Guardia Civil* en España, los *Carabinieri* y la *Guardia di Finanze* en Italia, la *Guarda Nacional Republicana* en Portugal u otros muchos cuerpos en América Latina (Dammert, 2007). De hecho, el modelo gubernativo es el único de los tres modelos de los que se describen en este trabajo que convive, sin problemas irresolubles, con cuerpos policiales de naturaleza militar. Esta tendencia a la militarización favorece, a imagen de las estructuras del ejército, la existencia de pirámides organizacionales muy altas, con muchas categorías y escalas desde la base a la cima. La estructura de la organización ha de permitir un tránsito rápido, fiel y eficaz de las órdenes desde la cúpula hasta la base, ya que, de otra manera, las legítimas prioridades políticas del Gobierno en materia de seguridad no se verían materializadas en la práctica cotidiana de la policía. Wilson (1968) cuestiona que las directrices políticas acaben influyendo de manera efectiva en el día a día de la policía, más allá de favorecer o perjudicar a personas concretas para satisfacer la voluntad política, situación que entra más claramente en lo que el mismo autor califica de

influencia partidista, no precisamente legítima, que no en el ámbito de la política con mayúsculas.

En todo caso, la policía ha de ser un instrumento de transmisión clara y efectiva de órdenes que ejecuten fidedignamente lo que les viene preceptuado desde arriba. Aunque hemos visto que el trabajo policial presenta unas características que dificultan la aplicación mecánica de mandatos, ya sean de los superiores ya sea de la ley (Loubet del Bayle, 2012), este hecho no afecta al planteamiento teórico del modelo. Esta necesidad de garantizar la predictibilidad de las actuaciones de los agentes de primera línea en coherencia con las órdenes recibidas, facilita la elaboración de los procedimientos normalizados de trabajo. Como se ha visto anteriormente son instrucciones de actuación preconfiguradas para situaciones tipo. También existen en el modelo profesional pero con alguna diferencia conceptual. En el caso del modelo gubernativo se trata de asegurar que los agentes actuarán de la manera establecida por el cuerpo para garantizar el resultado de sus actuaciones, para tener, de alguna manera, un control sobre ellas. Se trata de garantizar que la organización es la cadena de transmisión descrita por los revolucionarios franceses y se limita a aplicar las decisiones tomadas en la cúpula con el beneplácito de las autoridades políticas. En este modelo los procedimientos normalizados podrían ceder, sin demasiadas dificultades, ante órdenes precisas para un caso concreto. En el caso del modelo profesional, aunque también, como se verá, intentará controlar y homogeneizar las actuaciones policiales, el objetivo será más profesional, con una pretendida base *científica*, para orientar al profesional, de la misma manera que los médicos elaboran protocolos de actuación para orientar las prácticas profesionales de acuerdo con los mejores criterios (o los más adecuados) de la profesión.

Los procesos de selección de candidatos a policía habrían estado marcados en un principio por criterios políticos, que procuraban que los miembros de la policía gozaran de una cierta confianza política de las autoridades (Loubet del Bayle 1998; Vollmer 1936). Con el tiempo, debido a la progresiva equiparación de los procesos de selección de la policía con los de

los empleos públicos en general y la paulatina democratización y transparencia de la Administración, habrían mejorado en imparcialidad y habrían dado paso al establecimiento de criterios más objetivos basados en el mérito y la capacidad, que los aproximaría al modelo profesional en este ámbito. De todas maneras, en los modelos de policía gubernativa aún es habitual en nuestros tiempos que un cambio político comporte cambios importantes en numerosos puestos de la cúpula policial, circunstancia que no tendría tantas consecuencias en los otros modelos que se describirán en esta obra. Esto no sucede únicamente en las grandes estructuras nacionales propias de los prototipos de este modelo, sino también a nivel municipal en países que tienen fuerte influencia de este modelo. Por ejemplo, en el caso español es muy frecuente que un cambio de mayoría política en el consistorio municipal (incluso un cambio de alcalde o alcaldesa sin variar la mayoría política) pueda implicar una sustitución del jefe de la policía. Normalmente no implica el final de su relación funcional con la institución porque precisamente se trata de una relación funcional, cosa que impide su despido por parte de la institución, pero sí que deje de ejercer efectivamente las funciones de jefe. En cambio, en otros países con sistemas de contratación pública diferente (los Estados Unidos por ejemplo) sí que podría darse el caso de que el anterior jefe de policía viera rescindida su relación profesional con el municipio¹⁰¹. En el caso europeo los sistemas de función pública constituyen una modulación de la influencia política en los puestos directivos de la policía, ya que, aunque se pueda desplazar de los puestos de máxima responsabilidad a los dirigentes con los que no hay afinidad política, no se puede prescindir de ellos, ya que son personal con una relación permanente con la institución, y, en todo caso, hay que ofrecerles puestos de trabajo alternativos que respeten sus derechos adquiridos, cosa que no acostumbra a ser problemática en las grandes organizaciones pero que sí puede plantear problemas en las de dimensiones más modestas, generando algunas tensiones que pueden llegar a afectar el funcionamiento de la organización. Es importante tener en cuenta que no se trata de una

¹⁰¹ Aunque los Estados Unidos a partir de la revolución conceptual del modelo policial que Vollmer impulsó a principios del siglo XX, se ha intentado distanciar del modelo gubernativo, aún mantiene algunos elementos identificativos del mismo, como, por ejemplo, la dependencia del jefe de policía de la autoridad política. Fundamentalmente a efectos de nombramiento y cese. Otra cosa es que a nivel operacional el jefe de la policía suele tener una autonomía bastante amplia.

problemática exclusiva del modelo gubernativo, que las organizaciones policiales que siguen predominantemente otros modelos también presentan influencias políticas nada menospreciables, sobre todo en los niveles de dirección. Ahora bien, el modelo gubernativo es el que, conceptualmente, estaría llamado a tenerlas de manera más clara.

Los procesos de selección de la policía no habrían sido originariamente sensibles en este modelo a la integración de la diversidad social en la organización, ya que el modelo en sí no lo exige. Es decir el modelo, como reproductor claro y directo de un orden establecido, habría sido reticente, igual que las sociedades en las que están enmarcados, a favorecer el acceso de las mujeres o de las minorías étnicas resultado de la emigración y, por supuesto, de los extranjeros. Pero, una vez más, en el momento que ha habido cambios en el sistema político que han fomentado la incorporación, primero de las mujeres y, posteriormente, de las minorías existentes en la sociedad, las organizaciones policiales han procedido a llevar a cabo las reformas necesarias, no sin reticencias ni rechazos, pero las reformas se han llevado a la práctica y la incorporación de mujeres y minorías se ha hecho efectiva (Behr, 2006; Loftus, 2009), quizás con más éxito en el caso de las mujeres.

Mawby (2008) destaca como características de las organizaciones de lo que él llama modelo continental el tener un gran número de efectivos en comparación básicamente con el modelo anglosajón. No es evidente que ésta haya de ser necesariamente una característica del modelo en sí y no un atributo relacionado con las dinámicas de algunos países europeos que han adoptado, con mayor o menor intensidad, este modelo como, por ejemplo, Francia, Portugal, Italia¹⁰² o España. Es cierto que estos países presentan tasas de policía por habitante superiores a la de otros países europeos. Sin embargo, es muy posible que este hecho se deba a dinámicas sociales diferentes de estos países (un uso más intenso de los espacios públicos) y una inferior interiorización de las conductas prescritas por la normativa. Así, en el

¹⁰² En este país es muy significativo, como una especie de declaración del modelo adoptado, que uno de los cuerpos de policía principales se denomine *Polizia di Stato*. Esta identificación de la policía con el Estado es una de las características fundamentales del modelo.

sur de Europa, debido a razones climáticas, la población utiliza abundantemente los espacios públicos, con presencia sólo disminuida en las horas de máxima insolación en verano o en las horas de madrugada. Si añadimos que se trata de países con una relación con el poder y con la ley que no es de extrema confianza ni de fidelidad, circunstancia que implica una menor inclinación a un cumplimiento voluntario de las normas, se puede pensar en la necesidad de una mayor número de efectivos policiales para garantizar el orden y el cumplimiento de la ley en los espacios públicos, que son desde los orígenes de la policía su objetivo central de intervención. Por ejemplo, si se buscan datos sobre tasas de policía en Alemania, que históricamente ha seguido el modelo de policía gubernativa, se observan diferencias claras con los países de sur de Europa. Así, Alemania se sitúa en aproximadamente 1 policía cada 330 habitantes¹⁰³ (según Lehman y Proll, 2012, 525-528¹⁰⁴, la tasa se situaría en 1 cada 387), mientras que los países del sur se situarían en poco más de 200 (España incluso por debajo de esta cifra¹⁰⁵) y en Turquía en cifras notoriamente más bajas, 1 policía por cada 146 habitantes en el año 2006 (Goldsmith 2009, 35). Existen pues, factores diferentes al tipo de modelo implantado, que pueden influir en el número de efectivos de las organizaciones policiales. De todas maneras, no es descabellado pensar que una policía que no trabaja normalmente en colaboración muy estrecha con la ciudadanía necesite de más efectivos que las que, siguiendo otros modelos, sí buscan, articulan y cuentan con más colaboración ciudadana.

Un ámbito en que sí que se detecta, de manera generalizada, con independencia de la ubicación geográfica y de la predisposición más o menos normativa de la población, un número importante de efectivos es en el de las unidades de orden público, circunstancia que está relacionada con la gran importancia que el modelo otorga a éste ámbito del trabajo policial. En el modelo francés las unidades de orden público constituyen, tanto cuantitativa

¹⁰³ Según datos obtenidos de la oficina federal alemana de estadística el día 25 de marzo de 2014 relativos al año 2012 (<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/156792/umfrage/anzahl-der-polizisten-in-deutschland>).

¹⁰⁴ Citados por Feltes, Marquardt y Schwarz (2013, 7).

¹⁰⁵ Según datos de Eurostat relativos a 2012 consultados el día 25 de marzo de 2014 (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim_plce&lang=en), que registraban un total de 249.907 policías para una población de 46.818.219 habitantes. (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_pjan&lang=en).

como cualitativamente, unidades de referencia. Así, las *Compagnies Républicaines de Sécurité* (CRS) representan un 11,3% del total de efectivos de la *Police Nationale* (Jar, 2000, 32) y la *Gendarmerie Mobile* que es la unidad de la *Gendarmerie Nationale* dedicada al mantenimiento del orden público cuenta con el 17% del total de miembros de la organización (Jar, 2000, 40). Hay que señalar que, en ambos casos, estas unidades también llevan a cabo funciones de apoyo a las actividades ordinarias de mantenimiento de la seguridad ciudadana. En un sentido similar podríamos interpretar las numerosas unidades de la *Bereitschaftspolizei* en Alemania que acostumbran a compartir sede con los centros de formación básica de la policía. También en este caso estas unidades colaboran en funciones de seguridad ciudadana. Ambos supuestos muestran una clara preocupación por el orden público, considerado como gestión de la masa y del incidente, ya que se centran en la creación de unidades especializadas muy numerosas (aunque en Alemania se haya experimentado, en algunos *Länder* una evolución hacia la gestión del orden público¹⁰⁶).

Un aspecto relevante a destacar en relación a la organización policial o el colectivo profesional, es que en este modelo, si existe un código deontológico o algún otro documento relacionado con la ética policial, será normalmente un documento externo, proviniendo de los órganos legislativos en algunos casos o del Gobierno en otros, pero no directamente del cuerpo policial. Es posible, aunque no necesario, que algunos miembros de la organización (sobre todo a nivel directivo) sean llamados a participar en el proceso de redacción, pero el texto no tendrá una aprobación interna, como un documento de los miembros de la organización, del colectivo que se comprometen ante el público a respetar una serie de principios en sus actuaciones. Aquí la organización es concebida como un instrumento de transmisión de las políticas del Gobierno y de aplicación de la ley, con lo que si existe un código de ética ha de venir aprobado por quien sí da instrucciones o directrices (el Gobierno), que es quién ha de comprometerse a no darlas en sentido ilegítimo o, en el marco de la separación de poderes, del legislativo

¹⁰⁶ Vid. conclusiones del proyecto europeo GODIAC, que se pueden consultar en http://polisen.se/PageFiles/321996/GODIAC_BOOKLET_2013_2.pdf.

como un mandato de control hacia un órgano del ejecutivo. En el caso español, el Gobierno estatal siempre ha argumentado que el código deontológico de la policía española se encuentra en el contenido del artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 2 de abril, de fuerzas y cuerpos de seguridad, con lo que lo convierte en un mandato legal en el marco de las relaciones de separación de poderes entre Legislativo y Ejecutivo. En el caso catalán, el único código deontológico, de muy corta vigencia, que ha tenido hasta este momento la *Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra* fue aprobado por una resolución del Consejero de Interior¹⁰⁷. En Alemania no se encuentran códigos de ética, porque se considera que los imperativos propios de un código de ética ya se establecen en la ley y en los reglamentos. En cambio se encuentran *Leitbilder*, que no son códigos de ética, sino declaraciones de principios de las organizaciones policiales. En Francia el Código Deontológico de la *Police Nationale* también fue aprobado por un decreto del Gobierno¹⁰⁸ y ha sido reemplazado muy recientemente (con efectos 1 de enero de 2014) por otro decreto del Gobierno que aprueba el Código Deontológico de la *Police Nationale* y la *Gendarmerie*¹⁰⁹. La creación de la Comisión Nacional de Deontología de la Seguridad fue aprobada por ley del parlamento francés¹¹⁰. Bernard (2003) fundamenta la relevancia formal dada a las normas éticas en el caso francés en el hecho de que en el fondo son una legitimación del Estado mucho más que de la policía, ya que de todas las normas que regulan la actuación de la policía recogen unas cuantas, a las que las constituyen como normas de referencia de la actuación del Estado, cuyo ámbito de intervención por excelencia es la seguridad interior. La aprobación por decretos gubernativos de las normas deontológicas (todavía más si se lleva a cabo por ley, como es el caso de la creación de la Comisión Nacional de Deontología de la Seguridad) las provee de fuerza jurídica, ya que no constituyen normas morales o profesionales que han de regir la actuación adecuada de los policías.

¹⁰⁷ Vid. Resolución IRP/3648/2010, de 12 de noviembre, por la cual se aprueba el Código de ética de la policía de Catalunya (DOGC 5757, de 17 de noviembre de 2010).

¹⁰⁸ Vid. *Décret n° 86-592 du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale*.

¹⁰⁹ Integrado en el libro IV, título 3, capítulo 4 de la parte reglamentaria del Código de la Seguridad Interior (vid. *Décret n° 2013-1113 du 4 décembre 2013 relatif aux dispositions des livres Ier, II, IV et V de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure (Décrets en Conseil d'Etat et décrets simples)*).

¹¹⁰ Vid. la *loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité*.

Obviamente hay unos principios (los del Estado de Derecho) que las inspiran, pero no son, técnicamente, normas morales ni profesionales en sentido estricto sino que forman parte del ordenamiento jurídico del Estado.

El método de trabajo prioritario del modelo gubernativo ha sido históricamente la patrulla policial uniformada que con su presencia en la calle intenta mantener el orden público externo, por sí sola, o con el apoyo de refuerzos o grupos especializados en el caso que sea necesario. Otro objetivo no secundario de la patrulla policial en este modelo es mantener la presencia del Estado de manera visible en todo el territorio. Con el tiempo se experimenta un proceso de especialización paralelo a la evolución de la sociedad y como consecuencias de las exigencias derivadas de la lucha contra la delincuencia, especialmente aquella delincuencia que puede afectar el orden político establecido (terrorismo, crimen organizado), que diversifica un poco más las estructuras de la organización.

La versión francesa del modelo y sus imitadores más próximos, como ya se ha dicho, han dado siempre mucha importancia a las divisiones o unidades de información, (Gleizal, Gatti-Domenach y Journès, 1993; Loubet del Bayle, 2012), que han gozado de un cierto prestigio, constituyendo un destino relevante para aquellos con ambiciones de promoción en el cuerpo. Estas unidades o divisiones, aunque obviamente dedicarán una parte de sus esfuerzos al campo de la delincuencia, no dejarán de dedicar una atención muy especial a los ámbitos más relacionados con el mantenimiento y la supervivencia del sistema político. En los últimos tiempos estos departamentos se han dedicado preferentemente a la delincuencia que presenta más connotaciones políticas como es el terrorismo, los delitos relacionados con el orden público o la criminalidad organizada.

8. Los controles formales y políticos de la policía.

Los controles típicos del sistema serán formales, preferentemente jurisdiccionales. En el marco de la división de poderes, la policía como órgano del Gobierno estará controlada por el poder judicial que supervisará si la aplicación de la ley que la policía lleva a cabo es fiel a los mandatos de ésta, o, por el contrario los infringe. En las versiones más democráticas del modelo gubernativo no es infrecuente observar miembros de los cuerpos policiales que son objeto de condenas, incluso duras, por parte de los jueces y tribunales. Un tema controvertido lo constituye el uso que el Gobierno haga de la prerrogativa de gracia en el caso de policías condenados a penas graves. En los últimos años en España se ha evidenciado una cierta susceptibilidad al detectarse que en un período relativamente breve de tiempo el Gobierno indultaba diversos miembros de cuerpos de policía. Aparte de las consideraciones sobre la justicia o injusticia de estas decisiones, no hay duda de que estos indultos cuestionan claramente una de las bases centrales del modelo gubernativo de policía: la separación de poderes, ya que, en caso de ejercer la prerrogativa de gracia con excesiva frecuencia en el caso de policías, lo que en el fondo está haciendo el Gobierno es anular los efectos del control del poder judicial contra un órgano que, depende y, por tanto, forma parte del Gobierno. Sin duda se trata de una irregularidad en el marco de la separación de poderes.

Los controles políticos en el parlamento (y en los plenos municipales en el caso de policías municipales que sigan este modelo) sobre temas relacionados con las políticas y actuaciones de la policía tendrán también su influencia. Las preguntas, interpelaciones y mociones sobre asuntos relacionados con la policía, pueden tener consecuencias directas y claras sobre las estrategias, tácticas y actuaciones de los cuerpos de policía. Aunque se ha citado que Wilson (1968) afirmaba que las autoridades políticas tienen escasa posibilidad de influir en las actuaciones cotidianas de la policía, esto es cierto a nivel de actuaciones individuales, pero no lo es en el caso de prácticas o de tipos de intervenciones que sean controvertidas a nivel político y que sean objeto de debate en sede parlamentaria, municipal o incluso a nivel de los

medios de comunicación. Así, por ejemplo, el debate político, tanto a nivel parlamentario como en los medios de comunicación, generado en Cataluña sobre la conveniencia o no del uso de pelotas de goma por parte de la brigada móvil de la *Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra* a raíz de las lesiones causadas con este medio a diversos ciudadanos en los últimos años, ha acabado imponiendo, en sede parlamentaria, la prohibición de este tipo de proyectiles en las intervenciones policiales en orden público¹¹¹. La polémica sobre la necesidad tanto de controlar las intervenciones policiales durante los incidentes de orden público como de obtener evidencia sobre los delitos cometidos por los manifestantes violentos ha llevado a anunciar, tanto a la autoridades responsables del Cuerpo Nacional de Policía como a las de la *Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra*, la incorporación al equipamiento personal de los integrantes de las unidades de orden público (o en el de algunos de sus miembros con funciones específicas) de cámaras que registren las intervenciones para que, posteriormente, se puedan analizar las actuaciones de unos y de otros. En la misma dirección, las críticas generadas por las denuncias de malos tratos en las comisarías de policía acabó con la introducción de cámaras en los lugares de los centros de detención en que había interacción entre los agentes de policía y los detenidos para poder evidenciar los presuntos malos tratos tanto en las comisarías de la *Ertzaintza* como de la *Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra*, decisión que, por cierto, ha reducido las denuncias prácticamente a cero. Es decir, el control político en el modelo de policía gubernativa sí puede tener influencia sobre las actuaciones policiales cotidianas consideradas en su conjunto y no es, por tanto, desdeñable.

A nivel interno, la policía establece sus propios controles, las divisiones o servicios de asuntos internos que, frecuentemente, dependen directamente de la autoridad política de la policía¹¹². Puede darse el caso que sea esta unidad

¹¹¹ Aprobada por el Pleno del Parlamento de Cataluña de 18 de diciembre de 2013 con efectos a partir de 30 de abril de 2014 (vid. el *Diari de Sessions* de 18 de diciembre de 2013, Serie P núm. 42, <http://www.parlament.cat/activitat/dspcp/10p042.pdf>).

¹¹² Como establece, por ejemplo, el artículo 1.4 del decreto 415/2011, de 13 de diciembre, de estructura de la función policial de la Dirección General de la Policía para el caso de la división de asuntos internos de la *Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra*. Este artículo establece que la citada división dependen directamente de la Dirección General de la Policía.

interna la que, si en el curso de una investigación detecta que algún miembro de cuerpo ha cometido algún acto que presenta indicios delictivos, remita el caso a los tribunales. No es un hecho que acontezca diariamente pero tampoco es inaudito. El problema de la actividad de estas unidades es, por una parte, que difícilmente son vistas por el público en general como mecanismos de control efectivos y ,por otra parte, que suelen depender de la autoridad política, circunstancia que les resta credibilidad en modelos muy politizados.

En los países o cuerpos en que se sigue este modelo y el sistema político es un sistema más o menos parlamentario es frecuente que exista, como se ha avanzado en el capítulo segundo, algún tipo de institución (con denominaciones diversas, *Defensor del Pueblo*, *Ombudsman*, *Síndic de Greuges* en el caso de Catalunya) que vele por la garantía de los derechos de los ciudadanos en las actuaciones de la Administración, cosa que incluye a la policía. Aunque no se trata de órganos con funciones jurisdiccionales directas, el hecho de que puedan provocar la puesta en marcha de los dos mecanismos formales de control que acabamos de ver (jurisdiccionales e internos) y que tengan capacidad de influir en la opinión política (presentan informes ante el Parlamento que son públicos) facilita que sus criterios puedan ser tenidos en cuenta por los cuerpos policiales en sus actuaciones.

Los controles informales por parte de los ciudadanos no son característicos de este sistema. Esto no significa que los ciudadanos no puedan ejercer ningún tipo de control o influencia en la policía. La existencia de procesos políticos (electorales) casi constantes en los sistemas democráticos, favorece que las autoridades se hagan eco de estados de opinión pública relacionados con la policía y la seguridad que puedan ser relevantes en las decisiones de los electores. Aunque se pueda afirmar que el modelo está originariamente más pensado para controlar a los ciudadanos que para hacerse eco de sus necesidades o ser controlado por ellos, las consecuencias políticas de sus opiniones hacen que el modelo no pueda obviarlos en todos los casos, sobre todo cuando las quejas o la sensación de inseguridad se amplifican y dominan el discurso público. El incremento de la utilización política de la seguridad en las últimas décadas ha servido para que las autoridades

policiales presten más atención a ciertas actitudes o peticiones de la ciudadanía o de sus organizaciones¹¹³.

9. Aportaciones e insuficiencias.

Las grandes aportaciones de este modelo son la asunción de la responsabilidad del uso del poder del Estado para mantener el orden legítimamente establecido, la sumisión de la actividad policial a la ley, con los controles jurisdiccionales correspondientes, y una relación entre la actividad policial y los procesos políticos que facilita la responsabilidad política de las autoridades de seguridad.

Un elemento característico del modelo es que no elude el uso de la fuerza, del poder del Estado, no se avergüenza de ello. Asume perfectamente el postulado *kelseniano* de que el Estado existe para garantizar la seguridad, para evitar que se impongan los más fuertes, utilizando la fuerza para impedir y reprimir los comportamientos antisociales, que serán los proscritos por la ley, (el orden viene teóricamente marcado por lo preceptuado por la ley). En la versión actual del modelo, siguiendo los principios de la Revolución Francesa, la fuerza pública es la garantía de los derechos de los ciudadanos, por lo tanto es plenamente legítimo su uso (Bernard, 2003).

El seguimiento muy formal de la ley puede hacer al modelo muy dependiente del contenido de ésta, pero lo convierte en muy adaptable, ya que en la medida en que los mandatos legales favorezcan los derechos de los ciudadanos y, en general, la justicia a todos los niveles, la policía se adecuará sin necesidad de grandes cambios ni revoluciones. La posibilidad de incorporar

¹¹³ Hay estudios que demuestran que el miedo a la delincuencia influye en muchos comportamientos de las personas, entre ellos en el voto (Echazarra, 2014).

al debate político las problemáticas policiales y de seguridad facilita la discusión pública de las diferentes opciones y su posterior transformación en mandatos normativos que la policía tendrá que seguir, aunque sea de manera matizada por las ordenes gubernativas.

Es cierto que, por otra parte, la centralidad teórica de la ley puede inhibir la intervención policial ante problemas no previstos por la legislación o previstos de manera difusa o poco clara. Al mismo tiempo, una estricta aplicación de la ley puede significar una buena performance según el criterio del sistema, con independencia de que resuelvan los problemas de fondo o los deje ahí, inalterados, de manera que pueda darse el caso que actuaciones perfectamente correctas desde el punto de vista legal no afecten para nada la seguridad de la ciudadanía, dejando inalteradas las inquietudes y los problemas de seguridad de los ciudadanos.

La utilización política en sentido programático (para llevar a cabo políticas de seguridad concretas propuestas en los programas electorales) habría que entender que resulta legítima, que el sistema está pensado precisamente para ello y que es bueno que sea así, ya que favorece la participación en vía representativa. El problema puede radicar en la frecuencia con que los partidos políticos y sus candidatos ofrecen al electorado propuestas en materia de policía y de seguridad que juegan con sus emociones y sentimientos y que no significan contribución alguna a la mejora de la seguridad, ya que su única finalidad es remover los instintos humanos más primarios en beneficio propio (Curbet, 2009). Es el ejemplo muy claro del populismo punitivo descrito en el capítulo primero. Pero el hecho que la policía tenga que seguir los planteamientos que la opciones políticas mayoritarias en las elecciones presentan en su programa electoral, en el marco del respeto al ordenamiento constitucional y legal, entra dentro de las reglas del juego de los sistemas democráticos, no representa una disfuncionalidad del sistema en si mismo. También resulta positivo en un sentido democrático que la gestión de la policía valorada negativamente por la población pueda comportar un castigo electoral

La utilización política de la policía que resulta más problemática es aquella que intenta favorecer o proteger intereses no precisamente públicos de los actores políticos, es decir lo que comúnmente podríamos denominar como actuación partidista o sectaria de la policía. En los países con pocos controles políticos y jurisdiccionales, o en los que éstos no son efectivos, la influencia del Gobierno puede llevar a actuaciones muy discrecionales en las que se aplique la ley sólo a determinadas personas o grupos. En versiones más refinadas, los intereses políticos pueden provocar diversas intensidades en la aplicación de la ley, una discrecionalidad dirigida desde los niveles gubernamentales que pueda favorecer la arbitrariedad y una cierta postergación de las personas y grupos con poca influencia política. De hecho, éste es el gran riesgo de este modelo: la utilización partidista de la policía. En la misma dirección, la relevancia que puede tener el mantenimiento del orden político (o de los intereses de la mayoría gobernante) pueden poner en peligro las garantías de los derechos cuando éstas pongan en peligro finalidades políticas, cuando aparezca una razón de Estado que lo justifique. Los derechos siempre acaban siendo perjudicados en estas coyunturas.

La estabilidad de los jefes y mandos superiores de la policía puede depender exageradamente de la autoridad política, circunstancia que puede favorecer el seguimiento *ciego* de las órdenes, sin tener en consideración su legalidad, con tal de no perjudicar la carrera profesional de los integrantes de las escalas superiores de la organización policial. Es cierto que el modelo requiere jefes y mandos superiores que no entorpezcan los legítimos (y legales) intereses políticos de la mayoría, explicitados en muchos casos en los programas electorales. Ahora bien, en estados con controles políticos y jurisdiccionales deficientes la debida obediencia a las órdenes de las autoridades políticas puede ser tan mecánica y literal que puede poner en peligro la seguridad (los derechos) de los ciudadanos.

La escasez de mecanismos informales de relación entre la policía y la ciudadanía, fiándolo todo a los controles jurisdiccionales o políticos, dificulta que los ciudadanos puedan pronunciarse e influir sobre las prioridades y las intervenciones policiales concretas. La posibilidad de presionar políticamente

no está al alcance de todos los ciudadanos ni se da en todos los supuestos, por lo que no ha de considerarse como una vía habitual de relación. Como normalmente unos actores tendrán más posibilidades que otros de presionar políticamente es muy posible que los planteamientos de éstos sean más tenidos en cuenta.

El control de legalidad no permite controlar la calidad del servicio de policía. Es cierto que el control jurisdiccional también modula e influye en las actuaciones de la policía en el sentido de que los policías intentan evitar o justificar adecuadamente aquellas conductas que puedan ser objeto de denuncia y sanción penal. Ahora bien, sólo muy colateral u ocasionalmente este control influye en la decisión de las prioridades concretas que ha de seguir la policía en los diferentes barrios y ciudades a corto, medio y largo plazo. Los controles jurisdicciones acostumbran a significar procesos largos, complicados y caros, por lo que se producen excepcionalmente, cuando el daño sufrido por los afectados sea grave, material o psicológicamente, y difícilmente servirán para monitorizar las actividades policiales en ámbitos espaciales y temporales concretos. Son controles irrenunciables, como lo es el Estado de Derecho en nuestras sociedades democráticas, pero no puede ser el único mecanismo que defina la responsabilidad, en el sentido mas amplio de *accountability*, de la policía. Así, que el número de policías procesados y condenados en sede penal sea alto no significa necesariamente que las necesidades de los ciudadanos sean suficientemente atendidas ni que los ciudadanos puedan modificar las estrategias policiales.

La inmensa mayoría de las actuaciones de la policía que pueden disgustar a los ciudadanos no constituyen tipos penales, en muchos casos ni tan sólo ilegalidades. Si los ciudadanos sólo pueden recurrir a la denuncia penal o administrativa, nunca podrán lograr modificarlas. Una de las fuentes tradicionales de queja en relación a la policía ha sido el trato dado a los ciudadanos cuando interaccionan con la policía, bien sea para presentar una denuncia, bien porque son requeridos por la policía con motivo de un control de tráfico o una identificación en la vía pública. En la mayoría de supuestos no estaremos ante conductas policiales que sean susceptibles de denuncia penal,

ni tan sólo administrativa. Una actitud negativa hacia el ciudadano no constituye en sí misma y en todos los casos una infracción administrativa o penal. Son necesarios, pues, otro tipo de controles, otro tipo de espacios donde la policía y los ciudadanos puedan llegar a puntos de encuentro razonables en este ámbito. Por supuesto, los controles penales y administrativos deben mantenerse, pero no pueden ser considerados como el mecanismo fundamental de control y responsabilidad de la policía porque su alcance es muy limitado.

En resumen, se trata de un modelo que tiende a ser reactivo, vigilante y excesivamente obsesionado con el mantenimiento del sistema político pero que puede ser más proactivo y próximo en sistemas con una alta salud democrática, con unos ciudadanos muy organizados políticamente. Es decir, en sistemas en que los mecanismos democráticos de control funcionan y la cultura política democrática está asentada puede funcionar incluso de manera muy garantista. Todo depende del sistema político. Ésta es de hecho, la gran virtud y el gran riesgo de este modelo: su enorme dependencia de las bondades y defectos del sistema político.

CAPÍTULO CUARTO

EL MODELO PROFESIONAL

1. Orígenes. Vollmer como gran impulsor.

Se suele ubicar el nacimiento del modelo profesional en la primera mitad del siglo XX en los Estados Unidos de América alrededor de la trayectoria profesional y académica de August Vollmer (Medina, 2011), jefe de la Policía de Berkeley entre los años 1905 y 1932 con algún intervalo de ausencia para desarrollar el mismo puesto en la Policía de Los Angeles (1923-24). Vollmer fue un activo promotor de este modelo, conceptuándolo y difundiendo a través de numerosos artículos, conferencias y publicaciones entre las cuáles figura con una posición predominante *The Police and Modern Society*, publicado en su primera edición en el año 1936. Es importante tener presente, de todas maneras, que este modelo, así como muchos de sus postulados han sido y son utilizados y promovidos en distintos contextos. Así, por ejemplo, en el momento de la creación de la Policía Metropolitana de Londres en el primer tercio del siglo XIX, Peel y su equipo de colaboradores argumentaron también, para disipar las dudas y superar las resistencias que su proyecto de crear una policía pública dependiente del Home Office suscitaba, que se trataría de una policía nueva y profesional, en el sentido de que se seguirían unos procesos de selección objetivos, en que se exigirían las capacidades profesionales necesarias para los candidatos, que se les dotaría de la formación suficiente, y que no seguirían instrucciones políticas sino que aplicarían la ley de una manera objetiva (Reiner, 2000). De la misma manera, con el desarrollo y consolidación de las nuevas realidades urbanas durante el siglo XIX en muchos otros países se pone sobre la mesa la necesidad de crear, promover una policía profesional para que pueda hacer frente a los nuevos retos que las nuevas sociedades que plantean, notablemente más complejos que las antiguas comunidades rurales. Se trata de un proceso generalizado que favorece la creación de nuevos cuerpos de policía y de una creciente mejora de

la formación y especialización de sus efectivos con alusiones explícitas a la idea de profesionalidad para hacer referencia a personas que actúan en función de un saber y unos procedimientos específicos que son considerados los más idóneos para garantizar la seguridad de los ciudadanos. De hecho, incluso la reconversión de parte de la formación policial en Alemania (de toda ella en el caso de algunos *Länder*) en formación profesional equiparada al nivel universitario, con la creación de las *Fachhochschule für Polizei*, que se produce en los últimos décadas del siglo XX (Vid. Groß, Frevel y Dams, 2008) va exactamente en esta dirección: consolidar la idea de la policía como una profesión con personal formado al máximo nivel técnico para hacer frente a los retos de la seguridad de la misma manera que otras profesiones proveen los servicios necesarios para mantener buenos niveles de salud o de educación. El dominio de conocimientos y técnicas dota de una aureola de capacidad y de neutralidad que pretende reforzar a la policía (Bertaccini, 2009), buscando distancia de la influencia de los procesos políticos (Klockars, 2005a).

En cualquier caso, para tratar en profundidad los postulados del modelo profesional de policía hay que referirse con algún detenimiento la obra del Vollmer¹¹⁴, ya que, sin ningún lugar a dudas, ha sido quién ha contribuido de manera más profusa y relevante a su configuración teórica, llevando, además, a la práctica sus postulados. Por esta razón, aunque este trabajo no pretende glosar la figura de un personaje o autor concreto, sino ofrecer una definición conceptual lo más precisa posible de la construcción teórica de los diversos modelos policiales, es necesario dedicar algún espacio a referir, aunque sea brevemente, la obra y las aportaciones de Vollmer para entender mejor los planteamientos del modelo profesional de policía, aunque algunas de las versiones prácticas del modelo obviarán, como se verá, algunos de sus postulados, para centrarse, frecuentemente, en los aspectos más corporativos.

¹¹⁴ Un estudio muy detallado de la vida y obra de August Vollmer lo encontramos en la tesis doctoral de Gene E. Carte con el título *August Vollmer and the origins of Police Professionalism*, presentada en la Facultad de Criminología de la Universidad de California el mes de octubre de 1972. Se puede consultar y descargar en la web del National Criminal Justice Reference Service (<https://www.ncjrs.gov/App/publications/Abstract.aspx?id=68880>).

Para entender el contexto que lleva a Vollmer, y a muchos de sus colegas de la época que siguieron sus postulados (entre los que hay que destacar, entre otros, a Arthur Niederhoffer, William Parker y O.W. Wilson¹¹⁵), a plantearse la necesidad de reinventar la policía hay que situarse en el momento histórico en que se construye el modelo. A principios del siglo XX, en los Estados Unidos de América la Administración, sobretodo la local, y, muy especialmente, la policía se encuentran muy influenciadas (y utilizadas) por las autoridades políticas y los escándalos de corrupción son muy frecuentes (Carte, 1972). Seguramente en aquella época no eran los Estados Unidos el único escenario en que se daba esta situación, pero en ellos el problema había adquirido dimensiones de problema político de primer nivel, que había generado movimientos populares de reforma del modelo de administración local que pretendían introducir mecanismos que aseguraran un servicio público más imparcial, libre de las influencias políticas partidistas o personalistas. En este escenario la policía era de los servicios que quedaban peor parados, ya que era donde los responsables políticos más intervenían para repartir favores o para evitarse problemas. Un sector especialmente sensible a estas corruptelas era el ámbito de la *policía del vicio*, es decir las actuaciones policiales que controlaban el cumplimiento de la normativa relativa al juego ilegal, la prostitución, el consumo de drogas o de bebidas alcohólicas y otras actividades de naturaleza similar. En estos ámbitos las influencias políticas y las arbitrariedades eran conocidas y notorias y la policía no gozaba de ningún tipo de respeto público (Carte, 1972; Vollmer, 1936; Wilson, 1968). Estas influencias y corruptelas, de todas maneras, se extendían a otros ámbitos de la actividad policial.

Esta realidad situaba a la policía en una posición muy vulnerable, sin ningún contenido profesional propio y autónomo, ya que estaba a la merced de la voluntad política de turno que podía variar extremadamente, y colocaba a los empleados policiales a merced de un *spoils system* en su versión más extrema (podían ser despedidos sin ningún reparo en caso de que no se acomodaran a los deseos de la autoridad política de turno). A los ojos del público los presentaba como unos sicarios en manos de las veleidades de los

¹¹⁵ Vid. Cox, McCamey y Scaramella (2014, 24).

responsables políticos. Este hecho condicionaba enormemente la capacidad de los cuerpos policiales de luchar contra la delincuencia o garantizar la seguridad de la ciudadanía, pues, por una parte, la prioridad pública no era la formación de los agentes ni la provisión de los recursos necesarios para combatir de manera efectiva la delincuencia y asegurar la seguridad de la población, y, por otra, no gozaban de ninguna confianza del público, cosa que dificultaba enormemente su colaboración. Cuando circunstancias similares se den en otros países, los responsables de los cuerpos policiales tenderán a defender los postulados de este modelo para salvaguardarse de las presiones políticas externas y recuperar la credibilidad. Así, por ejemplo, un proceso similar se experimentó en Colombia, donde la policía fue utilizada sin disimulos en la lucha política hasta el período conocido como del Frente Nacional (1958-1974). Hasta aquellas fechas la policía entraba en el juego político hasta el punto que los miembros del cuerpo eran contratados o despedidos en función de su afinidad política. En el período señalado un pacto entre los dos grandes partidos del país, el liberal y el conservador, permitió iniciar un proceso de profesionalización que mejoró notablemente la estabilidad y el prestigio de la policía (Ruiz Vásquez, 2012). Se encuentra también una cierta tendencia a defender la profesionalización en el sentido propugnado por este modelo en países que vienen de regímenes autoritarios con una policía muy influenciada por el poder político, como fue el caso de España y Portugal en los años setenta del siglo XX o los países del este de Europa a finales del mismo siglo (Loubet del Bayle, 2012).

Bertaccini (2011) trae a colación una coyuntura más estructural, dando relevancia al hecho de que la reforma que tiene lugar en los Estados Unidos de la mano de Vollmer, se produce en el tránsito del Estado Liberal al Estado Social, circunstancia que implica que las relaciones entre los poderes y los actores públicos sufran los correspondientes reajustes. Este criterio, el del cambio de forma de Estado, también sería aplicable, con algunos matices, a la situación de los países del sur y del este de Europa en la segunda mitad del siglo pasado. Esta transformación requeriría un nuevo rol para la policía, alejado del que había desempeñado hasta ese momento. No se entrará, sin embargo, en este trabajo a valorar la concreta afirmación de Bertaccini en el

sentido de si los principios del modelo profesional se adecuan bien con los del Estado Social, cuestión que está lejos de ser pacífica y evidente (al menos para quién suscribe estas páginas).

Vollmer entiende desde el primer momento que hay que construir una profesión policial, que la dote de las bases científicas, del conocimiento necesario para ganarse el respeto y la independencia tanto de las autoridades políticas como de la ciudadanía. Con esta finalidad Vollmer cree que hay que llevar a cabo una actuación decidida en diversos ámbitos (Carte, 1972; Trojanowicz y Bucqueroux, 1990):

- a) En el ámbito del personal. Los conocimientos, habilidades y la actitud del personal ha de llegar, si es posible, a la excelencia. En consecuencia, es necesaria la introducción de procedimientos objetivos de selección, la exigencia de altos niveles de formación para los agentes, la búsqueda de licenciados universitarios que deseen incorporarse al servicio de policía, facilitar que los agentes sin graduación universitaria la adquieran, que los profesionales se especialicen cuánto más mejor. Vollmer (1936) muestra la importancia de la formación especializada en ámbitos como el orden público, el tráfico y la problemática relacionada con los menores infractores. En coherencia con estos planteamientos, Berkeley puso en marcha muy tempranamente una escuela de policía que fue pionera en su época tanto por la calidad de sus programas como por la incorporación de *científicos* no policiales en sus actividades. Asimismo estableció procedimientos objetivos de selección centrados en las capacidades de los candidatos.

- b) En el ámbito de los procedimientos y recursos. Es necesario elaborar instrumentos que proporcionen un mejor conocimiento (científico) de la realidad, que sirvan para facilitar el diseño de procedimientos de actuación que sean más efectivos. Asimismo habrá que aprovechar todas las ventajas que los avances tecnológicos ofrecen para mejorar el trabajo policial. En este ámbito el Departamento de Policía de Berkeley se convirtió en pionero en todo el país. Fue el primero en elaborar y trabajar la idea del *modus operandi* de los delincuentes en las diversas tipologías delictivas, cosa que

favoreció la prevención e investigación de los delitos, así como la identificación y la detención de sus actores. También creó los primeros registros de datos de delincuentes gestionados de manera centralizada, que permitía inmediatamente comprobar si algún detenido o persona sospechosa tenía algún antecedente o estaba buscado por alguna causa, así como uno de los primeros sistemas de recogida de huellas dactilares. La Policía de Berkeley fue también uno de los primeros servicios policiales en utilizar el polígrafo, conocido vulgarmente como el detector de mentiras, tan utilizado en los Estados Unidos hasta épocas muy recientes (Carte, 1972). Aunque en Europa nunca se ha tomado demasiado en serio este instrumento utilizado en el interrogatorio de sospechosos, en los Estados Unidos ha gozado de mucho predicamento hasta hace muy poco en que las evidencias de su escasa fiabilidad lo han expulsado prácticamente de la práctica policial. Berkeley fue también un departamento pionero en el uso de bicicletas, primero, y, posteriormente, de motocicletas y otros vehículos a motor para las patrullas policiales. La radio también fue incorporada muy tempranamente en los operativos policiales. La colaboración de psiquiatras y psicólogos con el departamento de policía se convirtió en algo habitual, tanto en sus actividades formativas como en sus actividades cotidianas. Para dar una idea del papel de la Policía de Berkeley en este ámbito hay que recordar que Hoover, cuando ponía en marcha el, en aquellos momentos, nuevo *Federal Bureau of Investigation* (FBI) fue a visitar a la Policía de Berkeley para informarse de todo el conocimiento y las técnicas generadas y utilizadas por ella y se entrevistó personalmente con Vollmer. Incluso el que posteriormente sería Presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, Earl Warren, en sus tiempos de fiscal en California, colaboró con Vollmer en algunas campañas contra determinados tipos de delincuencia (Carte, 1972).

- c) Una mayor exigencia ética y de respeto por la ley. La policía tenía que tener un nivel ético del máximo nivel. Esto quería decir que la moral de los agentes tenía que ser intachable, que no tenían que llevar a cabo ninguna actividad que pudiera condicionar sus intervenciones profesionales. Así, por ejemplo, las *gratuidades* (aceptar un café, una bebida o cualquier otro

regalo del propietario de un establecimiento o negocio) estaban totalmente prohibidas en todos los casos¹¹⁶. Su respeto por la ley tenía que ser máximo, no haciendo excepciones en su cumplimiento en función de la persona afectada por su aplicación y los obsequios e invitaciones eran un riesgo inasumible por la organización. Este principio afectaba tanto a la autoridad de la policía como a los ciudadanos. Es decir el agente de policía preconizado por Vollmer (y que intentó poner en práctica realmente en Berkeley) no tenía que ceder a las presiones de nadie, porque en el cumplimiento igual de la ley estaba la garantía de su independencia de los políticos y del respeto de la ciudadanía. Esta elevación del respeto y aplicación de la ley a los altares de la intervención policial significa que la policía se ha de centrar en la desviación, es decir, en aquello que la ley considera como ilegítimo y, por tanto, queda tipificado como infracción, más concretamente (y preferentemente) como delito.

Todos estos planteamientos implicaban un incremento del estatus y del prestigio social de la profesión de policía. Necesariamente tenía que comportar un incremento salarial y, en general, unas mejores condiciones de trabajo y de estatus profesional (circunstancia que también se había dado con la creación de la Policía Metropolitana de Londres casi un siglo antes –Reiner, 2000). Vollmer se convirtió, en coherencia con sus postulados, en el máximo defensor de estas reivindicaciones y tuvo, en general, un éxito considerable en su consecución. Como el modelo de Berkeley fue ampliamente difundido en el país, también promovió una mejora general de las condiciones de trabajo de los agentes de policía, cosa que facilitó su aceptación entre los miembros de la profesión. Fue éste un factor muy relevante en la expansión del modelo. Así, como acertadamente explica Carte (1972), las condiciones laborales de los agentes de policía eran muy precarias e inestables en la época hasta el punto que se había generado un movimiento reivindicativo del derecho a la sindicación y a la negociación colectiva para los agentes de policía. Se había incluso solicitado la admisión de algunos de estos colectivos en la *Federation of American Labor*. Especial repercusión tuvo la reivindicación de los agentes de

¹¹⁶ Sobre las gratuidades vid. Guillén (2012, 77 y 78) y Kleinig (1996, 163 y ss.).

la Policía de Boston, que en el año 1919 (cuando la *Federation*, después de sus reticencias de años atrás, había admitido ya miembros de 33 policías municipales) solicitaron, a través de una organización fraternal (*Boston Social Club*) su ingreso, que fue admitido rápidamente. La reacción del *Police Commisioner* fue sancionar a 19 de los agentes que habían asistido a la asamblea en que se decidió solicitar la adhesión a la federación de sindicatos. El conflicto degeneró hasta la convocatoria de una huelga por parte de los agentes que acabó con la intervención de la guardia estatal, que entró en las dependencias de la policía local, deteniendo y golpeando a sus miembros, un número importante de los cuáles resultaron expulsados del cuerpo (Carte, 1972, 42). La crudeza del conflicto desprestigió al movimiento sindical de la policía a los ojos del público, con lo que sus legítimas reivindicaciones tuvieron que buscar otros canales para intentar conseguir sus objetivos.

En este escenario, el modelo profesional impulsado por Vollmer significaba una gran oportunidad para los profesionales de la policía, ya que gozaba de un cierto prestigio público y significaba un incremento del reconocimiento profesional de la policía. Por otra parte, para los poderes públicos, siempre temerosos de que la sindicación de los policías los acabara acercando a los sindicatos generalistas o de clase y pudiera plantear dificultades a la hora de reprimir o contener manifestaciones o reivindicaciones de aquéllos (Guillén, 2012), también era mucho más aceptable la canalización de las reivindicaciones laborales de los profesionales de la policía a través de este nuevo modelo que no cuestionaba los valores y los principios del sistema político, a diferencia de lo que, frecuentemente, sí hacían los sindicatos generalistas o de clase (aunque hay que recordar que el sindicalismo de clase en los Estados Unidos ha presentado características y dinámicas diferenciadas del sindicalismo europeo).

Una vez repasadas, a grandes rasgos, tanto la trayectoria de August Vollmer como las circunstancias en que se produjo, es necesario centrarnos en los grandes postulados del modelo profesional, algunos ya acabados de esbozar, aunque resultará inevitable volver a recurrir a referencias concretas de la obra de Vollmer. Este modelo parte de la consideración de la policía como

una profesión más, igual que la medicina, la enseñanza, la arquitectura o las diversas ingenierías (Klockars, 2005a; Guillén, 2012) y, a partir de esta idea básica, elabora unos principios a seguir y a respetar por toda organización policial y su entorno.

2. El saber profesional como fundamento del modelo.

Las profesiones a las que el modelo intenta asimilarse (médicos, enseñantes, abogados o arquitectos), están basadas en saberes científicos, contrastados e indiscutidos. Es fundamental, pues, para hacer creíble el modelo, dotar a la profesión de un saber elaborado con metodologías aceptadas comúnmente como científicas. El objetivo es obtener autoridad a través del conocimiento (Ericson y Haggerty, 1997). Hay diversas formas de obtener autoridad (Kleinig, 1996, 18 y 19). Una de ellas es que la gente, el público, sea consciente que una persona u organización posee una fuerza que por sus características de facto o institucionales es irresistible. Otra sería a través del contrato social, es decir alguien tiene autoridad porque los ciudadanos se la han atribuido. Finalmente existe la autoridad que proporciona un conocimiento específico, diferente y superior al del común de los mortales en ámbitos determinados. El público tiende a aceptar las decisiones de aquellos que muestran un conocimiento profundo, superior a la media, de determinadas materias o problemáticas. Pues bien, aunque la policía no es ajena a las dos primeras fuentes de autoridad (y el modelo profesional no las rechaza absolutamente), el modelo se centra en esta última como fuente de autoridad. La población debe seguir las instrucciones de la policía debido a su mayor conocimiento sobre la seguridad y la delincuencia así como sobre como proceder ante todos los incidentes y situaciones que están relacionados con estos ámbitos. Es por ello relevante:

- Sistematizar las experiencias, analizarlas y sacar conclusiones para futuras aplicaciones. En este sentido se ha mencionado ya como Vollmer y su departamento, entre otras innovaciones, desarrollaron el concepto de *modus operandi* y centralizaron los ficheros de delincuentes.
- Buscar nuevas técnicas e instrumentos que sirvan a la finalidad perseguida por el grupo profesional (la mejora y el mantenimiento de la seguridad en este caso), como llevó a cabo Berkeley desarrollando, incorporando y aplicando diversas técnicas criminalísticas.
- Aprovechar los conocimientos de las ciencias y disciplinas preexistentes que pueden contribuir a la mejor comprensión del ámbito de actuación de la nueva profesión así como a articular respuestas adecuadas. En el caso de la policía, las aportaciones de la criminología, sociología, psicología, la psiquiatría o la geografía podrán tener influencias notables. Hay que matizar que las versiones operativas más radicales del modelo profesional exigirían que la incorporación de conocimientos provenientes de ciencias *no policiales* las llevaran a cabo miembros pertenecientes a la profesión, que serían, según esta perspectiva, los únicos que entenderían la contribución que podrían hacer a las actividades policiales. Los científicos no policiales, al no conocer la realidad operativa de la policía, no estarían capacitados para adaptar los conocimientos de sus respectivas disciplinas a la realidad policial. No era, obviamente, el planteamiento de Vollmer, ya que él promovió la incorporación en el Cuerpo de Policía de Berkeley de graduados en diversas disciplinas científicas así como su participación en actividades formativas. Por ejemplo, Vollmer, propone que para un estudio adecuado de las problemáticas del tráfico hay que contratar ingenieros que lleven a cabo análisis que escapan las posibilidades de la policía (Vollmer, 1936). Pero esta consideración de la necesidad de que los que aporten los conocimientos de otras disciplina hayan de ser policías sí es una interpretación del modelo que, aunque nadie ha teorizado, se encuentra con frecuencia en la práctica, la promoción del *sociólogo policía*, del *psicólogo policía* o del *geógrafo policía*. Es decir, la idea de la extrema especificidad del conocimiento profesional de la policía lleva a algunos cuerpos de policía

a sólo incorporar experiencias de otras disciplinas si esta incorporación la lleva a cabo personal con una experiencia profesional en la policía que, previamente o posteriormente, ha completado estudios en la disciplina de que se trate. De todas maneras, esta perspectiva, si seguimos a los partidarios del concepto clásico de cultura policial, sería propia no únicamente del modelo profesional sino de todos los modelos, ya que formaría parte de la cultura profesional de la policía en general, que como se ha visto en el primer apartado del capítulo segundo promovería la endogamia y el aislacionismo del colectivo profesional. En cualquier caso, desde el punto de vista conceptual es un reflejo de una interpretación radical (y, posiblemente, equivocada) del modelo profesional, al menos del originario conceptualizado por Vollmer.

- Incorporar todos los avances tecnológicos en el *know-how* de la disciplina (Medina, 2011). En este sentido, en nuestros días esto implicaría una amplia incorporación, por ejemplo, de todas las tecnologías de la información y de la comunicación, los sistemas de información geográfica (GIS) o de posicionamiento global (GPS), los análisis de ADN y de otras sustancias, tejidos o lo que fuera necesario. El sistema de recogida de datos territorialmente referenciados en tiempo real promovido e implantado durante su primer período como jefe de la Policía de Nueva York por Will Bratton, el muy conocido COMPSTAT (Moore, 2011) constituye un muy buen ejemplo, así como la mucho más reciente aplicación *Predictive Policing*¹¹⁷, aún de utilidad no contrastada. El modelo también sería partidario de la incorporación de todo tipo de nuevas armas no letales que puedan ser utilizadas por la policía, como por ejemplo los aerosoles de pimienta o las pistolas *Taser*¹¹⁸. Cuanto mejor equipados estén los profesionales mejor podrán llevar a cabo su labor.
- Desarrollar indicadores que muestren de manera fehaciente el buen o mal funcionamiento del servicio o del grupo profesional, aunque, como se verá

¹¹⁷ Vid. www.predpol.com.

¹¹⁸ Sobre las armas no letales a disposición de la policía, vid. Kuhns, J.B. y Knudsson, J. (eds.) (2010).

más adelante, estos indicadores estarán frecuentemente orientados internamente, a comprobar el buen funcionamiento de la organización. Por ejemplo, instrumentos como el Cuadro de Mando Integral (*Basic Score Card*, *BSC* en su versión original inglesa) y similares se convierten en instrumentos necesarios del sistema. Los mandos y responsables policiales han de estar avezados en las más modernas técnicas e instrumentos de la gestión o, para utilizar terminología anglosajona al uso, del *management*. Será por ello necesario que visiten asiduamente las escuelas de negocios y de directivos empresariales.

Una vez todo este saber está suficientemente construido, consolidado y respetado se convierte en el elemento de referencia y de legitimación del profesional, el que lo convierte en la única persona capaz de decidir sobre los ámbitos materiales propios de la policía. Para la adquisición de este saber es muy importante una buena y objetiva organización de los procedimientos de acceso y de formación (tanto inicial como continuada y para la promoción y la especialización). Concretamente es importante que:

- a) El proceso de selección sea objetivo y se atienda a los conocimientos y habilidades necesarios para el desempeño de las funciones propias de la policía tal como las entiende el modelo (básicamente la lucha contra la delincuencia en las interpretaciones más estrictas). Una alta capacidad intelectual ha de ser requerida también, ya que la complejidad de las tareas policiales la hacen recomendable (al menos en el modelo ideal de Vollmer). Cualquier otro criterio resulta pernicioso y debe ser descartado.
- b) La formación debe proveer con todo el saber necesario para estar en condiciones de decidir e intervenir en ámbitos profesionales. Aunque en el modelo de Vollmer la participación de profesionales o expertos diferentes de los policiales en el proceso de formación era habitual (forenses, psiquiatras, psicólogos), los modelos profesionales más radicales la excluyen o la reducen a la mínima expresión por considerarlos desconocedores de la práctica policial y, por tanto, incapaces de darles a sus conocimientos una aplicación policial práctica, tal como se ha explicado unos párrafos más

arriba a la hora de tratar como el modelo profesional incorpora conocimientos de otras disciplinas. Hay que decir, además, que este planteamiento según el cuál la inmensa mayoría de los docentes en las escuelas y academias de la policía han de ser profesionales de la materia afecta también los procesos formativos incluso de países que siguen, formalmente o predominantemente, otros modelos de policía.

- c) La especialización ha de ser tan alta como sea posible. Al considerarse la policía una actividad científica, las intervenciones y operaciones policiales serán tanto mejores cuánto los actores policiales más conocimientos exactos y detallados tengan sobre cada problemática a la que han de hacer frente (Medina, 2011). En una aplicación consistente de este modelo la multiplicación de especialidades no se considera una perversión sino una virtud. Por ello la formación en la especialización adquiere una gran relevancia.

Este proceso de reclutamiento y formación es importante porque proporciona a sus destinatarios el elemento significativo, distintivo y legitimador, el saber. Una vez se adquiere un grado suficiente de saber se está en condiciones de actuar de manera correcta en las materias propias de la policía, alejando cualquier influencia de aquellos que no lo poseen, sean autoridades públicas o ciudadanos. No es posible transigir en este punto si no se quieren obtener resultados indeseados, ya que aquellos que no tienen el saber necesario no pueden llevar a cabo los diagnósticos ni las intervenciones necesarias para resolver los respectivos problemas. Si existe un grupo de ciudadanos muy inquietos por la seguridad en su barrio, pero la policía, a partir de su superior conocimiento de la materia, diagnostica que el barrio es suficientemente seguro, no hay que llevar a cabo ningún tipo de intervención policial. No se trata, a los ojos de este modelo, de una situación diferente a la de un médico al que se le presenta un paciente convencido de que tiene un tumor maligno en el aparato digestivo y las pruebas constatan que sufre una simple gastroenteritis. Obviamente el médico no procederá a intervenir al paciente para extirpar el supuesto tumor ni a prescribir un tratamiento de quimioterapia, sino aquel tratamiento que resulta adecuado, según los protocolos vigentes, para la

gastroenteritis. Éste es, explicado de manera gráfica y ejemplificativa, el planteamiento del modelo profesional.

3. La aplicación estricta de la ley como requisito formalmente ineludible.

La ley también juega un papel formalmente crucial en este modelo, sobre todo por la coyuntura histórica en que aparece y porque siempre estamos hablando de modelos de policía en estados democráticos, en estados que se rigen por los principios propios del Estado de Derecho. Por ello, si se ha repetido hasta la saciedad que la policía tiene numerosas potestades que implican una limitación de los derechos de los ciudadanos, que pueden llegar incluso, en determinadas circunstancias y cumpliendo unos requisitos concretos al uso (incluso con consecuencias letales) de la fuerza, no puede plantearse un saber policial al margen del estricto cumplimiento de la ley, entendida en sentido amplio, incluyendo obviamente los preceptos constitucionales. De hecho, este es el elemento de legitimación política del modelo. Wilson (1968) y después Jar (2000) siguiendo la clasificación de Wilson, lo califican como modelo o estilo legalista¹¹⁹. Es decir, consideran que la característica más destacada del modelo es su apego a la legalidad, distanciándose de la amplia discrecionalidad en las actuaciones policiales que había llevado a la policía a ser muy cuestionada por su arbitrariedad y manipulación política en los años anteriores a la aparición del paradigma profesional.

La legitimación profesional vendría dada por el saber, por el conocimiento, pero aquello que legitima políticamente a la policía delante de las

¹¹⁹ En cambio, Ponsaers (2001), aunque él también considera la existencia de un modelo legalista, parece identificar más el modelo preconizado por Vollmer con el que él denomina *militar-burocrático*.

autoridades y los ciudadanos y que le garantiza su independencia de influencias torticeras es su escrupuloso respeto del ordenamiento jurídico democráticamente elaborado (Bertaccini, 2011). Es un instrumento para resistir la presión política. Otra cosa es que en las aplicaciones prácticas del modelo haya profesionales que, aún estando de acuerdo con los parámetros generales del mismo, sientan la legislación (o algunos de sus mandatos) como un obstáculo, como una cortapisa que les impide llevar a cabo de manera adecuada su misión, que no es otra que la lucha contra la delincuencia, contra los delincuentes. No se descubre ningún secreto al afirmar que hay miembros del colectivo policial partidarios de este modelo que consideran legítimo incumplir preceptos legales si se hace por una finalidad justa como es la aprehensión de un delincuente (Fekjaer, Petersson y Thomasson, 2014). El aspecto profesional, la finalidad perseguida, pasa a veces por delante de la ley. El caso queda muy bien ejemplificado en la película *Dirty Harry*, producida por la Warner Brothers en los años setenta del siglo pasado (Klockars, 2005b¹²⁰). Resulta bastante claro que el protagonista, el inspector Harry Callaham, muestra, en general, pautas de conducta propias del modelo profesional, pero le cuesta entender que las garantías legales del procedimiento de investigación penal haya que mantenerlas en el caso de delincuentes extremadamente brutales y malvados. No es un fenómeno extraño en la policía, es lo que algunos autores califican como una corrupción con una causa noble (Cooper, 2012) o *dirty means for a good end* (Klockars, 2005b, 582). Pues bien, aunque sea cierto que muchos agentes que defenderían a grandes rasgos el modelo profesional compartirían con Callaham su desprecio por las garantías legales en ciertos casos, considerando la eficacia contra el mal una noble causa para no respetar la ley, no forma parte de la construcción teórica, elaborada básicamente por Vollmer, que sustenta el modelo profesional.

Sin embargo, es cierto que el mismo Vollmer (1936), contradiciendo su postura inicial, tajante en relación al respeto a la legalidad, también desliza críticas abiertas a la manera en que los delincuentes y sus abogados utilizan la ley para evitar la acción de la justicia. A pesar de estas incoherencias y dudas a

¹²⁰ Citado por Guillén (2012, 75).

la hora de llevar el principio de legalidad hasta sus últimas consecuencias, hay que insistir en que en el *saber* que constituye al policía como tal hay que incluir la actuación conforme y de acuerdo con la ley (Guillén, 2012). De otra manera el modelo es inviable en un estado democrático. Después, si en la práctica la ley es una norma realmente operacional o se convierte simplemente en un recurso para justificar lo que realmente ya se ha llevado a cabo, para cubrirse las espaldas (lo que, como se ha citado, Reiner, 2000, 171, califica de normas presentacionales) es otra historia. Esta realidad no destruye el planteamiento del modelo profesional, ya que, formalmente, mantiene el respecto de la ley como referente de la buena *performance* profesional. De hecho, que en la realidad cotidiana se lleve a cabo este uso presentacional de la ley lo único que puede demostrar es que, en la práctica, a nivel de conciencia, de valores internos, algunos profesionales ponen por encima el saber (sé quién es el delincuente y cómo detenerlo) y la finalidad (luchar contra la delincuencia) por encima de la legalidad. En el fondo se trata de una plasmación de la tensión generada por la glorificada misión de luchar contra la delincuencia y el respeto a la ley, que fácilmente pone por delante la primera y considera la segunda un instrumento que, en el caso de que moleste, hay que abandonar en aras de la buena causa de ser eficientes contra el delito. Consciente de esta problemática el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, durante el período en que se puso en marcha y se consolidó el modelo profesional, estableció de manera explícita la nulidad de cualquier evidencia obtenida por la policía a través de medios ilícitos que vulneran derechos reconocidos en la Constitución, primero sólo en el marco de los procesos ante tribunales federales (*Weeks v. United States*, [232 U.S. 383](#), 1914) y algunas décadas después extendió este principio a todos los tribunales del país (*Mapp v. Ohio*, [367 U.S. 643](#), 1961). El Alto Tribunal consideró que la declaración de invalidez de cualquier prueba obtenida vulnerando derechos era el instrumento adecuado para disuadir a los agentes de policía de buscar caminos tortuosos para la obtención de evidencias que sirvieran de base para la condena de presuntos delincuentes investigados por ellos. Si el objetivo era la eficacia contra el crimen, el hecho de que las pruebas obtenidas ilícitamente fueran nulas negaba a las mismas cualquier eficacia y, por tanto, dejaban de ser un recurso apetecible para la policía.

En todo caso, en el modelo originario, como ya se ha señalado, los profesionales de la policía tendrían que asumir un compromiso deontológico del más alto nivel: Así, la ética, ligada al cumplimiento estricto de la legalidad, adquiere un valor máximo. Pero hay que tener en cuenta que en el modelo profesional la ética, y, si es el caso, el código deontológico de la policía, es un elemento interno, de los propios profesionales, como lo es el juramento hipocrático de los médicos. Aquí no caben códigos deontológicos aprobados externamente por *profanos*, sino declaraciones de principios elaboradas y suscritas por los miembros de la profesión, el respeto a los cuales, marca el requisito de calidad de la performance profesional. Es el propio colectivo el que les señala a sus miembros las cualidades que ha de tener un miembro de la profesión, los principios y valores que han de respetar. El incumplimiento de este código interno supone situarse fuera del ámbito profesional (Loubet del Bayle, 2012).

La discrecionalidad policial no juega, teóricamente, en este modelo ningún rol en las actuaciones profesionales. La discrecionalidad significa alguna valoración por parte del policía y, por tanto, una cierta actividad volitiva, que puede corresponder o no con el óptimo nivel profesional de la intervención. Como la voluntad del profesional no juega, en el planteamiento ideal del modelo, ningún rol, sino que fundamenta su independencia en el saber y en el respeto a la ley, hay que proscribirla y excluirla tanto como sea posible. Además el modelo la considera como fuente de arbitrariedad y de corrupción. La idea es que si se permite que el agente de policía pueda decidir sobre si interviene o no y en qué sentido lo hace, aquellas personas que puedan beneficiarse de su intervención o de la ausencia de ésta puedan presentar ofertas tentadoras que pongan en peligro la objetividad y profesionalidad del policía. Ésta es la razón por la cuál Vollmer prohibió absolutamente las gratuidades en su departamento de policía. En cambio, la criminología no es unánime (como ponen de manifiesto Newburn, 2007 y Kleining, 1999) sobre si la aceptación de gratuidades constituye siempre un factor que intenta o que puede condicionar la actuación de los profesionales de la policía. Puede darse el caso de que el propietario de un establecimiento o servicio quiera compartir

su alegría por un hecho determinado que puede tener que ver con la policía o no e invite al agente o le ofrezca un beneficio determinado. Si el motivo es festivo y el agente lo rechaza puede ser entendido como que se interpreta que en el fondo se está intentando condicionar su voluntad o su actuación futura. Dicho en términos más directos e imprecisos: el *donante* generoso y festivo puede entender que lo interpretan como un *sobornador*. Si se da esta situación (rechazar una invitación con intención festiva) no se favorece la proximidad ni la confianza hacia la policía. Pero, como precisamente la proximidad no es un elemento fundamental para el modelo y la integridad sí que lo es, se prohíbe taxativamente cualquier tipo de gratuidad.

En la práctica, de nuevo, es posible que los seguidores cotidianos del modelo no sean tan exigentes con la negación de la discrecionalidad. De hecho, el mismo Vollmer (1936, 152) consideraba que, en algunos casos, un buen uso de la discrecionalidad policial es necesaria y justo, ya que la cantidad de normativa (federal, estatal, local) que ya en aquellos años regulaba la vida de los ciudadanos y permitía que, en caso que los ciudadanos cometieran las infracciones en ella previstas, la policía los pudiera denunciar y arrestar, hubiera “llenado los archivos policiales con los nombres de muchos de los mejores ciudadanos de la comunidad cuya único delito era la ignorancia”. Es decir, ni el mismo ideólogo del modelo encuentra motivos para prohibir una actuación discrecional de los agentes de policía en determinados casos, ya que una estricta aplicación de la ley podría tener consecuencias mucho peores. En consecuencia incluso el modelo *legalista* acepta la necesidad de una cierta discrecionalidad policial, aunque sea limitada y no la acepte de buen grado de manera generalizada (Wilson, 1968).

4. La lucha contra la delincuencia como misión de la policía.

Como se ha avanzado al resumir los planteamientos de Vollmer y se acaba de recordar al hablar de la relación de la policía con la ley en este modelo, la lucha contra la delincuencia o, si se prefiere, la lucha contra el infractor, debería ser la misión de la policía. Se puede considerar como el correlato necesario a su respeto por la legalidad, la policía tiene como función prevenir y perseguir todo aquello que la ley establece como nocivo, como conductas desvaloradas, que constituyen infracciones al ordenamiento jurídico y que, frecuentemente, están tipificadas como delito (Medina, 2011). Es importante matizar aquí como el modelo profesional en sus construcciones teóricas más explícitas (Vollmer) prefiere centrarse en combatir el delito y dejar de lado, en la medida que la normativa lo permita, la persecución de otras infracciones con un trasfondo marcadamente moral. Este planteamiento favoreció el hecho de que los departamentos de policía de los Estados Unidos estuvieran a partir de los años veinte del siglo XX muy orientados a la lucha contra la delincuencia (Skogan y Hartnett, 2005) y dejaran de lado la persecución de infracciones administrativas menores relacionadas con la moral o el vicio. En esta época, la lucha contra la delincuencia pasa a ser una especial de misión redentora de la sociedad. Para simbolizar adecuadamente este hecho se utiliza la expresión *War on Crime*, que escenifica muy bien la que ha de ser la actitud de la policía y las dimensiones del problema (Bittner, 1970, 48). Los policías se convierten en una especie de ejército del bien que defiende a la sociedad de todas aquellas acciones comúnmente consideradas como muy asociales. El uso del término *guerra* tendrá connotaciones no menospreciables que hay que considerar:

- a) La supervivencia de la sociedad depende del resultado de esta guerra, da la misma manera que las naciones o los estados enzarzados en una guerra arriesgan su futuro en ella. Se trata pues de un riesgo enorme que merece total prioridad dejando de lado objetivos menores.
- b) Los delincuentes pueden pasar fácilmente a ser considerados como enemigos, no merecedores de ningún respeto ni protección, circunstancia

que facilitará que la policía entre en conflicto con los preceptos legales que establecen garantías para los delincuentes.

- c) Las causas de una guerra no tienen trascendencia para los soldados de los ejércitos implicados en ella. Su único objetivo y preocupación es vencer al enemigo. En consecuencia las causas que favorecen la aparición de la delincuencia no son de incumbencia de la policía.

Esta ubicación de la lucha contra la delincuencia en el centro de la acción policial se deben a un intento del nuevo modelo de huir de las ambigüedades y subjetivismos del modelo anterior, dotándolo de objetivos claros, compartidos e indiscutibles que no puedan ser considerados como pertenecientes a una moral minoritaria o muy estrecha. La policía está para combatir los grandes males objetivos de la sociedad: los delitos. El hecho fehaciente de que toda tipificación penal lleva aparejado un juicio moral o de valor previo queda muy soslayado. El modelo no parte de la idea que el código penal representa un cierto orden moral (Ericson y Haggerty, 1997), sino el orden moral que todo el mundo comparte. Aunque es cierto que se tipifica como delito acabar con la vida de una persona porque la sociedad a través de sus representantes decide que la vida es un bien a proteger, y que algo similar sucede con el robo o con las agresiones sexuales, en general, las tipologías apuntadas gozan de un gran consenso en nuestras sociedades, circunstancia que el modelo precisa para ganar legitimación en su lucha contra el delito. Difícilmente se cuestiona, si no se dan circunstancias extremadamente excepcionales, que hay que detener a alguien que ha matado a una persona, que ha atracado un banco o que ha abusado sexualmente de un menor. El modelo profesional convive bien con la persecución de estas infracciones, ya que la actuación policial aparece claramente legitimada, incuestionable. En cambio, convive mal con aquellas infracciones menores, que en algunos casos pueden también llegar a constituir delitos, sobre las que no hay consenso social sobre su persecución. Vollmer, por ejemplo, propuso reiteradamente que algún otro cuerpo profesional se hiciera cargo de la policía del vicio, ya que, por su naturaleza, no lo consideraba una función de la policía en su modelo profesional. Por una parte, no veía la manera de evitar las controversias sobre las actuaciones policiales, y

por otra, lo veía un riesgo grande de corrupción. Además, no acertaba a discernir como el conocimiento científico de la profesión podría contribuir a mejorar la situación. Pero no era un planteamiento puramente profesional para evitar no perjudicar su modelo de policía, Vollmer (1936, 81-82) iba mucho más lejos cuestionando la bondad de aprobar normas moralizantes: “la idea que el problema puede resolverse con la aprobación de leyes represivas ha sido el mayor hándicap para un tratamiento inteligente del vicio como uno de los problemas importantes de la sociedad. El vicio puede combatirse, en todo caso, solamente con procesos educativos. Es un axioma indiscutible que cualquier ley, para poderse aplicar, ha de tener el apoyo sin reservas del sentimiento de la totalidad de la población”. Un ejemplo al respecto que él reitera en su obra es el de la prohibición del consumo de bebidas alcohólicas, la conocida como *ley seca*, implantada en los años veinte en los Estados Unidos¹²¹. Él creía que no hizo sino aumentar el consumo de alcohol (lo relaciona con la incorporación de las mujeres al consumo) y perjudicar el buen nombre de la policía y sus relaciones con el público, ya que la policía se dedicaba a perseguir lo que una buena parte de la sociedad quería hacer, objetivo que constituía un despropósito, pues la gente conseguiría hacerlo de una manera o de otra. Además, como, frecuentemente, los policías tampoco lo consideraban algo ilegítimo, podían tender a ignorar las infracciones en algunos casos si, por añadidura, las personas que llevaban a cabo la actividad eran conocidas o amigas o les compensaban de alguna manera. Vollmer acaba el capítulo dedicado al vicio en *The Policing and Modern Society* con una afirmación muy drástica y clara: “la drogadicción, como la prostitución y el alcohol no son un problema de la policía; nunca lo ha sido y nunca podrá ser resuelto por policías” (pág. 118). Un cierto éxito de este planteamiento lo constituye la creación posterior en Estados Unidos de agencias especializadas en algunos de los campos que Vollmer quería desterrar del ámbito policial (de las policías ordinarias, integrales, se entiende), como es el caso del tráfico de drogas (*Drug Enforcement Administration*) o la supervisión del consumo y distribución del alcohol y el tabaco (*Bureau of Alcohol, Tobacco, Fire Arms and Explosives*).

¹²¹ Vid. Enmiendas XVIII (aprobada en 1919 y entrada en vigor un año más tarde) y XXI de la Constitución de los Estados Unidos de América (ratificada en diciembre de 1933).

La policía del tráfico viario también le planteó dudas por ser conflictiva y tener potencialidad para perjudicar las relaciones de la policía con el público. Fundamentalmente las denuncias por estacionamiento ilegal le parecían una fuente permanente de conflicto con la ciudadanía, ya que la gente no tenía cultura de seguridad viaria y le reprochaba a la policía su intervención denunciadora de ciudadanos honrados, en lugar de dedicarse a perseguir a delincuentes de verdad. Bien, éste es un reproche que, actualmente, casi cien años después, está todavía de actualidad. Sin embargo, a pesar esta conflictividad que la intervención policial generaba, Vollmer veía la posibilidad de aplicar conocimientos científicos para mejorar la seguridad viaria. El estudio de los flujos de vehículos, de los momentos temporales en que se producían, el conocimiento de los factores que provocaban los accidentes, así como la educación de niños y adultos por parte de la policía podían contribuir a reducir la siniestralidad de manera notable. Estaba, además, muy convencido de que para mejorar la seguridad viaria era imprescindible la colaboración de la población, de que esta colaboración tenía que ser libre y que sólo se produciría si, por una parte, los ciudadanos tenían a la policía en buena consideración y, por otra, la regulación era razonable y tenía el consenso del público. De nuevo vuelve a aparecer la necesidad de que la ley tenga el apoyo de la población, que no sea el reflejo de un punto de vista minoritario. En esto Vollmer se aproxima, posiblemente sin pretenderlo, al modelo comunitario, ya que de la misma manera que aquél, apunta a la necesidad de que la policía actúe en el marco de grandes consensos para que su labor pueda ser efectiva.

Un planteamiento similar desarrolla Vollmer en relación a la policía de orden público. Los incidentes de orden público, frecuentemente relacionados en su época con huelgas y conflictos laborales, y, progresivamente, con estallidos de protesta de grupos que se consideraban marginados o discriminados (minorías afroamericanas o hispanas) o con movimientos que querían subvertir el orden, le parecían consecuencia de posturas muy radicalizadas, totalmente enfrentadas y enconadas, que únicamente pretendían derrotar al adversario (la patronal o los sindicatos en el caso de las huelgas) y que reaccionaban negativamente ante cualquier acción policial que no favoreciera directamente sus intereses, cosa difícil en situaciones de conflicto

grave. Bien, de hecho, algunas de estas protestas, frecuentemente las protagonizadas por miembros de las minorías, eran precisamente contra la policía (Medina, 2011), circunstancia que complicaba aún más su gestión. Vollmer consideraba que los incidentes de orden público era un ámbito en el que la policía corre muchos riesgos de perder apoyo y prestigio sociales. De todas maneras, la policía, según su criterio, no podía evitar afrontar el problema, ya que eran conflictos que no podía resolver al ejército, que utilizaba técnicas y estrategias de guerra que, a menudo, no hacían sino radicalizar y agravar los conflictos. La policía era, desde su punto de vista, la única que tiene la formación adecuada para afrontar la violencia generada por estos conflictos minimizando sus efectos destructivos sobre las personas y las cosas. Pero, a pesar de que Vollmer y en general los partidarios del modelo apuntan la posibilidad de hacer una contribución profesional a la gestión de los incidentes de orden público, el modelo se muestra incómodo con su gestión, porque, fundamentalmente los incidentes motivados por protestas políticas llevan necesariamente a la policía al límite de su neutralidad (Schulte, 2003), necesaria para su legitimación.

La estrategia de actuación seguida tradicionalmente por el modelo profesional ha sido la de intervención intensa (Blay, 2013; Waddington, D. 2007), que fue la predominante hasta los años setenta del siglo pasado en los Estados Unidos de América, muy influenciados en aquellos momentos por el modelo profesional. Está muy influenciada por el legalismo formal del modelo y, en consecuencia, interviene ante cualquier alteración del orden que implique infracción de la legalidad. Utiliza la fuerza con frecuencia y las detenciones de los infractores no constituyen una excepción. Su objetivo es gestionar la masa y el desorden pero no el orden público en el sentido más social y profundo, se trata de una estrategia muy reactiva y centrada en el control de los espacios. La prioridad de sus intervenciones no es garantizar el derecho de reunión y de manifestación, sino controlar y perseguir cualquier alteración que se produzca con motivo del ejercicio de estos derechos.

En nuestros días también se observa como aquellos cuerpos o aquellos profesionales que se sitúan conceptualmente en el modelo que se está

describiendo no se sienten cómodos interviniendo en ámbitos relacionados con el orden público, ya que, en caso de fuertes conflictos políticos o sociales, una estricta aplicación de la legalidad ante la producción de alteraciones del orden puede generar una ola de críticas que afecte notablemente la reputación de la policía ante la opinión pública. Los movimientos de protesta, en general, constituyen un problema que el modelo afronta con dificultades, ya que, aunque cometan algunas infracciones o pequeños delitos, no son más que una expresión de un conflicto que no está resuelto y es difícil hacerles frente con posibilidades de salir airoso con un enfoque puramente de lucha contra la delincuencia o de aplicación de la legalidad, que es a lo que intentan reconducirlo los profesionales, con fracasos evidentes y reiterados.

Una situación de fondo similar se produce en el caso del incivismo o con algunas tipologías penales menores que son contestadas, como, por ejemplo, la ocupación ilegal de edificios desocupados en algunos contextos occidentales. Se trata de normativa que se modifica con frecuencia, porque no goza de un consenso social amplio y varía según las mayorías políticas y las corrientes de opinión. No son casos que impliquen infracciones graves o que ofrezcan dividendos para la carrera profesional (como sí lo hace la detención de un homicida o la desarticulación de una banda criminal) y, en cambio, pueden derivar en numerosas quejas de ciudadanos, controversias y tensiones con numerosos sectores sociales.

En relación a la prevención del delito, aunque Vollmer la considera relevante (Trojanowicz y Bucqueroux, 1990), no ha sido nunca una prioridad práctica del sistema. La importancia dada a la rápida respuesta a las llamadas solicitantes de servicio así como el aislamiento al que el modelo llevará a la policía dificultándole la colaboración con otras agencias (necesaria frecuentemente para una prevención efectiva a medio y largo plazo), comportará que la prevención tenga un papel bastante marginal. El modelo considera que el principal factor preventivo lo constituye la detención y condena de los delincuentes, que ha de disuadir necesariamente a futuros infractores.

5. Los ciudadanos como sujetos pasivos de la acción policial.

Los ciudadanos no constituyen un elemento relevante en sí mismo. El modelo no obtiene su legitimación, como hemos visto, del aprecio de los ciudadanos, sino del saber (legitimación material) y de la actuación conforme a la ley (legitimación política). La ciudadanía está constituida por un colectivo de personas que no saben nada de seguridad, que, además, intentan frecuentemente engañar u obtener favores de la policía e incluso cometen delitos e infracciones. La interacción con el público no es, por tanto, un valor necesariamente positivo para el sistema. La opinión de la ciudadanía puede ser relevante o no, dependiendo de los casos. Así, por ejemplo, los ciudadanos afectados por la aplicación sancionatoria de la ley en sus propias carnes estarán normalmente descontentos de la actuación policial y tendrán una opinión negativa (Reiner, 2000). En una situación como ésta, el factor legitimador de la policía no serán los ciudadanos, sino el estricto cumplimiento y respeto de la legalidad. Por supuesto que este cumplimiento ha de ser igual para todo el mundo. La policía no puede hacer diferencias entre los ciudadanos, ni hacia arriba, obviando infracciones de las autoridades ni cargos públicos, ni en el sentido contrario, siendo comprensivo con las pequeñas infracciones de sectores en una situación especial de vulnerabilidad. Para poner un ejemplo claro, los postulados del modelo profesional no plantearían como una función de la policía desarrollar capacidades o estrategias específicas para tratar a grupos específicos o minorías étnicas, excepto en el caso de que la ley lo prevea, obviamente, cosa que no sucedía en la época (de hecho en algunos estados de los Estados Unidos de América la ley aún preveía un trato discriminatorio hacia algunos grupos minoritarios como los afroamericanos). La diversidad es irrelevante para el modelo, ya que, en sentido contrario, predica una aplicación igual de la ley para todo el mundo, una *aplicación severa e indiferenciada* como apunta Bertaccini (2011).

De todas maneras, esto no significa que los ciudadanos sean irrelevantes para el modelo profesional. Hay al menos dos momentos en que el

planteamiento del modelo profesional valora muy positivamente la interacción con la ciudadanía (Guillén, 2012):

- Como destinatarios de consejos de seguridad elaborados por la policía para mejorar las precauciones que los ciudadanos toman (o tendrían que tomar) a fin de evitar ser víctimas de delitos o generadores de riesgos. A la policía le interesa que los ciudadanos cierren adecuadamente sus puertas y ventanas, que no dejen objetos abandonados, que no hagan fuego en ciertos espacios, que no visiten áreas o zonas en que puedan correr peligro o que adopten las necesarias medidas de seguridad pasiva en los vehículos.
- Como poseedores de información relevante para la actuación policial (Medina, 2011). Como ya se ha visto, la inmensa mayoría de los delitos que llegan al conocimiento de la policía lo son a instancia de parte, a través de las denuncias de los ciudadanos que son víctimas o testigos. Es decir, si los ciudadanos no denuncian los delitos de los que son testigos o víctimas éstos nunca llegarán al conocimiento de la policía. En el mismo sentido, si los ciudadanos no facilitan a la policía información que puede ser útil para la prevención de delitos y peligros o para la investigación de los delitos ya efectivamente acaecidos, la policía tendrá muchas dificultades para cumplir con sus funciones. La mayoría de investigaciones criminales se resuelven gracias a la identificación del culpable facilitada por los ciudadanos (Medina, 2011). El modelo partiría de la obligación de los ciudadanos de colaborar con la policía en todos los supuestos en que fueran requeridos y siempre que, aunque sin ser requeridos, tuvieran conocimiento de hechos o circunstancias que pudieran ser de interés policial (Bertaccini, 2011)

Las relaciones con los ciudadanos en estos dos momentos son de gran valor para el modelo. Vollmer mismo (1936) expresa reiteradamente que sus policías tienen que gozar del respeto y de la confianza de los ciudadanos, que han de constituir un punto de referencia para todos los vecinos. Pero lo hace no como elemento de legitimación es sí mismo, sino como base para favorecer la colaboración ciudadana. No existe por parte del ciudadano derecho a expresar

sus prioridades a la policía ni a recibir explicaciones sobre las razones por las que la policía lleva a cabo unas actuaciones y no otras. Es la policía, en función de sus prioridades, la que decide qué ha de saber la ciudadanía. Como muy acertadamente afirma Bertaccini (2011, 62) las tácticas de comunicación con la población utilizadas por la policía en el marco del modelo profesional se aproximan más a las estrategias de venta que a las de promoción (*marketing*). Así, mientras las campañas de promoción buscan identificar las necesidades de los consumidores para después diseñar y ofrecer productos o servicios que las satisfagan, las de venta parten de la existencia de un producto que hay que colocar en el mercado con independencia de las necesidades de los clientes. Es una buena explicación del sentido unidireccional que la comunicación entre la policía y los ciudadanos tiene en este modelo, que, como hemos visto en el capítulo anterior, no se aleja mucho del planteamiento del modelo gubernativo.

En consecuencia, el modelo no siente interés por las encuestas de victimización ni de seguridad, porque considera irrelevante la información que le puedan aportar. Es más, sus resultados pueden ser perturbadores para las actividades de la policía. En primer lugar, los ciudadanos pueden interpretar, como delitos hechos que no lo son, debido tanto a desconocimiento como a afán de protagonismo a la hora de ser entrevistados, con lo cual los resultados de delincuencia que se obtendrán no se adecúan a la realidad. Pero, sobre todo y fundamentalmente, porque desde el punto de vista del modelo, es la policía la única que sabe a ciencia cierta los delitos que se cometen. La aceptación de la existencia de una cifra negra que las encuestas ponen en evidencia cuestiona tanto la estadística policial como el conocimiento que la policía posee de la delincuencia así como sus deficientes relaciones con la sociedad (la ciudadanía no denuncia la mayoría de los delitos porque no confía en la policía). En un modelo que, en la práctica (no en la versión de Vollmer), interpreta a la policía como una entidad autosuficiente en este tema, las encuestas de victimización destrozan esta premisa sin contemplaciones. De hecho, históricamente las encuestas de victimización se inician en los Estados Unidos en los años setenta del siglo pasado, por una clara desconfianza hacia la fiabilidad de los datos policiales en un contexto en que imperaba el modelo profesional (Killias, 2010). Es bastante indudable que una cosa y otra, aparición

de las encuestas de victimización y cuestionamiento y crisis del modelo profesional, fueron de la mano en aquel contexto. Además, las encuestas piden la opinión de los ciudadanos sobre la seguridad, sobre la policía y sobre otros aspectos en relación a los que, desde el punto de vista del modelo, no tienen ningún conocimiento. En consecuencia, si los resultados de las encuestas han de ser tenidos en cuenta a la hora de determinar las prioridades policiales nada bueno se puede aventurar para la seguridad y la policía, ya que se estarán siguiendo opiniones de profanos en la materia.

6. La organización policial: un mundo cerrado en si mismo.

La organización policial presenta un funcionamiento muy burocrático, sin querer atribuir ningún tipo de connotación negativa a este adjetivo, sino en el sentido de definir una organización muy jerarquizada, donde cada elemento tiene unas funciones específicas atribuidas (recordemos que un alto grado de especialización es una de las bases del modelo) y unos protocolos de actuación a seguir en cada caso.

El protocolo normalizado de trabajo (con ésta u otra denominación similar) resulta crucial en este planteamiento. No es un instrumento exclusivo de este modelo, ya que es utilizado por numerosas organizaciones policiales (sobre todo las de dimensiones grandes) para garantizar una cierta homogeneidad en las intervenciones de sus agentes. Es decir, podemos encontrar organizaciones policiales que, formalmente o mayoritariamente, siguen modelos diferentes del profesional, que también han protocolizado un buen número de las posibles intervenciones policiales. Pero hay que insistir en la importancia conceptual del protocolo de actuación en un modelo profesional. Como se ha explicado ya en el capítulo segundo, se trata de determinar todas la situaciones en que un policía se puede encontrar y ofrecer una respuesta

operativa adecuada (Manning, 2005). El referente único y primario es el saber profesional (que, recordemos, incluye el respeto formal por la ley), tanto abstracto como aplicado (*know-how*). En consecuencia, la situación ideal es que los más capacitados del colectivo hayan establecido la manera en que hay que intervenir ante las diversas situaciones de base que puede encontrar un agente de policía para que éste las siga en sus intervenciones. Una vez el conocimiento profesional ha establecido el procedimiento adecuado, hay que dárselo a conocer a los agentes de policía, dotarlos de los recursos personales y materiales para llevarlos a cabo y ellos han de limitarse a aplicar el procedimiento correspondiente cuando se enfrenten a la situación para la cual está pensada. Cuántos más situaciones policiales estén protocolizadas mejor será el nivel de las intervenciones policiales y mejor serán sus resultados. Salirse del protocolo significa introducir factores diferentes al saber y, por tanto, poner en riesgo el resultado de la actuación.

Todo está debidamente definido y pautado, todos deben seguir estas orientaciones, ya que no hacerlo supone poner en riesgo el cumplimiento de la misión y los objetivos establecidos. Como toda esta distribución de funciones y de protocolos de actuación está basada en la ciencia, en el conocimiento técnico específico, su inobservancia nos lleva a actuaciones incorrectas, no profesionales, que el modelo ha de rechazar necesariamente. La comunicación interna entre los diversos operadores es la necesaria para que cada uno lleve cabo sus funciones de manera adecuada. La jerarquía ha de ser estrictamente observada, ya que los superiores jerárquicos lo son en función de su más alta calificación, por lo cual sus instrucciones y órdenes representan la mejor manera de cumplir con los objetivos de la organización policial. Esta jerarquía y disciplina interna del modelo ha llevado a algunos (Bertaccini, 2009; Klockars, 2005a; Ponsaers, 2001) a describirla como militarista (o *casi militarista*, Bitnner, 1970, 52), ya que, de hecho, recuerda las características burocráticas de las organizaciones militares. La información circula de arriba abajo en forma de órdenes e instrucciones y en sentido contrario como informes explicativos y justificativos de actuaciones. La obsesión por la disciplina y el cumplimiento de las órdenes y los procedimientos establecidos por la organización tienen como

finalidad, en el planteamiento originario de Vollmer, evitar influencias externas perversas, luchar contra la corrupción policial (Ponsaers, 2001).

Los procedimientos de selección para el ingreso de nuevos miembros así como para la promoción de los que ya forman parte de la organización ganan en objetividad, se centran en buscar las características necesarias para el buen ejercicio de la función policial. En el mismo sentido, es muy importante seleccionar y promover a las posiciones de mando a los mejor capacitados, ya que de esta manera el funcionamiento y los resultados de la organización serán superiores. Lógicamente, este planteamiento rechaza la conveniencia de buscar candidatos a policía que pertenezcan a grupos sociales concretos ya que puede afectar a la objetividad del proceso y, en consecuencia, a la profesionalidad de los miembros de la organización. Las personas que acceden a la organización lo han de hacer porque han superado las pruebas que acreditan que poseen las capacidades necesarias para ejercer adecuadamente las funciones propias de la policía, no porque pertenezcan al colectivo afroamericano o hispano. Aunque se trate de dos planteamientos que no son necesariamente incompatibles (se puede promover que los miembros de aquellos colectivos se presenten a las pruebas de acceso y posteriormente aceptar únicamente a los que objetivamente las superan), este modelo lo considera pernicioso, por una parte, porque no parece profesional y puede acabar siendo más generoso con los miembros de ciertos colectivos, y, por otra, porque no lo considera necesario para su legitimación, no considera que la policía tenga que reflejar la diversidad social en su seno para ser aceptada por la población. Lo relevante es el saber profesional y la actuación en el marco de la ley. Aunque progresivamente los numerosos conflictos raciales acabaran provocando enfrenamientos, algunos muy violentos, entre algunos colectivos y la policía, el modelo rechazará la necesidad de llevar a cabo políticas de proselitismo para el ingreso en la policía entre los miembros de esos colectivos.

En relación a la permeabilidad de la organización a la presencia e intervención de personal ajeno a la profesión policial, aquí hay que volver a hacer una diferencia clara entre el modelo que plantea Vollmer y la realidad de muchas aplicaciones prácticas del modelo. Mientras Vollmer (1936) considera

positivas (hasta cierto punto) las aportaciones de otros profesionales en la organización, no lo llevan a la práctica de la misma manera las réplicas prácticas del modelo. Es decir, el modelo teórico no es contrario a la incorporación de personal civil a fin de llevar a cabo tareas puramente administrativas ni especialistas de otras disciplinas que, sin integrarse en la organización como policías en sentido estricto, puedan contribuir a la mejora de las intervenciones policiales. Vollmer promueve la contratación de este tipo de personal. Actualmente sería el caso claro de los cuerpos de facultativos existentes en multitud de cuerpos policiales. Sin embargo, una interpretación radical del modelo puede llevar a considerar que todos los elementos de la organización han de ser profesionales de la policía, exceptuando quizás al personal más puramente administrativo, aunque sea por razones puramente económicas, ya que resulta extremadamente caro utilizar profesionales de la policía con altos costos de formación y de salario en tareas que pueden ser perfectamente llevadas a cabo con personal con una calificación más generalista. Se trata de la cultura ya citada del sociólogo-policía, del psicólogo-policía, del biólogo-policía que puede llegar hasta el administrativo-policía. Como también se ha dicho, no se defiende esta postura de manera articulada y documental, pero sí que se argumenta informalmente, y con alto grado de convencimiento por parte de muchos profesionales, que nadie como los policías que han trabajado en la calle sabe como los conocimientos de otras disciplinas científicas pueden ser aplicadas a la policía.

Las reformas de la organización se han de llevar a cabo normalmente por razones técnicas, es decir, porque hayan aparecido nuevas técnicas de organización que demuestran ser más eficientes que las anteriores. Los recursos de la organización han de incorporar las tecnologías más avanzadas que permitan actuaciones más rápidas y más eficaces. En esta dirección el modelo favoreció las patrullas motorizadas y desincentivó las patrullas a pie, por considerarlas obsoletas e ineficaces (Bertaccini, 2009). La organización del servicio más habitual a mediados del siglo XX (incluso mucho más recientemente) se basaba en un servicio centralizado de recepción de llamadas telefónicas (hoy en día podríamos añadir una gestión centralizada de los correos electrónicos y de las comunicaciones a través de las redes sociales)

que redistribuía las incidencias comunicadas en las llamadas a través del sistema de radio de la policía a las patrullas motorizadas que, circulando aleatoriamente por las áreas que tenían asignadas, se hallaban más cercanas al lugar en que el incidente se había producido. Este sistema representa muy gráficamente como el modelo profesional interpreta que las últimas novedades tecnológicas se han de poner al servicio de las operaciones policiales para que sean tan rápidas y eficientes como sea posible. Un incidente que ocurre a diez o veinte kilómetros de la central de policía puede recibir la presencia y, en su caso, la intervención de la patrulla policial en unos pocos minutos. Como muy ilustrativamente afirma Bratton (2005, 472) y de manera más detallada describe Medina (2011) la organización propia del modelo profesional se basaba en las tres *Rs*: *Rapid Response*, *Random Patrol* y *Reactive Investigation*. Se creía que una rápida respuesta facilitaba tanto la resolución de los delitos como la satisfacción del público. El anhelo tecnológico del modelo y el énfasis en la rapidez en las respuestas provocaba que la patrulla a pie fuera vista de cómo una reliquia del pasado o propia de aquellos servicios de policía sin recursos que no podían permitirse la motorización. La patrulla motorizada de carácter aleatorio representaba para el modelo un gran instrumento de prevención y de mantenimiento de la seguridad ciudadana, que cuanto más numerosa fuera más eficaz sería. Es decir, el modelo defendía que un incremento de policías operativos incidía en la delincuencia, porque ejercía una función disuasiva y, por tanto, preventiva. Finalmente la investigación y resolución de los delitos ya acaecidos constituía un objetivo central del modelo. En todos los ámbitos de trabajo se potenciará la especialización tan alta como sea posible para tener conocimientos específicos sobre cada uno de ellos que permitan una mejor *performance* profesional, circunstancia que comportará cierta rigidez en la gestión de las organizaciones, puesto que el exceso de puestos que requieren conocimientos y capacidades muy concretos dificulta la intercambiabilidad de los efectivos.

7. La reticencia a los controles externos.

Conceptualmente, para un modelo basado en la autoridad de la policía por su superior conocimiento sobre la delincuencia y la seguridad, la responsabilidad sólo puede ser exigible por aquellos que tienen un nivel de conocimiento equiparable a los que han llevado a cabo una determinada intervención, proyecto, plan o estrategia. Es decir para poder enjuiciar si una determinada actuación ha sido llevada a cabo o no de manera correcta habrá que estar en posesión de los conocimientos necesarios para llevarla a cabo. Por lo tanto hay que centrar (y limitar) las posibilidades de supervisión y control de la actuación profesional en la misma organización, en los mismos profesionales. El público queda, por su desconocimiento de la materia, excluido de cualquier control sobre la actuación de la policía.

Todas las profesiones argumentan de una manera u otra en esta dirección (Kleinig, 1996): como lo que les diferencia de la sociedad es que ellos tienen un saber y unas capacidades superiores y específicas que les permiten actuar de manera adecuada ante problemas y circunstancias que los ciudadanos normales son incapaces de resolver, serán ellos mismos los que determinen si las actuaciones del colectivo han sido las adecuadas. En el caso de la policía, este posicionamiento viene acentuado por esa percepción de que ellos son los únicos que pueden apreciar las dificultades con las que trabajan y las circunstancias en que actúan. Además existe la convicción de que ellos son los únicos que realmente están verdaderamente implicados en la lucha contra la delincuencia. Esto les lleva a reclamar el establecimiento de una autoregulación y un autocontrol. En coherencia con este planteamiento el modelo profesional aboga por la creación de órganos internos de vigilancia y control de la adecuación, ética y legal, de las actuaciones de los miembros del colectivo. Se centran predominantemente en los abusos y los casos de corrupción, no en las intervenciones técnicamente equivocadas o ineficientes (aunque también pueden existir a nivel de mando órganos preocupados por mejorar la eficiencia y la eficacia de la organización). Los comportamientos que no respetan adecuadamente las garantías de los presuntos criminales tampoco

son el centro de atención de estos departamentos internos de investigación. Es cierto que estos departamentos, de una manera u otra, existen en la práctica en todos los modelos, ya que prácticamente todos los cuerpos policiales los poseen. Pero se identifican conceptualmente mucho más estrechamente con la filosofía del modelo profesional. Constituye una diferencia con otras profesiones (Kleinig, 1996), ya que, en general, en el resto de organizaciones o asociaciones profesionales no se encuentran organismos internos que investiguen de manera mínimamente concienzuda la corrección de las actuaciones de sus miembros. Existen comités éticos o deontológicos pero con una actividad de carácter mucho más consultivo que ejecutivo o jurisdiccional. De todas maneras, la filosofía de la creación de estos organismos internos de control es la propia de la idea de las ovejas negras o de las manzanas podridas, citada en el capítulo segundo. Es decir, su función no es investigar los aspectos estructurales que favorecen la corrupción o los abusos policiales, sino proteger el buen nombre de la institución detectando y apartando las ovejas negras o las manzanas podridas que pueden acabar contagiando a la organización (Ponsaers, 2001). Se trata de proteger a ésta más que de cuestionar qué hay en ella de perverso que facilita las malas prácticas. La organización se exonera de su responsabilidad en la medida en que interviene diligentemente ante los casos de actuaciones ilegales de sus miembros. Históricamente este planteamiento se probó reiteradamente ineficiente, ya que, a pesar de los castigos a manzanas podridas concretas llevados a cabo puntualmente, los casos se repetían incluso con más intensidad e importancia. Una buena prueba de ello lo constituye la frecuencia con que se constituían comisiones de investigación para buscar responsabilidades, entre otras, en la ciudad de Nueva York (Silverman, 1999).

El modelo profesional, aunque principalmente partidario del control interno, del control *inter-pares*, acepta también (aunque un poco a regañadientes) que haya ámbitos de responsabilidad hacia el exterior. Partiendo de sus principios inspiradores hay un supuesto en que, teóricamente, es necesario aceptar responsabilidades determinadas desde el exterior. Es el caso de las actuaciones ilegales. Siendo la ley un parámetro teóricamente ineludible de buena performance profesional, hay que aceptar que su

incumplimiento pueda ser controlado en vía jurisdiccional. En estos casos las personas responsables de los actos ilícitos deben ser debidamente procesadas y castigadas. De hecho, teóricamente, los departamentos de asuntos internos que se acaban de citar serían los promotores de este respeto de la legalidad controlando y persiguiendo las conductas ilegales, y derivando, en su caso, los asuntos a los tribunales. Éste sería el posicionamiento de Vollmer y de las otras figuras relevantes que promovieron y articularon el sistema. En cambio, las versiones prácticas del modelo tienden a ser más comprensivas con ciertas irregularidades de algunos de sus miembros, protegiéndolos de manera exagerada de los ataques y procesos externos. Las dinámicas de la profesión favorecen este ambiente y hay una cierta unanimidad sobre el hecho de que la cultura profesional de la policía favorece este proteccionismo (Kleinig, 1999; Newburn, 2007; Reiner, 2000; Waddington, 1999). En todo caso, no forma parte de la conceptualización teórica del modelo profesional, que es muy celoso de la deontología profesional de sus miembros, ya que parte de la idea de que su respeto de la legalidad es lo que lo hace fuerte ante las presiones políticas y le granjea el respeto de la población. Desde el punto de vista teórico el cumplimiento de la ley por parte de los policías continua siendo un elemento clave de legitimación.

En caso de que los índices de delincuencia suban a pesar de las actuaciones policiales, el modelo también tendría teóricamente que aceptar responsabilidades y algunos controles externos, pero el sistema acaba solucionando el tema a nivel interno, entre profesionales. Aunque estaríamos hablando de responsabilidades de la organización, las aplicaciones prácticas, como se verá en el caso de la política llevada a cabo por Bratton en la ciudad de Nueva York, acaban exigiendo la responsabilidad de los policías individuales que puedan ser identificados como responsables del fracaso (Silverman, 1999). No es extraño en un modelo que es proclive a aceptar las normas del *management* de la empresa privada, pueda acabar aplicando criterios de responsabilidad individuales propios de este ámbito, pero las atribuciones de responsabilidad se llevan a cabo internamente, entre aquellos que tienen los conocimientos necesarios.

Dado que el modelo se plantea como objetivo fundamental, como misión, la lucha contra la delincuencia, la persistencia o el alza de los niveles de delincuencia ponen en entredicho la efectividad de la policía. Los indicadores más significativos del modelo suelen ser el número de personas detenidas, el número de delitos considerados como resueltos por la policía (que no significa siempre que los autores de los hechos hayan sido condenados por la justicia)¹²² así como la evolución de la delincuencia. Obviamente, si ésta aumenta es una muestra del fracaso de la organización policial y si disminuye muestra una actuación positiva y eficaz de la organización. Esta dependencia de la organización de los índices delictivos ha generado tradicionalmente muchas tensiones en el seno de la policía. En los casos en que el número de delitos se empeñan en subir y los ciudadanos no se muestran complacidos con el simple hecho de que su policía haya detenido a muchos delincuentes, la presión sobre la catalogación de los incidentes atendidos por la policías y su introducción en las bases de datos policiales pueden alcanzar cotas inimaginables. Investigaciones muy recientes relacionadas con la época de la introducción del sistema COMPSTAT y su sistema complementario de atribución de responsabilidades en la policía de Nueva York (Eterno y Silverman, 2011; 2012), así como otras sobre los criterios y métodos utilizados por las policías inglesas a la hora de introducir los delitos conocidos en sus registros estadísticos¹²³ han puesto de manifiesto el riesgo que significa que sean miembros de la misma organización los que faciliten la información que determinará el éxito o el fracaso de su actuación y, en su caso, la consiguiente asunción de responsabilidades. Como se acaba de avanzar en el caso de la Policía de Nueva York en la época de implantación del sistema organizativo ligado al COMPSTAT, hubo numerosos responsables policiales que fueron cesados y despedidos a raíz de los malos resultados en la lucha

¹²² Aunque el criterio puede variar en algún aspecto, normalmente los cuerpos policiales califican un caso como resuelto cuando han identificado una (o varias) persona/s como responsable de un hecho delictivo y la han entregado a la autoridad judicial competente, aunque es también posible que el caso se considere igualmente como resuelto aunque la persona no haya sido puesta a disposición judicial (en casos de personas en paradero desconocido). Así, hay casos en que la imputación de los hechos a una persona con unos vínculos mínimos de causalidad es suficiente para considerar un caso policialmente resuelto (Curbet, 2009).

¹²³ Un informe del mes de enero de 2014, de la autoridad nacional de estadística del Reino Unido ha privado a la estadística policial de carácter oficial debido a su falta de fiabilidad y rigor (Vid. *Assessment Report 268* de la *UK Statistics Authority*).

contra el crimen en sus respectivos distritos (Silverman, 1999; Moore, 2011). En esta coyuntura no es de extrañar que las presiones sobre los responsables de la introducción de los datos acabe provocando catalogaciones curiosas de algunos delitos. Si, además, en algún caso, como el conocido proyecto Policía 2000 del Cuerpo Nacional de Policía en España se relaciona el sueldo de los profesionales con la delincuencia registrada en el territorio en que actúan y son ellos mismos los que introducen los datos la conclusión es evidente: la delincuencia no sube nunca o lo hace muy raramente (Rabot, 2004; Guillén, 2009c).

En este punto se ponen sobre la mesa las dificultades para controlar las organizaciones policiales en este modelo. Como sólo se aceptan los indicadores producidos por la propia policía, en caso que éstos no sean positivos, la presión de los mandos para su maquillaje es muy alta y los profesionales encargados de su registro están desprovistos de apoyos exteriores, con lo que la posibilidad de que no se acaben correspondiendo con la realidad es muy alto, hecho que implica que los indicadores dejan de ser fiables de cara a evaluar la eficacia y la eficiencia de las estrategias e intervenciones policiales. El control de la eficacia de una organización no puede ser únicamente interno como postula este modelo.

8. Claros y oscuros del modelo profesional.

Es evidente que el modelo profesional de policía ha hecho contribuciones notables y positivas a la función policial, que se han destacado sobradamente hasta aquí. Sin lugar a dudas ha servido para alejar a la policía de la utilización partidista, para dignificar la profesión y dotarla de parámetros más objetivos de actuación, así como para intentar establecer las bases de una ciencia policial.

Trojanowicz y Bucqueroux (1990), que no son unos defensores de este modelo, reconocen que ha realizado una contribución notoria a la profesionalización de la policía. Citan datos de una encuesta del FBI llevada a cabo el año 1982 que indicaba que casi un 80% de los policías tenían algún tipo de formación universitaria, aunque fuera accesoria o de corta duración y que en todo el país había, en aquel año, alrededor de 670 centros de formación policial, cosa que contrastaba con la situación a principios del siglo XX cuando Vollmer impulsó lo que en aquellos momentos constituía un nuevo modelo, que ha contribuido a que los profesionales de la policía dejen de actuar como unos sicarios a las órdenes de la autoridad de turno sin importar lo cuestionables y arbitrarias que éstas fueran. Se han creado perfiles profesionales que son utilizados en procesos de selección mínimamente objetivos y ha contribuido a crear una cierta ciencia policial¹²⁴. Posiblemente ésta haya sido la contribución más clara del modelo profesional de policía, que directa o indirectamente ha favorecido la aplicación de criterios científicos en el ámbito policial y de la seguridad, incluso en aquellos lugares que no han seguido el modelo de manera directa o integral. Una consecuencia bastante clara de considerar la policía como una profesión, con unas bases científicas y metodológicas como la medicina o la arquitectura, es que ha puesto sobre la mesa la necesidad de hacer investigación empírica sobre los fenómenos asociados con los campos de actuación de la profesión así como sobre la efectividad de las diversas estrategias y procedimientos utilizados por la policía. Las actividades de la *Police Foundation* financiando investigaciones empíricas sobre la eficacia de las estrategias y metodologías policiales son un buen ejemplo¹²⁵.

Precisamente este anhelo científico, de empirismo, ha promovido los estudios sobre la policía y, curiosamente, los resultados de algunas de estas investigaciones han puesto en la picota una buena parte de los postulados del profesionalismo. De entrada, la investigación más acreditada ha puesto de relieve la escasa influencia de la actuación policial en las tasas de delincuencia y en la prevención del delito (Guillén, 2012; Medina, 2011; Newburn, 2007;

¹²⁴ No sólo en los Estados Unidos, también, por ejemplo, en Alemania se habla de los cimientos para una nueva ciencia policial (Liebl, 2007).

¹²⁵ Se puede obtener una buena panorámica de estos proyectos de investigación empírica en <http://www.policefoundation.org/content/our-research> .

Reiner, 2000; Wilson, 1968). Esta constatación ha constituido un duro golpe al modelo, ya que lo ha dejado sin misión fundamental, o, dicho de otra manera, ante la imposibilidad de cumplir con ella. La investigación criminológica ha evidenciado de manera unánime como la delincuencia depende de factores múltiples que escapan ampliamente a la capacidad de acción de la policía, entre los cuáles se encuentran aspectos personales, comunitarios y sociales (Medina, 2011), como, por otra parte, se ha citado que ya había anunciado el mismo Vollmer.

Los primeros experimentos empíricos promovidos por la voluntad científica del modelo (bajo los auspicios de la citada *Police Foundation*) sobre la eficacia de los distintos tipos de patrulla también constituyeron reveses considerables a otros planteamientos centrales del modelo. Así, el experimento de Kansas City a principios de los años 70 (Guillén, 2012; Kelling, Pate, Dieckman, y Brown, 1974), demostró, entre otras cosas, que la velocidad de la respuesta policial tenía una incidencia más bien escasa en la persecución y resolución de los delitos, que las patrullas motorizadas aleatorias no tenían incidencia en los niveles de delincuencia y que los agentes dedicaban la mayor parte de su tiempo a la espera de acontecimientos y órdenes, encerrados en sus magníficos vehículos, sin hacer absolutamente nada. La velocidad de respuesta sólo resultaba significativa si la policía podía personarse en el lugar del delito entre uno y dos minutos después de que el incidente o delito tuviera lugar, cosa que no sucedía prácticamente nunca, ya que las víctimas u otras personas que informaban a la policía sobre los mismos, tardaban un promedio de veinte minutos en llamar a la policía para poder en su conocimiento los hechos. Por muy veloz que fuera la policía en su respuesta, las posibilidades de aprehensión del autor de los hechos eran nulas en la inmensa mayoría de los casos (Medina, 2011). Por otra parte, los ciudadanos más que desear una respuesta inmediata lo que querían es tener una expectativa cierta del lapsus de tiempo en que se produciría la respuesta. Pero el hecho de que la policía se presentara inmediatamente no aumentaba su satisfacción, porque el delito ya hacía tiempo que había tenido lugar y la pronta presencia policial no mejoraba las cosas sustancialmente.

Sin embargo, el modelo profesional resistió el envite y siguió insistiendo en las bondades de la tecnificación y la motorización, criticando la metodología, ciertamente no muy afinada, del experimento de Kansas City (Medina, 2011). De hecho, cuando, pocos años después, se lleva a cabo el experimento de patrullas a pie en la ciudad de Newark y otras del estado de Nueva Jersey (Guillén, 2012; Kelling et al., 1981), se realiza por imperativo del parlamento del estado, pero contra la opinión generalizada de los dirigentes policiales que consideraban los experimentos una frivolidad propia de unos políticos ignorantes en materia de policía y seguridad. Nada bueno podía surgir del retorno a la patrulla a pie propia de épocas y sistemas superados.

El parlamento de Nueva Jersey había aprobado pocos años antes una ley¹²⁶ que incluía el mandato de recuperar las patrullas a pie, que la policía había abandonado con la llegada de los vehículos motorizados. Se consideraba que las patrullas a pie podían constituir un instrumento útil para luchar contra el pertinaz aumento de las tasas delictivas. A raíz de la aprobación de esta ley se llevaron a cabo diversos experimentos con patrullas a pie en diversas ciudades del estado a fin de comprobar hasta qué punto resultaban eficientes. Hay que entender que aquellas patrullas eran aleatorias, rutinarias, tenían un sector asignado en el que patrullaban, con indiferencia de dónde se producían los delitos. Los resultados fueron desalentadores en relación a la eficacia de las patrullas a pie para prevenir y reducir la delincuencia. Las estadísticas delictivas de las zonas sometidas a patrullaje a pie no eran sustancialmente diferentes de las que eran objeto de patrullas motorizadas. Ahora bien, las encuestas posteriores llevadas a cabo en la ciudad mostraban una diferencia en la opinión que tenían de la policía los residentes en las zonas donde se habían desplegado estas patrullas. Aquellos que residían en zonas que habían sido objeto de patrullas a pie valoraban mucho mejor a la policía. También manifestaban sentirse más seguros y restaban importancia al problema de la criminalidad, circunstancia que no se daba en los habitantes de zonas en que se había mantenido únicamente la patrulla motorizada. Este era un cambio significativo tanto para las políticas de

¹²⁶ La *Safe and Clean Neighborhoods Act* de 1973.

seguridad como para las políticas estrictamente policiales, porque ponía de manifiesto la importancia del contacto personal de la policía tanto para mejorar la confianza de la ciudadanía en la institución policial como para incrementar la seguridad subjetiva de las personas. No se trataba sólo de una cuestión de *marketing* de la policía, sino de seguridad, ya que las personas que tenían contactos directos (y hay que pensar que positivos) con la policía eran menos proclives a llevar a cabo conductas autodefensivas problemáticas que frecuentemente tenían consecuencias negativas. Al sentirse más seguras no abandonaban actividades cotidianas ni presentaban actitudes defensivas o agresivas hacia sus conciudadanos, factores ambos que son generadores de más inseguridad. Posteriormente múltiples estudios han confirmado esta relación entre visibilidad y contacto con la policía y confianza del público hacia ella (Sindall y Sturgis, 2013).

Era evidente que todos estos acontecimientos iban a provocar la crisis del modelo profesional, como mínimo, en su versión original. Algunos años después, el informe dirigido por Sherman en el año 1997 *Preventing Crime, What Works?, What doesn't? What's promising?*¹²⁷ (Brodeur, 2001) que analizó, por encargo del Congreso de los Estados Unidos, la utilidad de las diversas estrategias e instrumentos utilizados hasta el momento para luchar contra el delito, vino a poner sobre la mesa como algún postulado más del modelo profesional empezaba a tambalearse. Además de confirmar las conclusiones ya citadas de los experimentos de Kansas City y de Newark, constató también que no había relación directa inexorable, en todos los casos, entre el número de policías y el número de delitos (otro de los postulados del modelo profesional), aunque este informe aún mantenía el postulado en las áreas urbanas. Es decir, incluía el incremento de efectivos policiales en áreas urbanas como una práctica que podía ser positiva para reducir la delincuencia (la calificaba de *prometedora*). Posteriormente los resultados de otros estudios también cuestionaron su eficacia en áreas urbanas (Eck y Maguire, 2006), al constatar que un incremento del número de policías en una ciudad no significa necesariamente un descenso en el número de delitos y, en todo caso, si lo

¹²⁷ Se puede descargar en <https://www.ncjrs.gov/works/> .

hace no es en la misma proporción que el incremento de efectivos¹²⁸. En resumen, todos estos informes y estudios han puesto de manifiesto la complejidad del fenómeno delictivo y, por tanto, la dificultad de que la policía, de manera aislada e individual, incida positivamente en su evolución.

De todas maneras, toda esta investigación académica tampoco significó una descalificación de la ciencia, de la técnica, como un instrumento útil para la profesión policial. Es decir, de entrada, la investigación llevada a cabo en el ámbito de la eficacia policial es, en el sentido apuntado más arriba, una consecuencia de la difusión de la creencia que era necesario construir conocimiento y ciencia alrededor del ámbito policial y, que la materia policial, podía (y tenía que) ser objeto de investigación de la misma manera que la ingeniería, la arquitectura o la salud. Además, ha puesto sobre la mesa que hay estrategias y tácticas que la policía utiliza que sí que son adecuadas y que hay que promover. El ejemplo más claro es la constatación de cómo lo que se ha denominado *smart policing* o *hot spots policing*, es decir, la intervención policial focalizada, a pie¹²⁹ o en vehículo sí que tiene influencia en la reducción de las tasas delictivas. Es decir, la investigación sobre la eficacia de los instrumentos, estrategias y tácticas policiales ha evidenciado que algunas de las estrategias (y quizás la gran misión) del modelo policial tenían que ser cuestionadas o repensadas, pero ha confirmado uno de los postulados fundamentales: que existe la posibilidad de elaborar conocimiento científico que puede ser utilizado para la mejora del trabajo policial y, en consecuencia, de la seguridad de los ciudadanos.

¹²⁸ Medina (2011, 381-382) recogiendo estudios posteriores también se hace eco de la falta de evidencia de la relación directa entre un incremento del número de policías y la reducción de la delincuencia. Los estudios demuestran que las disminuciones de delincuencia acostumbra a ser inferiores al incremento del número de policías. Así, un incremento de un 10% del número de policías podría significar un descenso de un 3% del número de delitos. Medina pone sobre la mesa el elemento clave: el número de policías no es el aspecto central para saber la influencia que tienen sobre la delincuencia, aquello que es vital es saber a qué se dedican. Es posible que un aumento del número de policías en lugares y momentos clave, previamente estudiados y definidos, tenga mucha más influencia en las tendencias delincuenciales que un incremento de las patrullas aleatorias o del personal policial que se dedica a tareas de despacho.

¹²⁹ Vid. Esto se ha constatado con posterioridad a los estudios citados antes, en el experimento de patrullas a pie de Filadelfia del año 2009 (Ratcliffe et al., 2011).

Por otra parte, un modelo que se centra en loar la capacidad profesional de los integrantes de la organización policial, sus conocimientos y habilidades técnicas, parece desconfiar de las mismas cuando muestra una cierta obsesión por protocolizar todas las intervenciones para que los integrantes de la organización respondan de una manera casi mecánica ante los retos que afrontan en el día a día. Klockars (2005a) considera que, si la policía está integrada por profesionales con relevantes conocimientos, habilidades y experiencia, el modelo les tendía que dejar más margen de decisión a la hora de decidir cómo intervenir en cada caso concreto, sobre todo teniendo en cuenta la variabilidad de las situaciones con que el policía se encuentra en el desempeño de sus tareas cotidianas. Parecería más razonable que un modelo que predica la profesionalidad de los agentes confíe en ellos a la hora de dejarles decidir la manera en que han de resolver las incidencias que afrontan cotidianamente. Aunque la crítica de Klockars puede tener fundamento, hay que reconocer que la tendencia a protocolizar procedimientos existe también en otras profesiones, como, por ejemplo, la medicina, debido frecuentemente a la necesidad de hacer frentes a reclamaciones legales de responsabilidad que pueden evitarse con más facilidad en caso de probar el seguimiento de protocolos homologados por el medio profesional. También hay que tener en cuenta, como se ha reiterado, que la aparición del modelo va muy ligada a un intento de acabar con la corrupción que presidía muchas de las actividades policiales en el momento de su aparición y considera que una disciplina férrea (basada en procedimientos normalizados de trabajo o simplemente en órdenes) puede contribuir a reducir los casos de corrupción (Ponsaers, 2001).

Probablemente la crítica más severa y generalizada al modelo profesional ha sido el hecho de que ha alejado a la policía de la población (entre otros, Bertaccini, 2009; Curbet, 2009,). Los policías montados en sus coches último modelo, dotados de fantásticos sistemas de radio, frecuentemente con unas flamantes gafas de sol, circulaban por las calles sin abandonar el vehículo ni entrar en contacto con la población. El problema ya no era que no fueran capaces de mostrar eficiencia en la lucha contra la delincuencia como demostró el experimento de Texas, sino que ni siquiera generaban una sensación de seguridad en la ciudadanía como sí ocurría con la

patrulla a pie tal y como demostró el experimento de Newark. Además, las minorías étnicas percibieron la praxis del modelo como profundamente discriminatoria y los disturbios como consecuencia de manifestaciones contra la policía por este motivo no fueron pocos (Eck y Spelman, 2005; Skogan y Hartnett, 2005).

Este alejamiento no es únicamente de la población sino que también, como adecuadamente señala Loubet del Bayle (2012), implica una tendencia a huir del control tanto político. La insistencia en negar cualquier influencia en la toma de decisiones sobre la policía a los representantes de la población, inutiliza los procesos y programas electorales, ya que las expectativas de los electores que han votado por un determinado partido político pueden verse defraudadas si, una vez llevadas a cabo las elecciones, el partido que forma gobierno no puede llevar a cabo sus propuestas por ser consideradas inadecuadas por el cuerpo policial. Como señala Loubet del Bayle (2012), el artículo 12 de la Declaración Francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que algunos consideran como texto básico en relación a la filosofía que ha de presidir la actuación policial en contextos democráticos, explicitaba que la fuerza policial que tenía que crearse no había de obedecer a intereses particulares de las autoridades de las que dependía, sino que tenía como obligación principal la protección de los derechos de todos los ciudadanos, ya que el texto afirma explícitamente que esta fuerza pública ha de trabajar en beneficio de la comunidad. Una aplicación práctica de estos principios puede requerir un control o una moderación de la influencia política (en el sentido partidista) en las decisiones sobre la policía y sus actividades, pero no que la policía haya de seguir los parámetros y los intereses del propio cuerpo de policía, ya que esto significaría también una infracción del mandato del texto revolucionario porque la actuación en beneficio de la comunidad resulta claramente cuestionada. La policía se constituye en el intérprete de qué es el beneficio de la comunidad, cosa que implica un posicionamiento político, sin ningún tipo de legitimación representativa (Loubet del Bayle, 2006). Como afirma Klockars (2005a), negar cualquier influencia política en la policía, dejándolo todo en manos de la organización, significa, de hecho, que es la organización policial la que hace política, sin que exista ningún tipo de control

sobre las decisiones de trascendencia política que se toman. No es posible aceptar, como los defensores radicales del modelo pueden llegar a defender, que sea la misma policía la que decide qué es lo más beneficioso para la comunidad. Los fundamentos intelectuales del modelo lo permitirían: únicamente aquellos que son expertos en seguridad, aquellos que han hecho de la protección de las personas y bienes una profesión, tienen los conocimientos suficientes para saber qué es lo que beneficia más la seguridad de la población. Llevar este planteamiento a sus últimas consecuencias significa permitir que la policía lleve a cabo por su cuenta, sin ningún tipo de responsabilidad, decisiones políticas y que las ejecute directamente, con lo cual estaría subvirtiendo los principios básicos y fundamentales de los actuales estados democráticos de derecho, basados principalmente en la representación política. La policía no puede ser la que decida cuál es el interés general de la seguridad.

Precisamente, si se compara la situación con la de otras profesiones como los médicos, los arquitectos o los docentes, como pretenden los teóricos del modelo profesional de policía, se ve de manera mucho más evidente que la política tiene un ámbito de actuación también en la policía y en la seguridad incluso aceptando que la policía sea una profesión como la medicina, la arquitectura o la enseñanza. Es cierto que ninguna autoridad política le dice a un cirujano como tiene que extraer una vesícula biliar o un menisco, como tampoco le dice a un arquitecto como se debe construir un edificio o a un maestro como se enseñan las matemáticas. Pero esto no significa en ningún caso que la política no tenga incidencia en estos ámbitos. Así, las autoridades políticas deciden donde se ubican los hospitales y los centros de asistencia médica, quién tiene acceso a la sanidad gratuita y en qué condiciones, cómo se deben de urbanizar las ciudades, qué contenidos han de tener los planes de estudios de los diversos niveles educativos, qué requisitos han de cumplir los alumnos para superar los diversos estadios formativos o qué formación han de tener los profesores (Loubet del Bayle, 2012). Es decir los poderes públicos, la política, tienen mucha más influencia en otros sectores profesionales a los que el modelo profesional intenta asimilarse de lo que muchos partidarios del modelo desean que tengan en el ámbito de la policía (Klockars, 2005a). Los

partidarios del modelo aciertan cuando intentan proscribir la utilización política (partidista) de la policía, en beneficio de intereses particulares de los políticos, pero subvierten la lógica de los sistemas democráticos cuando llevan al postulado hasta negar cualquier tipo de influencia de la política en el policía, ya que sustraen las decisiones tomadas en el ámbito de la policía, también de contenido político, como bien señala Manning (2005), a cualquier tipo de control democrático.

Una de las críticas más ilustrativas de las limitaciones de este modelo lo lleva a cabo Goldstein (1979) cuando acusa a la policía profesional de preocuparse sólo de sí misma, de hacer reformas organizacionales únicamente para tener organizaciones más bonitas o más perfectas en relación a las últimas tendencias en el campo del *management*, sin tener en cuenta para nada los problemas o las demandas de la población. Goldstein cita un ejemplo muy ilustrativo de una empresa de transporte de viajeros inglesa, los conductores de la cual no se detenían en las paradas establecidas cuando había largas colas de pasajeros esperando¹³⁰. Los conductores saludaban con una sonrisa y un amable movimiento de manos pero continuaban la marcha sin detenerse para recoger a los viajeros. Ante las protestas de algunos de estos viajeros, indignados por haber sido dejados plantados en la parada, la empresa respondió que era imposible que los conductores cumplieran con los horarios preestablecidos si se paraban a recoger a tantos pasajeros. Es decir los indicadores de calidad internos (el mantenimiento de los horarios prefijados) pasaban por delante del servicio al público, lo importante no era ofrecer un buen servicio al público, sino cumplir los indicadores establecidos por la empresa, que era obvio que se habían elaborado sin tener en cuenta la variabilidad del número de pasajeros en algunas franjas horarias. Según Goldstein, este ejemplo ilustra muy fidedignamente la situación en las policías de los Estados Unidos en los años 70 del siglo pasado, las organizaciones sólo pensaban en ellas mismas, en sus necesidades, en sus técnicas, dinámicas y objetivos sin reparar mucha atención en cuáles eran las necesidades del público ni los problemas que afectaban la vida cotidiana de los ciudadanos. La

¹³⁰ Goldstein recoge la anécdota de un libro de Patrick Ryan con un título muy ilustrativo *Deshazte de la gente y el sistema funciona bien*, publicado por Smithsonians el año 1977.

aplicación de la ley de la manera mejor organizada y procedimentalizada posible era el *sumum* de la excelencia, el resto minucias. El proceso era más importante que los resultados (Bratton, 2005). En aquellos años, como acertadamente señala Silverman (1999), los indicadores para valorar las organizaciones policiales se centraban en sus propias actividades. Así, la patrulla era valorada por el tiempo de respuesta a las demandas de servicio o por las detenciones que llevaban a cabo. La policía de tráfico por el número de denuncias o de paradas a vehículos y así sucesivamente. El impacto del trabajo policial sobre la seguridad y la delincuencia no eran medidos para valorar la eficacia de las organizaciones policiales. Éste constituye en realidad el gran defecto, el gran *lapsus*, del modelo profesional: para ser imparcial y objetivo acaba alejándose de todos, incluso de los ciudadanos a los que ha de servir, cuyos problemas quedan lejos de los objetivos policiales. Todo empieza y acaba en la misma policía.

Otro aspecto que bloquea frecuentemente el buen funcionamiento práctico del modelo lo constituye el hecho de centrar, casi de manera absoluta, la misión de la policía en la lucha contra la delincuencia. Esta centralidad de la delincuencia puede, además de la presión sobre las cifras ya mencionada, provocar una cierta frustración, ya que, como también se ha dicho, los delitos responden a causas y circunstancias que escapan a la capacidad de acción de la policía y, por ello, su posibilidad de incidencia en los niveles delictivos es limitada (Klockars, 2005a, Reiner, 2000). De hecho, el mismo Vollmer (1936, 5) acepta la evidencia de que es el mal funcionamiento de las estructuras sociales el que facilita las condiciones para que los delitos se produzcan, aunque lo haga para reprocharle a la sociedad que crea las condiciones para la aparición del problema, que luego envíe a la policía para afrontar el problema y, en lugar de ayudarla, dificulte su acción. Sus palabras son: “La sociedad que ha tolerado un estado de cosas que contribuye directamente a la aparición de conductas antisociales, pone alegremente los consiguientes problemas relacionados con el tráfico, el vicio, las huelgas, los disturbios –todo absolutamente todo- en el amplio umbral de la puerta de la policía”. Dos páginas después en la misma obra, cuando compara los índices de delincuencia de los Estados Unidos con los de Europa en los años treinta del

siglo pasado, no atribuye los altos niveles delincuenciales de su país a una actuación deficiente de la policía, sino a la existencia en Europa de factores preventivos inexistentes en la realidad americana. Esta es la gran contradicción de fondo del modelo, que Vollmer nunca llega a abordar de manera clara, pues lo fía todo a una lucha imposible (Bittner, 1970; Manning, 2005; Reiner, 2000): acabar con un problema que tiene causas multifactoriales con los únicos poderes atribuidos a la policía que tienen una escasa incidencia en la configuración de la realidad que facilita o dificulta la realización de actos delictivos. Es cierto que Vollmer reconoce que la delincuencia en su época desborda ampliamente la capacidad de acción de la policía, ya que muestra de manera muy evidente como, a pesar de las manifiestas mejoras de los servicios de policía en aquel período, la delincuencia continúa creciendo, además, de manera muy notable. Él mismo constata que las causas de la delincuencia tienen orígenes múltiples y que pueden variar de delito en delito y de delincuente en delincuente, circunstancias que la sitúan en gran parte fuera del alcance de las posibilidades de actuación de la policía. De hecho, cuando aborda la prevención del delito, afirma abiertamente que es una tarea en que la policía puede tener una función coordinadora, tanto en el momento de facilitar información a las instituciones y unidades que realmente están en condiciones de establecer las causas del delito y diseñar las estrategias de intervención como en el momento de aplicar estas estrategias. Pero en ningún momento plantea que la policía por sí misma pueda ser capaz de llevar a cabo todas las actividades necesarias para una efectiva prevención. Sin embargo cuando habla de las cualidades que ha de poseer el personal policial incluye todas aquellas capacidades, conocimientos y habilidades que pueden servir para llevar a cabo actividades preventivas de todo tipo. Es como si viviese entre el deseo de que la policía pudiera ser efectiva en la prevención del delito con mayúsculas y la consciencia de que es imposible, como una especie de *quiero y no puedo*. Es decir, Vollmer expresa claramente las virtualidades del modelo, la máxima exigencia profesional, y sus contradicciones: intenta afrontar un problema que la policía no puede resolver por sí misma, pero sigue pretendiendo que lo puede hacer.

Por último, para ser justos, es importante resaltar que el modelo profesional, en sus orígenes, más que una policía que pueda funcionar autónomamente, por sí misma, una policía al margen de cualquier control político más allá del control de legalidad, cosa muy difícil en sociedades democráticas, lo que en realidad pretende es constituir un contrapeso a los posibles excesos del modelo gubernativo, que proteja a la policía de las arbitrariedades del poder. Pretende moderar el abuso de la policía desde el poder político. Desde este punto de vista, contraponiendo parámetros objetivos que modulen la subjetividad de los sistemas con una alta influencia partidista, el modelo profesional lleva a cabo una gran contribución, por una parte, a un funcionamiento más imparcial de la policía, y, por otra, a la construcción de una ciencia sobre la policía. El modelo, en su construcción teórica, conceptualmente, favorece la búsqueda empírica de evidencias sobre la bondad o maldad de las estrategias policiales vigentes. Otra cosa es que su filosofía generara aislamiento y endogamia en los cuerpos policiales y que, en consecuencia, los resultados de las primeras investigaciones empíricas sobre el trabajo policial fueran rechazados por una gran parte del colectivo profesional (pero las acabó aceptando progresivamente). Es bueno no olvidar esta circunstancia, que la filosofía de este modelo permitió sentar las bases para la investigación empírica sobre la policía, y, en consecuencia, poner los primeros cimientos de lo que se puede considerar como ciencia policial o conocimiento científico sobre la policía.

CAPÍTULO QUINTO

LA POLICÍA COMUNITARIA O LA POLICIA COMO SERVICIO PÚBLICO DE SEGURIDAD.

1. Denominación, concepto y orígenes.

Es muy difícil dar una definición clara e incontestable de la policía comunitaria, que, de un tirón, ofrezca una idea precisa de su significado. Una de las dificultades es que hay múltiples versiones que reivindican la filosofía del modelo (Ponsaers, 2001; Tilley, 2008). En primer lugar, hay terminologías diversas que se refieren al mismo concepto o a conceptos similares. Así, originariamente, en el mundo anglosajón se le denomina predominantemente policía comunitaria (principalmente en Estados Unidos y Canadá). En cambio, los países que en las últimas décadas pretendieron abiertamente importar el modelo policial anglosajón no utilizaron siempre esta terminología para sus versiones, sino otras diferentes. Así, tanto en Francia como en Italia se utilizó el concepto de policía de proximidad (*police de proximité* o *polizia di prossimità*, Carrer, 2003), mientras que en España, aunque los conceptos de *policía comunitaria* y de *policía de proximidad* son conocidos y usados, durante mucho tiempo se identificó este modelo con la denominación *policía de barrio*. En Alemania también se ha utilizado el término *Bürgernahe Polizeiarbeit* (Feldes, 2014b), que sería muy similar a la idea de policía de proximidad. Aunque es difícil afirmar que las experiencias europeas continentales tengan el mismo significado que los modelos originarios, hay una cierta tendencia a aceptar todas estas denominaciones como sinónimos y, por lo tanto, a considerar que definen un mismo modelo. En esta dirección (Normandeau, 1994) equipara claramente los conceptos de policía comunitaria y de policía de proximidad. Para él constituiría un modelo que en Francia recibiría la denominación *policía de proximidad* y en el Reino Unido y en Norteamérica se denominaría *policía comunitaria*. Sin embargo, no es unánime la consideración de todas estas estrategias policiales como sinónimos. Bertaccini (2011), por ejemplo,

diferencia entre la policía comunitaria y la policía de proximidad. A los efectos de este trabajo se partirá de la idea de que todas estas denominaciones, con independencia de que definan modelos idénticos o no, sí que identifican modelos que se pueden enmarcar en un concepto amplio de policía comunitaria o, si se prefiere, para evitar confusiones, de servicio público.

La superación del escollo de la denominación del modelo tampoco nos proporciona una idea clara del contenido del modelo. Así, dentro de contextos en que se utiliza la misma denominación, sea ésta policía de barrio, policía comunitaria o policía de proximidad, el término no tiene un sentido ni un contenido unívocos. Skogan y Hartnett (2008, 428) nos confirman esta situación para el caso de los Estados Unidos de América y Malochet (2013) lo hace para el caso francés. Esta última autora afirma que cuando los alcaldes se refieren a la policía de proximidad para defender a sus policías locales (la idea de proximidad es una etiqueta políticamente muy positiva) se refieren a prácticas que pueden presentar diferencias considerables. Así, Malochet (2013, 35) afirma que la policía de proximidad “es una noción polisémica, que integra prácticas muy diversas y finalmente no dice gran cosa de doctrinas de empleo efectivas”. En Alemania, Feltes (2012b, 259) constata que, aunque el modelo comunitario ha tenido un gran predicamento en Alemania en los últimos tiempos, tampoco hay una idea común sobre su significado, si es “una filosofía, una estrategia o vino viejo en barriles nuevos”. En España o en Italia nos encontraríamos con una realidad similar, que un alcalde o alcaldesa o que un dirigente policial nos hable de la policía de barrio (*vigile di quartiere* en el caso italiano) o de la policía de proximidad como el modelo de su cuerpo de policía, no nos da información precisa sobre de qué tipo de organización estamos exactamente hablando ni que prácticas precisas lleva a cabo (Bertaccini, 2011; Fernández e Yñiguez, 2014). La misma situación podemos encontrar en el caso de que sea una autoridad estatal o una autonómica la que anuncia que está en proceso de implantación un programa de policía de proximidad o de barrio. Como describe Frühling (2012) para el caso latinoamericano, a partir de los años noventa del siglo pasado la mayoría de proyectos de reforma de la policía incluían en su denominación alusiones a la policía comunitaria de una manera o de otra. Se trataba de la etiqueta de moda, que legitimaba las

reformas de la policía desde el punto de vista político. Una utilización tan extensa de la denominación para reformas que presentan tantas diferencias acaba significando una pérdida de valor de la misma denominación, de la misma etiqueta que, en la práctica, califica realidades bastante diversas, que pueden coincidir en grados muy diversos con el modelo originario, que, en muchos casos, los promotores de la reforma tampoco saben identificar de manera adecuada. Bayley (1994, 104)¹³¹ afirma que él ha sido testigo de descripciones de la policía comunitaria como un modelo que consistía en “patrullas a pie, aplicación agresiva de ordenanzas municipales, vigilancia electrónica de centros comerciales, la mejora de la policía de tráfico y cualquier medida que favorece la confianza del público”, de manera que “el término ha sido usado tan a menudo de manera imprecisa que ha perdido valor”.

En algunos supuestos se puede tratar de simples campañas cosméticas, de relaciones públicas, para lavar la imagen de la policía, aprovechando la valoración en general positiva del modelo que tiene el público (Kelling y Coles, 1996, 158¹³²). Por todo ello, una parte importante de la criminología pone de relieve las ambigüedades que los modelos reales que formalmente se etiquetan como de policía comunitaria pueden albergar, y de hecho, las ambigüedades que el mismo concepto incorpora (Tilley 2008), así como la falta de una definición clara (Ferrandino, 2014). Algunos llegan a afirmar que “la policía comunitaria sólo es una larga tradición de circunloquios cuyo objetivo central es encubrir, mitificar y legitimar el uso no negociable de fuerza coactiva por parte de la policía” (Klockars, 2005a, 443).

De hecho, no existe ni siquiera un consenso claro sobre si el modelo de policía comunitaria proviene del modelo implantado por el equipo de sir Robert Peel o de las reformas llevadas a cabo en los Estados Unidos en la segunda mitad del siglo pasado para superar el aislamiento de la población en que el modelo profesional había situado a las policías del país. En la Europa continental el modelo de referencia ha sido normalmente la Policía Metropolitana de Londres y el resto de policías de Inglaterra y País de Gales

¹³¹ Citado por Tilley (2008, 377).

¹³² Citados por Tilley (2008, 378).

(Jar, 2000; Journès 2003; Valentín, 2008), con algunas excepciones como es el caso de Bertaccini (2009). En cambio, la criminología norteamericana ha situado el momento de nacimiento del modelo en los años setenta del siglo pasado en los Estados Unidos como respuesta al fracaso del modelo profesional. Incluso, paradójicamente, la criminología inglesa revisionista, la que cuestiona la versión oficial sobre la creación y la implantación de los modernos cuerpos de policía en el Reino Unido, no ha descrito el modelo derivado de la creación de la Policía Metropolitana como un modelo de policía comunitaria, sino más bien como un modelo de policía gubernativa con algunos matices del modelo profesional y algún mecanismo para simular algún control por parte de la población (Reiner, 2000, 24-32). Incluso alguno de los jefes de policía ingleses entrevistados por Reiner para su libro *Chief Constables* (1991) niega que el concepto *policía comunitaria* tenga algún significado, más allá de ser un invento de los académicos¹³³. También es cierto que no se conceptualiza sobre *policía comunitaria*, con esta terminología, en el Reino Unido hasta la aparición de la figura de John Alderson a finales de los años setenta del siglo XX (Reiner, 1991; 2000; Skogan y Hartnett, 2005; Tilley, 2008), y que oficialmente, a nivel de *Home Office*, no se habla de policía de barrio hasta el año 2005 en que se lanza oficialmente el programa para su implantación que se completará en el 2008¹³⁴. Resulta muy curioso este punto ya que, por ejemplo, la implantación de experiencias de policía de barrio en España, en los primeros años del restablecimiento de la democracia en los años ochenta del siglo pasado, se llevaba a cabo haciendo referencia explícita al modelo inglés, que no utilizará este término concreto hasta más de veinte años después.

En todo el proceso de preparación de la creación de la nueva policía británica no aparece ninguna referencia al concepto de policía comunitaria, a pesar de que hay un gran despliegue teórico y documental. Además, es cierto que hay características de la Policía Metropolitana de Londres creada en el año 1829 (y de las policías *provinciales* creadas con posterioridad siguiendo el

¹³³ Citado por Tilley (2008, 377).

¹³⁴ Vid. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/116524/hor_r61.pdf.

mismo modelo) que pueden hacer dudar de que se trate de la plasmación de un modelo de policía comunitaria. Así, en primer lugar, en el caso de la Policía Metropolitana, era el *Home Office*, el Ministerio del Interior, quien creaba la nueva policía y la situaba bajo su dependencia formal, circunstancia que hace pensar más en una policía de tipo gubernativo. En segundo lugar, la campaña que acompañó su creación ponía un énfasis notable en la sumisión de la nueva policía a la ley. En tercer lugar, se propagaba a los cuatro vientos que los nuevos policías sería profesionales, es decir, que se seguirían procedimientos objetivos de selección, basados en las capacidades necesarias para llevar a cabo las tareas policiales y se les dotaría de una formación técnica específica que los cualificaría para que pudieran, siguiendo criterios profesionales, afrontar los problemas del crimen y de la seguridad. Es decir, había elementos en la argumentación pública que acompañó a la creación de la Policía Metropolitana de Londres que forman parte tanto del modelo gubernativo como del profesional que no la identifican directamente con el modelo comunitario. Sin embargo, para calificar definitivamente el modelo hay que tener en cuenta algunos argumentos de peso:

- Los famosos nueve principios fundamentales que tenía que seguir la nueva policía (Jar, 2000, 120 y 121)¹³⁵, tradicionalmente atribuidos a Peel, pero que, con mucha probabilidad, elaboraron efectivamente Rowan y Mayne (Trojanowicz y Bucqueroux, 1990), describen con mucha precisión el contenido de lo que este trabajo (y la criminología) definirá como el modelo de policía comunitaria (Vidales, 2014). De hecho, el gran lema que los resumía todos y que el texto, en el séptimo principio, identifica como tradición histórica (muy en la línea historicista del Derecho Anglosajón) es *La policía es el público y el público es la policía*, idea que define con mucha propiedad el modelo de policía comunitaria, que no es otra que la de servicio público¹³⁶. Por otra parte, el eslogan tradicional de la entonces nueva policía, *policing by consent*, también coincide con la filosofía de la policía comunitaria, cuyo último objetivo es alcanzar grandes consensos

¹³⁵ Vid. <https://www.gov.uk/government/publications/policing-by-consent> .

¹³⁶ Incluso Trojanowicz y Bucqueroux (1990) que plantean la policía comunitaria como una reforma norteamericana recurren en la introducción de su obra al séptimo y fundamental de los principios *peelianos* para buscar antecedentes a los principios de la policía comunitaria.

sobre los bienes y valores que han de ser objeto de protección y sobre los temas que han de ser objeto de las intervenciones policiales para facilitar que sus objetivos se consigan con la aquiescencia del público¹³⁷. Es decir, el grueso de la construcción teórica de la nueva policía se identifica claramente con lo que este trabajo entiende como modelo de policía comunitaria, pero orientándolo como servicio público, aspecto que le confiere aún mayor interés.

- Las referencias a la sumisión de los agentes del nuevo cuerpo de policía a la legalidad no pretendían tanto la implantación de un modelo legalista similar al definido por Vollmer (1936) y descrito por Wilson (1968) en los Estados Unidos, sino que pretendía ahuyentar los miedos de aquellos que se posicionaban contra la nueva policía porque temían una excesiva injerencia del Gobierno sus actividades. La sumisión a la ley quería significar que los nuevos agentes seguirían los mandatos de la ley y no los del Gobierno. De esta manera se intentaban desvanecer los temores que apuntaban a la posibilidad de que el Gobierno pudiera llevar a cabo un uso abusivo y arbitrario de la nueva policía (Reiner, 2000).
- Las referencias al carácter profesional del nuevo cuerpo de policía también iban en la dirección de atribuir a sus miembros un carácter técnico, independiente de las veleidades gubernamentales. Se pretendía desproveer a los nuevos policías de cualquier imagen próxima a la de sicarios del poder. Serían profesionales de la seguridad que actuarían en función de sus conocimientos y habilidades. En nuestro entorno, Martín (1990, 112-113) también caracteriza lo que él califica como *policía profesionalizada* con los atributos de la policía comunitaria. Es decir puede haber interpretaciones de la profesionalidad policial que no se correspondan con el modelo desarrollado por Vollmer en el siglo pasado. Tanto los ideólogos de la Policía Metropolitana como Martín contraponen *profesionalidad* a *militarismo* y a falta de formación específica en los conocimientos y

¹³⁷ Otra cosa es que, como argumenta el revisionismo inglés (Reiner, 2000, 24-32), la intención real y oculta pudiera ser someter y controlar a las clases populares de manera más o menos sutil, y que la pretendida búsqueda del consenso fuera una excusa para obtener legitimidad.

habilidades de lo que constituye una profesión de servicio a la comunidad, la policía.

- La dependencia del Gobierno era sobre todo formal, pero no implicaba instrucciones gubernativas concretas para sus tareas cotidianas. Sí que incidía en el nombramiento del *Police Commissioner*, en las normas generales de funcionamiento del Cuerpo y en sus grandes líneas estratégicas, pero no implicaba una intervención partidista en temas de policía. Obviamente, el Gobierno que promovió su creación tenía una idea muy clara sobre las funciones que la nueva policía tenía que llevar a cabo y que originaban su creación. No hay duda de ello. Como tampoco hay duda de que el Gobierno siempre intentó influir en las líneas de actuación y en el establecimiento de las prioridades de la nueva policía. Pero no estuvo concebida como la correa de transmisión del ejecutivo defendida en la asamblea revolucionaria francesa. Los términos en que la nueva policía se crea ponen sobre la mesa la necesidad de no politizarla para no socavar su legitimidad. Su puesta en marcha y sus primeras décadas de andadura confirmarán este anhelo de una cierta independencia política (Reiner, 2000).

Resulta, pues, bastante evidente que, desde un punto de vista cronológico, las bases ideológicas del modelo de servicio público de policía hay que buscarlas en la creación de la Policía Metropolitana de Londres y en la sucesiva creación de los diversos cuerpos que configuraron el sistema policial del Reino Unido (con excepción de Irlanda del Norte) (Vidales, 2014). Incluso Bertaccini (2009, 37), al mismo tiempo que sitúa el nacimiento de la policía comunitaria (como modelo de reforma policial, hay que tener en cuenta este punto) en los años setenta del siglo XX en los Estados Unidos, al analizar la construcción histórica de la policía en Inglaterra, reconoce que “en la historia inglesa la policía moderna constituye una emanación de la comunidad, a la que se propone defender y servir”. Sin embargo, hay que constatar que es cierto que hay un rebrote muy significativo del modelo de policía comunitaria o de servicio público en los años 70 del siglo XX en los Estados Unidos y que, de allí, se extenderá por Europa y el resto del mundo (Vidales, 2014). Este rebrote del modelo

responde a causas que difieren en parte de las que dieron lugar a la aparición del modelo original, pero coinciden en lo esencial: la necesidad de aproximar la policía a la población. No se tratará de la creación de una nueva policía que no pueda ser contestada por amplios sectores de la población como en el caso inglés. La mayoría de las policías existentes en el país tenían como mínimo un siglo de existencia. Ahora bien, la aproximación a la población era relevante por dos motivos básicos:

- a) El modelo profesional (y el gubernativo que también coexistía con éste) había alejado a la policía de la ciudadanía y había disminuido su legitimidad a los ojos de la población. Esta circunstancia dificultaba que la policía se relacionara con ella, con la consiguiente dificultad para conocer sus necesidades y obtener su colaboración en la lucha contra la delincuencia y las conductas desordenadas en los espacios públicos. En el mismo período también se puede hablar de un fenómeno similar en Europa influenciado igualmente por la generalización de la radio, los coches patrullas y los procesos crecientes de urbanización (Perroudon, 2003).
- b) Las minorías étnicas, principalmente los llamados afroamericanos, pero también los hispanos, habían sido muy reticentes a relacionarse con la policía (Cazorla, 2009). La probable utilización frecuente por parte de la policía del criterio del *racial profiling* en la persecución e investigación de delitos así como lo que estos colectivos calificaban como indiferencia y desinterés a la hora de investigar los delitos de los que eran víctimas, habían provocado numerosos incidentes de orden público como consecuencia de protestas de miembros de estos colectivos por la actuación de la policía con ellos (Skogan y Hartnett, 2005; Waddington, 2007¹³⁸). Hay que tener en cuenta que en los años setenta la conocida como jurisprudencia de los derechos civiles elaborada por el Tribunal Supremo en las dos décadas anteriores está plenamente vigente y obliga explícitamente a la policía a un tratamiento igual y equitativo de los miembros de estos grupos. En algunas de las sentencias más relevantes

¹³⁸ Este autor, citando a Gilje y a Gurr, sitúa en alrededor de 500 los incidentes graves de orden público por motivos raciales en los veranos entre los años 1964 y 1968.

de esta jurisprudencia los hechos tratados estaban relacionados precisamente con una intervención de la policía con miembros de las minorías, como en el caso *Miranda v. Arizona*¹³⁹, que acaba consolidando lo que se conoce como la *Enmienda Miranda*, que obliga a la policía a leer los derechos a los detenidos de manera que les sean comprensibles. Uno de los motivos no disimulados de la reforma es intentar la aproximación de la policía a las minorías para conseguir su legitimación entre sus miembros y facilitar su integración en el sistema político e institucional (Eck y Spelman, 2005; Skogan y Hartnett, 2005; Tilley, 2008,).

La reforma comunitaria en los Estados Unidos no hará referencias a la sumisión a la ley o al carácter profesional de los miembros de la policía como en el caso inglés, ya que el modelo profesional anterior ya había consolidado esta idea: la necesidad de actuar siguiendo los parámetros objetivos que marca la ley y que limitan la arbitrariedad policial. En la práctica, las minorías étnicas, como se acaba de citar, habían cuestionado abiertamente, principalmente en los estados del sur, una desigual aplicación de la ley y un alto grado de arbitrariedad de las actuaciones policiales en función de la pertenencia a un u otro grupo étnico de las personas objeto de sus intervenciones. A pesar de las (notables) diferencias contextuales, los objetivos del modelo comunitario estadounidense del siglo XX no son sustancialmente diversos de los del modelo impulsado en el Reino Unido un siglo y medio antes, circunstancia que puede facilitar la aceptación de su catalogación bajo una misma denominación, aunque las diferencias de las sociedades de los dos países sí que harán que presenten singularidades visibles (en el uso de la fuerza, especialmente de las armas de fuego, por ejemplo).

Finalmente, antes de entrar a desarrollar en profundidad los elementos característicos y definatorios del modelo, es necesario hacer una advertencia. Los proyectos o programas comunitarios no constituyen en la mayoría de los casos un intento de construir (o de reconstruir) de manera completa una organización policial. Esto sólo ha sucedido en casos contados, como en el inglés, que se toma como referencia. En muchos casos se trata de proyectos,

¹³⁹ Vid. 384 U.S. 436 (1966).

estrategias o iniciativas que pretenden reorientar la tradicional endogamia de los cuerpos de policía para abrirlos al exterior y orientarlos hacia el público, hacia la comunidad. Mucho más coincidente con esta realidad en los Estados Unidos de América se utiliza la expresión *community oriented policing* que no tiene unas pretensiones tan omnicomprendivas y es mucho más inclusiva, ya que cobija a todas aquellas organizaciones policiales que han puesto en marcha proyectos o experimentos que intentan dirigir a la organización en esta dirección, aunque una parte de la misma siga actuando con los parámetros tradicionales. Es decir la idea de *community oriented policing* permite incluir a aquellas organizaciones que simplemente han iniciado el tránsito hacia la policía comunitaria o de servicio público. Pero, a pesar del reconocimiento de esta realidad, a la hora de desarrollar los elementos definitorios del modelo de policía comunitaria, se partirá de un modelo coherente en toda su extensión, es decir, como si necesariamente las organizaciones policiales que siguen este modelo cumplieran con todos los elementos, principios y valores consustanciales con él. Dicho de otra manera, se analizará lo que sería la filosofía coherente del modelo en todos sus componentes (en la línea señalada por Ponsaers, 2001).

2. El servicio al público (y con él) como fundamento del modelo.

A diferencia de los dos modelos anteriores, la policía comunitaria concibe a la policía como un servicio público (Ferrandino, 2014). Wilson (1968) y Jar (2000) lo describen directamente como un modelo de prestación de servicios. De hecho, la idea de *servicio público* describe mucho mejor el modelo que el de *policía comunitaria*, ya que la comunidad desde un punto de vista sociológico representa otra realidad, como con cierta razón critica Klockars (2005a), una realidad social en la cuál no hay demasiada necesidad de policía, ya que el

colectivo, la comunidad, posee mecanismos que garantizan el control de las conductas de los individuos miembros del grupo. En el primer capítulo hemos visto precisamente que la policía aparece cuando las comunidades antiguas se diluyen ante las nuevas realidades urbanas. Por otra parte, *comunidad* hace referencia a un ente muy homogéneo, una unidad de valores y de fines, y el *público*, en el sentido de *conjunto de personas destinatarias de un servicio* (policial, en este caso), como se ha comentado en el capítulo segundo, da una idea más indefinida, que acepta más diversidad entre aquellos que lo integran, cosa que se corresponde mejor con la realidad de nuestras sociedades, que tienen poco de comunidades y mucho más de público diverso.

Además, la denominación *servicio público* sitúa en un segundo plano los aspectos relacionados con el poder o con la organización y se centra en la idea de un servicio, una prestación hacia el público. En este modelo la organización policial tenderá a denominarse *servicio* mucho más que *fuerza* o *cuerpo*, aunque tampoco es este último un término inaudito en organizaciones que aplican modelos comunitarios. Esto no quiere decir, como retomaremos en el apartado sexto de este capítulo, que la policía en este modelo no utilice la fuerza para el cumplimiento de sus funciones, cuando sea necesario y se den los requisitos legales, ni que no exista una organización diversa de la Administración general para llevar a cabo las funciones policiales. La utilización de la idea de *servicio público* pretende evidenciar las prioridades del modelo: proveer al público con un servicio de seguridad. La idea despoja a la policía de una situación de privilegio o de superioridad, ya que lo que justifica su existencia, desde este punto de vista, no es el poder, el formar parte, de una manera u otra, del Gobierno, ni tan sólo la ley, sino la provisión de un servicio a la ciudadanía. Los policías estarían ahí para proporcionar ese servicio de seguridad. Pero lo harían en tanto en cuanto los propios ciudadanos así se lo encargaran. Es decir, la idea de proveedor de un servicio, no atribuye a los miembros de la policía ninguna situación de superioridad, sino pura y simplemente la obligación de servir al resto de los ciudadanos. O sea, los policías son ciudadanos como los demás que tienen como encargo, proveniente de los propios ciudadanos, garantizar, de manera profesional, la seguridad de sus vecinos. Martín (1990, 181) lo expresa de manera muy

clara cuando, defendiendo claramente este modelo, afirma: “un ciudadano uniformado...no representa el poder ante el ciudadano, sino el poder del ciudadano”. El contrato social constitutivo de la sociedad sería el fundamento de la policía en este modelo (Bowling y Sheptycki, 2012). En este planteamiento los policías no son más (ni menos) que policías de uniforme (Guillén, 2012). Esta idea de servicio hace pensar en la satisfacción de necesidades de la población. Un servicio es precisamente eso: una actividad destinada a satisfacer necesidades de los ciudadanos que son sus destinatarios. Así, el público queda en primer plano, como objeto de la actividad policial. El primer paso tendrá que ser conocer las necesidades que los ciudadanos tienen para poder diseñar un servicio, una oferta, que pueda satisfacerlas (Bertaccini, 2009). Trasladado a la materia objeto de la policía, este principio nuclear significa que la policía tiene como primer objetivo para poder estar en condiciones de articular respuestas operativas el conocimiento de las necesidades que los ciudadanos explicitan. Tendrán que ser los propios ciudadanos los que las manifiesten. La idea de servicio público no admite que sea la policía, los profesionales, quiénes definan cuáles son estas necesidades, como sería propio desde una perspectiva tradicional de función pública o del modelo profesional.

Pero la relación con el público no acaba aquí, porque la relación con el público es bilateral. No es suficiente que la policía sepa lo que el público necesita y que planifique sus operaciones en consecuencia, sino que es necesario que el público también participe, de alguna manera, en la satisfacción de las necesidades. Es decir la policía no sólo parte del público, sino que debe trabajar con él, tal como reza *the police are the public and the public are the police*. Como afirma Tilley (2008, 376) “la policía comunitaria hace hincapié en que la policía protege la seguridad con y para la comunidad, mucho más que no de la comunidad”. Es decir, de manera más o menos implícita, la idea que está detrás del modelo es que los ciudadanos son el origen de todo poder público, y, por tanto, el poder, y la responsabilidad, de mantener la seguridad también está en sus manos, que la policía les ha de orientar sobre como pueden hacerlo (Skogan y Hartnett, 2005). Como dice Salas (2014, 72) en este modelo la policía es *la policía y la comunidad*. En todo

caso, la policía ha de implicar a la ciudadanía en el cumplimiento de su misión (Klockars, 2005a). Como muy bien explica Feltes (2014b, 9) este modelo parte de la idea que “la policía de manera aislada no puede llevar a cabo los cambios necesarios y perceptibles ni a nivel preventivo ni represivo”. Obviamente la aplicación de este principio no lleva hasta la aceptación de la autoayuda o de la realización del propio derecho por parte de los ciudadanos, porque los modelos de policía comunitaria se enmarcan en estados de derecho que no admiten este tipo de prácticas, pero sí que responsabilizan más a los ciudadanos en materia de seguridad y promueven su participación activa en ella. Un ejemplo claro son las prácticas de *Neighbourhood Watch* (Bertaccini, 2011) y de *Community Crime Watch* (Eck y Spelman, 2005), que, con muchas diferencias en su funcionamiento práctico, algunas versiones de este modelo promueven. Estas prácticas favorecen la organización de los vecinos en la vigilancia del entorno en que viven para que detecten cualquier incidencia que haga pensar en la inminencia de la comisión de un delito o de que éste ya se ha cometido y avisen automáticamente a la policía. En muchos casos, en las zonas donde se llevan a cabo este tipo de prácticas se pueden ver incluso carteles que las anuncian, para que el público sepa que los vecinos vigilan activamente y que cualquier acto sospechoso será rápidamente denunciado a la policía. Al margen de que se adopten prácticas de *Neighbourhood Watch* o no, el modelo promoverá la implicación de los ciudadanos en la protección de sus propiedades, en la seguridad de sus actividades (por ejemplo, en el transporte público), en la recuperación de los espacios públicos o en la organización de actividades que mejoren la cohesión social de la zona. Es decir, para el modelo el público no es sólo un cliente, que sí que lo es, sino también un actor, un socio, de manera individualizada o a partir de los grupos y asociaciones en que se integra. Se trata de una coproducción de la seguridad (Cazorla, 2009; Ferret, 2012; Ponsaers, 2001). Como bien explican Eck y Spelman (2005) que estos mecanismos tengan efectos limitados en las tasas de delincuencia no es lo sustancial, sino que lo fundamental es que mejoran la comunicación entre la policía y el público, circunstancia que, con mucha frecuencia, mejora la seguridad subjetiva de la población.

Dos de los principios peelianos, el segundo y el tercero, explicitan muy bien esta bidireccionalidad. El segundo afirma la necesidad de “reconocer siempre que el poder de la policía para llevar a cabo sus funciones depende de la aprobación del público de su misma existencia, de sus acciones y de su comportamiento y de su habilidad para asegurar y mantener el respeto del público”. El principio es muy contundente: no hay legitimidad para la policía más allá del público, de los ciudadanos, que han de aprobar de manera permanente todas sus acciones y comportamientos, y la legitimidad de la policía es un objetivo central del modelo (Rodríguez Herrera, 2014). Toda crítica del público tendrá que ser necesariamente tomada en cuenta, porque si se convirtiera en una desaprobación generalizada de la policía, ésta dejaría de tener razón de ser, no tendría ningún tipo de legitimación. Ni la ley ni el Gobierno pueden compensar esta falta de legitimación popular.

El tercer principio es también muy relevante en este sentido: “Reconocer siempre que asegurar y mantener el respeto y la aprobación del público significa asegurar la cooperación voluntaria del público en la tarea de asegurar el respeto de las leyes”. En este punto, se adelanta bastante el equipo de Peel a lo que la criminología constatará empíricamente muchos años después, que la legitimación que ante el público tengan las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley influye en gran manera en el comportamiento normativo o anómico de la ciudadanía (Jackson et al., 2012; Tyler, 2011)¹⁴⁰. Según la redacción de este principio, el respeto y la aceptación del público constituyen un instrumento para conseguir su cooperación en la tarea del cumplimiento de la ley. En primer lugar, porque los ciudadanos que sientan respeto por la policía cumplirán las normas de mejor grado, y, en segundo lugar, porque contribuirán a que otros terceros también las respeten. Además, como reza el cuarto principio, “en la medida en que el público coopere, disminuye de manera proporcional la necesidad del uso de la fuerza física para cumplir los objetivos de la policía”. Aquí nos aparece de nuevo el gran objetivo de fondo del modelo, el *policing by consent*. El modelo está originariamente pensado para obtener el

¹⁴⁰ Algunos (Bottoms y Tankebe 2012; Tyler, 1990), agrupados en torno del concepto de la *Procedural Justice Theory*, sostienen que la legitimidad de la policía es un factor decisivo en la eficiencia en el control de la delincuencia (citados por Bernal del Castillo, 2013, 293).

cumplimiento de las normas de manera voluntaria, a partir de la legitimación de la principal institución de control social formal, la policía. Por todo ello en el modelo británico originario los policías de base iban (y la mayoría de ellos aún van) únicamente armados con una defensa (porra) para llevar a cabo sus funciones, para visualizar que su objetivo no era utilizar la fuerza de manera irrazonable y descontrolada, sino obtener el cumplimiento de la norma y el mantenimiento de la tranquilidad pública a través del consenso de la ciudadanía. Todavía en el año 1994 una encuesta llevada a cabo por la *Police Federation* (sindicato de la base –categorías inferiores- de la policía de Inglaterra y País de Gales) entre sus 123.000 miembros sobre el uso del arma de fuego por parte de la policía obtenía una inmensa mayoría de un 79% de miembros que se oponían a que la policía llevara permanentemente armas de fuego, aunque un 83% creía que el número de policías armados tenía que incrementarse y sólo un 6% afirmaba que abandonaría la policía si se imponía el uso regular y cotidiano del arma de fuego (Journès, 2003, 130). Estos resultados muestran que hay aspectos del modelo que han calado y han pasado a formar parte de la cultura policial. No es difícil aventurar que una encuesta similar en Francia, en España o en Italia, con grados de delincuencia similares al del Reino Unido, ofrecería unos resultados muy diferentes, a favor de que el arma de fuego forme parte del equipamiento normal y habitual de la policía.

3. La prevención, la seguridad subjetiva, la convivencia y la gestión del orden público (en sentido amplio) como finalidades principales del modelo.

La policía comunitaria sigue siendo una organización que combate la delincuencia, aunque no sea éste su objetivo primero (Feltès, 2001b; Ponsaers, 2001). Hay que empezar por aquí para evitar malentendidos. De hecho, si se

considera a la Policía Metropolitana de Londres como el origen del modelo, la criminología oficialista inglesa (Reiner, 2000, 16-23) siempre ha destacado que su fundación se debió a un cierto pánico generado por el incremento de la delincuencia como consecuencia del desorden social creado por los movimientos de población generados por la revolución industrial (Journès, 2003). El renacimiento del modelo en los Estados Unidos de América se debe también, entre otras cosas, a la incapacidad del modelo profesional para contener los crecientes índices de delincuencia. Queda claro, pues, que la policía comunitaria también tiene como finalidad no secundaria la lucha contra el delito. Ahora bien, hay que introducir matizaciones relevantes, relacionadas con los fundamentos nucleares del modelo.

Uno de los objetivos centrales del modelo consiste en hacer un uso mínimo de la fuerza (al menos en sus versiones inglesa y europea), con lo que la prevención será vista como objetivo preferente (Feltès, 2014b). No sólo porque así se evitan los costes sociales del delito, sino porque se evita el uso de la fuerza, la represión y la imposición de castigos. De hecho, el primero y el último de los principios inspiradores de la Policía Metropolitana establecían la prevención como prioridad de la intervención policial. Rezaba el primero “prevenir el delito y el desorden como una alternativa a su represión a través de la fuerza militar y la severidad del castigo legal”. En coherencia con este principio una de las primeras instrucciones de la Policía Metropolitana clarificaba este objetivo en el sentido de que la actividad policial tenía que centrarse en llevar a cabo el máximo esfuerzo en sus funciones de vigilancia para convertir en misión imposible la comisión de delitos en su área de actuación (Newburn, 2007, 602). El último principio era, si es posible, todavía más significativo en cuanto a la finalidad de la actividad policial: “el test de la eficiencia policial es la ausencia de crimen y desorden y no la visible evidencia de acción policial en la lucha contra ellos”. Es un principio que evidencia sin ninguna duda que el indicador de eficiencia del sistema no son las detenciones o las actuaciones policiales sino la ausencia de crimen y desorden, lo fundamental es el resultado, el servicio público, no la actividad policial, que sólo

es un instrumento¹⁴¹. Es decir, este modelo, sin renunciar a la represión de las conductas delictivas, tendrá como prioridad la prevención de la delincuencia. Feltes, Marquardt y Schwarz (2013) explican como a finales del siglo XX la acogida del modelo en Alemania se enmarca en la implantación de políticas de prevención de la delincuencia con la creación de los consejos locales y regionales de prevención.

La importancia dada a la prevención en este modelo facilita que la policía extienda su actuación a etapas muy anteriores a la producción de actos ilícitos. Es en este punto donde aquella crítica citada en el capítulo segundo (apartado segundo) que hacía referencia a la posible estigmatización de los destinatarios de programas preventivos cuando se mezclaban justicia social y prevención del delito (con intervención policial) tiene más vigencia. No es infrecuente que en este modelo se acuse a la policía de criminalizar a los colectivos destinatarios de medidas de protección social (de una “colonización de la política social por la política criminal” como afirma Feltes, 2014, 7- citando a Kreissl), ya que la implicación de la policía en programas de prevención que implican también la intervención de los servicios sociales y asistenciales que sirven a sectores marginalizados, frecuentemente no relacionados con la delincuencia (o, al menos, no de manera directa), puede implicar una cierta estigmatización de los colectivos destinatarios de los servicios públicos, a veces localizados espacialmente, circunstancia que puede comportar la estigmatización de barrios o zonas concretas. Es decir, si determinados colectivos son objeto de prestaciones de servicios sociales al margen de los programas de prevención es una cuestión de justicia social, si lo son en el marco de ellos es porque se acepta que sus destinatarios son delincuentes potenciales. La presencia de la policía en ellos puede facilitar esta interpretación. No es una situación que tenga que darse irremediamente pero que puede tener lugar, y, por tanto, dependiendo del contexto puede ser necesario tenerla en consideración precisamente para evitar que se produzca.

¹⁴¹ Crawford (2008) considera que la prioridad dada a la prevención por los principios *peelianos* no se correspondió con la influencia real, efectiva, que tuvo en las actividades de la policía, ya que este autor cree que, en la práctica, la prevención tuvo un papel muy marginal.

Un segundo fundamento básico a la hora de determinar la finalidad, de hecho la razón de ser del modelo, son los ciudadanos, el público. Las preocupaciones del público constituyen los elementos de referencia para el establecimiento de las prioridades policiales. Así, la pequeña delincuencia contra la propiedad que afecta numerosas capas de la población, causándoles cuantiosas molestias en sus actividades cotidianas, ha de ser un objetivo preferente del modelo, aunque se trate de delitos menores sin ningún interés desde el punto de vista de la investigación policial, ya que afecta muy negativamente la calidad de vida de los ciudadanos (Curbet, 2009). Es decir, la policía tendrá que emplear recursos para prevenir que este tipo de delincuencia tenga continuidad.

En la misma dirección, si lo que preocupa a los ciudadanos son problemáticas que no vienen causadas por actos delictivos sino por comportamientos desordenados o incívicos, la policía ha de tomar nota y diseñar estrategias y acciones encaminadas a afrontar estos problemas que preocupan a los vecinos de un determinado territorio, tengan relación o no con la delincuencia. La degradación de los espacios públicos y los problemas de convivencia constituyen objetivos prioritarios de la acción policial en este modelo (Cazorla, 2009). En general, cualquier incidencia que afecte la seguridad subjetiva de los ciudadanos tiene gran importancia para la policía (Feldes, 2014 b). Si la finalidad es proveer al público con un servicio de seguridad, las inseguridades del público son un problema de primerísimo nivel.

Este contexto tiene como consecuencia que la delincuencia tenga más o menos importancia en el modelo en función de la intensidad con que afecte la seguridad subjetiva de los ciudadanos. Por ello, los comportamientos desordenados que, sin constituir delito, comportan molestias e incomodidades importantes para el público, que condicionan sus actividades cotidianas, han de ser objetivo prioritario de las campañas de la policía. Para la policía comunitaria unos niveles de delincuencia aceptablemente bajos no tienen ningún significado si los ciudadanos manifiestan sentirse inseguros en sus barrios y ciudades. En este contexto, el servicio de seguridad que la policía proporciona está más relacionado con la idea de calidad de vida que con la lucha contra la

delincuencia (Feltz, 2014b; Normandeau, 1994). Todas aquellas funciones calificadas por Vollmer (1936) de residuales o de *servicio general* adquieren aquí una gran relevancia. Nada que pueda incomodar a los vecinos es insignificante: una conducción de agua defectuosa que vierte agua en el asfalto, unas basuras esparcidas en medio de una plaza, un grupo de personas que hacen ruido en unos soportales, unos grafitis en las paredes de un establecimiento comercial o un bloque residencial....todo es objeto de atención para la policía. La policía se convierte en el interlocutor básico entre el público y la Administración. La policía lleva a cabo la función simbólica de representante del Estado que nunca deja desasistidos a sus ciudadanos de manera paradigmática. Como muy bien describe Fernández Justes (2008, 14), la policía se convierte en este modelo en una *esperanza de seguridad*.

Los conflictos vecinales, políticos, sociales, laborales y del tipo que sean son objeto de atención policial, pero lo son no desde la perspectiva de la información y del control, como sería propio del modelo gubernativo, sino con el objetivo de facilitar o canalizar su resolución pacífica. El modelo tiene como finalidad explícita favorecer la convivencia pacífica entre los ciudadanos. Una buena convivencia requiere que los conflictos no acaben en enfrentamientos violentos. Los conflictos constituyen situaciones habituales en sociedades plurales y democráticas. Si los ciudadanos son libres es lógico que decidan perseguir finalidades diversas y, en consecuencia, sus intereses puedan entrar en contradicción con relativa frecuencia (Fernández e Yñiguez, 2014). La policía en este modelo, a diferencia con lo que ocurre en el modelo profesional, considera que tiene una función importante en la gestión de estos conflictos. Obviamente, el modelo no pretende que la policía solucione los problemas sociales, ya que carece de las capacidades y los instrumentos para hacerlo, pero sí que plantea la necesidad de que pueda detectarlos para identificar a los actores que pueden intervenir para su solución así como para evitar que deriven en enfrentamientos violentos. La gran cantidad de información a que tiene acceso de manera cotidiana y regular la capacita para la detección temprana de conflictos que, aunque no impliquen ninguna infracción normativa, pueden afectar a la seguridad, a la calidad de vida, a la convivencia y, por lo tanto, han de ser objeto de atención por parte de los poderes públicos,

obviamente no para su represión, sino para garantizar unos canales adecuados para su sustanciación o tratamiento.

La manera de afrontar el orden público por parte de la policía comunitaria intenta precisamente eso: la gestión del orden público, no la de la masa ni la de los incidentes. La policía intenta estar en contacto permanente con el tejido social, para detectar los focos de conflicto que son susceptible de afectar el orden público e interviene de manera activa, estableciendo líneas de comunicación con los interlocutores correspondientes, poniéndolos en contacto con otros servicios públicos (o actores privados dependiendo del caso) que pueden llevar a cabo actuaciones que palien el conflicto de fondo o con interlocutores de los que pudieran ser agentes causantes del malestar de los grupos o personas. Por ejemplo, en el caso de que la instalación de una empresa o de un establecimiento industrial en un determinado espacio cause rechazo porque los vecinos interpretan que será un nido de molestias de diverso tipo una vez entre en funcionamiento, la policía favorecería los contactos entre representantes de la empresa y los vecinos para discutir los temas que pudieran ser objeto de controversia y llegar a una solución aceptable para las partes. La policía no esperará hasta que se produzcan cortes de tráfico o bloqueos de los accesos a la empresa por parte de los vecinos como señal de protesta. Es evidente que si llegaran a producirse también intervendría, pero el objetivo primario sería canalizar el conflicto hacia soluciones razonables antes de que el orden en la calle se vea alterado.

La manera de afrontar en la práctica las manifestaciones u otros acontecimientos o incidentes en los espacios públicos se centra en dos principios: una interlocución máxima con los afectados y un gran despliegue de efectivos para evitar al máximo el uso de la fuerza.

La interlocución máxima con los organizadores es necesaria para saber cuáles son sus finalidades, sus motivos, así como para establecer las reglas del juego, advirtiéndoles de cuáles son los límites que no han de superar. Esta comunicación, que se lleva a cabo tanto antes como durante el evento, facilita que la policía pueda prever cuál será la conducta de los manifestantes y prever

cuál ha de ser su intervención. Además, en la medida en que la policía sea percibida como un elemento facilitador de la expresión pública de la protesta que los manifestantes llevan a cabo, favorece la aceptación de las normas de orden impuestas por ella y la consideración favorable de las instrucciones policiales en caso de que se tengan que producir. Esta interlocución se intenta llevar a cabo incluso con los movimientos más radicales y reacios a la interlocución con la policía. Es decir, la estrategia de intervención preferida por el modelo sería la que Blay (2013), Della Porta y Fillueule (2004) y Waddington, D. (2007) califican como negociadora.

Un gran despliegue de agentes, en caso de que sea previsible algún tipo de violencia o confrontación, no necesariamente siempre ni todos ellos de las unidades especializadas es necesario para poder mantener bajo control el acontecimiento sin un uso exagerado de la fuerza. Puede tratarse, frecuentemente, de policías de patrulla, con alguna formación mínima en orden público, que se hagan cargo de la intervención en los espacios en que normalmente patrullan (Journès, 2003). La concurrencia de gran número de agentes permite, en caso de que sea necesario, acompañar y contener a los manifestantes sin necesidad de usar la fuerza, o, como mínimo, sin hacerlo de manera significativa. La contención sería el elemento central de los dispositivos policiales de orden público en este modelo. La ejecución de actos incívicos o vandálicos en el trascurso de estos actos sólo es objeto de intervención policial en el mismo momento en que se producen si se trata de actos muy graves y siempre y cuando no ponga en peligro la contención del colectivo de manifestantes. El objetivo es minimizar la extensión de los daños, tenerlos bajo control. La disolución de una manifestación sólo se plantea en casos muy extremos de comportamientos muy violentos de forma sistemática e imposibles de contener. De hecho incluso en los casos de grupos con miembros muy violentos, la estrategia propugnada por la policía británica (modelo de referencia) consiste en rodear el grupo, sin dejar que sus integrantes entren ni salgan, hasta que las conductas violentas se vaya extinguiendo o las personas que quieran abandonar el grupo no representen, a juicio de la policía, un riesgo para la seguridad pública (Salomon, 2011). Sería la manera de aplicar la incapacitación selectiva o estratégica (Blay, 2013; Waddington, D., 2007) por

parte de este modelo: a los grupos integrados se les facilita el ejercicio de derecho de manifestación y a los conflictivos se les contiene, se les aísla, es una incapacitación aceptable para un modelo que prefiere contener, que disolver manifestaciones. Esta estrategia, denominada precisamente *contención (containment)* o *Kettling* (Salomon 2011, 83) ha sido cuestionada por la hipotética vulneración no sólo del ejercicio de derecho de manifestación, que quedaría privado de su aspecto móvil y dinámico, sino también de la libertad de circulación e incluso de libertad en sentido estricto de las personas que, atrapadas en el círculo, se ven imposibilitadas de abandonarlo y dirigirse a cualquier otro punto a causa de la acción de la policía, hasta el momento en que ésta considere adecuado dejar moverse a los integrantes del grupo. A raíz de unos incidentes en el centro de Londres en el año 2001, algunos de los afectados por el cordón policial, que se vieron imposibilitados de abandonar el grupo para atender obligaciones personales, consideraron que la policía había llevado a cabo una detención/retención contraria a derecho, y llevaron el caso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que en una sentencia con pocos votos en contra (sólo tres de un total de diecisiete) no estimó ninguna violación del Artículo 5 del Convenio Europeo de derechos Humanos y Libertades Fundamentales (vid. *Austin and Others v. United Kingdom*, 2012). Es decir, esta estrategia recibió un cierto espaldarazo jurídico del Tribunal Europeo. De cualquier modo, este caso es muy interesante por dos motivos:

- En primer lugar, nos muestra claramente la filosofía del modelo de orden público de la Policía Metropolitana de Londres, y en general de la policía inglesa, que prácticamente excluye la disolución de manifestaciones de sus manuales de intervención y prefiere contener los grupos violentos hasta que el paso de tiempo extingue las energías de los manifestantes (sin perjuicio que posteriormente procedan contra ellos utilizando las evidencias obtenidas en las filmaciones de los incidentes).
- Evidencia como una estrategia que puede parecer poco intrusiva e incluso muy tolerante con el derecho de manifestación también puede ser cuestionada por restringir otros derechos de manera injustificada. Es decir las prácticas policiales pretendidamente *suaves* pueden afectar derechos

fundamentales y ser objeto de recurso ante los tribunales, aunque en este caso el Tribunal Europeo de Derechos Humanos denegó la existencia de vulneración del derecho a la libertad. Es importante tener en cuenta, pues, que las estrategias de orden público de la policía comunitaria no están tampoco exentas de controversias y de litigiosidad.

Los postulados de la teoría del modelo elaborado de identidad social citado en el capítulo segundo (Reicher, 1996; Stott y Reicher, 1998) se adaptan muy bien a los principios de la policía comunitaria. Según los planteamientos de esta teoría, la función de la policía en incidentes de orden público se ha de centrar en cuatro tipos de actividades: el conocimiento del problema de fondo, la facilitación por parte de la policía tanto como sea posible de los objetivos concretos de la manifestación, una comunicación fluida entre policía y participantes en el acto y la intervención diferenciada con los manifestantes pacíficos y con los violentos.

En el trasfondo de las intervenciones en incidentes de orden público de la policía comunitaria está muy presente el recordatorio de que los incidentes más tarde o más temprano acabarán y al día siguiente la policía continuará patrullando en uniforme por aquellos mismos espacios, necesitando del apoyo del público para llevar a cabo sus funciones. Seguirán necesitando el consenso, la confianza del público. Este es el gran principio rector del tratamiento de los desordenes públicos en este modelo. Muy ilustrativo de la filosofía del modelo es el posicionamiento del Presidente del Sindicato de los Superintendentes británicos en el año 2000 con motivo del conflicto en el que miles de granjeros bloqueaban las refinerías petrolíferas como protesta por el precio del gasóleo: "Llevar a cabo las funciones de policía con consenso, éste es el tema en Gran Bretaña. Sería desastroso volver a la situación que afrontamos durante la huelga de los mineros. No queremos ser envueltos en una cosa igual de nuevo. El Gobierno aprobó leyes para ir contra los mineros en una disputa industrial y aún así costó nueve meses vencer su resistencia. Esto no es una disputa industrial como aquella. Es una disputa que implica a una industria pero hay diferentes partes implicadas y, en consecuencia, los poderes que utilizamos entonces no los podemos utilizar ahora. El Gobierno y

la policía tienen que respetar el hecho que estas protestas parecen tener un amplio apoyo popular” (citado por Waddington, que a su vez cita a Bagguley, 2007, 19). El dirigente policial cita los incidentes con los mineros en los años ochenta del siglo pasado porque constituyeron un duro golpe para las relaciones entre la policía y la ciudadanía. Los jefes policiales del Reino Unido fueron muy conscientes del problema y por eso son muy significativas sus declaraciones en relación a las intervenciones policiales durante la huelga de los mineros. Uno de ellos afirmaba “La huelga de los mineros fue un gran revés a la imagen de la policía como organización ajena a la lucha de clases. Fuimos vistos otra vez en el mismo rol que en Tonypany¹⁴² o en Peterloo¹⁴³ o incluso peor. Fuimos agentes del Estado, No creo que fuéramos totalmente insensibles a ello. Lo tuve muy en cuenta durante el conflicto y apliqué la ley tan justamente como pude. Esa fue una de las razones por las que evité las cargas ómnibus porque son muy draconianas.....La huelga de los mineros hizo mucho más daño a la policía de lo que muchos quieren admitir. Por muchas razones, pero la principal es que la gente se acostumbró a ver un día tras otro durante casi un año a policías con equipamiento antidisturbios y con porras en la mano enfrentándose a la gente. La gente veía policías que eran heridos por los manifestantes, policías que herían a los mineros y todo esto se había convertido en algo habitual...” (citado por Reiner, 1991, 183).

Todas las afirmaciones que acabamos de ver son muy relevantes porque reflejan los principios básicos del sistema. En primer lugar, la policía no es un agente del Estado, sino de la comunidad y, por ello, ser vistos como agentes del Estado resulta un drama y un fracaso, una pérdida de legitimidad. Difícilmente haría este tipo de manifestaciones un dirigente policial de un país con un modelo gubernativo, ya que se presupone que son un órgano del Estado. En segundo lugar, las escenas de violencia constantes entre policías y huelguistas significan un problema grave para el modelo, pensado para conseguir el consenso de la ciudadanía y el uso mínimo de la fuerza. Por eso

¹⁴² Unos incidentes con los mineros del carbón de principios de siglo XX en que se produjeron fuertes enfrentamientos entre la policía y los trabajadores.

¹⁴³ El año 1819 la caballería cargó muy duramente contra grupos de trabajadores que reivindicaban su derecho al sufragio en la ciudad de Manchester. La intervención militar provocó una masacre entre los manifestantes (Salomon, 2011).

las imágenes reiteradas de enfrentamientos violentos son una carga de profundidad contra el modelo policial. En el mismo sentido, un jefe de un cuerpo policial galés justifica no haber pedido refuerzos a cuerpos de policía ingleses porque ello habría significado un grado muy superior de violencia y enfrentamientos, así como la deslegitimación de la policía. Acepta que ello les planteó muchas dificultades, puesto que al contar con pocos medios y poco especializados, los disturbios se alargaron y el número de heridos entre los policías fue mayor. Pero no tiene dudas sobre la corrección de su decisión “Sí, deploro el hecho de que tuviéramos agentes heridos, pero a largo plazo, fue mucho mejor” (Reiner, 1991, 190). En este caso se pone de manifiesto la importancia del *día después*. ¿Cómo va a vernos la población si hemos llamado a los ingleses para reprimirlos? Ésta es la idea de fondo en el caso del jefe de policía galés. Hay que evitar por todos los medios perder la legitimidad, aunque cause heridos entre los policías intervinientes y los sindicatos planteen problemas a la dirección de la policía como fue el caso. Es mucho mejor para el responsable de la policía afrontar estos conflictos internos que perder legitimidad.

Por otra parte, los resultados de algunas de estas intervenciones de contención muestran como, aparte de seguir la filosofía del modelo para no dañar la imagen y la legitimidad de la policía, las estrategias y tácticas utilizadas tampoco excluyen las confrontaciones violentas entre manifestantes y policías ni la producción de daños a gran escala, como se puso en evidencia en los incidentes del mes de agosto de 2011 en Londres y otras grandes ciudades de Inglaterra y País de Gales. En el fondo, a parte de plantear si en algunos casos una intervención rápida, eficaz e incluso robusta puede evitar graves complicaciones posteriores, los serios incidentes habidos en manifestaciones tratadas con estas estrategias poco intrusivas, de contención, muestran la dificultad de las intervenciones policiales en conflictos graves de orden público, donde la multiplicidad de los actores y las dinámicas vertiginosas, las hacen de resultados imprevisibles y de muy difícil control. Las estrategias propias del modelo comunitario tampoco constituyen una receta inefable para la pacífica gestión de cualquier incidente de orden público. Las confrontaciones que derivan en incidentes con grandes dosis de violencia son

de difícil gestión para cualquier modelo policial. Cada modelo intenta preservar aquellos valores, aquellos principios que considera más relevantes para su finalidad y supervivencia pero ninguno evita la violencia ni la controversia de manera absoluta.

4. La ley como marco instrumental de una actuación con gran presencia de la discrecionalidad.

La ley no es el elemento central del sistema. Para el equipo de Peel la obediencia a la ley no era más que un elemento instrumental para demostrar la imparcialidad de la policía. Lo dice claramente su quinto principio cuando afirma que la policía demuestra su imparcialidad política sirviendo a la ley de manera imparcial. Es importante ver que los documentos fundacionales de la Policía Metropolitana no utilizan el término *Law Enforcement*, sino *impartial service to law*. En el caso americano, la policía comunitaria se reinventa para superar las deficiencias de un modelo muy legalista como era el profesional. Es decir se trata de servir a la ley mucho más que de ejecutarla pura y simplemente. La ley es un instrumento (no el único) para las actuaciones policiales (Ponsaers, 2001). Obviamente los modelos de servicio público o de policía comunitaria no proponen una actuación de la policía contraria a la ley, ya que siempre se mueven en el marco de estados de derecho. Ahora bien, la ley es un elemento de referencia, que el policía tiene que tener en cuenta para satisfacer la necesidades de los ciudadanos en materia de seguridad, pero en ningún caso se configura la policía como una mera ejecutora de la legalidad (Martín, 1990). En consecuencia, el modelo de servicio público o de policía comunitaria le otorga un margen amplio de discreción a los agentes a la hora de decidir aplicar o no la ley así como en la manera de hacerlo (Ponsaers, 2001). Hay que tener en cuenta que tanto los Estados Unidos como, sobre todo, el Reino Unido tienen sistemas jurídicos que ofrecen un margen más

amplio de decisión a los operadores jurídicos públicos. Así, la legislación inglesa reconoce expresamente en algunos ámbitos que el agente de policía pueda decidir ante unos determinados hechos o una determinada situación proceder de diversas maneras, incluso en ámbitos penales (Ashworth, 1994), circunstancia más extraña en los sistemas europeos continentales. Así, por ejemplo, como se ha citado antes, la policía carece en Alemania de todo tipo de discrecionalidad en materia penal (Feltés, 2014b). Es decir, la discrecionalidad de la que dispondrán los agentes en sus diversos ámbitos de actuación, no dependerá únicamente del modelo policial adoptado sino también de las características del ordenamiento jurídico del país en que el modelo se desarrolle.

Es importante, de todas maneras, entender que, conceptualmente, el modelo prioriza el uso adecuado de la discrecionalidad de la policía sobre una aplicación mecánica de la ley. Como el objetivo del modelo son las necesidades de seguridad de los ciudadanos (incluso en relación a la calidad de vida), la aplicación de la ley, dentro de unos límites, tiene sentido en la medida en que contribuya a la satisfacción de esas necesidades o al incremento de la seguridad de barrios y ciudades. Una campaña masiva de denuncias en materia de tráfico o de otro tipo de normativa administrativa que provoque gran contestación del público, generando un conflicto entre amplios sectores de la ciudadanía y la policía, cuestionando la legitimidad de ésta última, no tiene sentido en el marco de este modelo, aunque la aplicación de la normativa correspondiente se lleve a cabo con una gran imparcialidad y sin perjudicar a grupos concretos de ciudadanos, al menos de manera intencionada. La filosofía del modelo no sólo permite, sino que incluso favorece, de manera más o menos explícita, que las leyes sean utilizadas como normas presentacionales (Reiner, 2000, 171). Desde un punto de vista conceptual no hay problema en que la policía utilice las normas para justificar las actuaciones encaminadas a satisfacer las necesidades de seguridad de los ciudadanos. La ley es un instrumento en un doble sentido:

- a) Su respeto garantiza el respeto de la ciudadanía porque demuestra imparcialidad y evita arbitrariedades y abusos.

- b) Hay que utilizarla para cumplir los objetivos del servicio, que no son otros que mitigar las inseguridades de los ciudadanos.

Como acertadamente señala Wilson (1968) el modelo convierte una realidad, la gran capacidad real de actuar de manera discrecional de los agentes de base, en una virtud, la promueve y la convierte en un instrumento para responsabilizar a los agentes en la solución de los problemas de seguridad de la ciudadanía.

5. La comunicación con el público como elemento troncal del modelo.

Constituye la prioridad y la base del sistema. Para que haya una comunidad en el sentido que el modelo pretende es necesario que entre sus miembros “haya comunicación que fomente la empatía más que la desconfianza y que haga sentir a la gente que es parte de algo” (Ericson y Haggerty, 1997, 71). En este sentido si la policía lo que pretende es que el público constituya un socio básico para afrontar los problemas de seguridad es imposible establecer un partenariado sin comunicación entre los implicados en él, para trabajar en común es necesario comunicarse adecuadamente. Todos los actores implicados en los diferentes proyectos de policía comunitaria tendrán que comunicarse (y entenderse) bien. De hecho, tanto en el caso británico como en el americano el modelo se plantea para evitar el distanciamiento de la ciudadanía y la policía. El modelo parte de la idea de que la relación frecuente y positiva de la policía con la ciudadanía, además de legitimar a la policía, incrementa la seguridad subjetiva de la población (Vidales, 2014), como ya se ha visto que quedó demostrado en el citado experimento de patrulla a pie de Newark a finales de los setenta del siglo pasado (Kelling et al., 1981). Por lo

tanto, el modelo se centra sobre todo en la comunicación con el público¹⁴⁴ y, como se ha dicho, en los dos sentidos. En consecuencia el modelo:

- Utilizará todas las vías posibles para informar al público. Así serán frecuentes las campañas informativas de las diversas actividades y proyectos de la policía que se difundirán a través de todos los medios posibles: prensa, radio, televisión, internet y todos los recursos que se encuentran en ella: Twitter, Facebook, You Tube....Cualquier nueva actividad o proyecto de la policía será objeto de una campaña informativa, sobre todo en los casos que pueda implicar molestias para los ciudadanos, que se trate de normativa que cuya aplicación no sea popular y pueda ser contestada, o que la policía necesite de su colaboración.
- Ofrecerá a la población personas concretas de contacto en función del territorio donde residan o lleven a cabo sus actividades o en función del tema específico de que se trate. Se trata de la figura que Trojanowicz y Bucqueroux (1990) califican como oficiales de policía comunitaria y en nuestro entorno se conoce frecuentemente como policía de barrio. Esto puede incluir que tanto el nombre como la imagen (foto) del policía de contacto sean de libre acceso para todo el público¹⁴⁵. Se trata de personas que, liberadas de la esclavitud de la obligada respuesta a las demandas ciudadanas solicitando servicios policiales concretos e inmediatos, pueden dedicarse a tiempo completo a conocer los problemas de sus áreas de trabajo, a interactuar con sus habitantes y a articular respuestas adecuadas.
- Informará frecuentemente de la marcha de operaciones policiales de especial relevancia y, en caso de que resulten conflictivas se abrirán comisiones de investigación, integradas siempre en algún grado, por

¹⁴⁴ Para resaltar la importancia que el modelo atribuye a la comunicación entre la policía y la población Garrido, Stangeland y Redondo (2006, 864 y 865) lo califican como *modelo cartero*, frente a lo que califican de *modelo bombero* que habría sido el modelo profesional que sólo se relacionaba con la población en casos de emergencia, cuando se producían delitos.

¹⁴⁵ Por ejemplo si se entra a la web www.police.uk y se escribe una dirección en Inglaterra o País de Gales se obtiene el nombre y la foto de los policías responsables de la zona.

personal no policial, que publicarán los correspondientes informes ¹⁴⁶, aunque contengan valoraciones negativas sobre la actuación policial (frecuentemente lo hacen).

- La estadística policial (delincuencia registrada por la policía) será de libre acceso para la ciudadanía y normalmente contendrá información detallada a nivel territorial. De todas maneras, la confección de esta estadística tampoco en este modelo está exenta de controversias ¹⁴⁷.
- Se promoverán las reuniones con asociaciones de vecinos y de todo tipo siempre que sea necesario para tratar temas relacionados con la seguridad. Frecuentemente se encontrarán consejos o comités de barrio con diversas denominaciones en los que la policía comparte espacio con otros servicios públicos así como con actores de la sociedad civil (comerciantes, asociaciones ciudadanas). La comunicación con todos estos actores resulta crucial para el éxito de los programas de prevención del delito que el modelo promueve (Feltz, Marquardt y Schwarz, 2013; Salas, 2014).
- Se cuidarán, al menos formalmente, los mecanismos de presentación de quejas por parte del público, intentando siempre llevar a cabo una devolución (respuesta) de cada reclamación o queja ciudadana.
- Previamente a la toma de decisiones que impliquen reformas cualitativamente sustanciales del sistema de policía se pondrán en marcha relevantes procesos de consulta con todos los actores públicos y privados que puedan estar implicados (Ponsaers, 2001). Estos grandes procesos de consulta en los casos de reforma adquieren un carácter indispensable para la legitimación de las reformas que finalmente se lleven a cabo. No hay que

¹⁴⁶ Así, por ejemplo, en el Reino Unido se pueden encontrar en internet tanto el informe sobre el caso Stephen Lawrence, el informe sobre los incidentes de orden público de agosto de 2011 (vid. <http://www.hmic.gov.uk/media/a-review-of-the-august-2011-disorders-20111220.pdf>) o el muy reciente informe de la comisión parlamentaria de investigación sobre la estadística policial (vid. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/760/760.pdf>).

¹⁴⁷ Como ya se ha citado antes, recientemente el órgano encargado de la estadística oficial en el Reino Unido ha retirado el carácter de oficial a la estadística policial por considerarla poco fiable y rigurosa (Vid. *Statistics on Crime in England and Wales*. Assessment Report 268 de enero de 2014 de la UK Statistics Authority) (se puede descargar en <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/crime-stats/crime-statistics/period-ending-september-2013/stb-crime-in-england-and-wales--year-ending-sept-2013.html>).

decir que las opiniones de los actores consultados son consideradas, en mayor o menor grado, por las autoridades o instituciones responsables de la reforma. Difícilmente legitimarían los procesos si no tuvieran ninguna influencia en las propuestas iniciales. En el Reino Unido son frecuentes las consultas para cualquier reforma relacionada con la policía. En el momento de escribir estas líneas está abierto un proceso de consulta sobre el sistema de quejas y el régimen disciplinario de la policía (para Inglaterra y Gales)¹⁴⁸.

- Se tenderá a poner en marcha mecanismos de control de las actuaciones policiales con participación de la ciudadanía en grado y maneras diversas. En la mayoría de los casos estos mecanismos plantearan dudas tanto sobre su capacidad de controlar efectivamente la acción policial como del papel real de los ciudadanos y del personal no policial (como pone de manifiesto Savage, 2013) y serán frecuentemente un foco de conflicto en la práctica, pero el modelo no los rehúye, sino que los facilita.
- Se promoverá, como se ha señalado antes, la participación activa de la ciudadanía no sólo con mecanismos como los citados esquemas de *Neighbourhood* o *Crime Watch*, sino también con el voluntariado. Como el modelo parte del hecho de que la policía actúa en tanto tiene el poder de proteger a la ciudadanía delegado por ésta, que es quien ostenta la soberanía, no habrá inconveniente en que aquellos en quienes radica el poder del Estado adopten un rol relevante en las funciones de policía. Eso sí, el voluntariado siempre estará supervisado y bajo el control de la policía. Normalmente los poderes de estos grupos de voluntarios serán más restringidos que los de los policías profesionales, excepto en el caso del Reino Unido en que constituyen un cuerpo de gran tradición, los *special constables*, que tienen los mismos poderes que un policía ordinario y son numéricamente relevantes¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Vid. <https://www.gov.uk/government/consultations/improving-police-integrity-reforming-the-police-complaints-and-disciplinary-systems>

¹⁴⁹ Vid. <https://www.gov.uk/police-community-support-officers-what-they-are>

- Las encuestas a la población, de seguridad o de victimización, que preguntan sobre sus necesidades y opinión sobre la seguridad y la policía serán un instrumento habitual en este modelo, que necesita una actualización constante del sentir del público, y que pueden concebirse también como un elemento de participación (Carque, 2014). Feltes (2014b) considera que este tipo de encuestas son imprescindibles en el modelo de policía comunitaria (también Ponsaers, 2001), ya que es necesario conocer de la manera más actualizada y objetiva posible qué preocupaciones en el ámbito de la seguridad y la criminalidad condicionan las actividades de los ciudadanos. De hecho, como se ha citado en el capítulo anterior, las encuestas de victimización aparecen en los Estados Unidos de América en los años setenta del siglo pasado en un momento en que se cuestiona el modelo profesional y se promueven las reformas hacia modelos más próximos o comunitarios. La encuesta de victimización con más recorrido y prestigio en Europa, la *British Crime Survey* (Killias, 2010), se pone en marcha y se consolida en un país con claros postulados de policía comunitaria. Si se analizan los momentos en que en otros países europeos y americanos se han introducido este tipo de encuestas, fácilmente se identificarán reformas o discursos en la dirección de la policía comunitaria o de servicio público en el mismo período. No se trata de hacer un vínculo tan simple como afirmar que en cualquier contexto en que haya encuestas de victimización o de seguridad estamos ante un modelo de policía comunitaria, ya que no se corresponde con la realidad de manera tan taxativa, pero es evidente que la introducción de las encuestas que preguntan por la victimización y la opinión de las personas sobre la seguridad demuestran voluntad de tener en cuenta sus resultados, aceptar que la policía por sí misma no es autosuficiente y que necesita en mayor o menor grado la colaboración de los ciudadanos, para conocer la realidad de la delincuencia así como su opinión sobre la policía y la seguridad.

A diferencia de los modelos más legalistas, este modelo sí que tiene interés en identificar los diversos colectivos que integran el público y conocer sus características y problemáticas específicas (Trojanowicz y Bucqueroux, 1990). Las minorías étnicas, religiosas y de todo tipo, así como los jóvenes, las

mujeres o los sin techo son relevantes para la policía. La gestión de la diversidad constituye un objetivo de la policía (Rodríguez Herrera, 2014). Si hay que proveer al público con un servicio que satisfaga sus necesidades, en el caso de que éstas estén relacionadas con aspectos culturales, étnicos, generacionales o religiosos, la policía los tendrá que tener en cuenta cuando trate con miembros de estos colectivos. La policía, por ejemplo, será sensible a las creencias religiosas en el trato de los detenidos o en los interrogatorios, intentando, en la medida que sea posible respetando los fines y las funciones de la policía, no llevar a cabo ninguna actuación que vulnere sus principios y valores. La policía ha de evitar que los índices de satisfacción con sus servicios sean aceptables únicamente para la mayoría (normalmente blanca en nuestro contexto), mientras que los miembros de las minorías manifiesten una gran desafección con ella (Bowling, Palmar y Philips, 2008). La persecución de los delitos de los que son víctimas los miembros de las minorías tendría que tener la misma consideración que los delitos de los que son víctimas los miembros de la mayoría.

El modelo como tal no rehúye a los medios de comunicación sino que intenta convivir con ellos e involucrarlos en los proyectos de la policía. Intenta ser tan transparente con ellos como sea posible, facilitando sus labores informativas, teniendo en cuenta el carácter necesariamente reservado de algunas actividades policiales. Obviamente, en la práctica esto no significa que la relación entre los medios de comunicación y la policía esté exenta de conflictos en los casos en que la policía adopta un modelo comunitario. Simplemente el modelo concibe a los medios de comunicación como un actor comunitario más, no como un actor enemigo del que hay que esconderse. En el día a día las necesidades profesionales de unos y otros los llevan también a situaciones controvertidas con posiciones divergentes no exentas de tensión.

6. La policía como una organización dinámica, flexible y plural.

En primer lugar, como ya se ha avanzado, en este modelo existirá una cierta tendencia a denominar a la organización policial mucho más como *servicio* que como *fuerza* o *cuerpo*. Es una denominación que describe muy bien la filosofía que ha de presidir la organización policial que adopte este modelo de policía, ya que da la idea de una organización que actúa en beneficio de otros, que provee productos que satisfacen necesidades de terceros. Contrasta con el concepto de fuerza pública derivado de la *Declaración Francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, que hemos visto que ha influido mucho en el modelo gubernativo. Ahora bien, a partir de la adopción bastante frecuente del término *servicio* para definir a la organización policial no se puede derivar la idea, un poco infantil, de que el servicio de policía no implique el uso de la fuerza. Simplemente la denominación *servicio de policía* ponen mucho más énfasis en la finalidad de la organización que *fuerza de policía*, que parece centrarse en el carácter de la policía como depositaria de la potestad del Estado de utilizar legítimamente la fuerza. Ahora bien, como muy acertadamente señala Reiner (2000) que se utilice la fuerza o se resuelvan los problemas a través de otros medios no depende únicamente de la voluntad o predisposición de la organización o del agente de policía de turno, sino en un grado muy importante de la reacción del ciudadano, que puede con su conducta hacer inviable otra respuesta que no sea la aplicación de la fuerza de manera coactiva. En consecuencia, resulta más adecuado afirmar que *Force is part of the Service*, como se titulaba un episodio de la serie televisiva *The Bill* (citado per Reiner, 2000, 215). Puede parecer una obviedad, pero teniendo en cuenta que no es infrecuente que se presente este modelo con características casi angelicales, en el que la policía es incapaz de *romper un plato*, es necesario recordar que la policía comunitaria o de servicio público también es una organización que utiliza la fuerza cuando no consigue el cumplimiento voluntario de la normativa por parte de los ciudadanos y que es correcto que así sea cuando se den las circunstancias que requeridas para ello. Otra cosa es que la finalidad del modelo sea agotar todos los recursos posibles para obtener el cumplimiento voluntario.

La organización policial es tan importante para este modelo que algunos (por ejemplo, Skogan y Harnett, 2005, 428) llegan a afirmar que la policía comunitaria no es más que “una estrategia organizacional que redefine los objetivos de la policía.....es un proceso más que un producto”, implicando “una reforma de los procesos de toma de decisiones y creando nuevas culturas en los departamentos de policía”. La organización policial requiere cambios fundamentales tanto en sus procedimientos como en la filosofía de funcionamiento (Feltés, 2014b; Gandarillas, 2014).

En primer lugar, el perfil profesional adecuado para este tipo de modelo cambia sustancialmente en relación a los dos modelos examinados hasta ahora, circunstancia que ha de plasmarse en los requisitos y las capacidades exigidas en los procesos de selección así como en los programas formativos (Gandarillas, 2014). Los agentes han de tener los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para afrontar situaciones imprecisas e inciertas, ser capaz de identificar los problemas existentes y tomar decisiones para hacerles frente (Feltés, 2014b). Unos sólidos conocimientos jurídicos y una buena forma física pueden ser necesarios también para los antes de policía en este modelo, pero no son suficientes para afrontar las tareas policiales de la manera requerida. Es necesario un perfil más flexible y polivalente que no puede obtenerse de la noche a la mañana, sino que requiere una reforma en profundidad de todos los procesos de la organización. La formación concreta y específica es también aquí de gran importancia, porque la actuación tendrá que ser igualmente profesional (Feltés, 2002). El hecho de que no sea un modelo tan partidario de la especialización no significa que no considere crucial la formación para poder estar en condiciones de proveer al ciudadano con un buen servicio público, porque éste es el significado de la profesionalidad en este modelo (Martín, 1990; Fernández Justes, 2008). Una de las diferencias es que la formación aquí se centrará mucho más en comprender las diversas dinámicas sociales y saber actuar en consecuencia que no en aspectos técnico policiales en sentido clásico (Ponsaers, 2001).

En relación a la estructura organizativa, las realidades que se pueden encontrar bajo la denominación de *policía comunitaria*, *policía de proximidad* o *policía de barrio* pueden ser diversas (Guillén, 2011)¹⁵⁰.

El supuesto más habitual es el de una organización muy clásica, con un peso predominante de la patrulla uniformada, con unidades especializadas que variarán en función del tamaño del cuerpo. En el marco de esta estructura policial más o menos típica, suele aparecer una unidad de policía de barrio, comunitaria, de proximidad o de relaciones con la comunidad (Wilson y Weiss, 2012), que incluye una o algunas patrullas adicionales, diferenciadas de las ordinarias que se dedican a la protección de la seguridad ciudadana. Frecuentemente los miembros de estas unidades llevan a cabo funciones de proximidad en horario de jornada partida para coincidir con las horas de más actividad ciudadana en los espacios públicos y facilitar el contacto con la población. La influencia que el trabajo de estas patrullas tiene en el conjunto de la organización es muy variable, ocupando un amplio abanico que puede ir desde que el resto de patrullas y unidades deriven en estas patrullas o unidades de proximidad los temas que consideren no policiales, más relacionales, para que ellos los despachen con las asociaciones y los vecinos, (situación que las convierte en residuales, en una especie de departamento de relaciones públicas) hasta el extremo contrario: que el trabajo de estas unidades alimente las tareas del resto de unidades del cuerpo. Es decir que las patrullas de proximidad, liberadas de las obligaciones cotidianas de reacción inmediata a incidentes, sean la fuente que detecte las demandas que después el resto de unidades intentarán satisfacer. De todas maneras, excepto en el caso que el número de efectivos destinados a estas labores sea relativamente alto, este supuesto es raro, ya que normalmente las unidades dedicadas a la policía comunitaria son relativamente pequeñas y reciben menos información que, por ejemplo, las patrullas de seguridad ciudadana, mucho más numerosas y activas las 24 horas del día.

¹⁵⁰ En este punto sí que nos distanciamos del modelo ideal e intentamos aproximarnos a las realidades de las organizaciones policiales que dicen seguir modelos de policía comunitaria.

En los supuestos en que las unidades de policía comunitaria sean poco numerosas y se limiten a despachar el trabajo relacional, no estrictamente policial sin demasiado contacto con el resto de la organización, es muy posible que estemos realmente ante algún reajuste de la organización para mejorar sus relaciones con el público y los grupos que lo integran mucho más que ante la adopción de un modelo de policía comunitaria o de servicio público.

Puede darse también el caso de que la organización policial pueda contar con un mayor número de unidades de proximidad o comunitarias, que las convierta en el centro de la actividad policial, cosa que hace pensar que la idea de servicio público o de policía comunitaria o de proximidad tiene más peso en el sentido que se dedican más recursos a establecer los cauces de comunicación y de colaboración necesarios con la población para conseguir la información y los partenariados necesarios para el buen funcionamiento del modelo. Puede ocurrir también que las patrullas de seguridad ciudadana se conciban como patrullas de policía comunitaria (tipo inglés), de contacto con la población. En este caso, será necesario articular un servicio alternativo de respuesta a las llamadas de servicio que requieren una actuación inmediata para liberar a las patrullas del peso de la reacción que puede llegar a absorber una gran parte de su tiempo¹⁵¹. Las organizaciones que adopten este modelo de policía han de tener muy presente que una parte relevante del tiempo de los miembros de la organización ha de dedicarse a las relaciones con la comunidad y este hecho, así como los compromisos de calidad en la reacción que haya asumido la organización, ha de tener una presencia a la hora de determinar sus efectivos así como a la hora de determinar los cuadrantes de los turnos de trabajo (Wilson y Weiss, 2012). De todas maneras, lo fundamental para valorar el nivel de implantación del modelo no será únicamente el tamaño de las unidades dedicadas específicamente a los aspectos más relacionales, sino en función de qué parámetros la organización establece sus prioridades. Es decir hay que comprobar hasta qué punto la organización articula sus servicios a partir de las demandas y prioridades de la comunidad.

¹⁵¹ Feltes, Marquardt y Schwarz (2013) señalan la importancia de liberar a las patrullas de policía comunitaria de la presión derivada de la necesidad de dar respuesta inmediata a las llamadas que informan de incidencias que requieren alguna acción policial inmediata. En el mismo sentido se posicionan Wilson y Weiss (2012).

En todo caso, una organización que adopte el modelo de policía de servicio público o comunitaria ha de presentar las siguientes características:

- a) Una predominancia de policías generalistas con una buena formación (Eck y Spelman, 2005; Journès, 2003,). Obviamente los especialistas son necesarios y han de existir, pero el centro de la organización es el patrullero de base, que es obviamente un generalista y que precisa de conocimientos sobre las dinámicas sociales en las que puede verse inmerso.

- b) Una fuerte descentralización de la toma de decisiones operativas, responsabilizando a todos los niveles de la organización (Cazorla, 2009; Feltes, 2014b; Fernández Justes, 2008). Como la base del modelo es dar respuesta a problemas específicos que normalmente serán muy locales y con particularidades específicas, tendrá que ser cada agente (o pareja de agentes en sistemas donde la policía siempre patrulla así) quien tenga la capacidad de decidir cuál es la mejor solución en cada caso y lugar (Cazorla 2009; Eck y Spelman, 2005; Normandeau, 1994; Skogan y Hartnett 2005; Tilley 2008,). Una organización muy jerarquizada tendrá dificultades insalvables para hacer efectivo este modelo (Ruiz Vásquez, 2012). De hecho, dado que, como la criminología ha afirmado reiteradamente, el *front line* de la policía ha tenido siempre, en la práctica, un gran nivel de discrecionalidad (como se ha visto en el capítulo segundo) acabamos de ver como Wilson (1968) argumenta que lo que hace el modelo es aceptar la realidad del trabajo policial que implica necesariamente que los agentes intervinientes a nivel de calle sean los que tomen en la practica las decisiones operativas más allá de las directrices emanadas del nivel de mando. Es decir, el modelo intentaría aprovechar la inversión jerárquica que se produce en la policía a la hora de la toma de decisiones operativas en lugar de combatirla y la convertirían en la pieza básica de engranaje del sistema. Sería en este punto más realista que los modelos analizados previamente (Skogan y Hartnett, 2005). El texto preliminar de las instrucciones generales para la Policía Metropolitana aprobadas por Rowan y Mayne en 1829 es muy clarificador al respecto del papel de la discreción

policial en este modelo: “Las siguientes instrucciones generales para los diferentes rangos de la fuerza policial no han de ser entendidas como normas aplicables a cualquier circunstancia que pueda ocurrir en el curso del ejercicio de sus funciones; alguna cosa debe ser necesariamente dejada a la inteligencia y discreción de los individuos; y de acuerdo con el grado en el cual ellos muestren que poseen estas cualidades y el celo, actividad, y juicio en todo momento se procederá a su futura recompensa y promoción” (citado por Kleinig, 1996, 81). Es extremadamente clara esta proclamación de la importancia de la discrecionalidad en el modelo pensado para la Policía Metropolitana. Pero es sobre todo muy importante porque establece el buen uso de la discrecionalidad como un mérito para ser recompensado y promovido, aspecto fundamental para que la discrecionalidad sea tomada en serio por las policías de base. Frecuentemente uno de los problemas de los modelos comunitarios o de servicio público es que establecen pautas de conducta profesional que luego no se ven gratificadas por la organización que sigue valorando conductas o actuaciones propias de otros modelos.

- c) Una organización operativa que favorezca el contacto con el público (Feltz, 2014b). Esto normalmente implica que se favorezcan las patrullas a pie (la excesiva motorización del modelo profesional había encapsulado a la policía, alejándola de los ciudadanos, Skogan, 1990) que se abran nuevas oficinas de contacto con la policía en las ciudades, pueblos y barrios (Eck y Spelman 2005; Larriba, 2014¹⁵²; Normandeau, 1994) para que los ciudadanos puedan entrar en contacto de manera más sencilla, con un desplazamiento mínimo. De hecho, la denominación usada para definir a la policía en el Reino Unido, *constable*, pretende enraizar la policía en las comunidades locales, ya que los antiguos *constables* eran una especie de oficiales públicos encargados de salvaguardar la paz y llevar a cabo funciones judiciales menores en las pequeñas comunidades (Journès, 2003). La denominación no es escogida por casualidad sino para simbolizar

¹⁵² Larriba (2014, 90-91) explica como la policía japonesa, cuyo modelo ella identifica como policía comunitaria, en un intento de estar próxima a la ciudadanía tiene un total de 6.600 *Koban* (casetas policiales en zonas urbanas) y unos 9.000 *Chuzai-sho* (casetas policiales en zonas rurales), para que los ciudadanos puedan encontrar referentes policiales a los que contactar en zonas próximas a sus domicilios o lugares donde llevan a cabo sus actividades.

la necesidad del conocimiento, del contacto con la comunidad, con el público, para dar la idea de proximidad.

Hoy en día, teniendo en cuenta la importancia que las redes sociales creadas gracias a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación y la cantidad de tiempo y energías que los ciudadanos gastan en ellas, para conseguir una buena comunicación con los ciudadanos así como para conocer sus inquietudes y necesidades parece irrenunciable que la policía comunitaria o de servicio público esté presente en ellas para estar así en contacto con los ciudadanos (Fernández Justes, 2008; Guillén, 2012). Existen todavía muchos discursos que centran la proximidad de la policía en este modelo en las patrullas a pie. Sin duda, continúan siendo importantes para el modelo, pero siempre que trabajen en espacios en que realmente haya público con el que estar en contacto. La patrulla a pie es un instrumento, no un fin en sí misma. El fin es relacionarse con el ciudadano, estar en contacto con el público. Esto ha de querer decir también, en nuestros días, estar presente en las redes sociales y hacer un uso alto de las nuevas tecnologías de la comunicación¹⁵³. En caso contrario, la policía no estará cerca del público, sobre todo, en estos momentos, de los más jóvenes, pero en unos pocos años, de la inmensa mayoría del público.

- d) Un uso razonable, no obsesivo de la tecnología. Las organizaciones policiales que siguen el modelo comunitario no rechazan el uso de las innovaciones tecnológicas, pero no lo convierten en un fin en sí mismo (Trojanowicz y Bucqueroux, 1990), ya que el verdadero fin es la ciudadanía. Así, la tecnología se considera útil y es incorporada a las actividades de la organización en la medida en que sirve para mejorar los contactos con el público o para mejorar las funciones que la policía lleva a cabo. Tampoco tienen como prioridad el uso de nuevas armas policiales más sofisticadas

¹⁵³ Algunos cuerpos policiales han percibido muy claramente las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías y han hecho uso de ellas desde momentos muy tempranos. Así, por ejemplo, la cuenta de Twitter del Cuerpo Nacional de Policía español tiene en fecha 18 de junio de 2014 más de setecientos mil seguidores siendo la organización policial con más seguidores del mundo (<http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=992&idissue=69>).

aunque sean no letales. Por supuesto, las pueden utilizar si consideran que mejoran el servicio que prestan a la ciudadanía.

En este punto, volviendo al debate sobre si los orígenes de este modelo hay que buscarlos en el siglo XIX inglés o en el XX de los Estados Unidos de América, si miramos el modelo organizativo de la policía inglesa en el siglo XIX comprobaremos que se trataba de organizaciones basadas en policías generalistas (patrulleros en uniforme) mucho más que unidades especializadas de investigación o de otros ámbitos. Así, Reiner (2000, 56-57), nos describe como, en el año 1868, cuando fallece su primer *Police Commissioner*, Richard Mayne, no había en la Policía Metropolitana más que quince detectives en un cuerpo que ya tenía alrededor de ocho mil miembros. Es cierto que, posteriormente, se inicia un proceso de especialización que, como veremos más adelante, se ha ido acentuando con el paso de los años hasta límites impensables en los primeros tiempos. Aceptando que las policías del Reino Unido (sobretudo las de Inglaterra y País de Gales, ya que Irlanda del Norte ha sido siempre, debido a los problemas políticos específicos, un caso distinto, y Escocia ha seguido muy recientemente un proceso de unificación que la separa del modelo organizativo anterior) han ido evolucionando hacia una cierta especialización hay que convenir que su estructura organizativa se ha correspondido tradicionalmente con la que conceptualmente tendría que ser la propia de una policía comunitaria.

Uno de los objetivos de la organización será la movilización en beneficio de la seguridad de los ciudadanos tanto de otros servicios públicos, básicamente municipales, incluso aquellos en principio sin relación directa con la seguridad (Skogan y Hartnett, 2005), como de recursos privados. El trabajo interdisciplinario con profesionales de otros servicios públicos, privados y con el público en general es la base del modelo (Ungar y Arias, 2012). Precisamente por esto, las organizaciones policiales que sigan este modelo serán más proclives a la contratación de personal no policial para trabajar en ellas. El personal no policial tendrá más presencia y aceptación en la organización. Newburn (2007, 630) sitúa el porcentaje de personal no policial en las policías de Inglaterra y Gales en alrededor de un 30% del total de empleados de las

diversas organizaciones policiales (datos de la primera década del siglo XXI). Se trata de un porcentaje muy superior a los de policías de otros países que predominantemente siguen modelos distintos del comunitario. Esta diversificación del personal de la organización facilita el trabajo transversal con otros actores públicos y privados que la policía tiene que ser capaz de integrar y dinamizar para contribuir a mejorar la seguridad. La policía tiene que llevar a cabo, lo que en términos de políticas de la Administración, podríamos calificar como la *gobernanza* de la seguridad (Feltes, 2014b; Ferrandino, 2014¹⁵⁴). En caso de no conseguir aglutinar diferentes servicios y actores con relevancia en sectores que afectan a la seguridad y la delincuencia, el modelo fracasará. Esta necesidad de integrar a otros profesionales en los proyectos y programas policiales implica un cambio importante de la cultura organizacional de la policía. Así, ni la organización ni los miembros de la misma pueden seguir los patrones más clásicos y tópicos que la criminología ha calificado como la cultura de la cantina. Una organización endogámica y unos policías desconfiados de todo lo que venga de fuera serán incapaces de implicar, de aglutinar otros servicios y actores en los programas de seguridad. Además de capacidades, de habilidades específicas, una correcta aplicación de este modelo requiere unas actitudes muy positivas y favorables a compartir y a trabajar con otros, que no son *de los nuestros*, rompe con el tradicional *nosotros y ellos* propio de la cultura policial más estereotipada. Obviamente también conviven mal con este modelo las estructuras policiales estrictamente militares o con tendencia a la militarización (Normandeau, 1994). Esta interdisciplinariedad provoca que los policías tengan que acabar desempeñando frecuentemente tareas que no son consideradas como policiales, para el desempeño de las cuales no han sido formados (Feltes, 2014b), por lo que son despreciadas por los policías con una mentalidad muy apegada a los modelos profesional o gubernativo (Tilley, 2008). En general, la filosofía del modelo aleja a los policías de parámetros claros y pautados, los procedimientos normalizados de trabajo no tienen una gran presencia en este modelo ya que resultan muy rígidos para sus finalidades. Precisamente lo que

¹⁵⁴ De hecho, Ferrandino no afirma que la policía comunitaria lleve a cabo efectivamente una gobernanza de la seguridad, sino que considera que el *community oriented policing* es incapaz de llegar a este estadio de integración social y ofrece pautas para superar los límites para él manifiestos de este modelo para poder organizar una verdadera gobernanza de la seguridad.

se valora es la capacidad de adaptación a las diversas realidades (Cazorla, 2009) y de resolver de manera específica cada situación, cosa difícilmente realizable con procedimientos estándares que han de ser, necesariamente en este modelo, bastante genéricos y abstractos.

En consecuencia, los agentes están obligados a moverse en ámbitos que no les son familiares, en que no se sienten seguros, y, además, pueden tener dificultades para percibir los resultados de su trabajo. Una detención de un ciudadano, una denuncia de tráfico o el precinto de un establecimiento que no poseía las autorizaciones legalmente previstas para su apertura y funcionamiento es un concepto concreto, cuantificable, que da una idea aparente de actividad policial, para algunos incluso de actividad efectiva, aunque la actuación de la policía tenga un impacto limitado en la delincuencia y las estadísticas policiales informen fundamentalmente sobre la actividad de la policía (Gondra, 2009). Sin embargo las conversaciones con una asociación de vecinos para intentar favorecer una solución a un conflicto en el barrio que amenaza con convertirse en violento no tienen una cuantificación tan clara, no se ven de manera tan evidente sus resultados. Lo mismo ocurre con la organización de reuniones con jóvenes problemáticos, sus profesores y, por ejemplo, los servicios culturales del ayuntamiento correspondiente para conseguir que se organicen actividades en que los jóvenes puedan ocupar su tiempo libre de manera satisfactoria para ellos al tiempo que moderan sus conductas antisociales. El proceso de poner de acuerdo a actores con dinámicas tan diferentes puede ser largo, parecer infructuoso, los policías pueden sentirse burlados por los jovenzuelos en cuestión y, además, un sector de los vecinos del barrio o espacio de que se trate puede acusar a la policía de ser complacientes con aquellos con los que tendrían que ser duros para que aprendan disciplina y se comporten como deben. No es un trabajo fácil, sobre todo para alguien que cree que su misión es luchar contra la delincuencia, sobre todo deteniendo a delincuentes. Por todo esto es bastante habitual que muchos agentes se resistan a entrar en dinámicas de servicio público o comunitarias, buscando múltiples excusas: se trata de tareas no policiales (Cazorla, 2009), carecen de formación (cosa que frecuentemente es cierta, ya que los procesos de cambio de modelo no siempre van acompañados de la

formación necesaria, aspecto crucial para capacitarlos para hacer frente a las exigencias profesionales del nuevo modelo, Cazorla, 2009, Feltes, 2002) o vulneran sus derechos laborales, ya que puede exigir el abandono de los turnos continuados y establecer jornadas con horario partido de mañana y tarde (Normandeau, 1994).

Por todo lo que acabamos de decir, no es extraño que las organizaciones policiales comiencen experiencias piloto de carácter comunitario con pequeñas unidades integradas por aquellos miembros que voluntariamente deseen participar para evitar que la puesta en marcha de experimentos dirigidos a transformar la organización en un servicio público de policía sean rechazados abiertamente por las agrupaciones sindicales. Constituye, por ello, (y también, por supuesto, para obtener la legitimación del público) el primer reto a la hora de implantar un modelo de este tipo conseguir que se obtengan resultados concretos, como recuerdan Skogan y Hartnett (2005), conseguir que en la calle pasen cosas positivas visibles. Es muy importante para mantener la implicación de todos los actores internos y externos. Si las reticencias en la organización son grandes y los resultados tardan en aparecer, los detractores se acabarán imponiendo.

Las organizaciones policiales que aspiren a ser vistas como un servicio público pondrán mucho celo en aparecer como una adecuada representación de la ciudadanía. Si su finalidad es servir al ciudadano por encargo suyo, es importante que la organización se parezca a la ciudadanía, cosa que significa que la diversidad social también se vea reflejada en la policía. En la práctica esto significa que la diferencia entre hombres y mujeres tienda a reducirse, y que si existen minorías étnicas, culturales o religiosas también haya miembros de estos colectivos en la policía. El *servicio* se ha de parecer tanto como sea posible al *público* para que los dos conceptos se fusionen de manera adecuada. Cuando existan lagunas importantes de representatividad, las organizaciones se esforzarán por atraer hacia ellas a miembros de los diversos grupos sociales y para conseguir retenerlos en la organización, modificando los procesos de selección y aplicando mecanismos de discriminación positiva si es

necesario, moderando el principio de mérito y capacidad en pos de una mayor representatividad.

7. La importancia de los controles informales: la opinión del público.

El modelo de policía comunitaria prefiere los controles del público a los formales de tipo jurisdiccional (Guillén, 2012; Rodríguez Herrera, 2014). El control de la policía no depende de la supervisión que el poder judicial lleve a cabo sobre el respeto al principio de legalidad en las actuaciones de la policía, supervisión que obviamente existe en todos los estados democráticos de nuestro entorno y se hace efectiva cuando se dan los requisitos para ello. El modelo favorece foros y órganos con diferentes grados de formalización en los que los ciudadanos y la policía pueden establecer un diálogo que implica, de una manera u otra, que la policía rinda cuentas de sus actuaciones ante los ciudadanos, al menos ante aquellos que participan en estos órganos o foros. Como se ha avanzado ya, el modelo también intenta publicitar por todos los medios a su alcance todo aquello que puede ser de interés para el público y, de esta manera, contribuir a que éste pueda llevar a cabo un juicio de valor sobre la policía. El modelo está pensado para que sea el público el juez último de las actuaciones de la policía. Ahora bien, es un juez cuyas sentencias no son de ejecución inmediata ni obligatoria desde el punto de vista legal. El sistema funciona en la medida en que la policía sea capaz de seguir, al menos a grandes rasgos, los juicios emitidos por la ciudadanía. En la medida en que la policía vaya abandonando las prácticas que el grueso de la ciudadanía le recrimina habitualmente o sea capaz de priorizar en sus actuaciones lo que los ciudadanos les han manifestado como prioridades, la policía estará legitimada y el modelo funcionará. En la medida en que las valoraciones del público caigan en saco roto y no tengan ninguna incidencia en las futuras actuaciones

de la policía, el modelo se irá degradando y muy posiblemente el público dejará de participar y de confiar en la policía.

Este modelo acostumbra a crear diversos organismos de control y supervisión externa de la policía que pueden emitir opiniones e informes, pero que, a pesar de ser emitidos por órganos formalmente creados, no son vinculantes como las decisiones judiciales. Su funcionamiento es el mismo que el de los controles directos del público. Sus informes, dictámenes o resoluciones no tendrán el carácter de una sentencia judicial o una orden administrativa, pero tendrán que ser tenidas en consideración por la organización policial para evitar su desprestigio y deslegitimación. Hay que tener en cuenta, además, que los informes o dictámenes de estos organismos de control serán públicos, incluso difundidos con publicidad especial, con lo que el incumplimiento de las recomendaciones o mandatos incluidos en ellos puede llegar a ser notorio y devastador para el prestigio de la policía.

El interés por la opinión de los ciudadanos comporta que en este sistema, como acabamos de ver en el apartado quinto, aunque siguen teniendo su importancia los registros policiales tanto de hechos delictivos como de otro tipo de incidencias, los instrumentos de medida preferidos son aquellos que permiten captar la opinión de los ciudadanos, su seguridad subjetiva o su satisfacción con los servicios prestados por la policía, con una tendencia a preferir estas últimas (Ponsaers, 2001). Así, las encuestas de victimización o de seguridad además de preguntar por los delitos de que han sido víctimas las personas entrevistadas les inquieran también sobre sus opiniones sobre la seguridad en su ciudad, en su barrio, su opinión de la policía y sobre otros aspectos de interés para la políticas de seguridad. Al incorporar el aspecto subjetivo, inexistente en los registros policiales, la policía comunitaria muestra un gran interés por este tipo de instrumentos de medida de la seguridad.

A pesar del interés de las encuestas de victimización y otros instrumentos similares, para la policía, en el marco de este modelo, el elemento fundamental es conocer el grado de satisfacción de la población con sus servicios. En consecuencia lo que constituye la prueba de fuego para la organización policial

es, además de la opinión de la población general sobre la policía, la valoración del servicio prestado por la policía de aquellas personas que han entrado en contacto con ella (Guillén, 2012). Hay dos motivos claros para que sea así:

- a) El objetivo de la policía es satisfacer al público. En consecuencia es trascendente saber si el público que recibe directamente sus servicios está satisfecho o no.
- b) La organización policial sobre aquello que puede realmente incidir es sobre el comportamiento de sus miembros, sobre el trato que ofrecen a los ciudadanos. En cambio tiene mucha menos capacidad de influencia sobre las circunstancias que originan los delitos o la inseguridad en general.

En consecuencia, muchos gestores de la policía en el marco del modelo comunitario se plantean, como parámetro central de evaluación de la organización, conocer el grado de satisfacción de aquellas personas que, por uno u otro motivo, entran en contacto con ella (Stanko, 2010).

Es obvio que no se excluye en ningún caso que, además de la opinión de los ciudadanos, haya otros mecanismos de control y supervisión de la policía. Obviamente los procesos políticos siguen siendo un mecanismo de control en este modelo, ya que siempre se enmarca en estados democráticos. Aquellas propuestas de los programas electorales en relación a la policía y la seguridad de los partidos y candidatos que acaban resultando vencedores tendrán relevancia en aquello a lo que la policía se dedique. Asimismo un incumplimiento de dichas propuestas electorales también puede tener consecuencias en los subsiguientes procesos electorales. De la misma manera, una infracción del régimen disciplinario o de la normativa penal podrá ser detectada por la autoridad administrativa o judicial, abrirse el procedimiento correspondiente y acabar con sanciones de tipo diversos para los agentes infractores. Pero el gran mecanismo de control del modelo es mantener el consentimiento del público en que se fundamenta. Si el consenso de la población desaparece, todo el modelo queda cuestionado, es decir, la base del

modelo es material no formal, por eso el control relevante para él es también material.

En los países que han adoptado abiertamente este modelo (el ejemplo más claro el Reino Unido), los organismos de control externos, sean jurisdiccionales o no, apenas sancionan en la práctica a los policías. No se encuentran numerosas sentencias ni resoluciones administrativas sancionando a miembros de las organizaciones policiales. Pero este hecho no es relevante para la continuidad del modelo, siempre y cuando el consenso de la población en relación a la policía se mantenga. El mantenimiento o no de la confianza del público constituye el mecanismo de control del sistema. En la medida en que ésta disminuya, las políticas, estrategias y prioridades de la policía deberán modificarse para recuperarla. Las preocupaciones de los dirigentes policiales relacionadas con intervenciones en orden público van en esta dirección: lo fundamental no es si ha habido muchos o pocos heridos entre los agentes de policía, sino si se sigue disponiendo de la confianza del público. Las declaraciones de los jefes de policía con motivo de la huelga de los mineros en los años ochenta del siglo pasado resultan muy significativas en este sentido.

8. Participación, mayorías, minorías y legalidad.

En primer lugar, hay que constatar y valorar que el modelo comunitario aporta la idea de servicio público a la policía, constituyendo, conceptualmente, una gran revolución, ya que se centra en la provisión del servicio, en el resultado (la ausencia de crimen y desorden, recordando el principio peelian) y no en la actividad policial en sí misma, como, por ejemplo, había hecho el modelo profesional. La policía deja de ser un instrumento del poder o una agencia independiente que aplica la ley para pasar a ser un servicio que actúa en beneficio del público, desprovista conceptualmente de todo estatus especial, ya

que la posibilidad de actuar de manera coercitiva le viene delegada del mismo público, no la posee por sí misma. La policía se convierte en un factor de integración más que de imposición. Favorece la participación de la población e intenta aglutinar todos los recursos que pueden mejorar la seguridad de la población. Al mismo tiempo, sin que sea un elemento contradictorio con lo anterior, intenta mantener la presencia de los poderes públicos de manera permanente, asistiendo a la ciudadanía en cualquier incidente que afecte su calidad de vida. Le da la importancia que se merece a la seguridad subjetiva y orienta el trabajo policial mucho más hacia la solución de conflictos y de problemas y orienta a la policía hacia colaboraciones interdisciplinarias que pueden afrontar con más garantías de éxito las complejas causas de la inseguridad y la delincuencia. La permanente rendición de cuentas de la policía ante la ciudadanía aporta una transparencia y un control social sobre la policía desconocido en los modelos vistos anteriormente. Exige una flexibilización de las organizaciones policiales que comporta una gran modernización, ya que las convierte en más adaptables a una realidad muy cambiante. En resumen, el modelo supone un gran esfuerzo de transformación de la policía hacia parámetros más adecuados a las actuales estructuras democráticas.

Ahora bien, los planteamientos teóricos del modelo presentan algunas dificultades e insuficiencias en la práctica. En primer lugar, como se ha visto, el modelo carece de parámetros y de definición claros, incluyendo experiencias extremadamente diversas con lo cual se hace difícil hablar con precisión y propiedad sobre él y es susceptible de ser manipulado políticamente (Ungar y Arias, 2012). Una de las primeras inconsistencias, ya avanzada, es la propia denominación, la más extendida de *policía comunitaria*. Lleva consigo una mistificación de la comunidad, difícil de sostener, al menos desde criterios técnico-sociológicos. Como muy bien apunta Klockars (2005a, 449) “sociológicamente, el concepto de comunidad implica un grupo de gente con una historia, unas creencias y puntos de vista comunes identificándolos todos ellos con el “nosotros” y al resto como “ellos”, y, con frecuencia, aunque no siempre, un territorio compartido. Las relaciones en la comunidad son diferentes de la relaciones en la sociedad. Las relaciones comunitarias están basadas en el estatus y no en el contrato, en las maneras y no en la moral, en

normas y no en las leyes, en acuerdos y no en regulaciones. De hecho, nada es más diferente de una comunidad que las relaciones que mejor caracterizan la vida urbana moderna. La misma idea de policía, una institución creada en el marco de las relaciones sociales y estatales es en ella misma extraña a las relaciones de comunidad. La policía moderna es, en cierto sentido, un signo de que las normas y controles comunitarios son incapaces de regular las relaciones inter o intracomunitarias”. En la misma dirección Reiner (2000, 10) citando a Waddington, afirma que “la policía comunitaria es un oxímoron, ya que si la policía pudiera servir a toda la comunidad no haría falta policía”. Se podría pensar que posiblemente es una interpretación exagerada o una interpretación muy estricta desde el punto de vista sociológico. Aunque pretendiendo cuestionar la validez del concepto, Klockars acierta a transcribir lo que los promotores del modelo en momentos y lugares diversos pretendían, que no era otra cosa que recuperar e integrar los valores, el sentido y los controles comunitarios, en un sentido más amplio del que él utiliza. Por eso el modelo inglés recurre, como se ha citado antes, al uso de la denominación *constable* para los agentes de policía, para recuperar la idea de comunidad pequeña, local, donde existen relaciones y consensos sociales. El modelo busca recuperar aquel consenso existente en las antiguas comunidades que, en esto tiene razón Klockars, ya no existe y precisamente por ello es necesaria la policía para intentar reconstruirlo. Para evitar este problema de la utilización del término *comunidad* como referencia de la actuación policial, Casey (2010), afirma que por comunidad hemos de entender la población local, los residentes o el público, interpretación que aparentemente sortearía la objeción. Ahora bien ¿cuál es el criterio para considerar que existe una unidad o un grupo de residentes? ¿Nos referimos, como sugiere Medina (2011), al barrio local? Trojanowicz y Bucqueroux (1990) interpretan que, efectivamente, por *comunidad* hay que entender *barrio*. Ahora bien, ¿qué es un barrio local? No es fácil salir del atolladero, ya que en muchos casos los barrios naturales, entendidos como comunidad de convivencia y de relaciones no coinciden con los administrativos ni tampoco lo hacen siempre las asociaciones de vecinos.

Sin embargo, aunque pudiéramos identificar una unidad de convivencia societaria como punto de referencia para la policía, esto no elimina las

dificultades de la aplicación práctica de la filosofía, de la gran finalidad del modelo: satisfacer las necesidades de la comunidad, residentes locales o los vecinos, ya que esto significa partir de la base de la existencia de un único ente, que tiene una voluntad unívoca, se llame o no comunidad. A la hora de determinar la voluntad de ese ente se descubre que la crítica de fondo de Klockars tiene puntos muy sólidos:

a) Las sociedades contemporáneas son extremadamente diversas y es difícil identificar cuál es su voluntad (Guillén, 2012), si es que se puede identificar una y no diversas y contradictorias. De hecho, como bien pone de relieve Medina (2011), aquí el modelo comunitario resulta contradictorio, porque, sobre todo en los Estados Unidos de América, uno de los objetivos principales de la reforma comunitaria pretende hacer frente a las dificultades en la gestión policial de la diversidad, de las minorías, y lo hace con un concepto homogeneizador, que intenta encubrir la heterogeneidad social bajo la idea de comunidad. En cambio, si en lugar de la comunidad se recurre al concepto de *público*, exista una mayor proximidad a esta diversidad. El *público* no implica expectativas de cohesión, de uniformidad, sino ,frecuentemente, de lo contrario, de cúmulo de personas con perspectivas y voluntades diferentes. Por esto, es sumamente preferible calificar el modelo como de policía de servicio público volviendo a los orígenes de la Policía Metropolitana de Londres. Se eluden así críticas conceptualmente fundadas y dan una idea más precisa de la función de la policía, ofrecer un servicio al público, a todos, con sus diferencias y peculiaridades.

b) El seguimiento y aplicación de los valores y consensos comunitarios pueden contradecir las leyes y los derechos de terceros, ya que la comunidad, o como se quiera definir este ente al que sirve la policía, defiende al *nosotros* ante el *ellos* con independencia del fundamento para esta defensa, que no tiene porqué estar basado en la justicia (Cazorla, 2009; Curbet, 2009). Una *comunidad* puede querer impedir el acceso a su territorio a los que no pertenecen a ella y ésta no es una pretensión que la policía pueda aceptar e implementar sin vulnerar radicalmente sus funciones más esenciales. Incluso,

simplemente, algunos ciudadanos, miembros de esa comunidad, pueden pretender que la policía actúe en beneficio suyo (Tello, 2012).

c) Las realidades urbanas que aún en estos momentos actuales más se asemejen a las comunidades en sentido estricto necesitarán muy poco de la policía, como también apunta Klockars en la misma obra poco después del texto citado más arriba. En sentido contrario las realidades más necesitadas de policía tendrán poco de comunidad y será difícil aplicar el instrumento. Las instituciones sociales (y, en particular, la policía) existen precisamente donde no hay mucha comunidad (Ericson y Haggerty, 1997).

Hace bastantes años Wilson (1968) había adelantado los prerequisites necesarios para la implantación de modelos comunitarios de policía. Muy acertadamente y en una línea similar a Klockars (2005a), Wilson ya advertía que para la aplicación del modelo era necesaria una composición comunitaria homogénea o, como mínimo, no demasiado heterogénea, porque es necesario que se compartan valores básicos, puesto que la existencia de estos valores básicos compartidos y comunes facilita la lucha contra determinados comportamientos o la manera de afrontar determinados conflictos. Frecuentemente estos requisitos se dan en lugares donde la intervención policial no es necesaria porque se trata de entornos suficientemente seguros y con pocas problemáticas relevantes, mientras que en las zonas muy degradadas por la delincuencia brillan por su ausencia y la policía tiene muchas dificultades para intervenir (Bertaccini, 2011; Medina, 2011; Wilson, 1968). En la práctica, frecuentemente el modelo comunitario acaba haciendo que colaboren con la policía los más adeptos, mientras que no consigue integrar en el círculo policial a los más refractarios a relacionarse con la policía (Bertaccini, 2011; Tilley, 2008), a aquellos que, en el fondo, no se consideran parte del sistema y que, por otra parte, son los que más la necesitan y los que más podrían aportar, ya que residen en zonas muy castigadas por la delincuencia y la inseguridad. En cambio, colaboran más fácilmente aquellos que residen en zonas más tranquilas, más seguras (Ungar y Arias, 2012). Skogan y Hartnett (2005) explican como el *Chicago Alternative Police System* (programa de policía comunitaria de la policía de la ciudad de Chicago) no ha conseguido

integrar a muchos sectores de la población hispana de la ciudad, que habitan en las zonas más desestructuradas y degradadas desde el punto de vista de la seguridad. La policía comunitaria necesita la existencia de un grupo o colectivo mínimamente homogéneo, necesita una cierta cohesión social, que haya consenso sobre los principios básicos que han de presidir la convivencia. En la medida en que las sociedades están desestructuradas, divididas e incluso enfrentadas la aplicación de este modelo deviene cada vez más problemática. Reiner (2000) relaciona la crisis del modelo inglés (que él no califica de comunitario como sí se hace en esta obra), su pérdida de legitimidad y prestigio con el progresivo desmantelamiento del Estado Social que, según él, tuvo como punto de partida las políticas económicas de los gobiernos de Margaret Thatcher en los años ochenta y que provocaron dolorosos enfrentamientos entre la policía y ciertos sectores sociales, de manera muy evidente en el caso de los mineros que se resistieron al cierre de las minas. En la medida en que el Estado, que había ido progresivamente integrando a la mayoría de grupos sociales durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, va adoptando decisiones que dejan desamparados a sectores importantes de la sociedad, que quedan situados en sus márgenes, la capacidad de maniobra para el *policing by consent* disminuye claramente.

Un ejemplo evidente de la necesidad de la existencia de una cierta comunidad, en el sentido de coincidencia de intereses o de valores, ha sido la imposibilidad de implantar el modelo de policía comunitaria en Irlanda del Norte. La existencia de dos comunidades enfrentadas, excluyentes la una de la otra, ha privado a la policía de las bases sociales para implantar el modelo. Hasta el final de las hostilidades entre republicanos y lealistas en los años noventa del siglo pasado, la Policía de Irlanda del Norte (el antiguo *Royal Ulster Constabulary*) era mucho más el brazo armado de uno de los bandos (como mínimo así era percibida por el otro, los republicanos) que no una policía de todos. En esta dirección, si la actual crisis económica contribuye, como se está viendo, a desclasificar, a marginalizar a sectores de la sociedad, que, con mucha probabilidad, no verán el sistema como legítimo o, como mínimo, lo considerarán como un sistema impuesto, que les perjudica, las posibilidades de mantener modelos de servicio público o comunitarios disminuirán

considerablemente, ya que la ciudadanía acabará percibiendo a la policía como un instrumento de imposición de un sistema que consideran injusto. Sin consenso ni confianza no hay servicio público ni policía comunitaria, hay imposición y defensa de un determinado *status quo*. Tello (2012) describe muy claramente los problemas para implantar un modelo de policía comunitaria en la ciudad de México, distrito federal, debido a la falta de confianza del público (un 60% de los encuestados manifestaba que las relaciones con la policía estaban basadas en la desconfianza y el mismo porcentaje no consideraba a la policía como parte de la sociedad).

Por otra parte, y relacionado con lo anterior, la apertura de los servicios policiales a la participación ciudadana, comporta hacer frente a problemáticas que requieren habilidades y parámetros claros y determinados para su gestión. Es ingenuo pensar que en el modelo participativo que implica la policía comunitaria todos los ciudadanos participan en igualdad de condiciones. Muy al contrario, el público, de manera individual, tiene dificultades para integrarse en estos proyectos (Skogan y Hartnett, 2005). Excepto los ciudadanos relevantes que ostentan posiciones de poder de una u otra manera (los *stake holders* en terminología de políticas públicas), los ciudadanos individualmente considerados tienen pocas posibilidades de influir en las políticas policiales (aunque el modelo, si está correctamente aplicado, les tendría que facilitar como mínimo una mejor atención de sus quejas). Será necesario que los ciudadanos articulen su participación a través de algún tipo de asociación u órgano (asociación o foros de vecinos, órganos consultivos de seguridad, asociaciones profesionales o de comerciantes, recreativas, o agrupaciones religiosas o representativas de intereses de grupos o colectivos). Esto presupone que los vecinos, que la ciudadanía, desea participar y que tiene tiempo para ello, cosa que no siempre se corresponde con la realidad (Medina, 2011). Existen unos ciudadanos más propensos que otros a participar, unos que disponen del tiempo y otros que no tanto. Estos dos factores constituyen dos filtros a tener en cuenta. Aquí reaparece de nuevo el problema: los sectores más necesitados de este modelo de policía carecen frecuentemente de la capacidad y tradición asociativas, con lo que quedan en una situación de inferioridad en relación a otros colectivos, mejor estructurados, con más

capacidad de organización y, en consecuencia, de influencia (Ungar y Arias, 2012).

En estos procesos de participación se pueden producir verdaderas juegos de presión en que los grupos más organizados o mejor posicionados cuentan con una gran ventaja para influenciar a su favor las decisiones de los servicios policiales. Aunque Trojanowicz y Bucqueroux (1990) en su *desideratum* de lo que ha de ser la policía comunitaria afirman que su prioridad ha de ser los barrios más necesitados, con más deficiencias de todo tipo y no las zonas más acomodadas que pueden ver satisfechas sus necesidades con actuaciones de menor intensidad, la realidad puede ser diferente. Medina (2011, 404) resume muy bien una situación que posiblemente sea bastante frecuente: “Generalmente, los participantes y líderes comunitarios en estos foros tienden a proceder del mismo grupo sociodemográfico y, a menudo, tienden también a tener una visión excluyente de la comunidad. Todos los estudios sobre estos foros destacan que los participantes constituyen una minoría en estas comunidades (la minoría más organizada), que, generalmente, se autodefine como cumplidora de la ley, por lo que, incluso si la policía prestara una mayor atención a las demandas realizadas en estos foros, solamente estaría defendiendo intereses comunitarios muy específicos. Como varios autores han destacado, esto puede generar prácticas policiales que, con la excusa de estar apoyando a la *comunidad*, se empleen para presionar a determinados segmentos con escaso capital político y se exijan actuaciones básicamente represivas”. Muy crítica en esta dirección se muestra Cazorla (2009, 257), cuando afirma: “Las prácticas llamadas de proximidad están lejos de corresponderse con la descripción angelical hecha en el momento de su lanzamiento. Llevadas al extremo, parecen incluso poder resultar potencialmente peligrosas para las libertades individuales y colectivas....La policía de proximidad parece, al menos en teoría, en las antípodas de los modelos de policía exclusivamente represivos. Paradójicamente, las experiencias que se califican como de proximidad se traducen en la mayoría de los casos en un retorno a prácticas policiales tradicionales centradas en la represión de la delincuencia”. El escenario descrito por Cazorla puede ser verosímil si las demandas de servicio responden a los anhelos de los sectores

más conservadores y tradicionales de la comunidad. Por otra parte, y a esto parece también referirse esta autora, el carácter expansivo que la intervención policial tiene en este modelo puede facilitar, en algunos supuestos concretos, intrusiones indebidas y algún debilitamiento de las garantías de los derechos de los ciudadanos, como señala Larriba (2014) para el caso japonés, aunque éste parece ser un modelo comunitario con características específicas y diferenciadas.

El problema que se plantea con la aplicación de la idea de servicio público en la policía no es diferente del que se plantea en otros ámbitos de actuación de la Administración pública a la hora de diseñar las políticas y las prioridades públicas con la participación del público, en los que también hay grupos que tienen mucha más capacidad de influencia que otros. Todo este juego de presiones e influencias puede dejar malparado el trato igual que la policía ha de proveer a todos los ciudadanos y grupos e incluso en algún caso el principio de legalidad en algunos de sus aspectos más relevantes así como las garantías para todas las personas y grupos, ya que es muy probable que la policía tenga mucho más cuidado en el trato con personas y grupos la opinión de las cuáles puede tener mucha resonancia que no en el caso de otros sin ningún tipo de estructura ni organización detrás suyo (Ungar y Arias, 2012), los *segmentos con escaso capital político* de Medina, que se acaban de citar. Es decir, aunque, formalmente de principios mucho más democráticos y transparentes que el modelo de policía gubernativa, el juego de influencias que se puede producir en el marco del modelo comunitario puede acabar politizando y parcializando la intervención de la policía de la misma manera que históricamente lo han hecho las peores versiones del modelo gubernativo. Un peligro no desdeñable es que las supuestas mayorías puedan acabar solicitando a la policía que presione a los grupos minoritarios que, por diferentes razones, resultan molestos. Es decir, como señalan Bowling y Sheptycki (2012) el *policing by consent* está más inspirado en el modelo de contrato social de Rousseau que en el de Locke. En consecuencia, si se interpreta el consenso necesario como limitado a la mayoría y no se amplía más, pone el énfasis en el poder absoluto y directo de la comunidad, de la mayoría, pudiendo quedar la separación de poderes en un segundo nivel, muy

relegada, ya que el elemento fundamental es el mantenimiento del consentimiento, de la aprobación de la mayoría. Conceptualmente la ley es relevante en la medida en que responda a la voluntad general, a la de la mayoría o a quien presuntamente la represente. Esto permite que la voluntad de la mayoría se imponga sin demasiadas trabas. En cambio el contrato social de Locke establece la separación de poderes como un principio básico del sistema, que somete el funcionamiento de todos sus actores al principio de legalidad, cosa que no quiere decir que la ley no pueda ser injusta con las minorías, pero ha de ser observada, en tanto no sea modificada, por todos los agentes del poder ejecutivo bajo la supervisión del poder judicial.

Un buen ejemplo de las negativas consecuencias que puede tener una mala (o demasiado *roussonian*) aplicación de la filosofía de la policía comunitaria para el principio de legalidad y la garantía de los derechos de los ciudadanos lo muestra la ya antigua película *La jauría humana* (*The chase* en versión original), de la *Lone Star Pictures Corporation* rodada en el año 1966 y dirigida por Arthur Penn. Este film nos muestra como diversos personajes y grupos de una pequeña ciudad interior de los Estados Unidos presionan al jefe de policía para que tome decisiones ilegítimas de nefastas consecuencias para los derechos de los ciudadanos que se verían afectados, que, casualmente, pertenecen a sectores marginales de la sociedad. Curiosamente, en el film sólo la profesionalidad y el respeto por la ley del jefe de policía mantienen la actuación policial bajo parámetros aceptables en un estado democrático. El film, muestra como la función policial requiere de organizaciones policiales fuertes, independientes y con un claro liderazgo que sean capaces de moverse en estos procesos participativos y de influencias con comodidad, flexibilidad y, si es el caso, firmeza en el respeto de la ley y de los derechos de todos. Es muy posible, teniendo en cuenta la época en que el film se rueda (eran momentos en que el modelo profesional estaba cuestionado, entre otras cosas por la contestación de las minorías), que el film pretendiera resaltar las virtudes del modelo profesional por encima de otros sistemas más influenciados por la política y los *lobbies*. De hecho, el jefe de policía actúa de manera bastante ecuánime con los afroamericanos, como si se quisieran disipar las dudas sobre el carácter discriminatorio de la policía profesional. Es decir, puede que el film

pretenda criticar las influencias políticas en la policía más que la policía comunitaria, pero tal como acaba desarrollándose los hechos, sirve también para mostrar como los miembros de la comunidad en general (no todos los que presionan a la policía en el film tienen poder político) pueden intentar influir de manera perversa en las intervenciones policiales. Los que en el film se acaban movilizándose contra la policía intentando linchar al sospechoso pueden considerarse *la comunidad participante*, porque, en el fondo, no hay implicación, participación, más grande no ya en la actuación policial sino incluso en la administración de justicia, que un linchamiento. No es democrático ni garantista, pero participativo, y, en este sentido, comunitario, sí que lo es. Es importante recordar que frecuentemente la comunidad también se construye identificando enemigos comunes a los que hay que combatir (Ericson y Haggerty, 1997), circunstancia que se puede dar en este modelo a través de mecanismos aparentemente muy democráticos y legítimos.

Otro ejemplo de una interpretación perversa de algunos de los principios básicos de este modelo lo encontramos en el desastre ocurrido en el estadio de Hillsborough, en Sheffield (Reino Unido) en el año 1989. Se disputaba uno de los partidos de las semifinales de la copa de Inglaterra de fútbol. Los aficionados que se habían desplazado para presenciar el encuentro constituían un número muy superior a la capacidad del estadio. En la puerta se produjeron algunos incidentes entre la policía y los aficionados que pretendían presenciar el encuentro. Cuando la situación se tensa hasta el límite, los policías prefieren evitar el uso de la fuerza y optan por permitir la entrada al estadio de todos aquellos que lo deseen. A medida que nuevos aficionados iban entrando en el estadio, los que ya estaban dentro iban siendo presionados hacia delante hasta que casi un centenar de seguidores del Liverpool murieron aplastados contra las vallas metálicas que en aquella época separaban los terrenos de juego de las gradas (Scruton, 2009). Un informe oficial reciente ha reconocido la responsabilidad de la policía en el incidente. Al margen de la mala planificación de la policía y de lo irresponsable de la decisión, que no es aceptable en ninguno de los modelos que aquí se exponen, la decisión se enmarca dentro de la tradición de evitar confrontaciones directas y violentas con el público. Cuando es evidente que no hay otra manera de controlar la situación que un

uso considerable de la fuerza, los policías actuantes optan por la no confrontación, por dejar hacer a los ciudadanos lo que ellos quieran. Es cierto que, muy probablemente, la decisión se vio favorecida por la ausencia de unidades especializadas de orden público en el lugar de los hechos, circunstancia que hacía predecir riesgos para la integridad física de los policías actuantes en caso de usar la fuerza contra los que pretendían entrar en el estadio sin la entrada correspondiente. Fue en todo caso una mala decisión, irresponsable, pero cumplía con el principio de evitar el uso de la fuerza, que, en casos como aquél hubiera constituido un gran elemento preventivo, una vez olvidada la deseable (e inexistente en este caso) planificación previa de la actuación de la policía, que podría incluso haber evitado la confrontación, si, por ejemplo, se hubieran examinado las previsiones de asistencia y se hubiera abordado a los seguidores en los centros de llegada a la ciudad.¹⁵⁵

Por otra parte, como bien describe Klockars (2005a), citando el estudio de Skolnick y Bayley sobre el programa de policía comunitaria en Santa Ana (California), frecuentemente es la propia policía la que ha de crear las diferentes *comunidades*. En el caso objeto de aquel estudio cada responsable de distrito policial era el que tenía que movilizar y dar cohesión a los residentes de su territorio para conseguir identificar una voluntad de la *comunidad*. Es decir, al no existir ningún tipo de cohesión entre los residentes de numerosas zonas o barrios, ya que son grupos y áreas socialmente desorganizados, la policía es la que ha de promover este proceso de cohesión, con todos los riesgos que ello puede comportar. Algunos (Trojanowicz y Bucqueroux, 1990) lo plantean como una oportunidad de crear conciencia de comunidad a partir de los problemas de delincuencia y de seguridad. Según este planteamiento el modelo comunitario pone a la policía en situación de contribuir a crear cohesión e identidad vecinal donde no la hay, circunstancia que constituye un aspecto positivo del modelo mucho más que una perversión, ya que consigue movilizar recursos sociales que pueden favorecer la convivencia y que antes estaban aletargados. Martín (1990) y Feltes (2014b), entre otros, también le atribuyen a la policía esta función social de integración de ciertos colectivos en la vida

¹⁵⁵ Se puede consultar el contenido del informe en http://hillsborough.independent.gov.uk/repository/report/HIP_report.pdf.

comunitaria. Existe, sin embargo, la posibilidad que la policía acabe movilizand o a la población para que dé apoyo a sus planteamientos mucho más que para que le manifiestes sus necesidades. Klockars (2005a) afirma que en el fondo la policía comunitaria no busca ningún partenariado con la sociedad sino obtener el apoyo de los ciudadanos a sus propuestas. Es decir, en este modelo la policía utilizaría al público para legitimar sus productos, les haría comprar lo que ellos han decidido previamente ofrecer, en contra del modelo de *marketing* que según Bertaccini (2009) tendría que representar la policía comunitaria. En una línea similar Tilley (2008) afirma que la comunidad puede acabar siendo únicamente un valioso medio a través del cual la policía trabaja más eficazmente pero persiguiendo sus fines propios y tradicionales (también Ferrandino, 2014, se hace eco de estas reticencias). Según estos planteamientos, la policía sólo acaba aceptando aquellas propuestas o demandas de la ciudadanía que se adaptan a sus estrategias, a sus objetivos previamente establecidos, no tratándose en ningún caso de una coproducción de seguridad, sino de una petición de adhesión, de apoyo (Bertaccini, 2011). Este sería una circunstancia que también puede observarse en otros ámbitos materiales (educación, salud, medio ambiente...) en que formalmente la Administración promueve o solicita la participación de la población para determinar prioridades para la actuación de diversos servicios públicos, cuando en realidad sólo pretende, en muchos de estos casos, convencerlos de la bondad de sus proyectos previamente elaborados. Es decir, se trata de una situación que puede darse en el caso de la policía comunitaria de la misma manera que en otros ámbitos de la Administración y que, tampoco, presenta demasiadas objeciones morales. La adhesión de la ciudadanía a determinados proyectos se ha de llevar a cabo a través de la discusión y la evidencia de los aspectos positivos de las propuestas. Es cierto, sin embargo, que la Administración suele estar en una situación de superioridad, en materia de recursos y de conocimientos, en relación a la mayoría de ciudadanos que, en la mayoría de los casos tendrán dificultades para replicar los argumentos de aquella.

Hay muchas evidencias de la inconsistencia de muchos proyectos tildados de comunitarios, que hacen pensar bien en un uso ciertamente

propagandístico del modelo, bien en un desconocimiento profundo de su significado, limitándose en algunos casos a ser una etiqueta usada en los niveles gubernamentales sin prácticamente influencia alguna en la labor cotidiana de la policía (Silverman, 1999; Tello, 2012) . En primer lugar, como señalan Ungar y Arias (2012) que ocurre con frecuencia en Latinoamérica (pero no es una situación exclusiva de estas latitudes), hay casos en que la organización destina muy pocos recursos humanos y materiales a las funciones de proximidad, de relación con la comunidad o destina a los agentes menos brillantes, con menos prestigio entre la plantilla, sin dotarles de ninguna formación adicional que les permita hacer frente a los nuevos escenarios que la reforma del modelo implica. En segundo lugar, como señala Tilley (2008), muchos proyectos etiquetados como *policía comunitaria* siguen manteniendo como indicadores de eficacia los propios de los modelos tradicionales. Esta circunstancia puede constituir un obstáculo que dé al traste con la implantación del modelo, ya que tiene consecuencias graves. Si la organización policial que anuncia abiertamente la adopción de un modelo de servicio público o comunitario, no transforma mínimamente su estructura y funcionamiento conforme a los principios y objetivos propios de este modelo, el experimento estará muerto desde el principio. Si los indicadores de eficacia continúan siendo los mismos que anteriormente, si, por ejemplo, los agentes son valorados mucho más por las detenciones o las denuncias que llevan a cabo que por los niveles de seguridad o de satisfacción que generan entre el público, se están dando dos mensajes contradictorios: uno oficial y público, que, por tanto, es el políticamente correcto, que promueve las relaciones con la ciudadanía como objetivo principal y otro, implícito, que no valora las actuaciones de los policías que van en concordancia con el discurso público, sino las tareas más tradicionales de la policía. Los miembros de la organización muy posiblemente acaben entendiendo que hay que mantener el mensaje público, pero que hay que actuar como siempre, con lo cual el modelo se quedará en una retórica justificativa de la acción policial en la que, en el fondo, nadie cree (Klockars, 2005a). Las tareas realmente policiales son las que la organización valora, son *las de toda la vida* y el resto son simplemente relaciones públicas para quedar bien con los estamentos públicos y privados. Se produce una diglosia total entre el discurso y la realidad. No se puede

esperar que los agentes que, legítimamente, aspiran a progresar en su carrera profesional dediquen sus esfuerzos a tareas que no están valoradas por la organización, que ni siquiera forman parte de sus indicadores básicos. En estos casos el mensaje que da la organización puede ser interpretado en el sentido que hay que mantener el discurso para legitimar la institución pero siguiendo con los mismos objetivos y parámetros de siempre. Los agentes acaban considerando los contactos con los servicios diferentes de la policía, con las organizaciones y asociaciones ciudadanas como un instrumento para mantener unas buenas relaciones con ellas, para mejorar su opinión sobre la policía, obtener apoyos y evitar críticas (Ferrandino, 2014). Si esta situación se produce, los efectos positivos de la relación de la policía con la ciudadanía, que son ciertos y han estado empíricamente demostrados, se diluirán con el paso del tiempo (Ungar y Arias, 2012). Si la población no observa resultados de su relación con la policía, si los espacios degradados que les dificultan su vida cotidiana, si las conductas incívicas o los delitos continúan en los mismos niveles, sin que perciban ninguna actuación policial mínimamente significativa al respecto, si sus iniciativas o propuestas son sistemáticamente rechazadas o desatendidas, la frecuente mejora de la seguridad subjetiva de los ciudadanos al incrementarse su relación con la policía irá desapareciendo con el tiempo volviendo a los niveles previos (Eck y Spelman, 2005).

Otro hándicap relacionado con lo que se acaba de decir es la dificultad de su evaluación, ya que como muchas de sus versiones no incluyen una definición clara del mismo, resulta muy complejo evaluar su eficacia (Ferret, 2004). Por otra parte, como se acaba de avanzar, no tiene demasiado sentido utilizar los indicadores clásicos de los otros modelos, los niveles de delincuencia, porque no proporcionarán una evaluación consistente de la policía por varias razones:

- La misión del modelo no es en sentido estricto luchar contra la delincuencia, sino ofrecer un servicio público de seguridad que aumente los niveles de seguridad subjetiva y de confianza de la población. La reducción de la delincuencia se considera en la medida en que mejora la seguridad subjetiva de la población (Feltus, 2014b).

- Las propias dinámicas del modelo pueden favorecer un incremento de la delincuencia registrada (Ferret, 2004). Así, si los policías incrementan sus patrullas a pie con una actitud proactiva, y están muy atentos a la pequeña delincuencia, hay muchas probabilidades de que, al menos en un primer momento, los delitos registrados se incrementen (Guillén, 2012)¹⁵⁶. En la misma dirección, si el modelo tiene éxito en ganarse la confianza del público, los ciudadanos acudirán con más frecuencia a denunciar a la policía los delitos de que han sido objeto, circunstancia que también incrementará los registros delictivos.

Si, a pesar de todo, se insiste en tomar como uno de los indicadores el nivel de delincuencia, la investigación empírica no parece evidenciar ningún impacto significativo¹⁵⁷, al menos a corto plazo, y, en consecuencia, está garantizado un resultado negativo de la evaluación (a menos que se lleven a cabo maniobras de maquillaje de los datos). Hay que recurrir a nuevos indicadores como, por ejemplo, los niveles de seguridad subjetiva, los espacios públicos recuperados con la intervención de la policía, el número de asociaciones con las que tienen relaciones permanentes, las reuniones que tienen con ellas, el aumento del uso pacífico de espacios públicos o los problemas a la solución de los cuales la policía ha contribuido (Lab, 2014; Rodríguez Herrera, 2014). Se trata de indicadores diferentes a los clásicos pero que también es posible tener en cuenta, ya que pueden ser configurados de manera que presenten una suficiente objetividad. La definición de los indicadores es, de hecho, la que

¹⁵⁶ Este es un elemento a tener en cuenta para no generar mecanismos perversos de motivación económica para los policías. Existe un caso muy curioso ya citado en el capítulo cuarto al hablar de modelo profesional: el programa *Policía 2000* del Cuerpo Nacional de Policía español, que era un curioso conglomerado de elementos de diversa procedencia, algunos del modelo comunitario otros de las políticas de tolerancia cero y del *management* moderno. Resumiendo mucho, el proyecto pretendía sacar los policías a la calle con una actitud activa a combatir implacablemente la delincuencia para conseguir así rebajar los índices delictivos. Como elemento de motivación, una parte de su salario mensual estaba relacionado con los incrementos o descensos de la delincuencia en su área territorial de patrulla (Rabot, 2004; Guillén, 2009c). Se les exigía una actitud muy activa, que necesariamente tenía que incrementar el número de delitos detectados, pero si registraban debidamente todos estos delitos, su salario se resentía negativamente. Como eran ellos los encargados de introducir los datos, es imaginable la solución encontrada por los agentes.

¹⁵⁷ Por ejemplo, dos grandes promotores del modelo en los Estados Unidos de América, como Trojanowicz y Bucqueroux (1990) reconocen que muy posiblemente tenga poco impacto en la delincuencia, sobre todo en la organizada.

determina la actividad central de la organización y la que provocará los cambios necesarios. Como afirma muy acertadamente Smeets (2014, 251-252) “se sabe que los cambios reales en los términos de evaluación del trabajo policial sobre el terreno en base a estados (tranquilidad pública, ausencia de desorden, tasa de satisfacción de la población o de los profesionales, etc) en lugar de a actos (procedimientos, detenciones o paradas de ciudadanos en la calle, número de dossiers tratados y sus derivados estadísticos) comportan cambios en la naturaleza del trabajo policial”.

Es relevante tener en cuenta estos aspectos porque la investigación ha mostrado que la participación de los ciudadanos en la determinación de las prioridades de la policía tiene efectos bastante prometedores en la seguridad (Medina, 2010, Sherman,1997). De todas maneras, la imprecisión y la confusión en la definición del modelo así como de su misión y objetivos en la mayoría de los casos impide valorar de manera fehaciente e incontestada sus resultados. Si la misión, los objetivos no están bien identificados o existen unos objetivos en el discurso y otros en la realidad, resulta difícil saber cuáles han de ser los indicadores que nos indiquen el éxito o el fracaso de las intervenciones policiales. Como estamos reiterando, se sitúa habitualmente como objetivo de la actuación policial la obtención de la confianza de la población, pero después, frecuentemente, se acaba recurriendo a los niveles de delincuencia para valorar su eficacia. Es difícil con semejantes disfunciones encontrar evaluaciones fiables sobre la eficacia del modelo (Feltz, Marquardt y Schwarz, 2013).

Resumiendo, el modelo de servicio público o de policía comunitaria constituye una gran revolución en la concepción de la policía, que parece tener más presente que los modelos anteriores las exigencias democráticas de nuestras sociedades. Comporta grandes retos para las organizaciones policiales tanto a nivel interno como externo. Las organizaciones tienen que modificar sus objetivos, estructura, funcionamiento, procesos formativos y sistemas de evaluación (Bertaccini, 2011). Asimismo tienen que ser capaces de relacionarse con el exterior de una manera integradora y dinamizadora, liderando a los diversos actores implicados hacia fines comunes, evitando, en

la medida de lo posible, los agravios y la marginalización. Es decir, todo el proceso de interacción entre ciudadanos y policía que el modelo requiere presenta unas dificultades notorias para las que las organizaciones policiales clásicas no acostumbran a estar preparadas. No es infrecuente que los programas de implantación de modelos comunitarios se pongan en marcha sin los procesos de adaptación y formación necesarios, circunstancia que hace previsible aplicaciones perversas del mismo.

Finalmente, es importante constatar que el modelo puede presentar crisis de legalidad importantes, ya que, en determinados contextos, los ciudadanos pueden exigir de la policía actuaciones que el ordenamiento jurídico proscriba y el modelo es favorable a que la policía adapte sus actuaciones a las demandas de la población, a que aplique la ley de una manera flexible (Bertaccini, 2011). En estos casos, si la policía no está en condiciones de modificar o reconfigurar la demanda ciudadana, se encuentra delante de un dilema de imposible solución: seguir a los ciudadanos para mantener la legitimidad o rechazar sus propuestas para mantener la legalidad y los derechos que ella reconoce a los ciudadanos. Ninguna de las dos opciones es positiva para la policía. En consecuencia, éste es un límite del modelo desde el punto de vista conceptual. De hecho, es el mismo límite de las democracias, que se rigen por el gobierno de las mayorías pero con un límite fundamental: el respeto los derechos de todos, también de los que no pertenecen a la mayoría, de los que discrepan de ella. Por otra parte, hay que tener en cuenta que si se lleva a su nivel más extremo la idea de devolver todo el poder a la comunidad, en el fondo se está volviendo a la lucha de todos contra todos de Hobbes, en la que inevitablemente se impone el más fuerte. Una aplicación extrema del modelo, proscribiendo totalmente el principio de legalidad, significa negar el papel del Estado, devolviéndonos, de alguna manera, al estado de naturaleza.

CAPÍTULO SEXTO

LOS PRESUNTOS MODELOS: LA POLICIA ORIENTADA A LOS PROBLEMAS (*PROBLEM-ORIENTED POLICING*), AL POLICÍA GUÍADA POR LA INTELIGENCIA (*INTELLIGENCE-LED POLICING*), LA TOLERANCIA CERO (*BROKEN WINDOWS POLICING*) Y LA POLICÍA DE ASEGURAMIENTO Y DE BARRIO.

Además de los modelos policiales descritos anteriormente, algunos autores describen otros posibles modelos policiales. Así, Tilley (2008) habla del *Intelligence-led Policing* y del *problem-solving* o *problem-oriented policing*. Bertaccini (2011) al tiempo que incluye el segundo de los modelos citados entre los que él describe incorpora también el de tolerancia cero o *Broken Windows Policing*, ya citado incidentalmente en capítulos anteriores de este trabajo. Newburn (2007) trata de manera individualizada los tres. Medina (2011) añade a todos los anteriores la policía de aseguramiento, y la policía de barrio, en un estudio muy bien documentado, aunque focalizado principalmente en el Reino Unido.

Es importante señalar que en todos los casos se trata de metodologías de trabajo, o, si se quiere, aproximaciones a la función policial, que han venido a modificar la manera de intervenir de la policía a fin de mejorar sus resultados. Se trata, pues, de conceptos o de aproximaciones relevantes a la función policial que hay que tener en cuenta. Todas ellas han hecho aportaciones a la forma de operar de la policía, con resultados desiguales. Ahora bien, la cuestión es saber si, con los parámetros descritos aquí, constituyen modelos

policiales o no, si tienen la entidad suficiente para diferenciarse de los tres modelos anteriormente descritos. Para dar una respuesta oportuna será necesario analizarlos en sus aspectos básicos y definitorios.

1. La Policía orientada a los problemas (*Problem-oriented policing*).

En primer lugar, el *problem-solving policing* o *problem-oriented policing*, que podríamos traducir como policía orientada a los problemas (en adelante POP), constituye una aportación de primer nivel sobre la manera en que la policía ha de plantearse su trabajo. Goldstein, su ideólogo y constructor, constata en la década de los años setenta del siglo pasado como los cuerpos policiales norteamericanos se han centrado en ellos mismos y se han olvidado de la finalidad para la cuál existen: ofrecer un servicio a la ciudadanía. Goldstein (1979) considera que la policía se ha convertido en una organización autoreferente en la que todo empieza y termina en ella misma. El profesionalismo ha llevado a mejorar la formación de sus miembros tanto en el aspecto estrictamente profesional como en la gestión de la organización. Existen muchos mandos y dirigentes policiales que han visitado las escuelas de gestión y que son capaces de diseñar organigramas que recogen los principios más modernos de la gestión de las organizaciones, que presentan indicadores técnicamente muy bien elaborados. Mientras tanto la delincuencia crece y el público siente cada vez más desapego hacia la policía. Goldstein (1979) describe muy bien esta situación en el citado ejemplo del autobús inglés que no se detiene a recoger pasajeros para poder así cumplir con los indicadores horarios de la empresa, sin importarle que deja de prestar el servicio que justifica su trabajo (vid. epígrafe 8 del capítulo cuarto). Una organización de este tipo pierde el apoyo de los ciudadanos porque muestra desinterés por sus problemas. Precisamente ésa es, según Goldstein, la cuestión: la policía se ha

limitado a aplicar la ley y a embellecer la organización olvidándose de resolver los problemas de la gente. Ha puesto los medios por delante de los fines, de los objetivos. Ahí está el *quid* del problema. La policía se limita a reaccionar ante las incidencias que se le presentan aplicando la ley con estructuras organizativas modernas, sin preocuparse de si, con sus actuaciones, mejora o no la calidad de vida de la ciudadanía, si les soluciona los problemas de seguridad en sentido amplio, que hacen su vida más difícil. La crítica de Goldstein va dirigida a los fundamentos del modelo, cuestionando tanto la finalidad como las estrategias y metodologías del modelo profesional, aunque reconoce sus aportaciones iniciales para poner orden y ciencia en un contexto politizado y corrupto. Desde éste punto de vista, al hacer referencia a la necesidad de modificar la finalidad de la actuación policial, sí que podría plantearse que Goldstein está proponiendo la creación de un nuevo modelo, de un nuevo paradigma policial. La policía tendría que tener en cuenta que su finalidad ha de ser ofrecer un servicio público que mejore las condiciones de vida de la población y a partir de aquí, cambiar su metodología de trabajo. La policía tendría que abandonar su apego a la reacción y a la pura y estricta aplicación de la ley. Como se ha comentado ya, la integración de la telefonía, la radio y los vehículos a motor en las organizaciones policiales había incrementado las posibilidades de que los ciudadanos comunicaran a la policía cualquier incidente que precisaba de su presencia así como que éste fuera comunicado directamente a las patrullas motorizadas presentes en el territorio. Estas patrullas, en la práctica, dedicaban su jornada laboral a circular por un territorio determinado en espera de la detección directa de algún delito o conducta desordenada (cosa que como la investigación ha evidenciado sucede con poca frecuencia) o de una comunicación por la emisora de radio interna de algún incidente para dirigirse inmediatamente, a la máxima velocidad posible (y haciendo sonar la sirena) al lugar en que se había producido, cosa que sí ocurría con más frecuencia. Es decir, ocupaban su tiempo de trabajo esperando incidentales ante los cuáles reaccionar. Esto les llevaba a ir siempre detrás de los acontecimientos y a no tener una perspectiva clara de las causas de fondo que originaban los incidentes. No había prácticamente análisis de los hechos que originaban sus intervenciones, más allá de las pesquisas requeridas para la investigación de los delitos a fin y efecto de identificar a sus

autores y entregarlos a la justicia (en los escasos supuestos en que lo conseguían). Ante esta situación, Goldstein (1979) propone un cambio de metodología radical del trabajo policial.

En primer lugar, la policía ha de obtener toda la información posible sobre los incidentes que requieren su atención. Esta información no ha de limitarse a la estrictamente de interés policial sino que ha de abarcar todos aquellos aspectos que pueden ayudar a entender la causa subyacente de los incidentes de seguridad.

En segundo lugar, la policía ha de analizar la información recopilada, buscando afinidades y diferencias entre diversos incidentes a fin de establecer conexiones en los casos en que aparezcan indicios de haberlas. Ha de plantearse si el problema se ha dado con anterioridad en la ciudad o en otros lugares, qué respuesta se ha dado y cómo ha funcionado, si una respuesta policial sería la más adecuada al problema o sería preferible buscar una respuesta de otro tipo, si hay investigación empírica sobre la materia y cuáles son los resultados, de qué recursos se dispone para articular una respuesta y así sucesivamente. Esta fase está destinada a buscar el foco o la causa origen del problema y las posibles soluciones que puedan ser eficaces para su tratamiento. Un ejemplo muy sencillo y básico puede ser la frecuencia de accidentes de tráfico en un determinado territorio en unos horarios concretos que puede relacionarse con la existencia de un centro de ocio juvenil en el que se consume de manera profusa bebidas alcohólicas y al que no se puede acceder con transporte público.

Una vez identificado el problema, el centro de ocio sin accesos con transporte público en el ejemplo anterior, hay que diseñar actuaciones que vayan destinadas al tratamiento del origen del problema. En este caso, al margen de realizar las investigaciones necesarias para discernir las responsabilidades concretas en cada uno de los accidentes efectivamente acontecidos, la actuación tendrá que dirigirse, por ejemplo, a instar a la instancia competente el establecimiento de un servicio público de transporte en los horarios en que la discoteca permanece abierta al público, a llevar a cabo

controles de alcoholemia en las inmediaciones del centro de ocio para evitar que, en un primer momento, aquellas personas que han consumido alcohol en niveles superiores a los que permiten conducir con una percepción adecuada de todas las incidencias propias de la circulación conduzcan sus vehículos y, en un segundo momento, que se disminuya el consumo para evitar problemas con la policía o que los grupos de jóvenes seleccionen a uno de sus componentes para que se abstenga de ingerir bebidas alcohólicas y sea el responsable de la conducción del vehículo. Se podrían incluir también campañas informativas en colaboración con los propietarios del establecimiento o en los centros educativos superiores y en los centros de reunión del tipo de personas que responden al perfil de los usuarios del centro de ocio. En todo caso, el problema a afrontar no son los accidentes sino el consumo de alcohol en el citado establecimiento al que sólo se puede acceder en vehículo privado.

En la misma dirección, la reiteración de hechos delictivos en un espacio concreto debe hacer reflexionar sobre sus características: si hay zonas que no son vistas desde los espacios colindantes, si la iluminación es deficiente, si las víctimas no tienen escapatoria. La información sobre estas circunstancias ayudará a discernir si para frenar la delincuencia lo más adecuado no sería modificar el espacio en que se produce el problema, eliminando las zonas sin visión, mejorando la iluminación o abriendo nuevas rutas de salida.

Una proliferación de quejas sobre el ruido percibido en las viviendas privadas que proviene de los espacios públicos y que altera la paz y el descanso de sus moradores tendría que obligar a la policía a hacerse las siguientes preguntas antes de articular una respuesta: ¿De qué tipo de ruidos se trata? ¿Proviene de actividades comerciales o industriales? ¿Están relacionados con la circulación viaria? ¿Son actividades lúdicas las que lo provocan? ¿Qué puede hacer la policía para solucionar el problema? ¿La denuncia de los causantes del ruido es posible? ¿Es eficaz? ¿Sería más viable conseguir que la autoridad municipal encargada de autorizar las nuevas construcciones exigiera una mejor insonorización de los edificios? Sólo después de responder a estas preguntas tendría la policía que decidir la respuesta que va a ofrecer así como que ésta sea policial cuando pueda ser

eficaz (Goldstein, 1979). No siempre la respuesta policial es la más adecuada incluso para problemas relacionados con la delincuencia. Así, por ejemplo, la investigación criminológica ha contrastado en los últimos años de manera bastante unánime que la confirmada disminución de los robos de y en vehículos se debe principalmente a la introducción de mecanismos de seguridad en ellos (como los bloqueadores del motor en caso de manipulación del contacto para ponerlo en marcha o de las cerraduras de las puertas de manera automática algunos segundos después de que los ocupantes se hallen en el interior del vehículo), mucho más que a la intervención de la policía (Brown, 2013; Farrel et al. 2011; Lab, 2014). Este último sería un buen ejemplo de cómo hay que afrontar la resolución de los problemas que afectan a la seguridad: buscando aquella solución que más va a contribuir a su reducción, sea policial o no. Insistir en mantener la respuesta en el ámbito policial cuando ésta no va a ser efectiva es perder el tiempo. Este planteamiento realista sobre los problemas que la policía ha de intentar resolver por sí misma (aquellos en los que la intervención policial pueda ser eficaz para su resolución) ha hecho que en la realidad las aplicaciones prácticas de la POP se hayan centrado en la prevención situacional (Medina, 2011), intentando intervenir sobre los espacios con menos vigilancia, aquellos en que se producen los delitos (y otros problemas que afecten la seguridad) de manera más frecuente y en los horarios que tienen lugar, o presionando, en la medida que la legislación lo permita, a sujetos y colectivos causantes de molestias y con historial delictivo. Así la POP asumirá sin dificultad los postulados de la policía de los puntos calientes (*hot spots policing*) ya que se adapta perfectamente a la sus principios prácticos.

Finalmente, una vez transcurrido un tiempo desde la aplicación de la respuesta considerada como adecuada, la policía debe evaluar su eficacia. En caso de que haya servido para mejorar las incidencias (menos accidentes de tráfico o menos delitos, siguiendo los ejemplos puestos anteriormente), se mantendría. En caso de que no hubiera comportado una disminución de incidentes, hay que poner en marcha de nuevo el proceso para formular otras respuestas que sí puedan ser efectivamente eficaces. Esta metodología de trabajo, elaborada por Eck y Spelman en colaboración con Goldstein (Medina,

2011, 420; Lab, 2014, 243-244), es conocida con el acrónimo S.A.R.A, que corresponde a las primeras letras de la cuatro palabras que identifican cada una de sus cuatro fases en lengua inglesa: *Scan, Analyse, Response, Assessment* (Cazorla, 2009, 72). Requiere, como bien señala Bernal del Castillo (2013), que la policía se centre en problemas específicos con sus circunstancias concretas, que deje de tratar todos los robos, todas las agresiones sexuales o todos los homicidios de la misma manera. No se puede, por poner un ejemplo obvio, tratar igual un homicidio en el ámbito de las relaciones de pareja que en el contexto de un ajuste de cuentas entre grupos criminales organizados. Las circunstancias, las causas, el tipo de delincuente y el de víctima son diversos, cosa que implica que tanto la resolución del delito ya efectivamente cometido como la prevención de futuros casos requerirán de estrategias y técnicas diversas. Para saber como investigar y prevenir los robos en domicilios particulares hay que identificar en que tipo de domicilios se producen con más frecuencia, por donde los llevan a cabo, qué instrumentos utilizan y qué franjas horarias son las preferidas. Como estas circunstancias no siempre coinciden en los robos en domicilio, la policía no puede llevar a cabo la investigación y la prevención de la misma manera en todos los supuestos. Utilizando la terminología al caso, dado que los *problemas* detrás de cada incidencia pueden variar, hay que analizar cada caso debidamente para darle un tratamiento que pueda ser efectivo. No existe, pues, una solución rutinaria para todo.

La policía orientada a la solución de problemas tiene, como el modelo de policía comunitaria, un concepto instrumental de la ley, favoreciendo abiertamente un uso presentacional de la misma. La Ley no modifica nada ni en sentido positivo ni negativo, simplemente hay que usarla de la manera que permita solucionar los problemas que dificultan la vida cotidiana de la ciudadanía. Goldstein afirma (1995) que la despenalización del ejercicio de la prostitución o que el consumo de bebidas alcohólicas deje de constituir una infracción no modifica el problema que tienen los vecinos a los cuales les resulta incómoda la presencia de prostitutas o de personas en estado de embriaguez. Sean o no delito o infracción estas conductas los ciudadanos siguen sufriendo las molestias. En consecuencia, la policía ha de intentar

solucionar el problema, utilizando aquellos mandatos legales que sirvan a sus fines, aunque no tengan relación directa con la cuestión de fondo. Así, Goldstein (1995) ve con buenos ojos la utilización de instrumentos legales que pueden favorecer la desaparición o el desplazamiento de las conductas nocivas. Por ejemplo, en el caso de que se trate de molestias causadas por la presencia de prostitutas en la vía pública y se constate que algunas de ellas pueden ser denunciadas por cualquier tipo de infracción, aunque no tenga que ver con el ejercicio de la prostitución, la denuncia (en el ejemplo que él pone ejecutada por los comerciantes pero, desde el punto de vista de la policía orientada a los problemas, también podría serlo por la policía) o la amenaza de llevarla a cabo podría favorecer su desplazamiento a otros lugares más indicados o menos problemáticos. Hay que entender que también podría entrar dentro de la filosofía de este método de trabajo policial una solicitud frecuente de identificación a los hipotéticos clientes de las prostitutas, en caso de encontrar una buena base legal para ello; igualmente podría tener un efecto positivo para la solución del problema el establecimiento de controles administrativos frecuentes a los vehículos que circulan por la zona, solicitando toda la documentación necesaria (permiso de circulación, ficha técnica del vehículo, inspección técnica del mismo..). Todas estas medidas seguramente facilitarían una disminución de clientes y la prostitución se desplazaría, con lo cual el problema quedaría resuelto.

En resumen, es un planteamiento que se centra en la idea de proporcionar un servicio que mejore la calidad de vida del ciudadano, dando respuesta a los problemas que dificultan sus actividades cotidianas, utilizando la ley cuando puede ser un instrumento adecuado para ello. Para ello Goldstein propone la incorporación de personal y de disciplinas no policiales a las tareas de análisis de la policía así como la colaboración con los ciudadanos afectados por los problemas. De hecho, estos planteamientos no son sustancialmente diferentes de los de la policía comunitaria: la prestación de un servicio a la ciudadanía, porque el público es el que interesa. El papel de la ley también es similar e incluso, también puede presentar problemas de legalidad en algunas de sus aplicaciones o versiones. Por todo ello, muchos autores (Bratton,

2005¹⁵⁸; Cazorla, 2009; Feltes 2014b¹⁵⁹; Lab, 2014; Rodríguez Herrera; 2014; Salas, 2014; Skogan, 2005) lo consideran como una metodología que ha sido incorporada al modelo de policía comunitaria, ya que los fines son los mismos y la metodología se adapta totalmente a la filosofía del modelo. Silverman (1999, 16) llega a fundir la policía comunitaria y la policía orientada a los problemas en un único modelo al que denomina *The community policing/problem solving model*. Incluso Tilley (2008) que lo considera uno de los *modern approaches to policing*, juntamente con el *Intelligence-led policing* y la policía comunitaria, reconoce que hay un cierto consenso en reconocer que esta metodología constituye un elemento clave de la policía comunitaria. Incluso cita (Tilley, 2008, 378) la definición de lo que Bayley (1994, 102-115) considera los elementos nucleares de la policía comunitaria, que son: consulta, adaptación, movilización y solución del problema. Es decir, para éste último autor la solución de los problemas de los ciudadanos sería la finalidad última de la policía comunitaria. Es cierto, sin embargo, como acertadamente señala Medina (2011), que podría reconducirse la policía orientada a la solución de problemas a un modelo diferente del comunitario, más centrado en la organización policial y con el público como objeto no necesariamente activo del servicio de policía. Señala Medina que la finalidad de la POP sería la solución de los problemas comunitarios más que la relación con el público y su participación en la resolución de los problemas de seguridad. La colaboración con la comunidad, imprescindible para el modelo comunitario, sería instrumental para la POP, sólo se promovería en la medida que fuera necesaria para resolver el problema planteado. La finalidad y la legitimación se confundirían en la POP: La policía sería aceptable, legítima, en la medida en que fuera capaz de solucionar los problemas de la ciudadanía.

El análisis, según Medina, sería el elemento nuclear de la POP para poder identificar de manera clara todos los aspectos relacionados con los incidentes a fin de llevar a cabo una valoración específica y ser capaz de

¹⁵⁸ Para Bratton (2005, 474) el modelo comunitario se basa en las tres *Ps*: *Partnership*, *Problem Solving* y *Prevention*. Es decir la orientación hacia la resolución de problemas constituiría uno de sus pilares básicos.

¹⁵⁹ Feltes (2014b, 3), citando a Skogan, afirma que los tres elementos clave del trabajo de la policía en el modelo comunitario son: *la descentralización, la participación y la orientación hacia la solución de problemas*.

ofrecer una respuesta adaptada a las características del problema afrontado, mientras que la policía comunitaria, aunque no rechazaría el análisis, daría prioridad a la colaboración con la comunidad. Al mismo tiempo, la asunción de funciones y responsabilidades por parte de la policía de manera expansiva estaría más favorecida en el modelo comunitario que en la POP, ya que ésta tiende a limitar el campo de acción de la policía a los ámbitos en que su acción puede ser realmente eficaz. Entre las capacidades y habilidades de los agentes de policía requeridas en el modelo POP tendrían mucha relevancia las habilidades intelectuales y analíticas, mientras que en el modelo comunitario predominarían las habilidades comunicativas y las relacionadas con el trabajo con individuos y grupos. Aunque todas estas matizaciones de Medina, así como las de Tilley (2008) y las que en una línea similar hacía Brodeur (2001), tienen fundamento, la derivación del modelo comunitario que se ha llevado a cabo en este trabajo hacia un modelo de servicio público, de hecho subsumiendo el modelo comunitario en el de servicio público, elimina algunas de las reticencias planteadas por estos autores para asimilar ambos modelos. Así, la POP tiene como finalidad proveer al público con un servicio de seguridad de calidad, que solucione sus problemas, como el modelo comunitario que se ha defendido aquí. Si el objetivo final de la acción final no es el público no se entiende la importancia de solucionar sus problemas. Precisamente este trabajo ha criticado el aspecto más comunitario del modelo, en el sentido de más populista, que puede resultar manipulable y origen de conflictos con el principio de legalidad. Se ha defendido la necesidad de que la policía mantenga los procesos participativos en sus manos en el sentido de no ceder a pretensiones injustas y discriminatorias. Es decir, se ha planteado la necesidad de llevar a cabo una cierta moderación de algunas de las derivaciones más extremas y assemblearias del modelo comunitario. Con todos estos matices, no parece que entre la POP y el modelo comunitario/servicio público que aquí se ha propuesto haya diferencias tan sustanciales que justifiquen el reconocimiento de la existencia de dos modelos con identidad propia y diferenciada. Incluso Medina, reconoce que, aunque existen las divergencias que él plantea, la POP tiene mucho que ver con el modelo de policía comunitaria y en muchas realidades se confunden la una y la otra.

2. La policía guiada por la inteligencia (*Intelligence-led policing*).

Newburn (2007) considera que esta metodología de trabajo policial se ha desarrollado a partir del nuevo modelo nacional de inteligencia para Inglaterra y País de Gales, presentado por la Association of Chief Police Officers (ACPO) el año 2000 y adoptado por el Gobierno incluyéndola en el Plan Nacional de Policía. Medina (2011), sin negar la relación entre el modelo nacional de inteligencia inglés y esta metodología, cree que se trata de una estrategia producto de la existencia de mucha más información sobre los delitos y la seguridad y una gran capacidad para procesarla. Estas circunstancias, junto a la necesidad de ser más eficaces en la lucha contra la delincuencia con la máxima eficiencia (una buena administración de los recursos) habrían favorecido su aparición. Así, se centra en la realización de un análisis y una distribución de recursos adecuados para mejorar la lucha contra la delincuencia, siguiendo los criterios *manageriales* propios de la empresa privada. El modelo plantea, por ejemplo, situar la investigación de cada tipo delictivo en el nivel territorial que esté en mejor disposición de resolverlo de manera más eficaz (creando tres niveles territoriales en el caso inglés), la necesidad de establecer vínculos entre los delitos, de trabajar su *modus operandi*, de identificar los perfiles de los autores (sobre todo en el casos de delincuentes en serie), así como los lugares en que acontecen de manera más concentrada los delitos. Implica identificar patrones de riesgo asociados con grupos, individuos y lugares para predecir dónde y cuando pueden tener lugar los delitos a fin de impedir su comisión (Cox, McCamey y Scaramella, 2014). Es decir, esta metodología de actuación policial utiliza también la idea de *smart policing* y de *hot spots*, concentrando esfuerzos en las zonas y en los momentos en que los delitos se producen. Coincidiría con la POP en el énfasis en el análisis, pero se diferenciaría de ella por limitarse a la lucha contra la delincuencia.

Esta estrategia enfatiza tanto el cumplimiento de la ley, deteniendo si es preciso a los presuntos criminales y procurando que sean condenados por los

tribunales penales, como impedir que los delitos puedan llevarse a cabo a base de vigilar los potenciales delincuentes, sus movimientos y actividades (económicas incluidas) e intervenir para evitar la comisión de actos delictivos (Tilley, 2008). De hecho, el objetivo último es minar la capacidad de delinquir de los criminales, incapacitarlos en el sentido de dejarlos sin posibilidades ni recursos de delinquir. No significa un cambio de definición de las finalidades y prioridades del servicio de policía, sino la introducción de nuevas técnicas de trabajo para mejorar la lucha contra la delincuencia. De hecho, tiene su origen en las bajas tasas de resolución de delitos, que se pretenden incrementar con metodologías más efectivas. Es decir, tanto el objetivo (la delincuencia) como el carácter técnico de las reformas recuerdan en mucho los esfuerzos del equipo de Vollmer en los inicios del siglo XX para identificar el modus operandi de los delincuentes, el uso del polígrafo para demostrar si los sospechosos mentían o no, o la centralización de los datos sobre delitos y delincuentes para poder analizarlos mejor. Además el *intelligence-led policing* propugna el uso intensivo de la tecnología para llevar a cabo sus tareas, tanto de los circuitos cerrados de videovigilancia como del resto de innovaciones tecnológicas que permiten incrementar la vigilancia sobre espacios y personas, mostrando un interés por la técnica similar al modelo profesional. Es decir, sin perjuicio de que esta metodología se pueda utilizar en otros modelos policiales, ya que al ser un instrumento no ha de afectar necesariamente a la finalidad de la organización si sólo se utiliza en ámbitos sectoriales (la lucha contra la delincuencia), parece más sensato integrarla en el modelo profesional que elevarla a la categoría de modelo nuevo, ya que no aporta una nueva visión de conjunto sobre la legitimidad y la misión de la policía. Parece más, en la línea de la policía orientada a los problemas, un intento de reconducir la actitud reactiva y poco analítica de la policía ante la delincuencia para hacerla más eficaz en su lucha contra ésta. Así, cuando Tilley (2008) define lo que él considera las dimensiones de las aproximaciones modernas a la policía, afirma que en el *intelligence-led policing* la misión de la policía es la aplicación de la ley, que es la misma policía la que decide las prioridades que ha de seguir la policía, que el ámbito de actuación de la policía está limitado a la citada aplicación de la ley, que la fuente de legitimación la constituyen las potestades legales. La inmensa mayoría de estas características recuerdan con claridad el

modelo profesional. Sin embargo, al tener un carácter muy técnico y limitarse a la lucha contra la delincuencia, es posible que pueda ser integrada en ámbitos concretos por otros modelos que pueden tener características diferentes del profesional. Es decir, no presenta contradicciones estructurales su adopción por el modelo gubernativo, ni, con algunos ajustes, por el modelo de servicio público o policía comunitaria.

3. La tolerancia cero o el *Broken Windows Policing*.

Bertaccini (2011) plantea esta estrategia como un modelo de reforma de la policía. Tanto él como Medina (2011) la califican como *policía del orden*, que también se corresponde perfectamente con el discurso legitimador de esta estrategia. Se trata de las políticas policiales puestas en marcha por la Policía de Nueva York en los primeros años de mandato del alcalde republicano Rudolph Giuliani, que comenzó el año 1994, bajo la inspiración y dirección de William Bratton como jefe de policía (Carrer, 2009). Como diversos autores han explicado de manera suficiente (Guillén 2000a; 2009; 2012; Kelling y Bratton, 1998; Kelling y Coles, 1996; Medina 2011; Newburn 2007), Bratton recoge los planteamientos de la teoría de las ventanas rotas y define una estrategia policial en consecuencia.

George Kelling, entonces un joven criminólogo que había participado en el trabajo de campo del experimento de Newark (vid. capítulo cuarto), escribió, conjuntamente con Wilson, unos años después, concretamente en el mes de marzo del año 1982, un artículo que tendría una importancia nuclear en la criminología mundial y que condicionaría las políticas de seguridad en las décadas siguientes (Guillén, 2012). Se trata del artículo, publicado en la revista *The Atlantic Monthly*, titulado *Broken Windows: The Police and Neighbourhood*

*Safety*¹⁶⁰. Fue el artículo que introdujo la que se vendría a denominar la teoría de las ventanas rotas. Los autores establecían un vínculo entre el desorden en los espacios públicos y la delincuencia, que incluía recomendaciones sobre cuál tenía que ser la intervención policial para mejorar la seguridad de los barrios y reducir los índices de delincuencia.

Resumiendo mucho, porque la teoría es de sobras conocida y no es el objetivo de este trabajo profundizar en ella, según estos autores, el desorden en los espacios públicos, que podía venir generado tanto por la degradación física de los mismos (suciedad, vehículos abandonados, orines, grafitis o ventanas rotas que no se reparan) como por la presencia de comportamientos desordenados (vagabundos, prostitutas, borrachos, limpiacristales en los semáforos, mendigos en la entrada del metro), provocaba una espiral que, tras sucesivas fases, acababa conduciendo a un aumento notorio de la delincuencia (Cazorla, 2009). Una aparición de desorden externo en los espacios públicos comporta una sensación de estar en un territorio sin control social en el que todo puede suceder, donde si algo va mal nadie va a reaccionar porque hay síntomas de dejadez, de poca cohesión social. Esto provoca que los vecinos disminuyan su presencia en los espacios públicos por sentirse incómodos, inseguros. A medida que estos vecinos, cívicos y amantes del orden, abandonan los espacios públicos, aquellos menos cívicos y con intenciones menos sociales se sienten más cómodos y acuden en mayor número, con lo que el desorden externo se visualiza más, cosa que a su vez inhibe todavía más a los honrados vecinos que habían empezado a disminuir su uso de estos espacios, circunstancia que atrae aún en mayor medida a los sujetos poco recomendables. Bien, la espiral acaba convirtiendo aquellos lugares, en principio sólo desordenados, en verdaderos nidos de delincuencia, incluso de gran delincuencia. Los autores reflexionan sobre cuál ha de ser el papel de la policía en todo este proceso. Su respuesta es clara: atacar frontalmente las originarias conductas desordenadas que alejan a los ciudadanos *honrados* de los espacios públicos. A la hora de determinar cuáles son esas conductas no dudan en afirmar que aquellas que cada vecindario considere. Es decir, la

¹⁶⁰ *Las ventanas rotas: la policía y la seguridad vecinal*, según el título de la versión en castellano del artículo, publicada en la obra coordinada por Ortiz de Urbina y Ponce (2008).

policía ha de partir de los valores predominantes en cada espacio o barrio y defenderlos de conductas que los vulneren, porque no todas las conductas originan las mismas reacciones en todos los lugares. Si la policía afronta los primeros signos de desorden, la espiral se detendrá, los espacios continuaran siendo atrayentes y la delincuencia permanecerá al margen. Esto significa que la policía ha de perseguir de la manera más estricta posible cualquier pequeña infracción (de los valores mayoritarios) para evidenciar que las conductas asociales tienen probabilidades muy altas de recibir el correspondiente castigo. Aunque nunca se ha demostrado esta relación causal inexorable entre desorden y delito, o mejor dicho se ha demostrado que sólo existe en delitos muy concretos y aún de manera dudosa, la idea hizo fortuna y tuvo una gran influencia en la criminología durante algunos (bastantes) años (Guillén, 2012).

Algunos años más tarde, en 1994, tras una campaña electoral en la que el candidato elegido como nuevo alcalde de Nueva York, el citado Giuliani, había utilizado los altos niveles de delincuencia como argumento descalificador de su oponente y anterior alcalde, David Dinkins (aunque la delincuencia llevaba dos años de descenso en el momento en que las elecciones tuvieron lugar, como señalan Newburn, 2007 y Medina, 2011), Bratton, jefe de la Policía de Boston (y anterior jefe del Departamento de la Policía de Tráfico de Nueva York) es nombrado jefe de la policía de la ciudad. Bratton recoge la teoría de las ventanas rotas de Wilson y Kelling y la aplica a las estrategias policiales de la ciudad. Los puntos centrales de su política fueron:

- La identificación de los lugares desordenados, aquellos que presentaban mayor número de incidencias de seguridad (delitos e infracciones).
- La aplicación estricta e implacable de la ley (con tolerancia cero) en los lugares identificados como desordenados, de manera focalizada. Esto significa utilizar cualquier resquicio legal para parar, identificar y detener a cualquier persona sospechosa de poder cometer o haber cometido cualquier ilícito por pequeño que fuera. En el resto de espacios públicos, la policía sigue aplicando la normativa con los criterios de siempre, es decir, no se ven afectados por esta nueva estrategia policial.

- La creación de un sistema de estadística policial que permitía obtener prácticamente en tiempo real los datos sobre la delincuencia en todos los distritos de la ciudad referenciados geográficamente. Se trataba del ya mundialmente conocido COMPSTAT que facilitaba un conocimiento muy ajustado de la realidad delincencial de la ciudad y que permitía gestionar los recursos en consecuencia (Moore 2011; Silverman, 1999; 2002).

- El establecimiento de criterios claros de responsabilidad en función de los resultados para los mandos de la policía, que recibían, en consecuencia, más autonomía y poder de decisión del que tenían anteriormente. Se establecían objetivos públicos en relación a la reducción del delito, indicando qué delitos e infracciones y en qué medida tenían que reducirse en los diversos distritos. Los responsables de cada uno de los 71 precintos de la ciudad tenían que responder por el estado de la delincuencia en su territorio, valorando constantemente la situación y articulando nuevas estrategias y tácticas para mejorar la situación. A estos efectos se organizaban reuniones públicas (con presencia de representantes de los medios de comunicación incluida) a primeras horas de la mañana en las instalaciones centrales de la policía (en la conocida como *sala de guerra*) en las que, normalmente Maple, adjunto de Bratton para estrategias de control de la delincuencia y el *padre* real del COMPSTAT (Newburn, 2007), pedía información sobre la evolución de los delitos y las respuestas policiales a la misma y exigía las explicaciones pertinentes cuando lo creía oportuno (Bratton, 2005). En caso de que las explicaciones no fueran satisfactorias, las recriminaciones eran explícitas y podían conllevar el cese (y el despido) del mando responsable, si se consideraba que se había llevado a cabo una mala gestión policial de la delincuencia, que no se había sido capaz de diseñar y ejecutar respuestas eficaces o que se había pecado de pasividad. El *interrogatorio* se centraba en cuatro cuestiones fundamentales (Newburn, 2007, 621):
 - Analizar si la información sobre la delincuencia se había facilitado a tiempo y era precisa.

- La rapidez, sincronización y la focalización de la respuesta articulada para hacer frente a los problemas mostrados por los datos.
- Evaluar la efectividad de la respuesta dada.
- Comprobar si los mandos policiales habían estado permanentemente siguiendo la situación y valorando la posibilidad de modificar las estrategias y tácticas a partir de la evolución de la situación.

El último punto era frecuentemente el crucial para la valoración que Maple hacía de los mandos policiales y el que decidía su continuidad o su cese.

La fundamentación de esta estrategia (a cuyo soporte ideológico contribuyó abiertamente Kelling, uno de los dos autores del artículo sobre las ventanas rotas, que, posteriormente, en 1996, con Coles, desarrolló con más detalle cuál tenía que ser el papel de la policía en este modelo¹⁶¹) se centraba en la necesidad de defender los legítimos derechos de los honrados ciudadanos que eran víctimas de conductas incívicas y delitos de diversa gravedad. Es decir, no se trataba de políticas represivas sino de políticas que tenían como objetivo prioritario la defensa de los derechos de los ciudadanos honrados. El título de una de las estrategias del proyecto visualizaba muy bien la idea: *Reclaiming the public spaces of New York* (Newburn, 2007, 621). Se trataba de recuperar los espacios públicos de la ciudad para el uso cívico de todos los ciudadanos, evitando que los desaprensivos y antisociales impusieran su ley. Todo el proceso fue acompañado de un cambio estructural importante en la organización policial, siguiendo criterios de la gestión de las organizaciones en la empresa privada. Los policías despedidos y los de nueva contratación se contaban por miles y las dinámicas operativas y de gestión abandonaban los viejos parámetros de aplicación casi rutinaria de la ley. Se

¹⁶¹ Vid. Kelling y Coles, 1996.

reivindicaba el papel de la policía en la lucha contra la delincuencia contra el pesimismo preexistente que afirmaba la imposibilidad de que la policía pudiera incidir en los niveles de delincuencia (Silverman, 1999). La policía pasaba a ser el punto de referencia inexcusable de la lucha contra la delincuencia.

Los resultados de la estrategia, formalmente aún vigente en la ciudad en estos momentos, de nuevo con Bratton como jefe, fueron significativos en dos direcciones:

- En primer lugar, la delincuencia experimentó un descenso notable (Newburn, 2007), los homicidios, por ejemplo, se redujeron con el decurso de los años a una tercera parte desde su punto más álgido (que había sido en el año 1991, tres años antes del nuevo proyecto).
- Por otra parte, las quejas y denuncias de intervenciones abusivas por parte de los agentes de policía crecieron de manera muy notoria. Principalmente los miembros de grupos étnicos específicos (principalmente afroamericanos e hispanos) protestaron enérgicamente contra lo que consideraban una política policial criminalizadora contra ellos. Incluso algunos sectores ciudadanos no pertenecientes a estos grupos llegaron a manifestarse públicamente contra los excesos policiales derivados de esta política.

El descenso de la delincuencia fue, efectivamente, muy notorio. Ahora bien, el inicio de la tendencia era anterior a la puesta en escena de la nueva política y en el mismo período se detectaron descensos similares en otras grandes ciudades americanas que no habían seguido esta política, cosa que hace pensar en otros factores que también pudieron influir en el incontestable descenso de la criminalidad (Carrer, 2009; Guillén, 2000a). De todas maneras, parece que algún mérito hay que atribuirle a la estrategia policial diseñada por Bratton (Silverman, 1999).

Los reproches sobre los excesos y el presunto *racial profiling* practicados por la policía en la implementación de esta política de tolerancia cero (Carrer, 2009) fueron sistemáticamente respondidos desde la organización policial

argumentando que los excesos no eran la norma, sino casos aislados¹⁶², y que las minorías eran precisamente las que más se habían beneficiado de la implementación de la nueva estrategia porque en algunos casos eran las zonas pobladas por estos grupos los que, al inicio del proyecto, presentaban problemáticas más graves. Concretamente, en relación a las quejas contra las intervenciones policiales, Bratton (2005) acepta su incremento, pero considera que se situaron en márgenes razonables, teniendo en cuenta que había 38.000 agentes de policía trabajando, que llevaban a cabo unas 300.000 detenciones y millones de denuncias cada año y que, por ejemplo, en el año 1996 el número de quejas se situó en torno de las 9.000. No opinaban lo mismo organizaciones como Amnistía Internacional o *Human Rights Watch* que reflejaban en sus informes la existencia de un vínculo entre estas políticas agresivas y el número de casos de excesos policiales, así como el hecho de que el número de detenidos entre los hispanos y los afroamericanos era superior al de los otros grupos étnicos (Medina, 2011).

No es, de todas maneras, el objetivo de este trabajo valorar las virtudes y defectos de esta experiencia neoyorquina, el que suscribe este trabajo ya se ha pronunciado reiteradamente sobre este tema (Guillén, 2000a; 2009b; 2012), sino discernir si estamos ante la implantación de un modelo policial diferente de los aquí estudiados. En este punto es preciso llevar a cabo algunas matizaciones relevantes.

En la medida en que los modelos policiales tienen un contenido ideológico, incluso político (aunque los defensores del modelo profesional lo nieguen), aquí encontramos un trasfondo político evidente, es decir, hay indicios para pensar (como mínimo a considerar) que podemos estar ante un modelo policial. El planteamiento subyacente es que el fundamento del orden, de la seguridad y de la lucha contra la delincuencia es la aplicación estricta, inexorable, de la ley, para provocar un efecto disuasorio entre los hipotéticos futuros infractores. Las personas delinquen porque perciben que la posibilidad

¹⁶² Aunque en el año 2000 el potente sindicato de la Policía de Nueva York, la *Patrolmen's Benevolent Association* se distanció públicamente de esta estrategia (Carrer, 2009, 31, citando a Dieu).

de ser sancionados es muy baja, en el momento que perciban lo contrario dejarán de hacerlo. Este parece ser, a los ojos del *Broken Windows Policing*, el único fundamento de la conducta de las personas infractoras. Los problemas sociales, las desestructuraciones familiares, las grandes desigualdades, no tienen una relación directa con la delincuencia y traerlas a colación sólo sirve para justificar y recabar comprensión hacia unas conductas delictivas que sólo merecen reprobación. Llevado al extremo éste es el posicionamiento político que hay detrás del *Broken Windows Policing* puesto en práctica en Nueva York a partir del año 1994 y, posteriormente, exportado prácticamente a todo el mundo. Es cierto que existían políticas sociales, sanitarias y urbanísticas que también contribuyeron a la recuperación de la seguridad en la ciudad, pero no formaban parte del discurso (Guillén, 2000a), centrado casi de manera exclusiva en la mano dura. Al menos los aspectos más sociales o ambientales no aparecen en el modelo originario americano. Sin demasiado riesgo de error, se puede encuadrar esta estrategia dentro de lo que se ha venido a llamar el populismo punitivo, que centra las políticas de seguridad en la exasperación de las penas y en perseguir un castigo generalizado y masivo de las conductas infractoras (Curbet, 2009).

En cambio, es cierto que la versión inglesa, aunque mantenía el tono punitivo, no lo centraba todo en la intervención policial. Así, si el texto normativo base de la importación del *Broken Windows Policing* a las islas británicas es la *Crime and Disorder Act* de 1998, afirmación que se puede hacer sin grandes riesgos de error (Guillén, 2000a), observamos que esta norma obliga a establecer partenariados entre la policía y las autoridades para afrontar los problemas de delincuencia y desorden, con lo cual se alejaría del populismo punitivo, ya que la exigencia de intervención de actores diversos de la policía significa reconocer que el desorden y el delito no es sólo un problema de disuasión, de policía.

Parece razonable constatar que una política de este tipo afecta a las organizaciones policiales que se ven implicadas, pudiendo modificar sus pautas de funcionamiento, tensionando como mínimo el modelo policial preexistente. De eso no hay ninguna duda. Incluso hay modelos policiales que convivirían

muy mal con una estrategia radical de *Broken Windows Policing*. Ahora bien, un modelo policial, tal y como se ha descrito aquí, intenta definir la misión de la policía en su conjunto, y explicar con vocación de globalidad y plenitud las razones de la existencia de la policía (legitimidad). En coherencia con este planteamiento la pregunta, pues, ha de ser, si constituye el *Broken Windows Policing* una nueva visión de la policía en su conjunto o, por el contrario, es sólo una estrategia para afrontar una situación concreta de altos niveles de delincuencia y de degradación de los espacios públicos. La respuesta no es evidente.

El cambio de política policial en Nueva York se produce no en un contexto de debate sobre qué es y que ha de ser la policía, sino en el marco de unas altas tasas delincuenciales y se concibe como un instrumento útil para intentar reducirlas. En la medida en que la utilización de la policía para la consecución de este objetivo signifique una modificación sustancial de la legitimidad y de la misión, y, en consecuencia, de los elementos básicos de funcionamiento y de relación de la organización policial estaremos ante un cambio de modelo o no. De hecho, Wilson y Kelling en su artículo del año 82, que fundamenta la teoría de las ventanas rotas, sí que apuntan a un cierto cambio de objetivo de la actuación policial, aunque sólo tenga un carácter instrumental. Así, Wilson y Kelling argumentan que aquello que molesta y causa inseguridad en los vecindarios son las conductas desordenadas, que la reiteración de éstas inhibe un uso intensivo de los espacios públicos por parte de los vecinos, circunstancia que pone en marcha la espiral que acabará instalando la delincuencia de manera irremediable. ¿Cuál ha de ser el papel de la policía? Abandonar su obsesión por la lucha contra la delincuencia y dedicarse a controlar esas conductas desordenadas, las que décadas atrás controlaban los personajes públicos de los que nos hablaba Jane Jacobs (1961) y que ya han visto desaparecida su capacidad de control. Wilson y Kelling creen que la solución a los problemas de seguridad es que la policía se haga cargo del control de las conductas y personajes indeseables de acuerdo

con los valores y perspectivas de los vecinos¹⁶³, cosa que mantendrá la seguridad de los espacios públicos y alejará el peligro de la delincuencia. Ambos reconocen, más o menos expresamente, que las intervenciones policiales no tendrán siempre una clara cobertura legal, pero que hay que ser tolerantes con la intervención de la policía en estos asuntos menores, ya que los beneficios serán inmensos. Hay que huir de la judicialización de todas las intervenciones de la policía y más cuando afrontan infracciones menores. Aquí hay un cambio importante, al menos en relación al modelo profesional (no en relación al modelo comunitario). Para el modelo profesional la intervención de la policía en infracciones menores, frecuentemente defendiendo ideas o conceptos morales, tenía que evitarse en la medida de lo posible, ya que la policía se tenía que centrar en combatir las infracciones más graves, los delitos, sobre los que había más consenso social y, al menos desde el punto de vista de Vollmer, no tenían un contenido tan moral. Wilson y Kelling reivindican lo contrario, y lo afirman expresamente, que la policía ha de dejar de estar tan obsesionada con el delito y ha de dedicar más atención al mantenimiento del orden en los espacios públicos. Es cierto que el planteamiento es un poco paradójico porque finalmente el objetivo último de este control social de la convivencia que ha de llevar a cabo la policía vuelve a ser impedir que la delincuencia se instale. Es decir, el cambio de rumbo que los autores de la teoría de las ventanas rotas proponen es instrumental: hay que volver la vista hacia los desórdenes y dejar de centrarse sólo en la delincuencia porque así lucharemos mejor contra esta última, ya que aquellos son el origen de ésta.

Por otra parte, el discurso de la época en el momento en que se pone en marcha la nueva política policial en Nueva York está muy dominado por la lucha contra la inseguridad y la delincuencia, aspecto que podría hacer pensar que al darle a la policía un rol central en este combate se está considerando que ése ha de ser el objetivo central de la policía. Es decir, se podría pensar que sí, que, de manera implícita, se está llevando a cabo un cambio de modelo policial. ¿Cuáles serían los fundamentos de este nuevo modelo? De acuerdo

¹⁶³ “La esencia del rol de la policía en el mantenimiento del orden es reforzar los mecanismos informales de control de la misma comunidad” afirman abiertamente estos autores (Wilson y Kelling, 1982, 36).

con los ejes vertebradores de la nueva política, ya descritos, se podrían identificar los siguientes fundamentos del nuevo modelo policial:

- Centrar la actividad de la policía en la lucha contra el delito, interviniendo, de manera instrumental, contra cualquier síntoma de desorden externo (el desorden sólo es un eslabón inicial de la cadena).
- La aplicación de los conocimientos técnicos y profesionales aplicados al territorio (identificación de las zonas conflictivas en las que se cometen más infracciones y delitos). El *smart (hot-spots) policing* se aplica completamente.
- Una aplicación extremadamente estricta de la ley, pero con un uso presentacional o instrumental de ella, pero únicamente en las zonas consideradas como desordenadas. Se utiliza la ley para justificar las acciones que se consideran necesarias llevar a cabo con el fin de controlar actividades o sujetos sospechosos. Se utiliza cualquier resquicio legal para actuar sobre ellos.
- Prescindir de los aspectos comunitarios del trabajo policial, así como de las diferencias entre comunidades. La ley se aplica teóricamente con independencia de los sujetos, sus condiciones sociales y las comunidades a las que pertenecen. Hay que entender, sin embargo, que esto significa no una actuación estrictamente imparcial, sino que no constituye un problema que haya muchos miembros de un grupo o colectivo que estén afectados por la aplicación de esta política. Se llevan a cabo las intervenciones necesarias sin reparar si afectan predominantemente a algún grupo en especial. Éste es un cambio también relevante porque el modelo comunitario se había retomado en los Estados Unidos para procurar la aceptación de la policía entre los grupos minoritarios tradicionalmente refractarios a la policía. Esta estrategia considera pernicioso para la eficacia policial tener en cuenta este aspecto.

- Centrar el trabajo policial únicamente en la organización policial, dejando en segundo plano la colaboración con otros servicios e instituciones públicas o privadas.
- Utilizar la tecnología para una mejor gestión de la organización.

Se podrían añadir algunos más o matizar los que se acaban de citar, pero estos fundamentos describen razonablemente bien como concibe la organización policial la política de tolerancia cero, *Broken Windows Policing* o policía del orden, aplicada por la ciudad de Nueva York en la última década del siglo pasado.

Estos fundamentos no son nuevos, ya han sido estudiados en los modelos previamente descritos. No resulta en absoluto forzado considerar que se trata de un rebrote del modelo profesional con una reconsideración de la importancia instrumental de la lucha contra las infracciones menores que el modelo había menospreciado por considerarlas insignificantes, conflictivas y poco policiales. Las características encajarían, con alguna pequeña modificación, en un modelo profesional algo reconfigurado. Habría que reconducir el modelo profesional en dos sentidos:

- Una mayor descentralización de la toma de decisiones, pero no siempre un aumento de la discrecionalidad de los operadores de calle, ya que la política les viene marcada por la jerarquía. Los responsables de comisaría o de distrito sí que tienen que incrementar su proactividad en relación al modelo profesional, ya que se les atribuye una gran responsabilidad en la evolución de la delincuencia en el territorio de su competencia (y en este sentido son más autónomos y tienen más discrecionalidad para decidir sus estrategias). Este hecho hará que presionen con mucha más intensidad a los niveles inferiores para garantizar que sus instrucciones se cumplen. En consecuencia, los niveles inferiores no gozarán de más discrecionalidad que en el modelo profesional.

- Una mayor atención por conductas *morales* que despiertan temor, desconfianza o molestias. De todas maneras, Medina (2011, 439) cuestiona que esto constituya una novedad, ya que “la policía, durante mucho tiempo, ha perseguido a prostitutas, camellos callejeros, vagabundos y otros individuos cuyo comportamiento se ha descrito como “desorden” social”. Es decir, diga lo que diga la teoría del modelo profesional, como bien atestigua Medina, la policía siempre había llevado a cabo este tipo de controles, cosa que coincidiría con lo que aquí se ha comentado en relación a las tareas originarias de la policía más centradas en el orden que en la delincuencia (vid. capítulo primero). Como mínimo no sería una innovación sino una recuperación de sus funciones primeras, en caso de que realmente se hubieran abandonado en algún momento.

Es cierto que si en otras versiones del modelo (no en la neoyorquina) la responsabilidad de detectar las necesidades y las prioridades se desplaza al nivel político, siendo éste quién decida los espacios en que la política se aplica y el contenido exacto de ésta, nos estaríamos acercando al modelo gubernativo. En este caso las responsabilidades también tendrían que ser asumidas por el poder político, con lo que el nivel de responsabilidad de los mandos superiores disminuiría en consecuencia. Es decir, con algunas variantes se podrían aplicar este tipo de estrategia en el modelo policial de tipo gubernativo. ¿Podría también incluirse en un modelo comunitario? Aunque algunos, de manera más o menos implícita, (Bratton, 2005, muy claramente) no han encontrado incompatibilidades manifiestas y definitivas entre el *Broken Windows Policing* y la policía comunitaria, parece una relación con demasiadas tensiones (Feltz, 2014b). Aunque fuera la comunidad la que identificase las zonas desordenadas que han de ser objeto de la intervención (argumento de Kelling para aproximarlos al modelo comunitario, Medina, 2011), el hecho de que toda la responsabilidad del proceso del restablecimiento del orden se deje, al menos conceptualmente, en manos de la policía, prescindiendo de otros servicios, de los ciudadanos y de sus asociaciones no parece que responda a una de las características fundamentales del modelo, ya que no parece que la comunidad o el público tengan un papel importante en la coproducción de seguridad. Es cierto que Kelling no excluye, a nivel argumental, que esa

intervención no policial también exista, que sean necesarios actores no policiales para conseguir recuperar el orden externo (Medina, 2001). Pero el hecho de centrar la respuesta pública en el uso del poder coactivo, excluyendo otros actores del discurso o rol principal, lo distancian mucho de la filosofía del modelo comunitario, que prioriza mucho más conseguir el cumplimiento voluntario de las normas y utilizar escasamente la fuerza, sólo como último recurso. En el caso inglés en que, como se ha citado, esta estrategia incluye la obligación de la policía de colaborar con los servicios municipales, se podría reconsiderar una cierta aproximación al modelo comunitario. En general, partiendo de los postulados del modelo originario, podrían imaginarse aplicaciones muy concretas y limitadas de tolerancia cero a problemáticas muy específicas en el marco de programas más amplios, pero difícilmente se convertirla en el principal medio de actuación del modelo de servicio público o de policía comunitaria. Aunque Bratton (2005) argumenta que la existencia de zonas claramente gobernadas por la delincuencia impediría aplicar el modelo comunitario en sentido estricto, lo que está reconociendo no es que lo que realmente se implementa sea la versión posible de este modelo, sino que al no darse los requisitos descritos en el capítulo anterior para su implantación hay que aplicar modelos alternativos. Es decir, Bratton viene a decir que en zonas con altos índices de delincuencia no se puede aplicar el modelo clásico de policía comunitaria sino un modelo *ad hoc*. Puede que tenga base su argumento, ya que en las zonas gobernadas por la delincuencia no suele haber demasiada cohesión social, imprescindible para la policía comunitaria, pero lo que él propone aplicar se aviene mal con los principios que hemos visto que regían la policía comunitaria.

Todos los argumentos que se acaban de esgrimir no pueden comportar sino una negativa a incluir el *Broken Windows Policing* como un modelo con entidad propia y diferenciada en relación a los tres descritos. y, por otra parte, confirma que en la práctica los modelos raramente se encuentran en su versión más pura. De hecho, su diseñador, Bratton (2005), lo considera una mezcla del modelo profesional y del modelo comunitario recogiendo los aspectos más positivos de ambos, valoración que, aunque puede plantear dudas conceptuales (sobre todo de la parte comunitaria) parece más razonable que

defender que se trata de una versión de la policía comunitaria. En general, sus promotores, tanto a nivel político como policial y criminológico, han intentado presentarlo como una buena síntesis de los principios más innovadores tanto de la policía orientada a los problemas como de la policía comunitaria (Bertaccini, 2011). El mismo Maple pretendía (Newburn, 2007) que la obligación de los mandos policiales de seguir permanentemente la situación para renovar las estrategias y las tácticas no era sino una aplicación de las técnicas propias de la POP, afirmación que rebate Moore (2011) por considerar que los niveles de análisis usados eran muy pobres y no permitían ni la adecuada articulación de los problemas de fondo ni, en consecuencia, la articulación de respuestas adecuadas.

4. La policía de aseguramiento y la policía de barrio: intentos de retorno a los orígenes.

A principios del nuevo siglo se sucedieron dos nuevas reformas o estrategias policiales en Inglaterra y Gales que intentaban mejorar la seguridad de las personas. La primera de ellas, la policía de aseguramiento (*Reassurance Policing*) partía de la teoría de los delitos o desordenes señales, formulada entre otros por el profesor Innes (2004), así como de la evidencia que la significativa reducción de la delincuencia acontecida en los años noventa del siglo pasado no había mejorado los niveles de seguridad de la población. La ciudadanía, con frecuencia, todavía creía que la inseguridad y el riesgo de ser víctima de un delito eran tan altos como en la década anterior. Ante esta paradójica realidad, el objetivo era conseguir que la población percibiera el incremento real y objetivo de la seguridad que se había producido. Como se trata de mejorar la seguridad subjetiva de la población, hay que intentar afrontar y disminuir aquellos hechos que más alarma e inquietud generan. Aquí entra en juego la teoría de los delitos o desordenes señal. Esta teoría parte de

la base de que no todos los incidentes relacionados con la seguridad afectan de la misma manera la seguridad subjetiva de los ciudadanos, hay unos, que son considerados *señales* que hacen que la población se sienta mucho más insegura, mientras que otros, frecuentemente de consecuencias más graves, apenas generan alarma social (Bottoms, 2011). Son estos delitos y desordenes que causan un especial temor en la población los que la policía ha de intentar afrontar para conseguir que la población vuelva a sentirse tranquila, que recupere la confianza, la seguridad. Presenta algunas concomitancias con el *Broken Windows Policing*, porque intenta abordar aquello que genera inseguridad a la población como objetivo principal, con independencia de que se trate de desorden o de delitos, pero difiere en el hecho de que no considera que haya una relación causal y temporal entre el primero y los segundos. Además requiere implicar a la población en la identificación de las prioridades que la policía ha de afrontar. Incluye tres bloques de actividades (Tuffin, Morris y Poole, 2006):

- Orientadas a la solución de problemas.
- De implicación de la comunidad.
- Para visibilizar la autoridad (la policía).

Se trata de volver a los orígenes de la policía inglesa, de volver a los principios del equipo de Peel, a buscar de manera fundamental y prioritaria la tranquilidad de la población a través de una relación más intensa, más próxima con la policía (Medina, 2011).

Pocos años después, cuando el programa de la policía de aseguramiento está en marcha, se diseña lo que en el fondo es un programa complementario al de la policía de aseguramiento: la policía de barrio, que tiene la misma finalidad que el anterior. La gente ha de volver a conocer, a identificarse con el policía que patrulla habitualmente en su barrio, en la zona en la que lleva a cabo sus actividades cotidianas, de la misma manera que hemos visto que había sucedido en Nueva Jersey en los años setenta del siglo pasado. Esta proximidad resultará instrumental para mejorar la confianza entre

la policía y los ciudadanos y, así, los ciudadanos les confiaran a los agentes sus problemas de manera más fluida, aquello que los inquieta, los agentes podrán dedicarse a su solución y la presencia de la autoridad será más patente. Se trata de volver a los orígenes (Medida, 2011). Quizás no tanto para legitimar como para dar más seguridad, pero no estamos ante un modelo sustancialmente diferente al que fundamentó el establecimiento de la Policía Metropolitana casi doscientos años antes. Posiblemente se trate de una reconducción necesaria por una cierta *profesionalización*, en el sentido de aproximación a algunos aspectos del modelo profesional, que han podido alejar a la policía de sus principios fundacionales. Todos los elementos están ahí: el público, la prevención, la policía por consenso. No hay elementos para catalogar un nuevo modelo diferente del de servicio público o de policía comunitaria.

5. La inexistencia de nuevos discursos sobre la policía en su conjunto.

Este dinamismo en el ámbito de las reformas policiales es la constatación de la existencia de una exigencias constante hacia la policía que obliga a un esfuerzo por parte de ésta (o de las autoridades de las que depende) para reformular permanentemente sus estrategias y tácticas a fin de mejorar el servicio que prestan. Es sin duda una consecuencia del escrutinio más o menos público y de la politización de la policía y de la seguridad.

Ahora bien, no se encuentran en ninguna de las estrategias que se acaban de describir nuevas ni diferentes legitimaciones de las estudiadas en los tres modelos base descritos en este trabajo. Ninguna de ellas plantea una nueva fuente de legitimación para la policía. Se ha visto que posiblemente la POP implícitamente estaría insinuando que la legitimidad de la policía vendría

dada por su eficacia en solucionar los problemas de la población, planteamiento que, como bien matiza Medina (2011), la diferenciaría ligeramente de la policía comunitaria, pero tampoco constituye un factor absolutamente nuevo de legitimación. Se puede entender que en el fondo es la satisfacción del público, de los ciudadanos, la que la legitima, aunque sea de manera indirecta. La POP no lo plantea así, pero puede entenderse que va en esta dirección. En la medida en que la legitimación se centra en la solución de los problemas, en la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, la sitúa en la idea de servicio público y, por tanto, en las personas, en los ciudadanos. En el mismo sentido hay que interpretar la legitimación que hay detrás de la policía de aseguramiento y la de barrio, aunque se podrían también introducir matices, pero en este caso aún se identificarían más con la policía comunitaria. La finalidad de éstas dos últimas es mucho más la seguridad subjetiva y la calidad de vida que no la lucha contra la delincuencia. Por decirlo de otra manera, policía comunitaria en estado prácticamente puro.

El *Broken Windows Policing* centra su legitimación en la policía y su saber profesional. Los datos policiales sobre delincuencia son los que determinan, pasando por el tamiz del saber estratégico de la dirección policial, las intervenciones de la organización policial necesarias para mejorar la seguridad y combatir la delincuencia. Las quejas, muy numerosas, de la ciudadanía no son tomadas en consideración porque lo considera como un daño colateral de una estrategia que acabará beneficiando a todos, incluso a los que se quejan. Recuérdese, que se ha citado que los responsables de la ejecución del *Broken Windows Policing* en la ciudad de Nueva York afirmaban que los barrios más beneficiados eran aquellos en los que habitaban mayoritariamente las minorías (hispanos y negros), algunos de cuyos miembros eran los que presentaban las quejas contra la policía. De hecho se reproduce el problema con las minorías que se había puesto en evidencia durante los años de dominancia del modelo profesional. La finalidad del modelo es aplicar la ley de manera muy estricta (cualquier tipo de normativa disponible), en las zonas objeto de su aplicación para finalmente así reducir la delincuencia. Es cierto que aporta innovaciones destacables en la gestión de la organización policial y que le devuelve un rol más central a la policía en

relación a la seguridad y la lucha contra la delincuencia, pero en relación al modelo preexistente, no al modelo profesional, que también había sido (como destacaba Goldstein, 1979) muy partidario de las reformas organizacionales y de otorgar un rol central a la policía en la lucha contra la delincuencia.

De la *intelligence-led policing* se pueden decir cosas similares. Es más, puede que incluso se identifique más con el modelo profesional que el propio *Broken Windows Policing*. La diferencia, quizás, es que al no intentar, de hecho, dar respuesta a todos los retos de la organización policial, sino estar centrado en la mejora de la eficacia de la lucha contra la delincuencia, puede adaptarse a ámbitos sectoriales de actuación de otros modelos. El *Broken Windows Policing* al introducir la lucha contra el desorden, afecta a ámbitos más amplios del trabajo policial y significa un discurso más completo en referencia a la función policial.

Hay que insistir, de todas maneras, que todas estas estrategias (o reformas policiales como las denomina Bertaccini, 2009) introducen metodologías que, aprovechando el avance de la investigación científica en el ámbito de la policía, intentan favorecer el cumplimiento de sus objetivos por parte de las organizaciones policiales existentes, con independencia del modelo que adopten. En el fondo todas estas estrategias apuntan hacia una aproximación entre la legitimación y la finalidad de la policía, porque están insinuando que en la medida que la policía no cumpla con su finalidad pierde legitimación, valoración que hasta cierto punto tiene sentido y podría predicarse de todos los servicios públicos, pero que no puede llevarse hasta sus últimas consecuencias porque podría acabar implicando que la consecución de la máxima seguridad lo justificaría todo, trivializando, si es necesario, el procedimiento y nos acercaría de nuevo al Estado de Hobbes que sólo se legitima si es eficaz en la preservación de la seguridad ciudadana. De todas maneras, parece razonable y positivo que exista este prurito por encontrar metodologías que contribuyan a aumentar la eficacia de la policía y, en consecuencia, a mejorar la seguridad de la ciudadanía. En caso de un fracaso sistemático de la policía en la provisión de seguridad su legitimidad se vería afectada y, en consecuencia, también la del mismo Estado. Todavía

encontramos entre una de las razones básicas de la existencia de éste la garantía de la seguridad de los ciudadanos que pueblan su territorio.

CAPÍTULO SÉPTIMO

TENDENCIAS ACTUALES EN LOS SISTEMAS POLICIALES DEL MUNDO OCCIDENTAL.

Una vez estudiados los modelos existentes así como las estrategias y metodologías más innovadoras utilizadas en el mundo de la policía, hay que plantearse cuál es la realidad, cómo todo lo referido se plasma en la actualidad en los sistemas de policía realmente existentes en nuestro contexto sociopolítico. Sobre todo resulta interesante afrontar esta perspectiva en forma de tendencia, es decir, no sólo intentar estudiar analizar y describir esta realidad en un sentido estático, sino ver cómo evoluciona y cómo se proyecta hacia el futuro. Hay que intentar, modestamente, hacer alguna prospectiva que permita hacer alguna conjetura sobre hacia dónde van a evolucionar los sistemas y, en consecuencia, los modelos en que se basan, o en qué dirección tendrían que hacerlo. Como se ha visto todos los modelos descritos (incluso los que se han calificado como estrategias y metodologías policiales) constituyen respuestas a realidades y problemas concretos. En la medida en que éstos se modifiquen, los retos que tendrá que afrontar la policía también lo harán y es posible que los modelos tengan que reconfigurarse para dar respuesta a las nuevas exigencias de los cambios sociales y políticos.

1. Los grandes retos que afrontan las organizaciones policiales.

Los grandes retos a que han de hacer frente los servicios de policía son básicamente de cuatro tipos (Guillén, 2014b):

- Una creciente demanda de seguridad, centrada en ámbitos y problemáticas muy específicos y concretos, localizados en espacios muy definidos. Con la progresiva democratización de las sociedades, la policía, que había sido un elemento a parte, más ligado al poder que al servicio público (con algunas excepciones ya vistas, muy particularmente el caso de Gran Bretaña), ha pasado a ser considerada por los ciudadanos como un servicio público más al que se le pueden dirigir peticiones de la misma manera que la realizan en el ámbito de la sanidad o la educación. Los ciudadanos han dejado de ser un sujeto pasivo de la policía, pasando a ser el destinatario final de sus servicios con muchas de las características de un cliente (Fernández e Yñíguez, 2014). Este proceso va acompañado de una creciente exigencia de interlocución con la policía, de que sean tenidas en consideración las demandas del público. Asimismo también ha aumentado la exigencia de responsabilidades por parte de la policía, circunstancia que implica un mayor cuestionamiento de la adecuación al ordenamiento jurídico de ciertas intervenciones policiales y la necesidad de explicar a los ciudadanos las campañas e intervenciones que la policía lleva a cabo así como sus razones y sus resultados. Estas demandas ciudadanas de seguridad obligan a gestionar el territorio de manera local y específica y, por tanto, a un establecimiento de prioridades que tenga en cuenta las inquietudes ciudadanas a nivel local. Las organizaciones policiales no podrán decidir sus estrategias de intervención concretas a nivel global, so pena de no dar respuesta a las preocupaciones ciudadanas y generar insatisfacción y desconfianza. Por mucho que los policías sean los profesionales que conocen mejor tanto las problemáticas de la seguridad como los instrumentos y técnicas para abordarlas, no podrán decidir, de manera centralizada y unilateral, cuáles son las prioridades que han de presidir la acción policial en todos y cada uno de los ámbitos territoriales específicos.

Esto no quiere decir, sin embargo, que el saber policial no siga teniendo un peso, sobre todo en la articulación de respuestas a las prioridades. Estas respuestas, en todo caso tendrán que adaptarse a las realidades específicas que en cada caso los ciudadanos hayan puesto sobre la mesa de una manera o de otra.

- La globalización mencionada en el capítulo primero, que ha comportado la aparición de fenómenos criminales de ámbito internacional, como el terrorismo y la criminalidad organizada, constituye un reto nada desdeñable. No se trata de un fenómeno totalmente nuevo (siempre ha existido delincuencia internacional ¹⁶⁴), pero actualmente ha adquirido una cotidianeidad y una intensidad que la convierten en muy significativa. Al mismo tiempo la creciente complejidad de nuestras sociedades así como las tensiones internas que subyacen han favorecido la aparición de nuevos (y más complejos) perfiles delincuenciales. Estos fenómenos de naturaleza diversa imposibilitan tanto la articulación de respuestas individuales a nivel territorial como la intervención exclusiva del policía generalista para su resolución. Requieren respuestas de muy alta especialización y frecuentemente la intervención de unidades con competencia en ámbitos territoriales muy extensos. Se ha señalado en el capítulo primero el gran aumento de la normativa y la colaboración internacionales que, como consecuencia, se ha experimentado en los últimos años. A diferencia de la problemática expuesta en el párrafo anterior, ésta no puede tener una respuesta local a nivel micro.
- La revolución tecnológica de los últimos decenios ha afectado a la policía de manera muy directa en una doble dirección, al tiempo que le ofrece interesantes instrumentos de gestión e intervención.

¹⁶⁴ Es la constatación de la existencia de delincuencia internacional la que ya promueve a principios del siglo XX, la creación de un organismo de cooperación policial internacional, que acabará cuajando en la creación de Interpol después de la Segunda Guerra Mundial (vid. Anderson, 1989).

En primer lugar, la creciente utilización de nuevos instrumentos tecnológicos por parte de los delincuentes dificulta notablemente la función de la policía por diversas razones. Así, teniendo en cuenta los grandes beneficios que puede ofrecer el uso de los avances tecnológicos para determinados tipos de delincuentes (normalmente delincuencia organizada), es meridianamente evidente que las inversiones para la obtención de este tipo de instrumentos se producirán normalmente en un primer momento en el lado de los delincuentes. Por otra parte, muchos de los delitos que hasta nuestros días se cometían en la calle se están ya cometiendo en la red, que es donde la gente lleva cada día más a cabo muchas de sus actividades, económicas o no (Guillén, 2014a). Así, mucha de la delincuencia contra la propiedad en forma de estafas y fraudes se cometen de forma muy habitual en la red, que es dónde los ciudadanos contratan muchos servicios, adquieren productos y objetos e incluso llevan a cabo transacciones financieras. Muchos delitos contra la intimidad, el honor, la libre configuración de la personalidad de los menores o contra el orden público en sentido amplio se cometen en internet y las redes sociales. Finalmente, la seguridad de muchas instituciones y organizaciones puede verse alterada por ataques cibernéticos que les alteren o distorsionen los sistemas inteligentes que les sirven de base. La prevención de estos riesgos y la persecución de los delitos que se produzcan requieren un alto grado de tecnificación que, en principio, no está al alcance de las organizaciones policiales tradicionales. Además, como se ha señalado en el capítulo primero, el ámbito territorial del Estado se ve desbordado con internet, ya que constituye un territorio global único.

En segundo lugar, el hecho de que muchos ciudadanos se informen, comuniquen y se relacionen a través de internet y de las redes sociales obliga a los cuerpos policiales a modificar sus instrumentos de comunicación con el público. Como se ha mencionado a la hora de exponer la importancia de las relaciones con la ciudadanía en el modelo comunitario, las organizaciones policiales que quieran estar en contacto con ella tienen actualmente que recurrir a las nuevas tecnologías de la comunicación para no perder un potencial creciente de capacidad de comunicación.

Al mismo tiempo las nuevas tecnologías en general, no únicamente internet, ofrecen a la policía unas posibilidades inmensas que no puede, en modo alguno, menospreciar. A pesar de la relevancia de la videovigilancia (hoy en día en su versión *smart* o inteligente), instrumento tan extendido que ha comportado incluso una cierta banalización de su uso (Goold, Loader y Thumala, 2013) no es ésta la única tecnología que puede tener usos policiales, sino que también pueden tenerla la identificación de personas a través del ADN, los sistemas de información geográfica (GIS), los de posicionamiento global (GPS), los aparatos aéreos dirigibles para vigilar desde las alturas incidentes de orden público o de otro tipo (*drones*), para vigilar desde las alturas incidentes de orden público o de otro tipo, aparatos de escucha y de grabación muy sofisticados, de difícil detección; grandes posibilidades de recogida y tratamiento de datos de todo tipo (personales, relativas a los vehículos, a las actividades profesionales o económicas de las personas), la utilización de armas letales y no letales muy sofisticadas (Kuhns y Knutsson, 2010). En los últimos tiempos incluso se han desarrollado sistemas que, mediante el uso de algoritmos, permiten predecir los espacios en que hay más probabilidad en que se produzcan delitos (Perry et al., 2013) o los incidentes de orden público a través del tratamiento de los mensajes en Twitter (Kallus, 2014). Incluso se ha comercializado una aplicación para organizaciones policiales con la denominación de *Predictive Policing*¹⁶⁵, que permite a través de la introducción de datos de tipo diferente (entre ellos los policiales, obviamente) discernir en qué lugares se van a producir previsiblemente los delitos y otros incidentes que ponen en peligro la seguridad. El uso de este tipo de instrumentos podría facilitar la función preventiva de la policía.

- Una escasez creciente de los recursos necesarios para llevar a cabo sus funciones debido a dos razones fundamentales: a) el incremento de la demanda debido a la citada democratización de las materias policiales que han acercado el discurso político y a los ciudadanos a ellas; b) la recesión

¹⁶⁵ Vid. www.prepol.com

económica que está experimentando el mundo occidental en los últimos años. Esta recesión económica significó en un primer momento un estancamiento de los recursos policiales pero progresivamente se han ido produciendo incluso reducciones en el número de efectivos de las organizaciones policiales. De hecho, ya intentaban afrontar este problema los programas iniciados por los conservadores ingleses en los años ochenta del siglo pasado, siguiendo las recomendaciones de informes como Seehy del año 1983 o Posen en el año 1995 (Journès, 2003, 133), bajo eslóganes como *Best Value for Money* u otros de tipo similar, que luego fueron seguidos por numerosas administraciones tanto del mismo Reino Unido como de otros países, que también afectaban a la policía y que ponían el énfasis en obtener el máximo rendimiento de los recursos públicos existentes en términos de servicio al ciudadano. Posteriormente la crisis ha puesto a la mayoría de Administraciones Públicas (policía incluida) en la misma coyuntura, cómo dar una respuesta adecuada a las crecientes demandas ciudadanas con los recursos disponibles (e incluso con menos).

2. Pasos hacia el modelo de servicio público o comunitario.

Introducción de elementos de proximidad.

Los cambios en las relaciones policía-ciudadanos que tuvieron lugar al final del siglo XX tienen implicaciones importantes en los servicios de policía. En primer lugar, se sienten legitimados para dirigirse a la policía en demanda de servicios concretos, planteándoles sus prioridades, exigiendo una interlocución por parte de la policía como la que pueden tener con otros servicios públicos. En segundo lugar, e íntimamente ligado con lo anterior, exigen un trato respetuoso por parte de la policía, más cercano al estatus de cliente que al de súbditos de la autoridad. Esto implica un sentimiento de legitimación para cuestionar las intervenciones policiales que no satisfacen sus expectativas. Paralelamente,

los procesos de urbanización que se han acrecentado durante el siglo XX han debilitado aún más los lazos sociales entre los habitantes de las ciudades, así como entre ellos y la policía, circunstancia que no se ha dado de igual manera en las zonas rurales, donde se ha mantenido una mayor cohesión social así como una relación más directa con la policía.

Esta realidad ha obligado a los servicios de policía a llevar a cabo intentos más o menos convencidos de aproximación a la ciudadanía, abriendo líneas directas de comunicación con ella, escuchando sus necesidades, intentando adaptar sus actuaciones a los problemas concretos de cada ámbito territorial e incluso incorporando a la ciudadanía en la implementación, aunque sea de manera limitada, en la implementación de las políticas de Seguridad. Como acabamos de citar que en las zonas rurales la relación con la policía sí que se había mantenido estable las reformas se han centrado en las zonas urbanas, no afectando (al menos no en la misma medida) a los cuerpos que actúan en zonas rurales (Chocquet, 2003). En consecuencia, muchos servicios de policía anclados en los principios de los modelos gubernativo y profesional en las últimas décadas del siglo XX y en los estertores del nuevo siglo XXI, se han visto obligados a adoptar estrategias y métodos propios del modelo de servicio público para evitar el distanciamiento de la sociedad, así como la pérdida de confianza de la población en la policía, circunstancia que pone en peligro su legitimación. Así, organizaciones fuertemente centralizadas y burocratizadas han llevado a cabo procesos de reforma de intensidad diversa. Se ha visto ya como en los Estados Unidos de América el proceso de cambio se había iniciado en los años setenta en un intento de mejorar las relaciones de las minorías con la policía y de integrar a aquellas en el sistema político. En la Europa continental y en América Latina el proceso se inicia algunos años después.

En España, el Cuerpo Nacional de Policía llevó a cabo diversos programas de policía que implicaban la adopción de algunos planteamientos propios del modelo comunitario. El primer muy tímido intento fue el Plan de patrullas móviles de 1982 que pretendía aproximar a los agentes policiales al territorio y a la población. Posteriormente dos planes de presencia policial (en

1985 y 1994) intentaron profundizar más en esta idea de proximidad. Durante la vigencia del primero de ellos en 1987, la División de Formación elaboró el *Manual del policía de barrio*¹⁶⁶, que tenía que servir de orientación a los agentes implicados en la proximidad, en la *presencia* policial. Sin embargo el uso del concepto *policía de barrio* declinó al poco tiempo y se volvió a la utilización de la idea de *presencia policial* (Guillén y Rabot, 2003). El año 1996 se puso en marcha, como proyecto de referencia de la nueva política policial del Partido Popular, recién llegado al poder en aquellos momentos, *la policía de proximidad*. Este proyecto pretendía un incremento de la interacción entre la policía y la ciudadanía así como una mayor descentralización de la toma de decisiones operativas (Pérez Pérez, 2001). El proyecto era básicamente urbano, es decir, trataba de frenar la delincuencia y la inseguridad en las áreas urbanas, razón por la cual se hacía desde el Cuerpo Nacional de Policía y no desde la Guardia Civil. En una primera fase, el año 1997 se pone en marcha en 21 ciudades españolas para extenderse a 63 ciudades el año siguiente, implicando, en esta segunda fase, a unos 900 policías de un Cuerpo que en aquellos momentos debía estar un poco por debajo de los 50.000 efectivos, cosa que nos da una idea del efecto real del proyecto en la organización (Guillén y Rabot, 2003, 27).

El proyecto presentaba alguna novedad en los vehículos utilizados por los policías de proximidad, ya que se incluían las motos (se compraron unas 400) y también la patrulla de policías individuales solos a pie, en moto o en los vehículos Z, cosa que rompía con la imagen tradicional de la pareja de policías (este cambio sólo afectaba a estos módulos de proximidad). Como instrumento de apoyo del programa se creó el *Servicio de Relaciones Ciudadanas*¹⁶⁷. Este servicio pretendía ser un elemento de contacto y diálogo permanente con los ciudadanos y sus asociaciones, canalizando las demandas que se derivan de estos contactos y proponiendo programas específicos dirigidos a colectivos o zonas que plantean problemáticas diferenciadas del resto (Guillén y Rabot, 2003). Este proyecto ya incluía conceptos propios de la gestión de la empresa

¹⁶⁶ Vid., Dirección General de la Policía (1987).

¹⁶⁷ Vid. Circular 3/97, de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana.

privada que estaban introduciéndose en aquellos momentos también en la Administración Pública, en el marco de la tendencia del *New Public Management* (Ferret y Maffre, 2000).

Posteriormente y ahondando en la mezcla entre *managerialismo* y policía comunitaria se aprueba el nuevo programa *Policía 2000*, ya citado y comentado en los capítulos cuarto y quinto, que también tenía elementos que iban en esta dirección, sobre todo en relación a la descentralización del nivel de toma de decisiones (Guillén y Rabot, 2003; Recasens, 2007). Paralelamente, con la recuperación de la democracia a finales de los setenta se produjo en España una eclosión de las policías locales¹⁶⁸, que, en muchos casos, adoptaron modelos de servicio público a imitación de las policías locales inglesas. Así, por ejemplo, el municipio de Madrid puso en marcha en el año 1981 la *policía de barrio* y dos años después la *policía de distrito*, que pretenden recoger la tradición comunitaria (Guillén y Rabot, 2003)¹⁶⁹. En Barcelona la idea de gestión de la seguridad a través de partenariados amplios, que incluyan no sólo a todos los operadores policiales, sino todos los servicios públicos implicados, así como las asociaciones de vecinos y otros representantes de la sociedad civil también va en la línea de aproximación de la seguridad a la ciudadanía. El órgano que simbolizó muy bien esta orientación es el Consejo de Seguridad Urbana de Barcelona creado en el año 1984, bajo los auspicios del entonces alcalde Pascual Maragall, que integraba representantes de los tres niveles de la Administración (estatal, autonómica y local) así como miembros de la fiscalía, de colegios profesionales, de los sindicatos, de los comerciantes, de

¹⁶⁸ Actualmente a nivel de todo el estado estaríamos hablando de unos 1700 cuerpos de policía local (Vid. revista *Jefes de Policía Local*, núm 13, diciembre 2011, pág. 3), algo más de 60.000 efectivos (Según el *Informe Azul* elaborado por la Coordinadora de Policías el año 2008, vid. <http://www.sppme.com/files/16/2/071120082.PDF>) (para una población aproximada de unos cuarenta y siete millones de habitantes). En el caso de Cataluña estaríamos hablando de 213 cuerpos de policía local y 10586 efectivos (fuente: DGAS) en fecha 31 de diciembre de 2013 (para una población de un poco más de siete millones y medio de habitantes).

¹⁶⁹ La idea de la proximidad, de la policía comunitaria, como bandera de las policías locales que las distinga del resto (estatales y autonómicas) y les deje un campo de acción propio ha sido muy trabajada y defendida sus dirigentes. Algún jefe de policía local relevante y articulista habitual sobre aspectos relacionados con el modelo de policía comunitaria ha elaborado el concepto de proximidad estratégica que explicita muy bien la necesidad de la proximidad para que la policía (local en el planteamiento del autor) esté en condiciones de proveer al ciudadano con un servicio público de seguridad que pueda satisfacer sus necesidades y expectativas (Fernández Justes, 2008). En el fondo lo que el autor plantea es la gobernanza de la seguridad que el modelo comunitario o de servicio público ha de llevar a cabo.

las asociaciones de vecinos y de todos aquellos colectivos o grupos que se consideraba que podían hacer contribuciones relevantes a la seguridad (Antillano, 2002). Se trataba de un intento de poner en contacto a todos los actores que podían contribuir a la gestión de la seguridad pero que actuaban dispersos y, frecuentemente, en direcciones opuestas (Guillén y Rabot, 2003). Este consejo hizo avances considerables en la gestión conjunta y coordinada de la seguridad, o, dicho, en términos ahora más en boga, en la gobernanza de la seguridad. De hecho la experiencia de Barcelona ha sido seguida por muchas otras ciudades europeas y americanas. Posteriormente, en una profundización de un concepto comunitario de la seguridad, el ayuntamiento de Barcelona creó el Consejo Municipal de Bienestar social en un intento de construir un ámbito de participación y de coordinación de políticas de seguridad no policiales (Recasens, 2002). Más tarde se crearían también consejos de seguridad en ámbitos territoriales más concretos (barrios, distritos) a imitación del general como el de *Ciutat Vella* (Guillén y Rabot, 2003).

Las nuevas policías de las comunidades autónomas (fundamentalmente Cataluña, Navarra y el País Vasco) también articularán discursos en que la proximidad y la idea comunitaria estará presentes (Guillén, 2003b; Valentín, 2008), planteando la sustitución de los cuerpos de policía estatales no sólo como el cambio de un cuerpo policial por otro sino como un cambio del modelo policial tradicional a uno más próximo. Así, los documentos que sirven de base al despliegue de la *Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra* en Cataluña, mencionan explícitamente la proximidad como uno de los elementos centrales del modelo que seguirá este cuerpo policial (Bas, 2009, 82).

La *Police Nationale* francesa también puso en marcha el en su momento muy difundido programa de *police de proximité* del Gobierno de Lionel Jospin acompañado de los contratos locales de seguridad (Dieu, 2002; Ferret, 2002; Guillén, 2006b), que significaban un vuelco de grandes dimensiones en el tratamiento de los temas policiales y de seguridad en Francia. En este

contexto, se produjo una cierta reinstauración de las policías locales¹⁷⁰, incluso con la aprobación de una ley en 1999 que regulaba su creación y funciones¹⁷¹. También la *Polizia di Stato* en Italia puso en marcha proyectos de *polizia di prossimità* (Carrer, 2003) y las policías locales, como consecuencia de esta necesidad de aproximar las decisiones de seguridad al nivel local, experimentaron un gran incremento de sus dotaciones y de su protagonismo en el sistema de seguridad¹⁷². En Alemania también han aparecido políticas policiales orientadas a la proximidad (*Bürgernahe Polizeiarbeit*, Feltes, 2014b) con la policía de Berlín siendo la pionera con la reforma de 1974 que introdujo 756 *Kontaktbereichsbeamte*, una especie de policías de barrio (Jobard, 2003, 210), que tenían como función ejercer de agentes de policía comunitaria de base. La *Gendarmerie* belga inició un proceso de reforma que implicó, en primer lugar, un proceso de desmilitarización (efectiva a partir del 1 de enero de 1992, Meyzonnier, 1994) que incluía la introducción de elementos del modelo de servicio público que no tuvieron el éxito deseado y que, posteriormente, acabó en una disolución de todos los cuerpos de policía existentes (la misma *Gendarmerie*, la Policía Judicial y los casi quinientos cuerpos de policía local) y la creación de una nueva organización policial resultante de la fusión de todos los anteriores. Esta nueva organización policial, implantada progresivamente a partir del año 2001, se organiza en 196 zonas de policía local (actualmente 195

¹⁷⁰ A pesar de todo, las policías municipales no tienen un papel central en el sistema y que cuantitativamente no son extremadamente significativas. No tienen la dimensión ni la relevancia que en el caso español. Así, según datos del Ministerio del Interior, existían a finales de 2010 unos tres mil quinientos cuerpos de policía municipal con un total 19.370 efectivos¹⁷⁰ (28.300 si incluimos otras figuras como los *gardes champêtres*, los *agents de surveillance de la vue publique* y los *agents de surveillance* de París –Michel y Piro, 2012-, cosa que hace pensar en cuerpos de policía con muy pocos efectivos y funciones muy reducidas. Pero, en todo caso, significa un aumento de un 35% en relación a los existentes a 1 de enero de 2002. Es importante resaltar que el desarrollo e implantación de las policías municipales es irregular en el territorio francés (Cayrel et al., 2010). Así, más de la mitad de cuerpos de policía local se concentran en cuatro regiones: l'Ile-de-France, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Concretamente en esta última la tasa de policías locales por habitante es muy superior a la del resto del territorio francés¹⁷⁰. En sentido contrario podemos encontrar amplias zonas del territorio donde la policía local es prácticamente inexistente.

¹⁷¹ Vid. *Loi no 99-291 du 15 avril 1999 relative aux Polices Municipales*.

¹⁷² En un contexto de transformaciones constitucionales que acabará transfiriendo a las regiones poderes en materia de policía (reforma de 2001), poderes que hasta el momento actual sólo han sido utilizados para lo que, en términos propios del sistema de distribución de competencias en España, se denomina como coordinación de las policías locales. Según un estudio de la Fondazione Filippo Caracciolo, existían en Italia en el año 2011 10,4 policías locales por cada 10.000 habitantes¹⁷², cosa que nos lleva a una cifra algo superior a los 60.000 efectivos, cifra nada desdeñable incluso en el caso de un país de las dimensiones de Italia.

después de la fusión de dos de ellas a principios de 2011¹⁷³), en las que las autoridades locales tienen una gran capacidad de decisión en el establecimiento de las necesidades y la rendición de cuentas de la policía. Además, se articula una unidad federal a la que se reservan, como principio general, aquellas cuestiones que, por razones territoriales o de especialización, quedan fuera de la capacidad de acción de las zonas de policía local (Pyl, 2000).

Es cierto que este proceso de orientación de la policía hacia la ciudadanía ha sufrido una cierta reorientación en los últimos años, posiblemente influenciado, entre otras cosas, por la inclusión en la agenda política del terrorismo y la delincuencia organizada, que actúan globalmente y con grandes dosis de violencia y sofisticación. Así, en los últimos años Francia e Italia han mostrado una cierta indiferencia con los antiguos proyectos de proximidad y han retornado significativamente a los parámetros antiguos del modelo gubernativo, con pinceladas de profesionalismo, centrando mucho más su acción en la lucha contra la delincuencia y el mantenimiento del orden público, dejando en un segundo plano los aspectos más comunitarios o de servicio público. De hecho, en Francia, a partir de la entrada como ministro del Interior de Nicolás Sarkozy en el año 2002 se reconstruyó el discurso sobre la función de la policía, volviendo explícitamente a un discurso más clásico de lucha contra la delincuencia, menospreciando explícitamente los aspectos relacionales con el público (se redujeron los horarios de recepción de denuncias, se suprimieron las unidades móviles que permitían presentarlas sin acudir a las comisarías, se redujeron las dotaciones de proximidad, incrementando las de investigación, Guillén, 2009a). En cambio, esta época de retorno a principios más clásicos coincide en Francia con un cambio radical en la transparencia de los datos delincuenciales registrados por la policía sin precedentes en el Cono Sur de Europa: la publicación con frecuencia mensual de los datos de la delincuencia casi en tiempo real (con apenas dos o tres semanas de retraso) en la web del organismo encargado de su tratamiento¹⁷⁴,

¹⁷³ Se trata de la fusión de las zonas locales de policía de Lanaken y Maasmechelen con efectos el 1 de enero de 2011.

¹⁷⁴ Vid. <http://www.inhesj.fr/fr/ondrp/les-publications/bulletins-mensuels>

cosa que se corresponde mejor con modelos con más proximidad hacia los ciudadanos que el modelo tradicional francés.

Es resumen, aunque se ha producido un cierto retroceso de la idea de servicio público del modelo comunitario en los últimos años, no se ha acabado de producir un desmantelamiento absoluto de las estructuras y principios de proximidad, aunque sí una disminución de su acento e importancia en países como Francia e Italia, mientras en los países del centro y norte de Europa y en el Canadá (sobre todo en el Quebec) la resistencia de los principios de servicio público parece más clara. Curiosamente en Inglaterra y País de Gales, después de un proceso de consulta a diversos actores institucionales y sociales se ha planteado recientemente la implantación de la policía de barrio (como se ha avanzado en el capítulo sexto de esta obra) como solución al estancamiento del sistema policial (Medina, 2011)¹⁷⁵. Asimismo en Inglaterra y Gales, en un ulterior intento de aproximación a la ciudadanía, se ha procedido a la creación de una nueva autoridad unipersonal, el *Police and Crime Commissioner* como responsable de las diversas organizaciones policiales existentes (excepto en los casos de la Policía Metropolitana de Londres y de la Policía de la City de Londres) que ha de ser elegida por sufragio electoral directo por la población que vive en el territorio en el cual ejercen sus funciones los diversos cuerpos de policía (Newburn, 2012). El día 15 de noviembre de 2012 se llevó a cabo la elección de los primeros *Police and Crime Commissioners*. La participación electoral fue muy baja (un 15,1 % de promedio, la más baja en tiempo de paz para un órgano no municipal¹⁷⁶), hecho que muestra poca motivación por parte del electorado, posiblemente por falta de conocimiento de la nueva figura así como de sus funciones. Habrá que esperar a ver como evoluciona esta nueva autoridad policial, que sustituye a las antiguas y muy criticadas *Police Authorities*, para comprobar si resulta un instrumento útil para facilitar la relación entre la policía y los ciudadanos y favorecer la participación de éstos en la toma de decisiones relativas a la policía. Aunque se pretende que sea una profundización en el modelo policial tradicional del país, devolviendo la

¹⁷⁵ Vid. además *Police Reform. Green Paper. The future of policing*, consultable en <http://www.acpo.police.uk/documents/reports/2008/200803GENPRGP01.pdf>

¹⁷⁶ Vid. *The Electoral Commission* (2013).

responsabilidad sobre la elección de la autoridad en materia de policía a la población, no es necesariamente un elemento esencial para la definición del modelo comunitario. De todas maneras, podría favorecer, dependiendo de hacia donde derive la nueva figura de los *Police and Crime Commissioners*, una mayor implicación de la comunidad en los temas de policía, que, de momento, no se ha producido. De hecho en los casos aún existentes en los Estados Unidos de América en que hay sheriffs elegidos directamente por la población¹⁷⁷, el modelo policial aplicado no se corresponde necesariamente con el comunitario.

En América Latina, a su vez, las reformas con la etiqueta comunitaria han sido también una constante (vid. capítulo quinto), con intensidades y resultados muy diversos (Ungar y Arias, 2012).

Por otra parte, y como consecuencia de la creciente exigencia de justificación legal de las intervenciones policiales, fruto también de las exigencias democráticas hacia la policía, en los últimos años se ha experimentado una intensa producción legislativa dirigida a legitimar intervenciones policiales que habían sido cuestionadas por carecer de base legal clara, o, como mínimo, a clarificar las condiciones y los requisitos que habían de presidir las actuaciones de la policía. Un ejemplo muy paradigmático, por ser el origen del modelo comunitario y por tener un sistema jurídico más basado en grandes principios, costumbres y leyes muy generales que no legislación muy concreta, es el del Reino Unido que en las últimas décadas ha dedicado grandes esfuerzos a regular el marco de las intervenciones policiales (Sanders y Young, 2008). En el año 1984 se aprobó una ley, aún de referencia para la policía, la *Police and Crime Evidence Act*, que pretendía establecer claramente las potestades de que gozaba la policía en la investigación de delitos así como las condiciones en que tenía que probar la culpabilidad de los acusados ante los tribunales. Posteriormente, la *Human Rights Act* de 1998, incorporó el Convenio de Roma para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de 1950 al ordenamiento jurídico inglés, afectando

¹⁷⁷ En el año 2008 había 3.063 oficinas de sheriff en los Estados Unidos (Cox, McCamey y Scaramella, 2014, 11).

considerablemente la actividad policial. Resulta paradigmático, y demostrativo del fundamento de algunas de las críticas formuladas al modelo comunitario en este trabajo, que la policía comunitaria de referencia en Europa no estuviera sometida, a nivel interno, hasta el año 1998 a los mandatos del ya antiguo convenio europeo para la garantía y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Algunos años después, se aprobó nueva legislación regulando poderes específicos de la policía en ámbitos concretos (terrorismo sobre todo) y una más general afectando a la administración de justicia penal en general y que reforma y moderniza lo previsto en la citada ley del año 1984. Se trata de la *Criminal Justice Act* de 2003. En estas décadas también se han aprobado diversas leyes regulando la intervención policial en orden público, que es otro de los ámbitos conflictivos (Sanders y Young, 2008). La exigencia ciudadana de base legal para las intervenciones policiales restrictivas de derechos ha limitado considerablemente la tradicional discrecionalidad de la policía británica en algunos casos o le ha dotado de base legal, ya que, por ejemplo, la *Anti-social Behaviour Act* de 2003 atribuye explícitamente a la policía la capacidad de escoger entre diferentes medidas en determinados supuestos. Precisamente esta ley ha sido también recientemente reformada por la *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act* de 2014, que es una muestra más de la fiebre legislativa en este campo. Esta Ley tiene un amplio ámbito material y significa una nueva reordenación de los poderes de la policía, clarificándolos y ampliándolos.

No ha sido el Reino Unido el único caso de profusión legislativa en materia de policía y seguridad, ya que también, por ejemplo, Francia ha experimentado una actividad vertiginosa, normalmente en un intento de tipificar nuevas infracciones que justifiquen la intervención policial en ámbitos considerados conflictivos. Así, desde el año 1995 (con la Ley 95-73 de 21 de enero, *d'orientation et de programmation relative à la sécurité*) se han sucedido las leyes sobre programación y orientación de la seguridad que han intentado regular tanto los poderes de la policía como el rol de las diversas autoridades intervinientes (por ejemplo, la leyes 2002-1094 de 29 agosto de 2002 *de orientation et de programmation pour la sécurité intérieure*, la 2003-239 de 18 marzo de 2003 *pour la sécurité intérieure* o la 2011-267 de 14 de marzo de

2011 *d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*), que frecuentemente han sido objeto de polémica y recursos ante el Tribunal Constitucional que ha declarado algunos de sus preceptos contrarios a la Norma Suprema¹⁷⁸. En España también se aprobó la entonces polémica Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana (Guillén, 1994 y 2000), que pretendía ampliar las infracciones en materia de seguridad ciudadana así como aumentar las potestades policiales en materia de intervención en espacios públicos y en supuestos de delito flagrante. Ley fue recurrida al Tribunal Constitucional que declaró contrarios a la Constitución algunos de sus preceptos y, por tanto, los anuló¹⁷⁹. En la legislatura iniciada a finales del año 2011 se ha puesto en marcha un proyecto de reforma de esta ley, de nuevo con los mismos propósitos, que ha sufrido diversos dictámenes adversos por parte de órganos jurídicos consultivos (entre los cuales el muy significativo del Consejo General del Poder Judicial, órgano de gobierno de jueces y magistrados) y todavía no ha superado todo el trámite parlamentario (está pendiente de su aprobación por el Senado). El resto de reformas normativas en España han estado dirigidas a la inclusión de nuevas tipologías penales, a endurecer las penas de las ya existentes (las reformas penales han superado la veintena en veinte años) y a introducir infracciones administrativas para las conductas incívicas, éstas últimas normalmente en ordenanzas municipales (Guillén, 2009c; Brotat, 2014).

Esta tendencia en los casos francés y español sólo muestra la presión para legitimar las intervenciones de la policía, de hecho, con frecuencia son una muestra de la voluntad de extender su ámbito de acción y potestades, pero no constituye un cambio significativo para el modelo de estos países, que ya es un modelo en el que, como se ha visto, la ley constituye uno de sus pilares. Lo mismo se podría decir de las reformas legislativas habidas en otros países de Europa continental en estas décadas, que tampoco suponen alteraciones significativas de sus modelos, sino una confirmación de los principios de los mismos. Esta explosión legislativa se ha producido también en Estados Unidos

¹⁷⁸ Véase, como ejemplo, la Décision n° 2011-625 DC de 10 de marzo de 2011 del Tribunal Constitucional en relación a la última de las leyes citadas.

¹⁷⁹ Vid. STC 341/1993, de 18 de noviembre.

sobre todo debido a dos problemáticas muy diferentes: en primer lugar, las altas tasas delictivas de finales de los ochenta y, en segundo, los atentados terroristas del año 2001. Las reformas han ido dirigidas a introducir nuevos tipos penales, exasperar la pena de los ya existentes o en caso de reincidencia (la filosofía del *three strikes and you are out*, Guillén 2000, 104-105) y ampliar las potestades de intervención policial limitadora de derechos en determinados supuestos (muy claro en el caso del terrorismo). Sin embargo, como en Estados Unidos conviven todos los modelos aquí descritos es difícil discernir si esta generosa producción legislativa afecta o no al modelo.

3. Un impulso hacia las macroestructuras y la hiperespecialización.

La creciente movilidad de la población facilita también la movilidad de la delincuencia y la seguridad adquiere tintes internacionales en un carácter nada despreciable. Esto implica que la respuesta policial ha de tener también un ámbito territorial que frecuentemente superará el del Estado (Guillén, 2012). Ya hemos visto en el capítulo primero como los violentos ataques terroristas de los últimos años han favorecido la creación de normas e instrumentos internacionales de cooperación en el marco de la seguridad y la policía, principalmente en el marco de la Unión Europea con unas dimensiones impensables pocos años atrás. La colaboración policial internacional plantea muchas dudas sobre la vigencia del principio de legalidad de la actuación policial (Bowling y Scheptycki, 2012), ya que, con frecuencia, cuando se produce una demanda de colaboración a la policía de otro país, los principios legales que se acaban teniendo en cuenta son los del país al que va dirigida la solicitud y no los del país de origen de la demanda que es donde han tenido lugar los hechos que originan la petición de colaboración. En el ámbito de la Unión Europea tanto la orden europea de detención como la muy reciente

orden europea de investigación han intentado solucionar este problema, las grietas pueden existir, como puso de relieve en su día el Tribunal Constitucional alemán a raíz precisamente de una orden de detención emitida desde España (Guillén, 2009d)¹⁸⁰. Asimismo la colaboración internacional dificulta el ejercicio de los controles habituales de los que es objeto la policía, ya que las actuaciones quedan mucho más difuminadas y frecuentemente fuera del alcance de los ojos del gran público, que difícilmente puede pronunciarse sobre ellas, y, en consecuencia, no puede manifestar su consenso o su disconformidad en el que, por ejemplo, se basa el modelo comunitario (Bowling y Scheptycki, 2012). No hay duda de que se produce un cierto desvanecimiento de la legitimidad en la cooperación policial internacional que habría que reconstruir (Den Boer, Hillebrand y Nolke, 2008).

Tanto la lucha contra el terrorismo como contra la delincuencia organizada requieren de muy altos niveles de especialización. Por ejemplo, las dinámicas de la organización *Al Qaeda* han convertido en obsoleta la inmensa mayoría de la metodología utilizada por la policía para combatir las bandas terroristas clásicas tipo ETA, IRA, las *Brigate Rosse* o la *Baader-Meinhof*. El carácter ínfimo de la estructura estable de la organización y la utilización mayoritaria de ciudadanos afectos que, llevando una vida corriente, con un trabajo y una familia, un buen día se convierten en terroristas suicidas que se inmolan en la misma ejecución de sus actos hace muy difícil la prevención de este tipo de atentados así como la detección de los hipotéticos terroristas (Toboso, 2014). Al no tener una estructura basada en *liberados*, personas que se dedican *profesionalmente*, a tiempo completo, a las actividades terroristas, así como el hecho de que la preservación de su vida no es tenida en cuenta en sus actividades ni en sus confrontaciones con la policía, plantean muchas dificultades de detección y de prevención de sus actos. Requiere un conocimiento muy profundo de las dinámicas de estos grupos además del manejo de una gran cantidad de información y múltiples contactos. La lucha contra la delincuencia organizada demanda también una gran cantidad de recursos y conocimientos muy especializados. Por ejemplo, para llevar a cabo

¹⁸⁰ Vid. la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 18 de julio de 2005 (caso Darkazanli, BVerfG, 2 BvR 2236/04).

la investigación y conseguir la posterior condena en delitos de blanqueo de dinero, una tipología directamente ligada a la delincuencia organizada, se necesitan conocimientos del funcionamiento de las organizaciones criminales y de la empresa en general, de contabilidad y de economía, entre otros.

Por otra parte, la facilidad con que la población puede desplazarse ha facilitado que las grandes concentraciones de personas sean un hecho bastante habitual, bien sea por motivos políticos (por ejemplo, para reivindicar posicionamientos concretos ante acontecimientos de gran relevancia política, como las cumbres económicas europeas y mundiales) o bien a causa de acontecimientos deportivos o culturales (conciertos o festivales masivos). La seguridad en estos eventos exige grandes cantidades de recursos humanos así como tácticas de actuación que normalmente no poseen los policías generalistas, los que llevan a cabo funciones de patrulla de seguridad ciudadana.

Asimismo, la aparición del perfiles criminales complejos (asesinos en serie, por ejemplo) requieren de conocimientos, técnicas y estrategias que no pueden formar parte de las capacidades de todos los miembro de las organizaciones policiales (el coste de su formación sería inasumible).

Todas estas circunstancias requieren macroestructuras muy especializadas que tanto por su coste como para su correcta utilización no pueden ubicarse en espacios pequeños, en unidades locales de pequeñas dimensiones. La respuesta a estas problemáticas obliga a centralizar y especializar los servicios, características propias del modelo profesional. La razón es evidente, tanto el coste de su organización como las características de su trabajo requieren la colaboración con unidades de todo el territorio y con otros servicios especializados de la organización cosa que sólo se puede conseguir desde los servicios centrales de la organización. Asimismo la frecuencia con que los servicios de los superespecialistas serán requeridos en ámbitos territoriales pequeños y concretos será escasa, con lo que ubicar en ellos estos servicios sería un error organizativo, un uso poco eficiente de los recursos. En muchos casos, las organizaciones pequeñas no podrán

permitírseles y tendrán que recurrir a compartir esfuerzos con otras organizaciones o simplemente a recabar su apoyo en el caso de tener que hacer frente a una problemática que escape a sus posibilidades de acción. En la práctica esto se puede traducir en la fusión o unificación de cuerpos de policía o en la creación de unidades especializadas con ámbitos competenciales territorialmente amplios que ofrezcan sus servicios a las diversas organizaciones policiales que prestan sus servicios en su territorio. En los últimos años hemos tenido ejemplos importantes en esta dirección.

El Reino Unido ha seguido un proceso de centralización muy palpable (Newburn, 2008), pasando, a partir de las reformas iniciadas en el año 1964, de algo más de cien cuerpos de policía a los 45 actuales (Newburn, 2007, Mawby y Wright, 2008), después de la unificación de los ocho cuerpos policiales escoceses en uno sólo aprobada en el año 2012. El *Home Office* (Ministerio del Interior) ha ido adquiriendo un papel mucho más relevante del que históricamente había tenido (y eso que nunca había sido irrelevante). En primer lugar, hace ya años que financia más del 50% del presupuesto de las organizaciones policiales, circunstancia que le atribuye un poder creciente sobre ellas que utiliza sin complejos, estableciendo procedimientos uniformes de selección y formación así como objetivos estratégicos globales (King, 2000). En la misma dirección han ido apareciendo unidades policiales supralocales, el proceso es muy evidente en el ámbito de la investigación de delitos, con la creación de los *Regional and National Crime Squads*, y de los servicios de inteligencia, con la creación del *National Crime Intelligence Service (NCIS)* en el año 1992 como único servicio de inteligencia, civil e independiente de la policía. La investigación criminal y la inteligencia acabaran fusionándose como se verá enseguida. Un primer paso fue, como se ha citado en el capítulo sexto, la adopción de la metodología *intelligence-led policing* para la investigación de delitos a la hora de diseñar su *National Intelligence Model* (Newburn, 2007; Tilley, 2008), que fue implantado a nivel nacional, circunstancia que significó la introducción de parámetros tradicionalmente propios del modelo profesional en un marco normalmente muy centrado en la relación con el público y las funciones generales de policía. A nivel de lucha contra los seguidores violentos de los equipos de fútbol (*hooliganismo*) los en otra época frecuentes incidentes

de orden público producidos con ocasión de encuentros de fútbol que culminaron con el citado desastre del estadio de Hillsborough (vid. capítulo quinto), aconsejaron la creación de una unidad nacional para intervenir en encuentros de alto riesgo. Se puso en evidencia que la complejidad y las dimensiones de los incidentes escapaban tanto de la capacidad de los agentes generalistas como de los pequeños y medianos cuerpos de policía. En esta misma dirección se creó el 2 de junio de 2003 el *Joint Terrorism Analysis Centre* con el fin de coordinar y centralizar toda la información relativa al terrorismo en el Reino Unido y convertirlo en inteligencia. Este grupo integraba miembros de once agencias diferentes, entre las que encontramos el MI5¹⁸¹ (Ministerio de Defensa), MI6/SIS¹⁸² (Ministerio de Asuntos Exteriores), NCIS, el *Her Majesty Customs and Excise* (Aduanas), miembros de cuerpos policiales y el Ministerio de Salud. Posteriormente, siguiendo la misma tendencia, se puso en marcha en el año 2006 la *Serious Organised Crime Agency* (SOCA), con la finalidad de hacer frente, en todo el territorio del Reino Unido, a la delincuencia organizada especialmente compleja y cualificada, cosa que significó un salto cualitativo más en el camino de la centralización y la alta especialización (integró al NCIS y vino a significar una especie de FBI a la inglesa). Más recientemente (octubre de 2013) la SOCA ha sido sustituida por la *National Crime Agency*, que ha venido a consolidar el proceso de centralización en materia de investigación criminal.

Este proceso es muy significativo. Hay que tener en cuenta que en el Reino Unido la policía ha sido tradicionalmente local (con excepción de Irlanda del Norte), pero no como una situación de hecho, sino como un principio político muy valorado por la población, ya que la enraizaba en el territorio, la hacía más controlable por la población y la alejaba de la influencia gubernamental, aspectos fundamentales para su modelo de policía de servicio público. Pero, además, el *Home Office* hace ya algunos años que está trabajando con proyectos de reducción del número de servicios policiales (Newburn, 2008), proyectos que en algunos casos han llegado a plantear la reducción de los servicios policiales en Inglaterra y País de Gales de 43 a 10 (e

¹⁸¹ *Military Intelligence, Section 5.*

¹⁸² MI6 significa *Military Intelligence, Section 6* y SIS *Secret Intelligence Service.*

incluso menos, según Jar, 2000). La existencia de estas propuestas ha sido confirmada siempre a nivel verbal, nunca formalmente. Hasta ahora ningún gobierno ha propuesto en tiempo y forma una reducción de organizaciones policiales de esta envergadura por un cierto temor al terremoto político que podría significar, ya que sectores importantes de la población continúan sintiéndose muy ligados a la idea de unos servicios de policía de carácter local, incluso la Cámara Alta se ha manifestado en contra de este tipo de reformas (Journès, 2003).

En la República Federal Alemana se ha experimentado un cierto crecimiento de la importancia y de las dimensiones de la *Bundeskriminalamt* (BKA), la Oficina Federal de Investigación Criminal. Se trata de una organización que se dedica a la investigación de delitos, que depende del Gobierno Federal y que lleva a cabo funciones de apoyo a los *Länder* y de centralización de la información criminal, además de la representación internacional de la policía alemana (Fuentes, 2002; Guillén, 2012; Jar, 2000). Además, en el año 2005 se constituyó la *Bundespolizei* (Policía Federal), a partir de los restos de algunos cuerpos policiales preexistentes, como la policía de fronteras y del transporte, con funciones de policía de los medios de transporte, de los aeropuertos, puertos y fronteras y un grupo especializado en orden público (GSG9). Es cierto, sin embargo, que la competencia básica sobre policía continúa estando en manos de los *Länder*, las autoridades de los cuales tienen incluso capacidad de incidir en la formación de la voluntad alemana ante las instituciones europeas (Fuentes, 2002). No hay proyectos de cambio en estos aspectos, ya que, al estar la competencia básica de los *Länder* en materia de policía prevista constitucionalmente, cualquier reagrupación de organizaciones policiales muy probablemente requeriría una reforma de la Constitución. Sin embargo, sí que se han diseñado mecanismos que faciliten que las diversas policía de los *Länder* puedan hacer frente a situaciones que excedan sus posibilidades. Por ejemplo, en casos de acontecimientos o incidentes que desborden su capacidad de respuesta (cumbres europeas o mundiales, visitas de personalidades políticas relevantes y sensibles a efectos de seguridad, como, por ejemplo, del Presidente de los Estados Unidos, el transporte de residuos nucleares, Oltersdorf, 2008) se recurre a la colaboración

de las policías de otros *Länder* bajo parámetros establecidos en las conferencias de ministros del interior que tienen lugar regularmente, que incluyen compensaciones económicas si es necesario. Los efectivos que acuden en ayuda de la policía del territorio en que tiene lugar el evento se ponen a las órdenes de los responsables policiales del lugar y se incorporan en el dispositivo como si fueran miembros de la misma organización. Es relevante este mecanismo, como otros existentes en el ámbito de la investigación criminal, porque pone de manifiesto como la realidad ha obligado a construir instrumentos de colaboración no previstos constitucionalmente y que van en el mismo sentido que algunas de las reformas vistas en el Reino Unido aunque sin crear nuevas estructuras suprarregionales (más allá de la ya citada *Bundespolizei*), pero unificando tanto la formación como las tácticas y técnicas operativas para posibilitar una acción coordinada.

En los Países Bajos, después de sucesivos procesos de reforma que han ido centralizando algunos servicios (inteligencia e investigación)¹⁸³ en los últimos años se ha llevado a cabo una reforma que prácticamente significa la creación de una única policía con todas las consecuencias, aunque subsistan algunas regiones policiales a nivel de organización administrativa, pero con menos autonomía que las regiones anteriores¹⁸⁴. De todas maneras, esta reforma no significa que la policía de este país haya renunciado a la proximidad, ya que sigue manteniendo unidades de policía de barrio con el objetivo de interactuar con los vecinos a fin de conocer sus inquietudes en materia de seguridad y, además, en sus documentos estratégicos la policía continúa incluyendo entre sus parámetros de referencia la comunidad¹⁸⁵. La última reforma es una constatación de que a nivel organizacional, de estructura, las autoridades policiales del país han considerado que están en mejores condiciones de hacer frente a los retos de la seguridad con estructuras territoriales más amplias, coordinadas y tecnificadas.

¹⁸³ Vid. Den Boer (2004).

¹⁸⁴ Vid. <http://www.government.nl/issues/police/organisation-of-the-dutch-police>

¹⁸⁵ Vid. Project Group Vision on Policing (2006).

Uno de los fundamentos que ha impulsado muchas de estas reformas ha sido la necesidad de homogeneizar las estructuras organizativas de cara a hacerlas más ágiles a la hora de colaborar a nivel internacional (Bowling y Sheptyki, 2012). La creciente frecuencia con que esta colaboración tiene lugar obliga a las organizaciones policiales a tener núcleos, unidades de la organización, que sean capaces de movilizarla para responder a la demanda de colaboración de que se trate. En sentido inverso, la organización ha de disponer de procedimientos y de mecanismos ágiles que permitan, cuando sea necesario, articular una demanda de colaboración a la policía de otro país o a una organización internacional. Como la mayoría de los supuestos de colaboración se centran en la transmisión de información o en llevar a cabo alguna actividad de investigación (como ha regulado recientemente la directiva europea 2014/41/CE de 13 de abril, citada en el capítulo primero), los servicios de información y de inteligencia tendrán que ser únicos o, como mínimo, poder ser gestionados de manera centralizada. De hecho, la puesta en marcha de Europol en los años noventa del siglo pasado exigió la creación de unidades policiales estatales que gestionaran la totalidad de la información policial del país, motivo por el cual fue creado, entre otros, el NCIS en el Reino Unido, que se acaba de citar unas líneas más arriba, ya que previamente las policías del país no disponían de un servicio de información centralizado y unitario. La reforma del año 1994 en los Países Bajos también significó la creación de una unidad central del mismo tipo (actualmente denominada, después de la última reforma, Servicio Nacional de Inteligencia Policial –*Dienst IPOL*-) y Suecia creó la Unidad Nacional de Inteligencia Criminal un año antes (Bowling y Sheptycki, 2012). Hay que tener en cuenta que para que la cooperación internacional pueda llevarse a cabo, además de existir estas unidades a nivel de cada estado que sirvan de referente y agilicen el proceso, es necesario que se produzca una homogeneización, aunque sea mínima, de los procedimientos de tratamiento y recogida de la información por parte de todas las organizaciones policiales que participan en las redes de comunicación internacional. De hecho, en los casos que implican la construcción de bases de datos comunes, como es el caso de los acuerdos de Schengen¹⁸⁶, los criterios de registro y de uso de

¹⁸⁶ Actualmente ya funciona la segunda versión del Sistema de Información de Schengen (SIS II), después de múltiples críticas por el retraso en su puesta en funcionamiento. Todos los

la información han de ser unificados, los mismos para todos los usuarios. Esta homogeneización de los procedimientos relativos a la gestión de la información obliga a llevar a cabo algunos ajustes en la manera de actuar de las diversas organizaciones para que la información se elabore de manera que sea útil para la cooperación internacional. Si se tiene en cuenta que, además, existen supuestos, muy modestos y limitados todavía¹⁸⁷, en que se pueden crear grupos de trabajo y de intervención que integren policías de diversos países (de la Unión Europea), el buen funcionamiento de estos grupos necesitará que los procedimientos de las diversas organizaciones de origen no difieran en demasía, o, al menos, sean compatibles para permitir que las personas que los usan puedan trabajar conjuntamente de manera coordinada. Es decir, en aras de la eficacia de la cooperación internacional, los procedimientos de trabajo de las organizaciones policiales implicadas tendrán que aproximarse, factor que constituirá un impulso a una cierta homogeneización, que puede afectar a la diferencia entre modelos, haciéndolos más similares en la medida en que los procedimientos acaben afectando a los valores de los mismos.

Como se puede ver, todos los países han puesto en marcha reformas que potencian elementos de los diversos modelos explicados, al tiempo que hacen entrar en crisis otros de sus postulados. Así, en primer lugar, las reformas son puestas en marcha desde el poder político, para evitar que las detectadas insuficiencias del sistema acaben haciendo perder la confianza del público y afecten a la seguridad. Algunas de las reformas han pretendido mantener el principio de legalidad en materia de intervenciones policiales dando cobijo legal a actuaciones que previamente la tenían únicamente de manera dudosa o imprecisa. Pero la profusa legislación ha sido utilizada frecuentemente para aumentar las potestades de la policía e incrementar las infracciones y la dureza

países que participan en el sistema han de tener una oficina de referencia SIRENE (*Supplementary Information Request at the National Entry*) y trabajar con parámetros comunes. Vid. Decisión de ejecución de la Comisión de 26 de febrero de 2013, relativa al manual SIRENE y otras medidas de ejecución para el Sistema de Información Schengen de Segunda Generación (SIS II) [notificada con el número c (2013) 1043] (DOUE de 14 de marzo de 2013).

¹⁸⁷ Vid. Decisión Marco 2002/465/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002. En España la Ley 11/2003, de 21 de mayo., ha regulado la actuación de los equipos conjuntos de investigación en las que toman parte miembros de organizaciones policiales de dos o más estados miembros de la Unión Europea, cuando participen la autoridad competente española o las actividades se lleven a cabo en territorio español.

de las sanciones. Las exigencias del público de intervenir en materias policiales han obligado a introducir elementos propios del modelo comunitario o de servicio público en países de tradición del modelo gubernativo, mientras que la creciente complejidad de la seguridad así como la dimensión de muchas de sus problemáticas han obligado a profesionalizar los modelos comunitarios. Esto ha aproximado sin duda a todos los sistemas policiales existentes, que se parecen ahora más de lo que lo hacían previamente. Precisamente el reto actual de los sistemas policiales es ser capaces de integrar estas dos necesidades, la proximidad que afronte los problemas locales y específicos que dificultan la vida cotidiana de los ciudadanos y la especialización que pueda hacer frente a los retos más complejos de la delincuencia y la seguridad. Llevar a cabo esto desde una misma organización no es una tarea fácil, ya que los perfiles profesionales que han de afrontar las diversas situaciones son muy diversos y la cooperación entre ellos no ha de darse por supuesta, sino que hay que establecer los instrumentos organizacionales adecuados para que el patrullero generalista que está en contacto con los problemas del barrio pueda trabajar conjuntamente con el especialista en delincuencia organizada que hace años que no usa el uniforme, que probablemente haya estudiado alguna licenciatura sobre alguna materia relacionada con su trabajo y que lleva a cabo funciones altamente tecnificadas. El primero necesita del segundo, ya que es posible que en su zona de trabajo intervenga algún grupo organizado al que los recursos locales no pueden hacer frente. El segundo necesita el primero porque la delincuencia organizada actúa en territorios concretos, en los que aquellos que tienen más información son los agentes que trabajan diariamente en ellos y están en contacto con la realidad. La sociedad los necesita a los dos, trabajando de manera coordinada. En este sentido, resulta paradigmática la reforma del sistema belga de policía porque abiertamente intenta afrontar los dos retos en su estructura organizativa:

- a) Las 195 zonas de policía muy dirigidas, al menos formalmente, a afrontar los problemas cotidianos de seguridad ciudadana, con consejos policiales de zona en los que las autoridades locales, y eventualmente las mismas organizaciones ciudadanas tienen la oportunidad de hacer llegar las

necesidades de seguridad concretas a la policía, que tendrá que articular respuestas adecuadas y responder posteriormente por su actuación.

- b) Una unidad federal que ha de servir para afrontar los temas que necesitan de una mayor especialización o infraestructura.

Al margen de lo eficazmente que esté funcionado esta reforma, ya que no han faltado las voces críticas en relación a su implantación práctica (Van Oustrive, 2005; Smeets y Tange, 2009), la reforma, igual que, de manera más moderada, llevaba a cabo en su día en los Países Bajos del año 1994 (cuyo éxito viene a cuestionar la citada nueva y reciente reforma), capta perfectamente los dos niveles (proximidad y alta especialización) que las organizaciones policiales necesitan para hacer frente a la nueva realidad de la seguridad en un mundo globalizado y complejo pero con problemas locales y concretos que los ciudadanos quieren ver atendidos. Se trata de articular organizaciones policiales que puedan hacer frente a lo que algunos han calificado como la nueva realidad *glocal* (Valentín, 2008, 193). No es una tarea fácil articular organizaciones que afronten los retos que presentan estos dos niveles, ya que los perfiles profesionales que requieren son muy diferentes, incluso se podría llegar a decir desde un punto de vista de la sociología del trabajo que se trata de profesiones diferentes con perspectivas muy diferentes de la policía y de la seguridad.

En todo caso, la requerida profesionalidad (especialización) que hoy requiere el trabajo policial tendrá que tener muy presente, como señala Richards (2003), en su comentario al Código Europeo de Ética de la Policía, el valor social de su trabajo, es decir que la profesionalidad policial, imprescindible en nuestros tiempos, tiene sentido en tanto que está orientada a la producción de un servicio a la sociedad.

4. La incorporación de las organizaciones policiales a la nueva realidad tecnológica y de la comunicación.

H

La pasión por la tecnología es una característica muy acusada del modelo profesional en sus distintas versiones. Se intenta argumentar que la tecnología es una cuestión técnica, profesional, que no afecta los planteamientos, los modelos de policía y de seguridad. Sería, sin embargo, muy simplista concluir que la revolución tecnológica, que ha adquirido unas dimensiones desconocidas en las últimas décadas, significará únicamente un mayor acento profesional en la policía. Dicho de otra manera, que todos los modelos policiales tenderán mucho más a adoptar los principios del modelo profesional, debido al hecho de que la necesidad de incorporar las nuevas tecnologías favorecerá la especialización, el distanciamiento del público y las otras características que se han descrito como propias del modelo profesional. Obviamente es cierto que el uso de técnicas de identificación de ADN, sistemas de información geográfica (GIS), la utilización de drones para llevar a cabo vigilancia desde las alturas, el uso de determinadas armas letales y no letales, o el procesamiento de información en las modernas y complejas bases de datos requiere unos conocimientos y unas habilidades que no son de dominio mayoritario, no ya entre la población general, sino incluso entre los miembros de las organizaciones policiales. Es decir, sí, la revolución tecnológica implicará necesariamente un incremento en la especialización en la policía, característica que se ha vinculado fundamentalmente al modelo profesional. Ahora bien, la influencia de la actual revolución tecnológica no constituye una cuestión puramente técnica, no va a ser un elemento neutral que no va a influenciar la gestión de la seguridad (Froment, 2002), sino que va a afectar (ya lo está haciendo) a las dinámicas organizacionales de la policía así como a su relación con el público. Ya se ha visto como un sistema de procesamiento de los registros policiales sobre delincuencia (el citado COMPSTAT) facilitó cambios organizativos significativos en la policía de Nueva York, puesto que fue un instrumento que permitió cambiar sus pautas de funcionamiento, de gestión, así como las intervenciones, que tenían lugar en función de las dinámicas generadas por el sistema. Por otra parte, las redes sociales como Twitter,

Facebook o similares, al generalizarse su uso entre la población, van a forzar a todos los cuerpos policiales con independencia del modelo que sigan a tener una presencia en ellos y utilizarlos para comunicarse con la ciudadanía. No resultaría riguroso, pues, relacionar únicamente este campo con el modelo profesional, porque afecta a la policía, a todas las organizaciones policiales, igual que lo hicieron en su día el teléfono, la radio, el desarrollo de la lofoscopia (papiloscopia en América Latina) o los vehículos a motor. En consecuencia, es interesante hacer algunas reflexiones en relación a la incidencia que las nuevas tecnologías pueden (o tendrían que) tener en las organizaciones policiales, precisamente para evitar que se considere como una cuestión técnica, de profesionalización, teniendo en cuenta que los profesionales de la policía, en general, acostumbran a sentirse seducidos por las novedades tecnológicas con mucha facilidad.

En primer lugar, hay que tener muy presente que las nuevas tecnologías no solucionarán todos los problemas de la policía. Es cierto que pueden ayudar, que hay que tenerlas en cuenta (sería una irresponsabilidad no hacerlo). Sin embargo, es necesario constatar que las nuevas tecnologías no pueden llevar a cabo todas las tareas que actualmente desempeñan los patrulleros sobre el terreno. Es decir, no se pueden sustituir policías por ordenadores o videocámaras. Por ejemplo, la filmación masiva de todo aquello que sucede en determinados espacios públicos no tiene demasiado sentido ni utilidad, por mucho que se trate de un sistema *smart*, inteligente, si nadie la visualiza, la interpreta y toma las decisiones operativas necesarias. Además, en todo caso, habrá que evaluar los resultados de los diversos instrumentos tecnológicos para decidir su uso o la continuación del mismo, no se puede recurrir a ellos presumiendo que necesariamente son útiles para la ejecución de las tareas policiales. Así, por ejemplo, como ya se ha visto en el capítulo segundo, la investigación sobre la eficacia de los sistemas de videovigilancia ha mostrado muchas limitaciones en su eficacia, centrándola en problemáticas y delitos o infracciones concretas. Sería aconsejable profundizar en el conocimiento empírico de los efectos de la videovigilancia en los diversos supuestos y contextos en que se utiliza, para reservar su uso a los casos en que se prueba eficiente.

En segundo lugar, el uso de nuevas tecnologías en ciertos ámbitos de la actividad policial puede limitar derechos y en la medida en que lo haga, ha de ser objeto de las mismas cautelas y garantías que los instrumentos utilizados previamente (Guillén, 2006a; 2014b). Por ejemplo, por muy útil que sea la instalación de un aparato GPS para el seguimiento de vehículos conducidos por personas que presuntamente pueden haber cometido actos delictivos o hay indicios claros de que están a punto de cometerlos, no se puede instalar a la más mínima sospecha. Será razonable respetar los mismos requisitos, en términos de necesidad, adecuación e imposibilidad de obtener un resultado similar con otros mecanismos menos intrusivos, que se aplican, por ejemplo, a las interceptaciones telefónicas. En la misma dirección, por mucho que el uso de las pistolas *Taser* sea preferible al uso de fuego real para reducir a infractores o delincuentes, no se puede utilizar de manera indiscriminada, ya que se trata de un uso de la fuerza, que ha de estar justificado por las circunstancias y, además, puede causar daños a la persona que recibe las descargas eléctricas provenientes de sus disparos, como demuestran numerosos estudios al respecto (Vilke y Chan, 2007; Downs, 2007; White y Ready, 2010; Alpert et al., 2011). En el mismo sentido, la policía ha de resistir la inmensa tentación de usar desmesuradamente las cantidades ingentes de información que las nuevas tecnologías le pueden proporcionar. Las posibilidades de acceder a bases de datos y de cruzarlas le pueden facilitar información muy detallada sobre múltiples aspectos privados de los ciudadanos, cuya consulta y utilización sólo se ha de llevar a cabo cuando se den las circunstancias que así lo justifiquen. Existe un alto riesgo de banalización de la información relativa a cuestiones o actividades de los ciudadanos que comportaría un serio riesgo para la privacidad de éstos. Como señala Froment (2002), el uso de las nuevas tecnologías en los ámbitos policial y penal provocan tanto una confusión entre los ámbitos privados y públicos como una extensión del ámbito de intervención y de control de los agentes del sistema de justicia penal. Este evidente aumento de los ámbitos de control de la policía sobre las actividades de los ciudadanos, que significa una intrusión en los ámbitos de libertad de éstos, tiene que ir necesariamente acompañado de los requisitos y las garantías establecidas por el constitucionalismo para las intervenciones públicas limitativas de derechos.

La tecnología puede tener también otra función: ser un instrumento de control de las actuaciones policiales. El uso de videocámaras incorporadas al uniforme o equipamiento policiales se ha sugerido y promovido como un elemento de control, ya que las actuaciones policiales quedan registradas y pueden ser objeto de supervisión posteriormente. En los últimos tiempos ha sido una cuestión que ha estado sobre la mesa, ha sido muy debatida y empieza a ser adoptada en algunos ámbitos policiales. Los ejemplos de la actualidad del tema son diversos. Así, en el año 2013 un juez de la ciudad de Nueva York, en el marco de un proceso que cuestionaba las prácticas policiales de controles sobre ciudadanos en los espacios públicos, se pronunció a favor de que la policía de la ciudad incorporara cámaras para controlar las actuaciones de sus agentes¹⁸⁸, propuesta que también vio la luz en el Parlamento Inglés en una comisión de investigación sobre actuaciones policiales. Hay investigaciones que apuntan a que la filmación de las intervenciones policiales inhibe los comportamientos violentos de los efectivos policiales. Diversos estudios han constatado que en los patrullas a cuyos miembros se les han incorporado videocámaras en el equipamiento policial se han reducido como mínimo a la mitad los casos de violencia policial en relación a las que en el mismo período han trabajado sin cámaras (Feltz, 2014a, 13; Miller, Toliver y Police Executive Research Forum, 2014, 5)¹⁸⁹. En España, como se ha mencionado en el capítulo tercero, tanto el Cuerpo Nacional de Policía como la *Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra* han anunciado la incorporación de cámaras en el equipamiento de los policías en dispositivos de orden público. En este caso parece que la finalidad no es únicamente el control de la actuación policial sino también el de la obtención de evidencias de las infracciones de los participantes en incidentes de orden público.

También se ha argumentado que las videocámaras pueden servir para proteger la integridad de los propios agentes, ya que el conocimiento por parte de los ciudadanos que interaccionan con la policía de que los agentes llevan

¹⁸⁸ Vid. <http://spectrum.ieee.org/tech-talk/consumer-electronics/audiovideo/judge-orders-new-york-city-police-to-wear-cameras> (29-3-2014).

¹⁸⁹ Se puede consultar el documento en <http://www.policefoundation.org/sites/pftest1.drupalgardens.com/files/201303/The%20Effect%20of%20Body-Worn%20Cameras%20ons%20Police%20Use-of-Force.pdf>

cámaras incorporadas en el uniforme les podría hacer desistir de conductas agresivas contra ellos al saber que quedaría evidencia de ellas y que podrían ser perseguidas y sancionadas con posterioridad. Les pueden incluso proteger de falsas acusaciones, como hemos visto en el capítulo tercero.

Finalmente, las organizaciones policiales tendrían que entender que las nuevas tecnologías, fundamentalmente las de la información y la comunicación, constituyen una oportunidad única a nivel interno y externo para llevar a cabo de una manera más satisfactoria sus funciones. En primer lugar, a nivel interno, las nuevas tecnologías pueden agilizar el acceso y la transmisión de información de manera que el conocimiento y las respuestas a las incidencias puedan ser prácticamente inmediatos. Numerosos actos de supervisión que previamente requerían reuniones largas y tediosas se pueden llevar a cabo de manera mucho más simple, mucha repetición de informes se puede eliminar. Es decir, una buena utilización de las nuevas tecnologías podría favorecer una mitigación de los niveles jerárquicos permitiendo avanzar a las organizaciones policiales hacia estructuras más planas y menos burocráticas. En relación con el ámbito externo, como se ha citado al hablar de la policía comunitaria pero perfectamente aplicable a cualquier otro modelo, los nuevos canales de comunicación, las nuevas redes sociales constituyen una gran oportunidad para aproximar la policía a los ciudadanos, para estar en contacto más directo y frecuente con ellos.

5. La diversificación de los actores de policía para hacer frente a la demanda creciente.

El incremento de la demanda de seguridad dirigida a los cuerpos de policía en las últimas décadas del siglo pasado desbordó de manera clara su capacidad de actuación. Las limitaciones de crecimiento de los servicios policiales

primero, y la congelación e incluso la reducción de sus plantillas a causa de la recesión económica después agravaron el problema. Para intentar dar respuesta a esta demanda se articularon algunas alternativas que normalmente significaron una diversificación de los actores de la seguridad. Por eso algunos han calificado al nuevo escenario como de *plural policing* (Jones y Newburn, 2006). Veamos, de manera sucinta, cuáles han sido los principales mecanismos establecidos para satisfacer la demanda de seguridad.

La fusión de servicios policiales y la centralización de sus servicios más especializados ha sido un escenario habitual en muchas organizaciones policiales. Como se ha explicado en el capítulo segundo, la fusión de los preexistentes ocho cuerpos de policía en Escocia tiene como fundamento explícito básico una reducción de los gastos y una mejora de los servicios a la ciudadanía. Las reformas en sentido centralizador de la policía de los Países Bajos y de Baden-Württemberg igualmente se basan en la necesidad de conseguir una mayor eficiencia en el uso de los recursos, ya que con la centralización se evita la reiteración y duplicación de servicios especializados, que no son utilizados con demasiada frecuencia en todas las regiones o distritos. Además, se argumenta que se conseguirá una mejora de la coordinación y de los flujos de información que aumentarán las capacidades de la organización para hacer frente a la demanda de los ciudadanos.

Han emergido categorías y puestos de trabajo de segundo nivel en los cuerpos policiales. Estamos hablando de unidades que, aunque llevan uniforme y son vistos como policías por el público, no tienen las mismas potestades que la policía, ni tampoco la misma formación y estatus profesional. Se dedican a actividades muy visibles en los espacios públicos, centradas en el contacto con los ciudadanos y la intervención en ámbitos relacionados con el civismo y pequeños incidentes de seguridad, requiriendo la presencia de policías *ordinarios* para afrontar problemas de mayor envergadura. El ejemplo más claro son los *Police Community Support Officers del Reino Unido*¹⁹⁰. Se trata de policías que tienen sus potestades muy limitadas: emitir denuncias por

¹⁹⁰ Introducidos por la *Police Reform Act* del año 2002 (Vid. <http://www.policemunitysupportofficer.com/welcome.html>).

conductas desordenadas, pedir el nombre y la dirección de personas que llevan a cabo conductas antisociales, parar vehículos, dirigir el tráfico y ordenar la retirada de vehículos, pero no pueden, por ejemplo, detener a un ciudadano. Los requisitos de selección, formación y salario son inferiores a los de los policías ordinarios. Sus funciones se centran en facilitar una presencia visible de policía, combatir las conductas antisociales leves y dar seguridad al público (Crawford, 2008). Al principio tenían el carácter de refuerzo coyuntural y se los contrataba por períodos de seis años, En estos momentos la tendencia apunta a convertirlos en personal ordinario de los cuerpos de policía ingleses al lado de los policías ordinarios. En los Países Bajos también existe una figura similar, los guardianes de la ciudad, aunque últimamente han pasado a depender de los municipios (Van Steden y Huberts, 2006; Crawford, 2008). Los *Adjoints de Sécurité* en la *Police Nationale* francesa también responderían al mismo perfil, con la salvedad que, además, constituyen una manera privilegiada de acceder en concursos restringidos a los *gardians de la paix* (policías nacionales ordinarios de base). En la misma dirección, una reforma de la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad¹⁹¹, permitió en España que los municipios crearan cuerpos de funcionarios dedicados únicamente a ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano. Los miembros de estos cuerpos, no se integran formalmente en los cuerpos de policía local, aunque tienen la condición de agentes de la autoridad y están subordinados a los miembros de la policía local de municipio¹⁹². La policía local de la ciudad de Madrid creó un cuerpo de este tipo para llevar a cabo las funciones de policía de tráfico propias del cuerpo.

En otros casos, lo que han hecho algunos municipios, con ayuda financiera de instancias superiores o sin ella, es crear cuerpos auxiliares, que no forman parte de la policía, pero que llevan a cabo funciones que tienen que ver con el trabajo policial. Es el caso de los agentes cívicos o de los mediadores, que pueden llegar a tener un uniforme similar al de la policía, pero que no pertenecen a ella ni tienen sus potestades, aunque trabajan bajo su dirección y supervisión. En Francia ya en el año 2000 se cifraban en casi

¹⁹¹ Vid. Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre.

¹⁹² Vid. actual art. 53.3 de la ley.

35.000 (Waller y Sansfaçon, 2000). En España encontramos ejemplos en numerosos municipios como los de Girona, Cerdanyola del Vallés o L'Hospitalet del Llobregat. En Inglaterra encontramos equipos que se dedican a hacer frente a comportamientos antisociales, vigilantes de barrio y de parques y oficiales de salud medioambiental, entre otros (Crawford, 2008).

En algunos países, en los últimos años se han recuperado o intensificado las figuras similares al voluntariado civil. Es decir, ciudadanos *normales* que colaboran con la policía, recibiendo algún tipo de formación y poniendo a disposición de la policía un número de horas determinado. No acostumbran a tener una remuneración en sentido estricto, sino alguna compensación económica por los gastos de que puedan ser objeto. Pueden llevar algún tipo de uniforme o algún distintivo que los identifica como policías voluntarios. Llevan a cabo tareas de apoyo a los servicios básicos de policía, normalmente hacen servicios de patrulla y de contacto con la ciudadanía. El modelo más clásico y relacionado con el modelo comunitario, como se ha citado en el capítulo quinto, es el *Special Constabulary* inglés, establecido en su versión moderna por la Ley de Policía de 1964¹⁹³, que fue siempre bastante popular. De hecho, el Home Office tenía previsto que alcanzaran los 30.000 efectivos en el año 2010. Sin embargo ya hay voces (Jones y Newburn, 2005, Crawford, 2008) que apunta a un descenso en la predisposición popular a colaborar con la policía como agentes voluntarios. En Alemania sí que han crecido en los últimos años, aunque en números mucho más modestos, las unidades de policías voluntarios. Así las encontramos en Baviera, Hessen, Saxònia y Baden Württemberg. En Francia, tanto la *Police Nationale* como la *Gendarmerie* disponen de una reserva ciudadana (compuesta por ciudadanos no policías) y otra de tipo profesional (integrada por policías y gendarmes jubilados). Incluso en los Países Bajos encontramos también la figura de los voluntarios de la policía, aunque en un número pequeño (alrededor de un millar). Excepto en los casos de los *Special Constables*¹⁹⁴ en el Reino Unido y las unidades de reserva

¹⁹³ Aunque ya habían sido establecidos originariamente por la *Special Constables Act* de 1831. (Vid. <http://www.policesspecials.com>).

¹⁹⁴ Los policías voluntarios ingleses tienen plenos poderes como policías no sólo en el ámbito territorial del cuerpo policial en el que prestan servicios sino en toda Inglaterra y País de Gales, a partir de una reforma legal del año 2007.

de profesionales en Francia, los policías voluntarios no tienen los poderes especiales propios de la policía y llevan a cabo tareas de patrulla y contacto con los ciudadanos en los espacios públicos. En todo caso, contribuyen a aumentar la visibilidad de la policía, al tiempo que significan una cierta vuelta a los orígenes en los que la policía convivía con instituciones como la milicia y los somatenes como se ha visto en el capítulo primero.

La seguridad privada ha experimentado una presencia creciente en ámbitos en que previamente únicamente intervenía la policía pública. Se trata de un proceso que se inició sustituyendo la policía por seguridad privada en la vigilancia de los edificios públicos pero que se ha ido extendiendo a otras áreas tradicionalmente atribuidas a la policía pública. Como ejemplo muy significativo de la dimensión que está adquiriendo esta progresiva asunción de funciones policiales por parte de la seguridad privada, el diario *The Guardian* publicaba, en la su versión digital del día 2 de marzo de 2012¹⁹⁵, una noticia según la cual el Gobierno estaba planificando un proceso de privatización de algunas de las tareas tradicionalmente llevadas a cabo por la policía. Concretamente, la noticia en cuestión citaba que las policías de West Midlands y Surrey ya habían previsto la convocatoria de un concurso público para atribuir algunos servicios de patrulla en la calle, de atención a las víctimas y de inspección de escenarios del delito a compañías privadas de seguridad. Sin llegar a estos extremos podemos encontrar otros muchos ejemplos de colaboración entre lo público y lo privado. Así, existen municipios donde la policía local está empezando a colaborar con la seguridad privada en la integración de los sistemas de videovigilancia existentes en el municipio, incorporando las cámaras privadas a la red pública, para casos concretos e incluso de manera general (hemos citado el ejemplo de la ciudad de Bogotá en el capítulo primero). En esta dirección, se ha aprobado recientemente en España una nueva ley de seguridad privada, que ha ampliado las funciones y el ámbito de actuación de los vigilantes y las empresas de seguridad, incluyendo ámbitos como, por ejemplo, la vigilancia de instituciones penitenciarias y los espacios públicos.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Vid. <http://www.guardian.co.uk/uk/2012/mar/02/police-privatisation-security-firms-crime> (todavía accesible en fecha 11 de enero de 2015).

¹⁹⁶ Vid. Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.

Es cierto que aunque esta ampliación de competencias se produce de manera clara, la ley mantiene la supervisión de la seguridad privada por parte de la policía pública, que sigue constituyendo, a efectos legales, la principal garantía de la seguridad, actuando las empresas de seguridad privada como actores complementarios de la acción de la policía¹⁹⁷.

Si observamos los ámbitos de actuación de la seguridad privada, así como el número de empresas, de empleados y el volumen de negocio constataremos que el sector privado ocupa un lugar relevante en la seguridad de muchos países, superando ya en número en algunos casos a los efectivos de la policía pública (Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Suecia y Reino Unido)¹⁹⁸. Incluso a nivel internacional, las grandes franquicias de la seguridad privada concentran muchísima información y poder de influencia, posiblemente más que las organizaciones policiales o que algunas de ellas. Por ello la seguridad privada juega, de manera informal, un rol muy destacado en el ámbito de la cooperación internacional en materia de seguridad (Bowling y Sheptycki, 2012), superando incluso las formas de cooperación entre las policías públicas al menos en términos de números y recursos (Walker, 2008).

Esta presión de la demanda en una época de recursos limitados ha consolidado una tendencia que ya se había introducido algunas años antes, con estrategias como la *Intelligence-led Policing*, o la *Broken Windows Policing* (vid. capítulo sexto), que adoptaron algunos de los principios y técnicas de gestión propios de la empresa privada en las organizaciones policiales. La introducción de criterios de eficiencia y de resultados propios del *managerialismo* privado se han consolidado en las organizaciones policiales y parece que va a permanecer durante algún tiempo, afectando, aunque seguro que con matices diversos, a todas las organizaciones de policía con independencia del modelo de policía adoptado (Jones y Newburn, 2005; Newburn, 2008).

¹⁹⁷ Otro tema es si la policía (pública) dispone de los recursos necesarios (y de la voluntad política) de hacer efectivos todos los controles sobre la seguridad privada previstos en la legislación.

¹⁹⁸ Vid. *Confederation of European Security Services* (2011) ([http://www.coess.org/Uploads/dbsAttachedFiles/Private_Security_Services_in_Europe-CoESS_Facts_and_Figures_2011\(1\).pdf](http://www.coess.org/Uploads/dbsAttachedFiles/Private_Security_Services_in_Europe-CoESS_Facts_and_Figures_2011(1).pdf)).

Todas estas circunstancias llevan a pensar que esa expresión que muchos autores anglosajones utilizan de manera reiterada, *plural policing* (Bayley and Shearing, 1996; Crawford, 2008; Jones y Newburn, 2005 , entre otros), en alusión a los múltiples actores que llevan a cabo funciones relacionadas con el control social formal, responde de manera adecuada, no únicamente a la situación real de la seguridad y la policía en la inmensa mayoría de países del mundo, sino que define las características que va a tener la función policial en el futuro. En primer lugar, hay que tener en cuenta, que la demanda de seguridad no es previsible que disminuya, ya que hemos visto que la seguridad subjetiva no siempre queda cubierta con mejoras objetivas de la seguridad y que hay una creciente utilización política de la seguridad que va a alimentar esta demanda (Crawford, 2008). En segundo lugar, no parece que las limitaciones presupuestarias que han afectado en los últimos años a todos los países de mundo occidental vayan a desaparecer de un día para otro, o en todo caso, no parece que los presupuestos públicos puedan mantener un crecimiento constante del número de efectivos policiales como había ocurrido en las últimas décadas del siglo XX. En tercer lugar, se ha constatado claramente que la policía por sí sola no puede llevar a cabo los niveles de control social informal necesarios para la buena marcha de la seguridad, que la idea de que el Estado podía llevar a cabo el control social de manera monopolística, aislada y, al mismo tiempo, exitosa constituía un mito que la realidad se ha obstinado en descubrir (Crawford, 2008). Precisamente la constatación de esta realidad ha llevado a buscar partenariados que contribuyan al mantenimiento de la seguridad, a responsabilizar a los ciudadanos en la seguridad (Newburn, 2008) y a la aparición de un sector comercial privado que ha utilizado la demanda creciente de seguridad para hacerse un hueco cada vez mayor en este ámbito (Bayley and Shearing, 1996). Incluso, en el fondo, los rebrotes del modelo comunitario en los últimos años responden, entre otros motivos ya citados, a esta necesidad de construir redes con actores privados y societarios que colaboren en tareas de control, que mezclarán en algunos casos los controles formales e informales, que ayuden a mantener la seguridad en niveles aceptables que garanticen que los ciudadanos puedan llevar a cabo sus actividades cotidianas sin ataques contra

sus personas o derechos. Es decir algunos proyectos de policía comunitaria no son más que esfuerzos desesperados de implicar a más actores en el mantenimiento de la seguridad ante la evidencia de la impotencia de los servicios de policía por sí solos.

En vista de todas estas circunstancias es muy previsible que en el futuro la función policial vaya a estar compartida por actores diversos, entre los cuales, esto aún parece evidente, estará la policía pública con un rol relevante. Esta pluralización oficial de la función de policía (o del mantenimiento de la seguridad, si se prefiere) va a implicar (ya lo está haciendo) cambios importantes en la manera de gestionar las políticas de seguridad y en la propia policía. Las consecuencias de este proceso están por ver. Hay riesgos evidentes en materia de desigualdad en la provisión de recursos de seguridad. Existe la posibilidad, como bien, apunta Newburn (2008, 836) que “la ya existente polarización material y social se exacerbará con adicionales diferencias en el ámbito de la seguridad”, puesto que aquellos con más recursos podrán recurrir a servicios privados que les garanticen una seguridad acorde con sus deseos, mientras aquellos que no posean los recursos necesarios quedarán a merced de la policía pública que continuará muy probablemente con recursos limitados. Otros riesgos que el mismo Newburn (2008) apunta están relacionados con el control y la responsabilidad de las acciones de los actores de la seguridad y sobre la gobernanza del conjunto del sistema. Habrá que ver quien lleva la voz preponderante, quien dirige realmente el sistema y marca sus objetivos y cómo se articulan mecanismos de control sobre aquellos actores que no están afectados por los controles públicos. El tiempo irá, sin duda, despejando dudas.

Esta pluralización de los actores de policía podría constituir incluso la aparición de un nuevo modelo, ya que podría afectar a los elementos definidores del modelo de policía. Ponsaers (2001) nos habla de lo que él llama *Public/private divide policing model* como el modelo resultante de la creciente presencia de seguridad privada y de responsabilidad de los ciudadanos en el mantenimiento de su seguridad. Ponsaers cree que la nueva realidad afecta los factores que hemos definido como identificadores de los modelos, aunque lo

centra todo en aspectos relacionados con el funcionamiento y las dinámicas de la seguridad privada. Es decir, aunque incluye a los ciudadanos entre los múltiples actores del nuevo modelo, las características que luego apunta para caracterizar lo que el califica como un nuevo modelo se corresponden sólo (o fundamentalmente) con las de la seguridad privada. Así, este nuevo modelo público-privado tendría una finalidad clara: la satisfacción de los intereses privados, del cliente, que estarían más centrados en evitar o reducir la producción del daño que en reaccionar una vez se ha producido, la ley sería únicamente un límite o un medio, pero nunca una finalidad, los operadores tendrían mucha discreción y existiría una relación de dependencia y legitimación entre los agentes de seguridad y el cliente que los contrata, que sería quien ejercería el verdadero control sobre sus acciones (aparte del control de legalidad al que están sometidos todos los ciudadanos y agentes públicos y/o privados). Los ciudadanos tendrían algún rol legitimador o de control en tanto que consumidores, pero no más allá. Así, los clientes de las empresas que contratan seguridad privada tendrían que ser tenidos en consideración en la medida en que su descontento pudiera provocar pérdidas a las actividades de la empresa. Por ejemplo, una zona comercial con unos efectivos de seguridad privada que actúan de manera agresiva o prepotente puede experimentar una reducción del número de sus clientes. En lugar de la descentralización propia del modelo comunitario o de servicio público este modelo se caracterizaría por la fragmentación, ya que los diversos actores podrían seguir líneas y objetivos diferentes e incluso contradictorios. Habría que ver dónde encontraría su legitimidad este modelo. Ponsaers (2001) lo sitúa en el interés particular que relaciona con el contrato con la industria de seguridad. Esta legitimación sólo es válida para la seguridad privada, pero no para el modelo en su conjunto, ya que no incluye ni a la policía pública ni a los ciudadanos que participan en el mantenimiento de la seguridad de manera no profesional. Cabría preguntarse si un modelo semejante podría tener diversas legitimaciones sin la existencia de ninguna que las dotara de alguna homogeneidad, necesaria en una sociedad mínimamente cohesionada. La aceptación de una legitimidad plural del modelo de policía afectaría no sólo a la policía y a la seguridad sino también a nuestro concepto de sociedad y, sin ninguna duda, de Estado.

Ahora bien, reconociendo que el proceso que se acaba de describir es real y evidente para cualquier observador mínimamente perspicaz, no está tan claro que esta situación sea realmente nueva. Como ya se ha avanzado en el capítulo primero, el monopolio de la seguridad por parte del Estado ha sido siempre mucho más una pretensión que ha impregnado el discurso público que una realidad. Se ha explicado ya que la investigación de los delitos ha sido una tarea que la policía no asumió de manera más o menos plena hasta bien entrado el siglo XX. También se ha constatado como la crisis del incivismo de las últimas décadas viene en gran parte causada por la pérdida de mecanismos de control social, de actores que intervengan y pacifiquen los espacios públicos de manera informal o en el límite entre los controles formales e informales (Crawford, 2008). La importancia de los ciudadanos en el mantenimiento de la seguridad y en las funciones de policía se ha reiterado en esta obra hasta la extenuación. Es decir, la idea de que la policía no puede sustituir todos los controles sociales ha estado latente de manera continuada en este trabajo. En consecuencia, lo que ahora se define como una nueva situación, posiblemente no sea tan nueva, ni tan sólo una vuelta a los orígenes de aquel siglo XIX en que hemos explicado suficientemente que existían todavía múltiples actores en el ámbito de la seguridad, sino una nueva evolución de una realidad que ha existido siempre, con énfasis diferentes (Zender, 2006, Newburn, 2008, Crawford, 2008). Es cierto que fenómenos como las *gated communities* que han tenido una gran expansión en América y no son desconocidas en Europa (Crawford, 2008; Curbet, 2009) sí que constituyen un fenómeno nuevo en relación a nuestro pasado más reciente, pero no así si nos retrotraemos un poco más en el tiempo. Los grandes establecimientos industriales, las grandes explotaciones territoriales y las grandes mansiones del siglo XIX contaban con controles de seguridad privados, más allá de la protección de la policía pública. De hecho, todas las grandes corporaciones han contado con servicios de seguridad propios. Posiblemente las formas han cambiado, pero espacios cerrados de seguridad para determinadas personas y grupos han existido siempre. Otra cosa es que, como acabamos de ver, cuantitativamente, en algunos países la policía empieza a ser una organización minoritaria en relación a las compañías comerciales privadas en el ámbito de la seguridad. Si esta superioridad cuantitativa pasa a ser cualitativa, sí que podemos estar ante

un cambio de paradigma y el monopolio de la policía pública quedará absolutamente cuestionado (Bayley y Shearing, 1996; Jones y Newburn, 2005). En cualquier caso, sería más prudente afirmar que la situación no es enteramente nueva, sino la evolución de una realidad que siempre ha estado presente pero que había sido ignorada por la obstinación en mantener el mito del control real y efectivo del control social por parte del Estado. En estos momentos la penetración de nuevo de las ideas según las cuáles el Estado debe intervenir menos para devolver la responsabilidad a los ciudadanos y no ser un lastre para la economía puede favorecer que la seguridad privada vaya ganando un estatus políticamente aceptado. También puede favorecer un incremento del papel de los ciudadanos en el mantenimiento de la seguridad que habrá que comprobar hasta qué punto comporta contribuciones positivas para la seguridad o nos puede devolver a situaciones preestatales en las que impera la ley del más fuerte (en el capítulo quinto se ha visto con claridad las dificultades que se pueden plantear). Todos los elementos han estado siempre ahí y en la medida en que el Estado tal como lo concebimos actualmente siga existiendo la policía tendría que ser capaz de aglutinar y de gobernar a todos estos actores siempre presentes y, probablemente, necesarios. En caso contrario, hay que repetirlo sin vacilar, nos acercamos a un cambio del modelo de.....Estado!.

CONCLUSIONES

PRIMERA

La policía sigue representando y ejerciendo un poder del Estado. Es el órgano que, de manera más permanente, cotidiana y continuada ejerce el uso de la fuerza de manera legítima a fin de obtener el cumplimiento de los mandatos normativos cuando los ciudadanos no adaptan voluntariamente sus conductas a ellos. Podría parecer que esto es un “a priori” y no una conclusión, pero es importante recordarlo como conclusión por las consecuencias que ello tiene. Nuestras sociedades, nuestros sistemas políticos se han construido, como se ha dicho reiteradamente en este trabajo, para controlar y protocolizar este poder coactivo del Estado. Así, su uso sólo se justifica cuando se den los requisitos que la ciudadanía (a través de sus representantes) han establecido. Este es el sentido del principio de legalidad. En el fondo, desde un punto de vista material, quiere decir que el uso de la fuerza por parte de la policía tiene que contar con un cierto consentimiento de la población (o de la mayoría de ella, porque ya hemos visto que los destinatarios de la fuerza no suelen estar de acuerdo). Ésta es la verdadera finalidad del principio de legalidad, que puede funcionar adecuadamente en sociedades con amplios consensos, con un grado aceptable de cohesión e integración de los ciudadanos que la integran. En consecuencia, tiene una cierta importancia para que la policía sea aceptada que la ciudadanía crea que forma parte del sistema y que las normas son mínimamente justas. En la medida en que el proceso que vivimos en estos momentos, del que hemos hablado fundamentalmente en el capítulo dedicado a la policía comunitaria, de marginalización o exclusión de una capa no menospreciable de la población continúe, la aceptación del ejercicio de la función policial va a verse obstaculizada de manera notoria. En la medida en que una parte de los ciudadanos quede excluida del disfrute de unas condiciones mínimas de vida, del ejercicio efectivo de sus derechos o de algunos de ellos, puede percibir el sistema político, el orden establecido, como ajeno a su personas, un sistema injusto con el que no sienten ninguna

identificación. En este contexto el cumplimiento voluntario de los mandatos legales tiene muchas probabilidades de disminuir notablemente, especialmente en ámbitos territoriales concretos. La capacidad de la policía de contener, y en la medida que sea posible, canalizar los conflictos tenderá a desaparecer si al final los conflictos frecuentemente se resuelven en perjuicio de los mismos, que, si esta situación tiene lugar, ya rechazarán de entrada la intervención pacificadora de la policía, que tendrá que recurrir con más frecuencia al uso de la fuerza. Cuando la policía proceda, en cumplimiento de sus funciones, a ejecutar la ley de manera coactiva, con el ejercicio de la fuerza si es necesario, será vista como un instrumento de un sistema injusto que los segrega y discrimina. La policía se convertirá, de la manera más cruda, en un órgano de mantenimiento de un *status quo* considerado como injusto por una parte de la población. Aunque ésta no sea mayoritaria, si la policía es percibida así por una cantidad de ciudadanos significativa, que, por razones económicas, puede tender a concentrarse geográficamente, puede crear áreas sin ley o sin Estado en las que la policía sólo puede intervenir con un uso muy intenso de la fuerza. Los citados disturbios en los Estados Unidos de América el siglo pasado (reproducidos recientemente en Ferguson), o en las *banlieues* francesas en la década pasada constituyen ejemplos muy claros de lo que representa para la policía actuar en espacios poblados por personas que se consideran excluidas del sistema. La incapacitación estratégica en orden público se convierte en la estrategia de intervención permanente, ya que la única manera de hacer frente a masas de ciudadanos que niegan legitimidad al sistema, utilizando eventualmente métodos violentos, es utilizar todos los medios legales y materiales para impedirlo, con poco respeto a la libertad de expresión de los manifestantes, una nula tolerancia a cualquier alteración del orden, poca comunicación con los manifestantes y el resto de características que hemos visto en el capítulo cuarto.

Hemos visto como Reiner justificaba la histórica aceptación de la policía inglesa por producirse en un marco de progresiva integración de la inmensa mayoría de sectores sociales (progresiva ampliación de los derechos políticos, la introducción y progresiva generalización de los derechos sociales). Este autor justifica la creciente oposición a la policía en el Reino Unido por lo que él

considera una exclusión progresiva de diversos sectores sociales del sistema político y económico que, según él, se viene produciendo en aquél país desde los años ochenta del siglo pasado. No se trata de un fenómeno que afecte únicamente al Reino Unido o a aquellos países que siguen un modelo comunitario de policía. Es cierto que sin comunidad (grandes consensos sobre las cuestiones básicas de convivencia) no puede haber policía comunitaria. Pero también lo es que cualquier policía, siga el modelo que siga, que actúe en el marco de divisiones sociales profundas, con sectores, que, por razones diversas, estén, de hecho, al margen de él, difícilmente podrá llevar a cabo otra función que no sea la de mantenimiento del orden social y político, dicho de otra manera, las policías se verán abocadas a una versión del modelo de policía gubernativa al estilo del que hemos visto que existía en la inmensa mayoría de estados europeos en los albores del Estado de Derecho, en la primera mitad del siglo XIX.

SEGUNDA

A pesar de la globalización que ha favorecido el acercamiento entre los sistemas de policía existentes, los modelos policiales siguen existiendo. Se ha visto en este trabajo como una simple visita a las webs de las organizaciones policiales de diversos países muestra diferencias en la información ofrecida, tanto en cantidad como en calidad, circunstancia que significa una referencia no menospreciable sobre la mayor o menor voluntad de transparencia de la organización, aspecto muy relacionado con los modelos, como se ha reiterado. La relación con los ciudadanos y los mecanismos de responsabilidad también varían, así como el acento en la búsqueda de soluciones consensuadas para evitar el uso de la fuerza. Es cierto que la democratización de la seguridad ha obligado a todas las organizaciones policiales a abrir nuevas vías de diálogo y relación con el ciudadano, así como a moderar el uso de la fuerza, aspectos que ya no constituyen una característica exclusiva de los modelos comunitarios o de servicio público, Todas las organizaciones de policía de países con

sistemas democráticos deben escuchar, de una manera u otra, las inquietudes de los ciudadanos, darles respuestas aceptables a sus problemas y sólo recurrir a la fuerza cuando no puedan mantener la seguridad a través de otros medios menos lesivos para la integridad física de los afectados. En caso de ignorar las demandas del público o de un uso de la fuerza excesivo o desproporcionado a los ojos de la ciudadanía la confianza del público en la policía se verá afectada y acabará perdiendo su legitimación. Por otra parte, la complejidad de las sociedades actuales afecta directamente el ámbito de la seguridad y la policía y exige un esfuerzo de profesionalización a las organizaciones policiales, ya que, de otra manera no podrán hacer frente a retos como el terrorismo internacional, la criminalidad organizada o la delincuencia cibernética. Finalmente, todos los estados democráticos tienen controles sobre las instituciones públicas, y la policía lo es, así como órganos jurisdiccionales independientes que supervisan el cumplimiento del principio de legalidad.

Ahora bien, las exigencias externas y de funcionamiento de las instituciones policiales condicionan su organización y las circunstancias en que han de desempeñar sus funciones, pero pertenecen al mundo de ser, a la realidad, a las circunstancias, al entorno. En cambio, los modelos apuntan al mundo del deber ser, a cómo se tendrían que hacer las cosas a partir de los principios y valores que han de regir las organizaciones policiales, a cuál se considera que han de ser idealmente la organización y las funciones policiales. Por eso, los modelos policiales siguen existiendo a pesar de todas las presiones homogeneizadoras, porque hay culturas, tradiciones y sensibilidades diferentes en los diversos países y, a veces, incluso en los distintos niveles territoriales en los que actúan los servicios de policía. Pero no sólo se trata de una constatación, de una situación de hecho, sino que hay que valorar de manera positiva que continúe habiendo modelos, de la misma manera que es necesario que haya políticas de seguridad diversas. Como se ha visto en el capítulo primero, la inexistencia de políticas explicitadas (lo mismo es aplicable para los modelos) favorece que los diversos actores concretos implicados acaben configurando su modelo particular que tenderá necesariamente a la satisfacción de sus intereses y puede provocar disfunciones en el

mantenimiento de la seguridad. No se trata de una crítica encubierta al modelo profesional, aunque pudiera parecerlo, ya que el modelo profesional es un intento de darle coherencia a la función de la policía, la crítica aquí formulada quiere hacer referencia al hecho de que la ausencia de un modelo claro puede convertir la policía en un reino de taifas en que cada unidad o división puede acabar configurando dinámicas que favorezcan sus intereses y que pueden resultar contradictorias entre sí. Aunque la realidad tienda frecuentemente a presentar un escenario de este tipo no parece que sea una situación ideal a perseguir, sino más bien a reconducir a parámetros de más coherencia.

TERCERA

Los tres modelos policiales descritos en este trabajo han constituido contribuciones relevantes a la concepción de la policía y de su función. De hecho, se han construido para dar respuesta a insuficiencias existentes previamente. Así, el modelo gubernativo asume la responsabilidad del Estado de usar la fuerza legítima para evitar la barbarie, la lucha de todos contra todos, le da sentido a la representación política y ofrece controles formales normalmente consistentes y estrictos. Es importante que, por una parte, los electores puedan elegir libremente a los candidatos de opciones electorales que proponen políticas de seguridad específicas, y, por otra, se les pueda castigar electoralmente en el caso de que los ciudadanos consideren negativa su gestión. Para que esto sea una realidad es necesario que las autoridades electas puedan impulsar sus propuestas políticas desde el Gobierno, respetando, obviamente, y de aquí la importancia de los controles formales estrictos, la legalidad y las garantías de los derechos ciudadanos establecidos por el ordenamiento jurídico. El modelo profesional intenta constituir un freno a las posibles desviaciones partidistas del modelo gubernativo, dándole un papel más relevante al grupo profesional, como detentadores del saber necesario para proveer a los ciudadanos con la seguridad imprescindible para que puedan llevar a cabo sus actividades cotidianas libres de ataques de cualquier

tipo. Además, reclama la creación de una ciencia policial, que sirva de orientación a las actuaciones policiales, que ha servido para descartar metodologías y prácticas de trabajo, que, de otra manera, podrían estar todavía utilizándose sin ningún resultado, al mismo tiempo que ha confirmado aquellas que sí que contribuían a mejorar la seguridad. La policía comunitaria ha incorporado la idea de servicio público, que convierte al ciudadano en alguien con derecho a un servicio, al que hay que respetar y servir, y con el que hay que contar tanto a la hora de determinar las prioridades como, en la medida de lo posible, en el momento de ejecución de las medidas pertinentes. El modelo pone al ciudadano en el centro de la actuación policial, postergando los planteamientos que situaban a la policía en un nivel superior, con un estatuto privilegiado en relación a los ciudadanos; el modelo centra la legitimidad y las potestades de la policía en la voluntad, en la confianza de los ciudadanos. Para conseguir esta confianza la policía intenta mantener una gran transparencia sobre sus intervenciones, está atenta a las preocupaciones de los ciudadanos en materia de seguridad y colabora con otras instituciones públicas y privadas que pueden contribuir a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, y, por ende, a su seguridad.

CUARTA

Todos los sistemas presentan insuficiencias y lagunas. El modelo gubernativo puede ser utilizado con finalidades partidistas, en caso de que los controles políticos y formales no funcionen de manera eficaz o haya un grupo político que sea muy mayoritario, que controle todos los órganos de poder, y el resto de opciones no dispongan de mecanismos para llevar a cabo una supervisión efectiva de las instituciones públicas. Además, tiende, si no hay mandatos legales en sentido contrario, a considerar al ciudadano como un sujeto pasivo de la seguridad, que, si no comulga con los valores del régimen (o de la mayoría gobernante) puede llegar a ser tratado como un enemigo. Es decir, la tensión entre la defensa del sistema o de la mayoría gobernante y los derechos

de los ciudadanos, puede acabar resolviéndose en perjuicio de estos últimos, porque en la finalidad última del modelo pesa más el mantenimiento del orden político que no los derechos que incluso este mismo reconoce. El modelo profesional puede tender a la autocomplacencia, a la endogamia, a interpretarlo todo desde la perspectiva de la organización policial, menospreciando el papel de los ciudadanos que, como profanos en la materia, no son tenidos en consideración como definidores de las prioridades de seguridad, como destinatarios de un servicio, circunstancia que distancia a la organización policial de la realidad, de los ciudadanos y de sus preocupaciones. Su negación de cualquier influencia política en la policía elude el carácter político de muchas de las decisiones estratégicas e incluso, en algunos casos, operativas, que se toman en la policía, al tiempo que dificulta la atribución de responsabilidades en el marco de los sistemas democráticos de carácter representativo. Su obsesión por la guerra contra la delincuencia lo puede llevar con frecuencia más allá de la legalidad, poniendo por delante los fines en relación a los medios. El modelo comunitario puede relativizar excesivamente el principio de legalidad, puede ser objeto de manipulación por colectivos bien organizados e influyentes y podría tener dificultades para afrontar la gran delincuencia si no se dota de las necesarias estructuras especializadas. Lo que la comunidad, lo que el público interpreta como una necesidad e intenta que la policía lo afronte como prioridad puede ser contrario a la legalidad y/o muy perjudicial para terceras personas o grupos. Además, el modelo, en la práctica, tiende a obviar las dificultades para comunicarse con grupos sin tradición asociativa, que ocupan un espacio marginal en la sociedad, no están integrados en los mecanismos de participación y frecuentemente son refractarios a entrar en contacto con la policía por formar parte de lo que se ha visto que Reiner calificaba como *propiedad de la policía*. Curiosamente estos grupos y los espacios en que habitan son los que más necesitan de la intervención y de la protección de la policía.

QUINTA

El mantenimiento del orden establecido es y necesariamente va a continuar siendo una función policial porque la policía ha sido creada precisamente para ello. Como se ha explicado en este trabajo una posición diferente de la policía en relación al orden establecido generaría riesgos incalculables para la ciudadanía. Cualquier modelo policial o estudio sobre la policía ha de aceptarlo y partir de esta idea. No se trata de una virtud ni de un inconveniente sino de una cualidad intrínseca de la policía. En estados democráticos esta función es aceptable y se legitima en el hecho que el sistema está basado en grandes consensos y en la medida en que el trato que se da a los disidentes, a los que contestan el sistema, respete el nivel de derechos atribuidos a todos los ciudadanos. Es cierto que este principio básico se tensa al máximo cuando los ataques contra el sistema son de mucha gravedad o violencia. El caso del terrorismo lo muestra con toda la crudeza. La necesidad del Estado de mostrar el carácter irresistible de su poder le lleva a sobrereactuar ante ataques de alta intensidad que ponen en evidencia su vulnerabilidad. Con alguna frecuencia se interpretan de manera ligera las garantías legalmente establecidas en la lucha contra el crimen o se llevan a cabo reformas legislativas que ponen en tensión los mandatos constitucionales. Este es un elemento peligroso para la policía, ya que en la medida en que esté obligada a implementar normas o medidas que no gozan de aceptación entre una buena parte de la ciudadanía pone en riesgo su credibilidad y, por tanto, su aceptación.

Por otra parte, es muy conveniente que la policía sepa distinguir entre el orden establecido y los intereses que pretende proteger y los de aquellos que temporalmente ocupan las responsabilidades de gobierno, las autoridades. Si se confunde el orden con los intereses personales coyunturales de aquellos que ostentan el poder y se obliga a la policía a intervenir a favor de éstos, la confianza en la policía así como su legitimidad ante la población se ven muy perjudicadas. Es legítimo que, los grupos políticos que ocupan el poder, puedan, en el marco constitucional y legal, aplicar sus propuestas electorales,

pero no así que utilicen a la policía en beneficio de sus asuntos e intereses particulares o personales.

SEXTA

El principio de legalidad tiene que seguir presidiendo la actuación policial, fundamentalmente cuando las intervenciones policiales implican limitaciones de derechos de los ciudadanos. Habrá que hacerlo compatible con la necesaria discrecionalidad necesaria para una buena práctica de la función policial. Es decir, hay que aceptar que las intervenciones policiales, de la misma manera que las de otros actores públicos, están sujetas a una cierta discrecionalidad de los agentes intervinientes, que incluso puede ser la base de un buen trabajo policial. La educación en el uso del poder discrecional tendría que ser un objetivo de las instituciones de formación policial así como su incorporación al día a día de las organizaciones un objetivo de los servicios de policía. Se ha mostrado con toda evidencia como una aplicación estricta de la ley de manera generalizada y rígida puede provocar más problemas que beneficios. Ahora bien, esta aceptación de los aspectos positivos de la discrecionalidad policial no puede suponer una carta blanca en manos de los profesionales de la policía que les permita prescindir de los mandatos legales, ya que esto nos retraería a modelos de estado previos al Estado de Derecho en que el poder arbitrario de los gobernantes dejaba a los ciudadanos desprovistos de cualquier garantía frente a sus intervenciones, por abusivas que fueran. El hecho de que el incumplimiento de la ley por parte de la policía pueda llegar a tener lugar a partir de peticiones o presiones ciudadanas no mejora la situación, aunque sean mayoría los que así lo demanden. Se ha evidenciado en la crítica al modelo de policía comunitaria como las demandas de la ciudadanía, de la comunidad, no son siempre ni necesariamente respetuosas con los derechos de todo el mundo. Si la policía siguiera las demandas ciudadanas sin ningún tipo de filtro la realidad no sería diferente de aquella derivada de la existencia

de ordenes partidistas dirigidas a la policía en las versiones perversas del modelo gubernativo.

Por todo ello, podría ser deseable establecer marcos más claros en el uso de esa discrecionalidad, reconociendo supuestos en los que la intervención policial disponga de diversas opciones a considerar en función de la situación, que ya existen en algunos ordenamientos jurídicos, para que las reglas del juego fueran conocidas por todos, aunque, como se ha señalado, la ley no puede solucionar de manera tajante el problema del uso de la capacidad discrecional de los agentes de policía ante situaciones e intervenciones concretas. Las organizaciones policiales llevan a cabo intentos en esa dirección y han conseguido limitarla, ahora bien, no es posible ni deseable que lo hagan de manera absoluta. Las intervenciones de la policía requieren de múltiples interpretaciones (procesos cognitivos) y decisiones (procesos volitivos) que es imposible que coincidan en todos los casos (y posiblemente sería negativo que lo hicieran). En todo caso, hay que establecer unos límites ampliamente consensuados que han de estar dirigidos al respeto máximo de los derechos de todos los ciudadanos.

SÉPTIMA

El carácter profesional de la policía es absolutamente necesario en las sociedades complejas actuales. Los retos que plantea la seguridad exigen profesionales muy bien formados, con una alta especialización en algunos casos. El desarrollo de criterios científicos en relación a la función, estrategias y técnicas de la policía es imprescindible para poder avanzar en la búsqueda de respuestas eficaces a los desafíos de la seguridad. Sin una ciencia que describa las características y las causas de los fenómenos que provocan inseguridad, sin una evaluación objetiva de las estrategias y tácticas utilizadas por las organizaciones policiales no será posible gestionar la seguridad de una manera satisfactoria para la población. La complejidad de la sociedad y, en

consecuencia, de la seguridad y de la delincuencia no van disminuir, muy al contrario, van a ir en aumento. Para proveer al ciudadano con un servicio de policía que le permita llevar a cabo sus actividades cotidianas con unos niveles razonables de seguridad será necesaria la presencia de profesionales con altos niveles de especialización, que puedan hacer frente a fenómenos delictivos de gran envergadura que pueden poner en cuestión incluso la estabilidad de los sistemas democráticos. Es absolutamente necesario que el criterio profesional de la policía sea respetado en cuestiones técnicas, sin transcendencia política, y que las autoridades no intenten incidir en este ámbito. Los procesos de reclutamiento y de formación tienen que atender a las capacidades necesarias para desempeñar adecuadamente las tareas policiales. Ahora bien, estos procesos tendrán que tener en cuenta no sólo aquellas aptitudes meramente técnicas, sino también aquellas habilidades sociales o relacionales que son necesarias para tener una buena relación con el público y colaborar con otras instituciones. Es decir, el modelo profesional ha hecho una gran contribución a la objetividad de los procesos selectivos y de formación, aunque centrándose en los aspectos técnico-policiales que ahora, en función de las exigencias de los modelos actuales, tienen que ser ampliados para facilitar la actuación de la policía en contextos democráticos en que la interacción con el público es un aspecto básico para la confianza en la policía y los buenos niveles de seguridad subjetiva de la población.

OCTAVA

Los anhelos democráticos y participativos de nuestras sociedades requieren que los ciudadanos tengan un papel activo en el ámbito de la seguridad. Esto quiere decir que la policía tiene que articular unos mecanismos de relación fluidos y eficaces con ellos, porque, además, contribuirá a mejorar los niveles de seguridad subjetiva. Además, como el futuro (al menos el más inmediato) parece que mantendrá un escenario de demandas de seguridad superiores a la capacidad de respuesta de la policía, la participación de los ciudadanos en el

establecimiento de las prioridades a seguir en la actuación policial será clave para legitimar unas demandas por encima de otras. En sociedades democráticas la policía no podrá legitimarse únicamente a partir de la ley o del poder, sino que tendrá que contar con un mínimo de confianza y aceptación por parte de la población. El trato que dispense a los ciudadanos así como el uso mesurado que haga de la fuerza a los ojos de aquéllos constituirán elementos clave en su grado de aceptación por la población. De todas maneras, la policía tiene que ser consciente de la dificultad de articular y gestionar la participación ciudadana en el ámbito de la seguridad para estar en condiciones de moderar la presión sobre la actuación de la policía de los grupos más integrados y organizados. La participación es un tema muy serio que requiere de estrategias, habilidades y una buena formación, sobre todo si se recuerda el carácter conflictivo y polémico de muchas de las intervenciones policiales, carácter que no va a desaparecer ni mucho menos. Gobernar situaciones de grandes controversias sobre temas sociales o políticos concretos (y también en relación a la policía) será un ámbito no menor de los servicios de policía en las sociedades contemporáneas en la medida en que éstas presenten altos índices de libertad y democracia. Las organizaciones policiales han de moverse con normalidad en la controversia en lugar de sentirse herida cuando se cuestionan algunas de sus intervenciones. Una mayor transparencia y una defensa argumentada de sus intervenciones pueden ser sus mejores armas para convivir de manera sostenible, sin daños ostensibles para su imagen y prestigio.

NOVENA

La gestión de las organizaciones policiales a partir de criterios de eficiencia y eficacia continuará siendo de gran relevancia en el futuro. Las metodologías y estrategias estudiadas en el capítulo sexto de este trabajo muestran como la presión por los resultados, tanto desde la representación política como desde la ciudadanía, obliga a la policía a buscar nuevos instrumentos para mejorar los

índices de seguridad, instrumentos que, en la medida en que resultan adecuados para afrontar los problemas de seguridad se integran en el funcionamiento normal de los servicios de policía, como hemos visto que es el caso (al menos en los modelos comunitarios) de la policía orientada a la solución de problemas. Para seguir trabajando en esta dirección, las organizaciones policiales tendrán que adoptar estructuras menos piramidales y burocráticas y más flexibles, adaptables y dinámicas que permiten dar una respuesta más rápida y adecuada a las necesidades cambiantes. Si algo caracteriza a nuestras sociedades es el carácter vertiginoso con el que se producen los cambios. No se puede hacer frente a este reto con unas estructuras propias de los ejércitos del siglo XIX. Es interesante recordar como las organizaciones policiales afrontan retos que requieren, al mismo tiempo, respuestas concretas a problemas específicos localizados en el territorio y respuestas a problemas globales, que afectan a territorio de diversos o múltiples países y de una gran complejidad. Estas respuestas requieren organizaciones que sean capaces de conseguir la colaboración y el trabajo integrado de profesionales de características muy diversas.

La rendición de cuentas de la policía, necesaria en cualquier estado democrático con independencia de los modelos adoptados, obliga a establecer indicadores que muestren si la organización policial utiliza sus recursos de manera adecuada y hasta qué punto consigue los objetivos previamente establecidos (idealmente recogiendo las inquietudes de los ciudadanos). Será importante que las organizaciones se esfuercen por establecer indicadores que midan el impacto de sus acciones en la ciudadanía y no repitan errores pasados, centrándose en evaluar si se han llevado a cabo las actuaciones policiales previstas y con qué precisión. Además, la evaluación de la eficacia y de la eficiencia policiales no puede dejarse únicamente en manos de los servicios de policía que tienden, como todas las organizaciones, a la autocomplacencia. El público también tiene derecho a poder llevar a cabo su valoración del trabajo policial y con este fin parece inevitable que disponga de información suficiente sobre las actuaciones de la policía, sobre a qué dedica su tiempo, cómo evoluciona la delincuencia y aspectos similares que en nada

afectan a la necesaria confidencialidad de algunas intervenciones policiales en el campo de la investigación criminal.

Por otra parte, una evaluación objetiva y empírica (científica) de la labor policial serviría para ir perfilando más cuál es el efecto de las intervenciones policiales en sus diversos ámbitos de competencia, hasta qué punto incide en la delincuencia, en qué parte de ella y en qué condiciones, así como en la manera que influye en la seguridad subjetiva de la población. Esto serviría para dedicar a la policía a las funciones en que realmente es eficaz y buscar otras alternativas para los problemas en que la intervención policial se muestra ineficiente. No tiene sentido obstinarse a utilizar la policía para afrontar problemas para cuya solución la policía no tiene ninguna eficacia, de la misma manera que la investigación médica ha mostrado la inutilidad de tomarse antibióticos en casos de problemas virales, conocimiento que ha servido para concentrar su ingesta en los casos en que realmente producen un efecto sanatorio en el paciente.

Las nuevas tecnologías proporcionan recursos muy útiles y de no excesiva complejidad, sobre todo para las generaciones escolarizadas informáticamente (que pronto constituirán prácticamente toda la población), tanto para mejorar el funcionamiento de las organizaciones policiales (el COMPSTAT neoyorquino constituyó un buen ejemplo), como para mejorar su comunicación con el público y mejorar los niveles de transparencia poniendo muy fácil y rápidamente la información necesaria en manos del público. Es una oportunidad que la policía no ha de dejar escapar. Por supuesto, es necesario que las utilicen para las funciones más intrínsecas de policía (control y investigación), pero sería un error imperdonable limitar a ello su uso y no utilizarlas para relacionarse mejor con la ciudadanía.

DÉCIMA

La policía no puede ser el único actor de la seguridad en sentido estricto. De hecho nunca lo ha sido al cien por cien, ha sido más una pretensión que una realidad. A lo largo del trabajo se ha visto como la policía ha estado siempre complementada por otros actores y, en todo caso, ha necesitado de los ciudadanos para llevar a cabo sus funciones. Se ha reiterado que la policía depende de la ciudadanía para conocer los delitos que se cometen así como para obtener información que permita identificar, detener y condenar a sus autores. También se ha insistido en la necesidad de modificar la conducta de los ciudadanos para conseguir mejoras sólidas y sostenibles de los niveles de seguridad, y que, al fin y al cabo, son los mismos ciudadanos los que delinquen y generan riesgos para la seguridad. El papel de los ciudadanos va a tener que aumentar sin ningún tipo de dudas. Pero no en el uso de potestades coactivas que han de permanecer necesariamente en manos de la policía, sino en la asunción de conductas responsables que promuevan la seguridad, posiblemente en colaboración con la policía, pero no necesariamente. En la medida que ha quedado evidenciado que la dinámica de la vida en las sociedades actuales multiplica las situaciones de riesgo para los bienes e integridad de las personas, la policía no puede, además en un contexto de recursos limitados, proteger a los ciudadanos de todos esos riesgos. La policía, conocedora de los riesgos con mas detalle y profundidad por razones profesionales, tendrá que informar a los ciudadanos sobre las conductas que ha de llevar a cabo para minimizar los riesgos en sus actividades cotidianas, pero serán los ciudadanos los que tendrán que hacerse responsables de ellas. El reto para la policía será conseguir que los cambios conductuales de los ciudadanos se produzcan.

Visto desde otra perspectiva, es necesario que se abandone la muy clara tendencia de “policializar” hasta los más pequeños ámbitos de la convivencia. Resulta impensable concebir una sociedad en que la convivencia en todos sus ámbitos y momentos tenga como pilar básico de su sostén a la policía y la sanción (penal o administrativa) de las conductas que la perjudican.

Hay que buscar mecanismos, estrategias, que faciliten que sean los ciudadanos los que se configuren como garantes de la convivencia, del mantenimiento de las pautas comunes consensuadas, del civismo necesario para hacer posible la vida en sociedad. Si los ciudadanos declinan su responsabilidad en aras de no inmiscuirse en la vida de los demás, son incapaces de elaborar pautas compartidas de conducta y se acaba colocando permanentemente a la policía, usando la fuerza si es necesario, en el *front line* de su mantenimiento, es más factible el conflicto que la pacificación del problema. Sólo los ciudadanos, asumiendo su rol de tales, pueden contribuir a recuperar los niveles de civismo necesarios para la convivencia, como hemos visto que ya anunciaba Vollmer casi un siglo atrás. La ley y la policía pueden ser instrumentos para facilitar la convivencia, pero no pueden conseguir este objetivo por sí solas.

UNDÉCIMA

En la misma dirección que en la conclusión anterior, como una parte de los riesgos que afectan a la seguridad son producidos o inherentes a actividades privadas que generan beneficios económicos particulares parece razonable aceptar que los beneficiarios de las actividades que los generan se hagan cargo privadamente de al menos una parte de esta seguridad, ya que, entre otras cosas, la policía tampoco estará en condiciones de hacerlo. Es decir, la seguridad privada tiene un rol incluso socialmente aceptable a jugar en la seguridad y éste no parece que vaya a disminuir, porque, además, en la medida en que la seguridad privada tenga personal con una mínima formación para llevar a cabo tareas básicas de seguridad (sobre todo de vigilancia) incluso el Estado (los poderes públicos) seguirá recurriendo a su uso con la finalidad de liberar efectivos de la policía para tareas más complejas que requieren mayor profesionalidad. La seguridad va a necesitar de todos los actores posibles, privados incluidos. Negar esta incidencia de la seguridad

privada es favorecer que siga creciendo de manera descontrolada al margen de cualquier control o interés público.

El aspecto más conflictivo, sobre el que no hay reflexión suficiente hasta el momento, lo constituye la definición del papel que la seguridad privada ha de desempeñar en el sistema de seguridad, tanto desde el punto de vista valorativo (la legitimidad) como de su eficiencia. La duda se centra en saber hasta qué punto el Estado, la policía, va a conseguir mantener las riendas del proceso o va acabar quedando postergada por estos actores en fase de expansión.

DUODÉCIMA

La necesidad de cooperación internacional muy previsiblemente va a mantener su tendencia ascendente. Éste será, como ya se ha apuntado, un factor que impulsará aspectos ligados a la especialización y la profesionalización. Pero lo que es preciso tener muy en cuenta es que, como también se ha dicho, las intervenciones policiales que implican a organizaciones con ámbitos territoriales de competencia pertenecientes a diferentes estados (y más todavía las llevadas a cabo por organismos internacionales tipo Europol) llevan a un escenario en que las reglas del juego de la policía y del uso del poder coactivo del Estado que han servido de base a su legitimación, entran en crisis, para la superación de la cual se articulan construcciones muy formales que no llegan a tener la consistencia de las bases previas. En la medida en que estas estructuras y redes internacionales se consoliden y crezcan, una parte cada vez más numerosa de las actividades policiales pueden quedar en territorio de nadie, en una cierta opacidad. En este escenario casi todos los principios legitimadores de los modelos explicados entran en crisis (excepto el saber del modelo profesional). Existe la posibilidad de que la base legitimadora pase a ser la seguridad en abstracto, como una especie de razón de Estado, que haya que legitimar la cooperación internacional para evitar el mal, la inseguridad

para los estados y los ciudadanos, cosa que parece aproximar mucho más a Hobbes que a Locke o Rousseau. Es éste sin duda un territorio sin dueño del que hay que apoderarse y darle un sentido adecuado con los valores propios del mundo civilizado que, por mucho que esté en crisis, ha conseguido enmarcar la actuación policial dentro de límites razonables.

DÉCIMOTERCERA

Los modelos tendrán que dar respuesta a todos los elementos considerados en los epígrafes anteriores. Como aquí se han definido los modelos en función de las diversas legitimidades (gobierno representativo, saber profesional y ciudadanos) y de las que se consideran como sus misiones, si no se encuentran nuevas legitimidades y misiones en el futuro próximo se seguirán definiendo por como combinen las legitimidades y misiones citadas y sus elementos característicos y definidores. En una primera impresión, no parece que el futuro vaya a plantear nuevas variaciones de los modelos existentes. Sin embargo, si profundizamos mínimamente en las consecuencias de las conclusiones anteriores vislumbrar una realidad algo diferente.

Es cierto que los futuros modelos tendrán que respetar los aspectos básicos de las tres legitimidades (representatividad/responsabilidad política, legalidad, saber profesional y científico, participación ciudadana y servicio público), dando respuesta a la revolución tecnológica y a la necesidad de una gestión eficaz en un marco de actores múltiples. Ahora bien, si, como veíamos al final del capítulo séptimo y ha venido plasmándose también en estas conclusiones, nos encaminamos hacia una sociedad con una pluralidad de actores de policía, o de seguridad, si se prefiere, la manera en que se articule el rol de estos actores podemos estar ante la configuración de un nuevo modelo.

La legitimidad de los diversos actores sobre los que hay un cierto consenso que estarán implicados en el mantenimiento de la seguridad no

parece que vaya a ser la misma. Es cierto que se puede argumentar que tanto la policía como la participación de los ciudadanos puede legitimarse en la soberanía popular propia de las democracias. No parece descabellado argumentar que los ciudadanos participan porque, en el fondo, en los estados democráticos modernos son los titulares del poder del Estado, y la policía, lo hace por delegación de aquellos. De hecho, ésta hemos visto que es la legitimación política del modelo comunitario. Sometiendo tanto a la policía como a los ciudadanos al control de legalidad y proscribiendo la autoayuda en las actuaciones de los ciudadanos no se vislumbran dificultades insalvables para mantener este postulado. Ahora bien: ¿Dónde está la legitimación de la seguridad privada? Podemos afirmar que en proveer un servicio de seguridad al cliente, que lo que la legitima es que defiende, garantiza, la seguridad de sus clientes. Como los clientes también son personas, ciudadanos, titulares de la soberanía estatal, seguimos moviéndonos en más o menos la misma legitimidad. Esto también se puede someter la control de legalidad, así que no es problemático desde un punto de vista jurídico. De hecho ésta sería la argumentación posible para decir que no significa ningún cambio sustancial en el modelo de policía.

La realidad de las dinámicas propias del sector privado así como la evolución del mercado de la seguridad pueden presentar obstáculos que hagan insostenible la argumentación que se acaba de llevar a cabo. Es difícil mantener que la legitimidad del sector privado es la misma que la de la policía o la de los ciudadanos. El interés o la satisfacción del cliente no tiene porqué coincidir con el interés público. Es cierto que esto sucede también con otras actividades comerciales e industriales del sector privado y la solución es utilizar el poder público para garantizar que esas actividades no dañan el interés general plasmado en la normativa vigente. Aunque pueda haber muestras de como las grandes empresas privadas pueden llegar a desbordar e incluso a corromper a los controladores, no parece que las experiencias que han intentado limitar a mínimos, a prácticamente destruir el sector privado hayan ofrecido mejores resultados ni en relación al nivel de vida ni en relación a los niveles de libertad. No se ve, pues, a primera vista, dónde puede estar el problema en ésta expansión creciente y continuada de la seguridad privada.

Será bueno recordar, en este punto, que el Estado, con independencia del modelo de que se trate, se basa, entre otras cosas, en el monopolio del uso de la fuerza para garantizar la seguridad. No sólo en el marco de Hobbes se hablaba de ello, sino que ésta idea está también presente en todos los modelos de Estado y también en los modelos de policía (el modelo comunitario no rechaza que la policía tenga el monopolio de la fuerza, sino que propugna una utilización diferente). Entonces, si el volumen de la seguridad privada continua creciendo (hemos visto que en algunos estados ya supera a la pública) nos encontramos con un monopolio francamente cuestionado. Recurrir al argumento formal de que todo ese “ejército de seguridad privada” está bajo el control de la policía pública no provoca sino un cierto sonrojo, ya que no se ve de dónde va a sacar la policía pública los recursos suficientes para ejercerlo de manera eficaz. Es más, resulta complicado convencerse de que al final los intereses del sector privado no acabarán contaminando los intereses de la seguridad pública. Si la mayoría de la seguridad está en manos de empresas privadas y de la seguridad restante una parte importante se sitúa en las manos de los ciudadanos, no parece que a la policía pública y al Estado les quede una porción que se correlaciona con la definición comúnmente aceptada de Estado. Es posible que todavía tengamos una organización política pública, incluso es posible que aún la podamos denominar de la misma manera (habría que profundizar en la discusión), pero habría en todo caso que adjetivarla de manera diferente. Es decir, es muy posible que no estamos en el mismo tipo de Estado (ni de modelo de policía) que los que hemos visto hasta ahora. El monopolio se habrá roto definitivamente.

Por otra parte, esta fragmentación de la legitimación se produce, en buena parte, para dar preferencia a la finalidad. Como lo importante es garantizar la seguridad sin importar los actores que intervengan, si esto altera las legitimidades previas no resulta relevante. Es una tendencia a la que ya parecían responder las nuevas estrategias de intervención policial vistas en el capítulo sexto y que también aparece en la cooperación policial internacional que acabamos de comentar; fácilmente se ponen los fines por delante de los medios. Pues bien, esta circunstancia nos puede situar en las proximidades de Hobbes, como también lo hace esta pluralidad de actores que nos puede

acercar a una situación que se parezca al estado de naturaleza en el que el poder del más fuerte se impone y éste ha de ser necesariamente el Estado. No ha de suceder obligatoriamente así, pero es un escenario que no hay que descartar. De hecho, es una situación ya plenamente vigente en el campo de la economía y que nadie con mínimas dotes de observación se atreverá a negar.

BIBLIOGRAFIA

- ADANG, O. (2006). "Mantenimiento del orden público: teoría, práctica y educación". En *Cuadernos de Seguridad*, núm. 1. Buenos Aires. Consejo de Seguridad Interior, Instituto Nacional de Capacitación Política. Págs. 79 a 95.
- ADANG, O. (2010) "Initiation and escalation of collective violence: a comparative study of protest and football events". En MADENSEN, T. y KNUTSSON, J. (eds.) *Preventing Crowd Violence*. Monsey, NY. Criminal Justice Press.
- ADANG, O. y BROWN, E. (2008). *Policing football in Europe. Experiences of peer review evaluation teams*. Apeldoorn. Politieacademie.
- ADEN, H. (1998). *Polizeipolitik in Europa: eine interdisziplinäre Studie über die Polizeiarbeit in Europa am Beispiel Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande*. Opladen. Westdt. Verlag.
- AEBI, M.F. y LINDE, A. (2010a). "Las encuestas de victimización en Europa: Evolución histórica y situación actual". En *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3ª época, núm. 3. Págs. 211 a 298.
- AEBI, M. y LINDE, A. (2010b). "El misterioso caso de la desaparición de las estadísticas policiales españolas". En *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 12 (7). Págs. 1 a 30.
- ALDERDEN, M., y SKOGAN, W. (2014), "The place of civilians in policing". En *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 37 núm. 2. Págs. 259 a 284.
- ALPERT, G. P.; SMITH, M. R.; KAMINSKI, R. J.; FRIDELL, L. A.; MACDONALD, J. y KUBU, B. (2011). «Police use of force, tasers and other less-lethal weapons». En *Research in Brief*. National Institute of Justice.

AMENDOLA, K.L. et al. (2011), *The Impact of Shift Length in Policing on Performance, Health, Quality of Life, Sleep, Fatigue, and Extra-Duty Employment*. Police Foundation.

(<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/237330.pdf>).

ANCIAN, J.M. (1988). *La Police des polices*. París. Ballano.

ANDERSON, M. (1989). *Policing the world. Interpol and the politics of international police co-operation*. Oxford University Press.

ANTILLANO, A. (2002). “Las nuevas políticas de seguridad: el caso de Barcelona”. En *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 10. Págs. 77 a 101.

ARCHBOLD, C.A (2013). *Policing. North Dakota*. Sage.

ASHWORTH, A. (1994). *The Criminal Process. An evaluative study*. Oxford, New York. Oxford University Press.

BALLBÉ, M. (1983). *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Madrid. Alianza Editorial.

BARCELONA, J. (1997). *Policía y Constitución*. Madrid. Tecnos.

BARCELONA, J. (2006). *Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas*. Madrid. Fundación Alternativas (accesible en <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/sobre-el-modelo-policial-espanol-y-sus-posibles-reformas>).

BAS, A. (2009). *Obra de Govern Generalitat de Catalunya 1980-2003. Interior*. Barcelona. Centre d'Estudis Jordi Pujol (accesible en http://www.jordipujol.cat/es/jp/obra_de_govern).

- BAYLEY, D. (1994). *Police for the Future*. New York. Oxford University Press.
- BAYLEY, D. (2005). "What do the police do?". En NEWBURN, T. (ed.) *Policing. Key Readings*. Cullompton y Portland. Willan Publishing. Págs.141 a 149.
- BAYLEY, D., y SHEARING,C (1996). "The future of policing". En *Law and Society Review*, 30 (3). Págs. 585 a 606.
- BECK, U. (1986). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona. Paidós.
- BEHR, R. (2006). *Polizeikultur. Routinen-Rituale-Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei*. Heidelberg. Verlag für Sozialwissenschaft.
- BEHR, R. (2010). "Intimität oder Abschottung- warum Polizisten am liebsten unter sich sind. Ein Essay zu dem Ambivalenzen in polizeiliche Selbstverständnis". En ASMUS, H.J. et. al. *Polizei-Polizist-Polizieren? Überlegungen zur Polizeiforschung. Festschrift für Hans-Joachim Asmus.* . Schriften zur Empirischen Polizeiforschung. Band 11. Frankfurt. Verlag für Polizeiwissenschaft. Págs. 59 a 73.
- BERNAL DEL CASTILLO,J. (2013). "Prevención y seguridad ciudadana. La recepción en España de las teorías criminológicas de la prevención situacional". En *Revista de Derecho Penal y Criminología*. 3a época, núm. 9. UNED.
- BERNARD, M.J. (2003). "Déontologie de la sécurité intérieure". En FROMENT, J.C., GLEIZAL, J.J., y KALUZINSKY,M (dirs.). *Les états à l'épreuve de la sécurité*. Grenoble. CERDAP, Presses Universitaires. Págs. 357 a 369.
- BERTACCINI, D. (2009). *La politica di polizia*. Bologna. Bononia University Press.

BERTACCINI, D. (2011). *I modelli di polizia*. Santarcangelo de Romagna. Maggioli editore.

BITTNER, E. (1970). *The Functions of the Police in Modern Society*. Maryland. National Institute of Mental Health. Center for Studies of crime and Delinquency.

BITTNER, E. (2005). "Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of the Police". En NEWBURN, T. (ed.) *Policing. Key Readings*. Cullompton y Portland. Willan Publishing. Págs.150 a172.

BLAY, E. (2013). "El control policial de las protestas en España". En *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, 4/2013. Págs. 1 a 32 (se puede descargar en <http://www.indret.com/pdf/1000.pdf>).

BOLT,H. y STOLLEIS, M. (2012). "Geschichte der Polizei in Deutschland". En LISKEN,H., y DENNINGER, E., (eds.). *Handbuch des Polizeirechts*. Múnich. C.H. Beck.

BOTTOMS, A. (2011). "Actes incívics: Incompliment de les normes socials i les seves conseqüències per a les localitats". En *Apunts de Seguretat*, núm. 10.41-54 (accessible en http://www.gencat.cat/interior/policia/s_seguretat/gab_seguretat/apunts/index.htm).

BOWLING, B., PARMAR, A. y PHILIPS, C. (2008). "Policing minority ethnic communities". En NEWBURN, T (ed.). *Handbook of Policing*. Segunda Edición. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Págs. 611 a 641.

BOWLING, B. y SHEPTYCKI, J. (2012), *Global Policing*. Londres. Sage.

BRADFORD, B., QUINTON,P., MYHILL, A., y PORTER, G. (2014). "Why do "the law" comply? Procedural justice, group identification and officer motivation

in police organizations". En *European Journal of Criminology*, vol 11 (I). Págs. 110-131.

BRATTON, W. J. (2005). "Crime is down in New York City: blame the police". En NEWBURN, T. (ed.). *Policing. Key Readings*. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Págs.472 a 482.

BRODEUR, J.P. (2001). "Las reformas de la policía en los Estados Unidos: resultado de la evaluación". En *Revista Catalana de Seguridad Pública*, Núm. 8. Págs. 213 a 233.

BRODEUR, J.P. (2005) "Cops and Spooks. The uneasy partnership". En NEWBURN, T. (ed.). *Policing. Key Readings*. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Págs. 797 a 812.

BRODGEN, M. (2005). "The emergence of the police-The colonial dimension". En NEWBURN, T. (ed.) *Policing. Key Readings*. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Págs.69 a 79.

BROTAT, R. (2014). *Seguridad urbana: de la seguridad ciudadana al civismo y la convivencia en los espacios públicos*. Tesis doctoral leída el día 28 de abril de 2014 en el Departament de Ciència Política i Dret Públic de la Universitat Autònoma de Barcelona.

BROWN, R. (2013). "Regulating crime prevention design into consumer products: Learning the lessons from electronic vehicle immobilisation". En *Trends & issues in Crime and Criminal Justice*, núm. 453. Australian Institute of Criminology.

CALAZA, S. (2005). *El procedimiento europeo de detención y entrega*. Madrid. Iustel.

CARQUE, J.L. (2014). “Nuevos retos de la policía comunitaria: En busca del diálogo permanente entre vecinos y policía”. En VIDALES, C, y CARQUE, J.L. (coords.). *Policía Comunitaria. Una policía para la sociedad del siglo XXI*. Valencia. Tirant lo Blanch. Págs. 133 a 245.

CARRER, F (2000). *Sicurezza in città e qualità della vita*. Roma. Editrice Liberetà.

CARRER, F. (2001). “Seguridad y espacio urbano”. En *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 9. Págs. 65 a 84.

CARRER, F. (2003). *La polizia di prossimità. La partecipazione dei cittadini alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*. Milà. Franco Agnelli.

CARRER, F. (ed.) (2009). *Le politiche della sicurezza. Dalla polizia comunitaria” alla “tolleranza zero”*. Milano. FrancoAngeli.

CARRER, F. (2010). “Controllo del territorio, certezza della pena e coordinamento delle risorse”. En CARRER, F. (ed.). *Dal controllo del territorio alla certezza della pena*. Milán. FrancoAngeli.

CARRER, F. (2011) “La gestione dell’ordine pubblico e delle manifestazioni: considerazioni generali”. En CARRER, F y SALOMON, J.C (eds.). *L’ordine pubblico. Un equilibrio fra il disordine sopportabile e l’ordine indispensabile*. Milán. Franco Angeli. Págs. 11 a 34.

CARRION, F. (2009). “Violencia urbana: un asunto de ciudad”. En CARRION, M. y BENALCÁZAR, G. (eds.). *Políticas integrales y convivencia en las ciudades de América Latina: servicios urbanos e inclusión*. Quito. CIFAL-UNITAR- Municipio Metropolitano de Quito- Olacchi. Págs. 119 a 148.

CARTE, G.E. (1972). *August Vollmer and the origins of Police Professionalism*. Tesis doctoral. National Criminal Justice Reference Service (se puede consultar y descargar en <https://www.ncjrs.gov/App/publications/Abstract.aspx?id=68880>).

Cartilla para el servicio que deben prestar las Escuadras de Barcelona. Redactada por el Excmo. Sr. General Comandante General de somatenes, el Comandante Jefe de las Escuadras y un Capitán de la Guardia Civil, por orden del Excmo. Sr. General en Jefe de este 4º Cuerpo del Ejército, de fecha 9 de diciembre de 1895 y aprobada por dicha superior autoridad en 29 de febrero de 1896. Barcelona. Tipografía de la Casa P. de Caridad. 1904 (edición facsímil realizada por la Escola de Policia de Catalunya en las Navidades de 1990).

CAYREL et al. (2010). *Rapport sur le rôle et le positionnement des polices municipales*. París. Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

CAZORLA, N. (2009). *La police de proximité. Entre réalités et mythes*. París. L'Harmattan.

CHOCQUET, C. (2003). "La proximité pour la gendarmerie nationale ou la recherche d'un équilibre". En FROMENT, J.C., GLEIZAL, J.J., y KALUZINSKY, M (dir.). *Les états à l'épreuve de la sécurité*. Grenoble. CERDAP, Presses Universitaires. Págs. 299 a 312.

CLARK, R.V.(ed.) (1997). *Situational Crime Prevention. Successful Case Studies*. Guilderland, Nueva York. Harrow and Heston Publishers.

CONFEDERATION OF EUROPEAN SECURITY SERVICES (2011). *Private security services in Europe. COESS Facts and Figures* (accesible en [http://www.coess.org/Uploads/dbsAttachedFiles/Private_Security_Services_in_Europe-CoESS_Facts_and_Figures_2011\(1\).pdf](http://www.coess.org/Uploads/dbsAttachedFiles/Private_Security_Services_in_Europe-CoESS_Facts_and_Figures_2011(1).pdf)).

COOK, P.J., y MACDONALD, J. (2011). "Public Safety Thorough Private Action: An Economic Assessment of BIDS". En *The Economic Journal*, 212 (mayo). Págs. 445-462.

COOPER, J.A. (2012). "Noble cause corruption as a consequence of role conflict in the police organisation". En *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 22:2. Págs. 169-184.

COORDINADORA DE POLICÍAS. (2008). *Informe azul* (accesible en <http://www.sppme.com/files/16/2/071120082.PDF>).

COX, S.M., MCCAMEY, W.P., y SCARAMELLA, G.L. (2014). *Introduction to policing*. Thousand Oaks (Cal.). SAGE.

CRAWFORD, A. (2002). "Las políticas de seguridad local y de prevención de la delincuencia en Inglaterra y en el País de Gales: nuevas estrategias y nuevos proyectos". En *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 11. Págs. 83 a 124.

CRAWFORD, A. (2008). "Plural Policing in the UK: policing beyond la Police". En NEWBURN, T. (ed.) *Handbook of Policing*. Segunda Edición. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Pàgs. 147 a 181.

CURBET, J. (2009). *El Rey desnudo. La gobernabilidad de la Seguridad ciudadana*. Barcelona. UOC.

CURBET, J., OBREGON, I. y GUILLÉN, F. (1992). "Imagen, eficacia y estrategias de cambio en las organizaciones policiales". En *Harlax, Revista técnica de la Ertzaintza*, núm. 6. Págs. 186 a 201.

CURTO, B. (2013). "La col·laboració de la ciutadania en les polítiques de seguretat". En *Working Papers*, Núm. 318. Barcelona. Institut de Ciències Polítiques i Socials.

DAMMERT, L. (coord.) (2007). *Reporte del sector Seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile).

DEN BOER, M.G.W. (2004), M. *Out of the Blue: Police Perspectives on Europe, Governance and Accountability*. VU University Amsterdam, Apeldoorn, Police Academy of The Netherlands.

DEN BOER, M.G.W., HILLEBRAND, C. & NOLKE, A. (2008). "Legitimacy under pressure: The European web of counter-terrorism networks". En *Journal of Common Market Studies*, 46. Págs. 101 a124.

DELLA PORTA, D, y FILLIEULE, O. (2004)."Policing social protest". En SNOW, D.A, SOULE, S.A, Y KRIESI, H. (edts.). *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford. Blackwell.

DI TACCHIO, I. (2003). "La place de l'institut des haute sétudes de la sécurité intérieure dans la gestion publique de la sécurité en France". En FROMENT, J.C., GLEIZAL, J.J., y KALUZINSKY, M (dir.). *Les états à l'épreuve de la sécurité*. Grenoble. CERDAP, Presses Universitaires. Págs. 47 a 59.

DÍEZ RIPOLLÉS, J.L. y CEREZO, A. (2011). *Videocámaras y prevención de la delincuencia en lugares públicos: análisis jurídico y criminológico*. Valencia. Tirant lo Blanch, Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología.

DIEU, F. (2002). "Las experiencias francesas de policía de proximidad". En *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm.10. Págs. 13 a 23.

DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICIA, *Manual de la Policía de Barrio*, Madrid, 1987.

DIRECTION GÉNÉRALE SÉCURITÉ ET PRÉVENTION (2013). "VII. *Recherche scientifique*: La vidéosurveillance dans l'espace public est-elle vraiment efficace ?" Bruselas. Ministerio del Interior.

DOWNS, R. L. (2007). «Less lethal weapons: a technologist's perspective». En *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, volume: 30. Issue: 3. Págs. 358 a 384.

ECHAZARRA, A. (2014). *La delinqüència als barris. Percepcions i reaccions*. Col·lecció Estudis Socials núm. 37. Barcelona. Obra Social La Caixa (se puede descargar en https://obrasocial.lacaixa.es/ambitos/estudiossociales/volumenes13_ca.html#vol37).

ECK, J.E y MAGUIRE, E.R. (2006). "Have changes in policing reduced violent crime? An assessment of the evidence". En BLUMSTEIN, A. y WALLMAN, J.(edts.) *The crime drop in America*. Nova York. Cambridge University Press. Págs. 207 a 265.

ECK, J.E. y SPELMAN, W. (2005). "Who ya gona call? The Police as problema busters". En NEWBURN, T. (ed.). *Policing. Key Readings*. Cullompton. Willan Publishing. Págs. 412 a 427.

EITLE, D., D'ALESSIO, S.J. y STOLZENBERG, L. (2014). "The effect of organizational and Environmental Factors on Police Misconduct". En *Police Quarterly*. 0 (0). 21 de abril. Descargado de internet el 22 de abril de 2014 (<http://pqx.sagepub.com/content/early/2014/02/13/1098611114522042>).

ERICSON, R.V. (2005). "The police as reproducers of order". En NEWBURN, T. (ed.) *Policing. Key Readings*. Cullompton y Portland. Willan Publishing. Págs. 215 a 246.

ERICSON, R.V, y HAGGERTY, K.D. (1997). *Policing the risk society*. Clarendon Studies in Criminology.

ERICSON, R.V, y HAGGERTY, K.D. (2005). "The policing of risk". En NEWBURN, T. (ed.) *Policing. Key Readings*. Cullompton y Portland. Willan Publishing. Págs. 550 a 562.

ETERNO, J. y SILVERMAN, E. (2011). "El CompStat de l'NYPD: comparar estadístiques o compondre estadístiques?", en *Apunts de Seguretat*, núm. 10. Págs.1 a 30.

ETERNO, J. y SILVERMAN, E. (2012). *The Crime Numbers Game: Management by Manipulation*. CRC Press.

FARREL et al. (2011). "The Crime Drop and the Security Hypothesis". En *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 48 (2). Sage. Págs. 147-175.

FEKJAER, S.B., PETERSSON, O., y THOMASSEN, G. (2014). "From legalist to dirty Harry: Police recruits' attitudes towards non-legalistic police practice". En *European Journal of Criminology*, vol II (6). Págs. 745 a 759.

FELTES, T. (1998). "[Proactive Prevention - An Efficient Police Tool?](#)" En KÚHNE, H. y MIYAZAWA, K. (eds.). *Internal security in modern industrialized societies*. Baden-Baden 1998. Págs. 176 a 192.

FELTES, T. (2000a). "Police Integrity and the Police Organisation - L'intégrité dans l'organisation de la police". En : *La Déontologie Policière, instrument de consolidation des droits de l'homme*.: París. Ministerio del Interior. Págs. 10 a 21 (francés), 86 a 95 (inglés) y 234 a 255 (árabe).

FELTES, T. (2000b). "Improving the training system of police officials - Problems of creating an international standard for police officers in a democratic society". En *Tanulmányok Vigh József 70. Születésnapjára*. Budapest 2000. Págs. 43 a 64.

FELTES (2001a). "Im Namen des Gesetzes. Über Polizei und öffentliche (Un-)

Sicherheit “.En *Die Bundespolizei (Österreich)*, 3. Págs. 52-60. Thema „*Freiheit oder Sicherheit? – Der demokratische Rechtsstaat zwischen individueller Freiheit und öffentlicher Ordnung*“. Viena 23 de octubre de 2000.

FELTES, T. (2001b). “Community Policing- ein polizeipolitisches Modell für Europa?”. En FEHERVAY y J. STANGL, W. (eds.). *Regionalisierung und Internationalisierung der Sicherheitsexekutive*. Viena. Universitätsverlag.

FELTES, T. (2002). “Community Oriented Policing in Germany- Training and Education.” En *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 25, 1. Págs.48-59.

FELTES, T. (2006). “Legitime und illegitime Gewaltanwendung durch die Polizei”. En HEITMEYER, W. y SCHRÖTTE, M. (eds.). *Gewalt. Beschreibungen, Analysen, Prävention*. Bonn. Bundeszentrale für politische Bildung. Págs. 539 a 556.

FELTES (2010). “Polizei und Soziale Arbeit- die polizeiwissenschaftlich kriminologische Sicht”. En MÖLLER, K. (ed.) *Dasselbe in grün? Aktuelle Perspektiven auf das Verhältnis von Polizei und Sozialer Arbeit*. Weinheim und München. Juventa. Págs. 28 a 36.

FELTES, T. (2012a). “Die Rolle der Polizei in der Kriminalprävention”. En *Zeitschrift für Jugendrecht und Jugendhilfe (ZJJ)*. Págs. 35 a 46.

FELTES, T. (2012b). [Community Policing in Germany](#). En NALLA, M. y NEWMAN, G. (eds.). *Community Policing in Indigenous Communities*. Boca Raton, FL. CRC Press-Taylor & Francis Group. Págs. 257-265.

FELTES, T. (2012 c). [“Polizeiliches Fehlverhalten und Disziplinarverfahren – ein ungeliebtes Thema. Überlegungen zu einem alternativen Ansatz”](#). En *Die Polizei* 2012. Págs. 285 a 292 (Parte 1) y 309 a 314 (Parte 2).

FELTES, T. (2014a). “Die diskursive Rechtfertigung von Gewaltanwendung

durch Polizeibeamte”. En *Akzeptanz des Rechtsstaates in der Justiz*. Texte und Ergebnisse des 37. Strafverteidigertages Freiburg 2013. Berlín. Págs.121 a 136.

FELTES, T. (2014b) “Bürgernehe Polizeiarbeit”. **Publicada en lengua inglesa.** En INSTITUT FÜR FRIEDENSFORSCHUNG UND SICHERHEITSPOLITIK AN DER UNIVERSITÄT HAMBURG (ed.). *OSCE Yearbook 2013*, Baden-Baden. Págs. 219 a 230.

FELTES, T., MARQUARDT, U. y SCHWARZ (2013). *Policing in Germany – Developments in the last 20 Years*. En MEŠKO, G. et al. (eds.). *Handbook on Policing in Central and Eastern Europe*. New York. Springer Science and Business Media. Págs. 93 a 113.

FERNÁNDEZ JUSTES, C. J.(2008). “El modelo de Proximidad Estratégica: Gestión estratégica para una Policía orientada a la convivencia”. En GARRÓS, I., y YÑIGUEZ, A (coords.). *El papel de la policía en la convivencia*. Barcelona. Editorial Dux. Págs.13 a 42.

FERNÁNDEZ C.J., e YÑIGUEZ, A. (2014). *Gestió estratègica de la policia. Organització de l'eficiència en el treball policial*. Sevilla. Punto Rojo Libros.

FERRANDINO, J.A. (2014). “An integrated theory for the practical application of “governance-based policing”. En *Policing*, vol. 37, núm. 1. Págs. 52 a 69.

FERRET, J. (2002). “Police de proximité en France. Une expérience de recherche institutionnelle à l’IHESI entre1998-et 2001”. En VAILLANT et al. *Police et recherches*. París. IHESI. Págs. 97 a 118.

FERRET, J. (2004). “¿Evaluar a la llamada policía de proximidad? Certezas e incertidumbres obtenidas de las experiencias francesas”. En *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 14. Págs. 177 a 196.

FERRET, J, y MAFFRE, P. (2000), “L’usage de la notion de police de proximité

en Espagne: indice d'une mutation inachevée". En *Les Cahiers de la Sécurité intérieure* nº39. Págs. 77 a 101.

FONDAZIONE FILIPPO CARACCILO (2011). *La Polizia locale in Italia. Dai grandi ai piccoli Comuni* (http://www.aci.it/fileadmin/documenti/notizie/Eventi/PLin_Italia.pdf).

FORST, B. (1999). "Policing with legitimacy, efficiency and equity". En FORST, B., y MANNING, P. (eds.). *The privatization of Policing: Two Views*. Washington, D.C. Georgetown University Press. Págs. 1 a 18.

FREVEL, B. (2004). "Immanuel Kant, die Wissenschaft und die Polizei. Über den Gemeinspruch: "Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis". En LIEBL, K. (ed.). *Empirische Polizeiforschung V: Fehler und Lernkultur in der Polizei*. Schriften zur Empirischen Polizeiforschung. Band 1, págs. 193 a 207.

FREVEL, B. (2010). "Politik Polizei als beruf. Ein Essay mit Anleihen an Max Weber". En ASMUS, H.J. et. al. *Polizei-Polizist-Polizieren? Überlegungen zur Polizeiforschung. Festschrift für Hans-Joachim Asmus*. Schriften zur Empirischen Polizeiforschung. Band 11. Frankfurt. Verlag für Polizeiwissenschaft. Págs. 43 a 57.

FROMENT, J.C. (2002). "Las nuevas tecnologías de la seguridad y la sociedad del control". En *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 10. Págs. 25 a 39.

FRÜHLING, H. (2012). "A realistic look at Latin American community policing Programmes". En *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 22:1. Págs. 76-88.

FUENTES, J.R. (2002). *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*. Barcelona. Cedecs.

GALLEGO , J.I., y IBARZ, J.R.(2001) *Els procediments normalitzats de treball (PNT). Creació de les regles tècniques a l'àmbit policial (Un plantejament jurídic-penal)*. Mollet del Vallès. Manuscrito. Trabajo de investigación presentado a la V convocatoria de ayudas a la investigación en materia de seguridad y policía de la Escuela de Policía de Catalunya. Depositado en el Centre de Coneixement de la Seguretat del Institut de Seguretat Pública de Catalunya.

GANDARILLAS, M.A (2014).” Perfil y métodos del agente de seguridad ciudadana en la sociedad diversa”. En VIDALES, C, y CARQUE, J.L. (coords.) *Policía Comunitaria. Una policía para la sociedad del siglo XXI*. Valencia. Tirant lo Blanch. Págs. 249 a 304.

GARCÍA ALONSO, D. (2012). *Estudio sobre la reacción del policía ante el peligro y los enfrentamientos armados*. Aspol, Bubok publishing. (se puede descargar en www.asopol.org).

GARCÍA GONZÁLEZ, J.M. (2004). “La orden europea de detención y entrega”. En *Ciencia Policial*, núm. 72. Págs. 19 a 46.

GARRIDO,V., STANGELAND, P. y REDONDO, S. (2006). *Principios de Criminología*. Valencia. Tirant lo Blanc.

GAZZOLA, A., y LONGONI, L. (2001). “[Percepción social del espacio, la seguridad y la calidad de vida en la ciudad de Alessandria](#)”. En *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 9. Págs. 39 a 64.

GLEIZAL, J.J., GATTI-DOMENACH, J., y JOURNÈS, C. (1993). *La police. Le cas des démocraties occidentales*. París. Presses Universitaires de France.

GOLDSMITH, A. (2009). “Turkey. Progress towards democratic policing?”. En HINTON, M.S. y NEWBURN, T. (ed.). *Policing developing democracies*. Londres y Nueva York. Routledge. Págs. 31 a 49.

GOLDSTEIN, H. (1979). "Improving policing: A problema oriented approach". En *Crime and Delinquency*, 25 (2). Págs. 236 a 258. Existe una traducción al catalán de este artículo en el número 9 de la revista "on-line" del Departamento de Interior de la Generalitat de Catalunya *Apunts de Seguretat* con el título "Millorant la funció policial: Un enfocament orientat als problemes" (se puede descargar en http://www20.gencat.cat/docs/interior/Home/010%20El%20Departament/Publicacions/Seguretat/Apunts%20de%20seguretat/Docs/apunts_9_juny_2011.pdf).

GOLDSTEIN, H. (1990). *Problem Oriented Policing*. McGraw-Hill.

GOLDSTEIN, H. (1995). *Problem-oriented policing. The rationale, the Concept and Reflections on its practical Implementation*. Ponencia presentada al Congreso sobre control de la delincuencia en la teoría y en la práctica, celebrado en el Robinson College de la Universidad de Cambridge el 10 de julio de 1995. Existe una traducción al catalán de esta ponencia en el número 9 de la revista "on-line" del Departamento de Interior de la Generalitat de Catalunya *Apunts de Seguretat* (págs.. 49 a 60) con el título "La Policia orientada als problemes. Els fonaments, el concepte i reflexions sobre la seva aplicació pràctica" (se puede descargar en http://www20.gencat.cat/docs/interior/Home/010%20El%20Departament/Publicacions/Seguretat/Apunts%20de%20seguretat/Docs/apunts_9_juny_2011.pdf).

GONDRA, B.J. (2009). "Els indicadors en l'àmbit de la seguretat interior: sobre la mesura dels resultats". En *Apunts de Seguretat*, núm. 3. Págs. 5 a 32.

GONDRA, B.J. (2010). "La Encuesta de seguridad pública de Cataluña (ESPC)". En KILLIAS et al. *10 años de Encuesta de seguridad pública de Cataluña. Experiencias europeas. Balance y retos de futuro*. Barcelona. Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación. Págs. 37 a 64.

GONZÁLEZ ZORRILLA, C. (2008). "Policia i diversitat cultural". En GUTCHTENEIRE, T., de; VARENNE, F. et al. *Seguretat, convivència i diversitat cultural*. Barcelona. Unescocat. Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación. Págs. 39 a 44.

GOOLD, B, LOADER, I., y THUMALA, A. (2013). "The banality of Security. The curious case of Surveillance Cameras". En *British Journal of Criminology*, 53. Págs 977 a 996.

GROß, H., FREVEL, B., y DAMS, c. (eds.) (2008). *Handbuch der Polizeien Deutschlands*. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

GUILLÉN, F. (1994). "La prevenció dels comportaments il·lícits a la Llei Orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana". En DIVERSOS AUTORS. *La Ley de Seguridad Ciudadana. Anuari 1992*. Bellaterra. Departament de Ciència Política i Dret Públic. Págs. 45 a 73.

GUILLÉN, F. (2000a). "La utilidad de las legislaciones y políticas duras como políticas de seguridad ciudadana". En *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 6-7. Págs. 93 a 115.

GUILLÉN, F. (2000b). "La integració de membres de les minories en les policies europees". En *Policia catalana i multiculturalitat*, Centre Unesco de Catalunya. Barcelona. Págs. 104 a 120.

GUILLÉN, F. (2000c). "El sistema de seguridad. Sus dimensiones interior y exterior". En CASTELLS, J.M., et al. *El modelo policial y sus retos de futuro*. Barcelona. Instituto de Estudios Autonómicos, Escola de Policia de Catalunya. Págs. 193 a 207.

GUILLÉN, F. (2001). "El papel de la policía en relación con el racismo y los conflictos interétnicos". En *Revista de Seguretat Pública de Catalunya*, núm.8. Págs. 133 a 150.

GUILLÉN, F. (2003a). “Policia, minories i discriminació: paràmetres per a un ús adequat de les característiques racials en la investigació d’il·lícits”. En *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4. Barcelona. II-ltre Col·legi d’Advocats de Barcelona. Págs. 125 a 155.

GUILLÉN, F (2003b). “La problématique de la sécurité en Espagne”. En FROMENT, J.C., GLEIZAL, J.J., y KALUZINSKY, M (dir.). *Les états à l’épreuve de la sécurité*. Grenoble. CERDAP, Presses Universitaires. Págs. 169 a 189.

GUILLÉN, F. (2006a). “Contrôle électronique des déplacements: Quelles garanties constitutionnelles”. En FROMENT, J.C, KALUSZYNSKI, M. (eds.). *Justice et technologies. Surveillance électronique en Europe*. Grenoble. CERDAP. Presses universitaires.

GUILLÉN, F (2006b) “Las políticas locales de prevención en Europa”. En *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 16. Págs. 59 a 79.

GUILLÉN, F. (2008). “Immigrants i seguretat. De les minories a la diversitat”. En [GUTCHTENEIRE, T., de; VARENNE, F. et al.](#) *Seguretat, convivència i diversitat cultural*. Barcelona. Unescocat-DIRIP.

GUILLÉN, F. (2009a). “Els indicadors i la mesura de la seguretat a França”. En *Apunts de Seguretat*, Núm. 3. Págs. 33 a 48.

GUILLÉN, F. (2009b). “De les finestres trencades a la lluita contra la delinqüència: Alguns esglaons perduts”. En *Apunts de Seguretat*, núm. 4. Págs. 7 a 28.

GUILLÉN, F. (2009c). “Dalle “finestre rotte” alla lotta contro la delinquenza: alcuni passaggi perduti”. En CARRER, F. (coord.). *Le politiche della sicurezza. Dalla “polizia comunitaria” alla “tolleranza zero”*. Milano. FrancoAngeli.

GUILLÉN, F. (2009d). “Els nous instruments de cooperació en matèria de seguretat i justícia en el marc de la Unió Europea i el seu enquadrament en els

ordenaments jurídics estatals". En PEREZ FRANCESCH, J.L. (coord.), *Libertad, seguridad y transformaciones del Estado.*, Barcelona. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Págs.131 a 149.

GUILLÉN, F. (2011). "La gestión de la seguridad ciudadana". En *Papers*, Núm. 53, págs. 86 a 93.

GUILLÉN, F. (2012). *Policia i seguretat*. Bellaterra. Servei de Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona,

GUILLÉN, F. (2013). "La policia i la seguretat en els espais públics". En *Working papers* núm. 315. Barcelona. Institut de Ciències Polítiques i Socials (se puede descargar en <http://www.icps.cat/archivos/Workingpapers/wp315.pdf>).

GUILLÉN, F. (2014a). "La policía de los media". En GAVARA, J.C., BÁRCENA, J.M., y RAGONE, S. (eds.) *El control de los cibermedios*. Barcelona. Bosch Editor.

GUILLÉN, F. (2014b). "Tendances actuelles dans les systèmes de Police". En FROMENT, J.C., y MATHIEU, M. (dirs.). *Droit et Politique. La circulation internationale des modèles en question*. Presses universitaires de Grenoble. Págs. 229 a 242.

GUILLÉN, F, y RABOT, A. (2003). *Projet de recherche Oisin II. Recherche d'une méthodologie commune d'évaluation de l'impact des reformes de police de proximité en Europe. Rapport final de l'équipe espagnole.*

GUILLÉN, F., y VALLES, L. (2003). "Seguretat, delinqüència i immigració: aprendre a llegir les dades". En *La immigració a Catalunya avui. Anuari 2002*. Barcelona. Fundació Jaume Bofill, Editorial Mediterrània. Págs. 327 a 362.

HINKLE, J.C., y WEISBURG, D. (2006). "The irony of broken windows policing: a micro-place study of the relationship between disorder, focused police

crackdowns and fear of crime". En *Journal of Criminal Justice*, núm. 36. Págs. 503-512.

HOBBS, T. (1651/1980). *Leviatán o la materia forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México. Fondo de Cultura Económica.

INNES, M. (2004). "Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action". En *The British Journal of Sociology*, 55. Págs. 335-355.

INSTITUT DE SEURETAT PÚBLICA DE CATALUNYA (2013). *Women in Police Services in the EU. Facts and Figures 2012*.

IZU, M.J. (1991). *La policía foral de Navarra*. Pamplona. Gobierno de Navarra.

JACKSON, J.; BRADFORD, B.; HOUGH, M.; MYHILL, A.; QUINTON, J. y TYLER, T. (2012). "Why do people comply with the law? Legitimacy and the Influence of legal Institutions", *The British Journal of Criminology*, n. 52, pp. 1051-1071.

JACOBS., J. (1961). *The death and life of great American cities*. New York. Random House. Existe una versión en lengua castellana (traducción de Ángel Abad) editada en Madrid por Capitán Swing Libros en el año 2011.

JANSON, B. (2003). "El Código Europeo de Ética de la Policía. Razones y directrices para el cambio". En *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 12. Págs. 9 a 18.

JAR, G. (2000). *Modelos comparados de policía*. Madrid. Ministerio del Interior. Dykinson.

JOBARD, F. (2003). "Les deux visages de la sécurité en Allemagne". En FROMENT, J.C., GLEIZAL, J.J., y KALUZINSKY, M (dirs.). *Les états à l'épreuve de la sécurité*. Grenoble. CERDAP, Presses Universitaires. Págs. 191 a 216.

JOHNATAN-ZAMIR, T., y HARPAZ, A. (2014). "Police understanding of the foundations of their legitimacy in the eyes of the public". En *British Journal of Criminology*. Vol. 54. Págs. 469 a 489.

JONES, T., y NEWBURN, T. (2005). "The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems". En NEWBURN, T. (ed.), *Policing. Key Readings*. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Págs. 733 a 750.

JONES, T. y NEWBURN, T. (eds.) (2006). *Plural policing. A comparative perspective*. Londres y Nueva York: Routledge.

JOURNÈS, C (2003). "La problématique de la sécurité en Grande-Bretagne". En FROMENT, J.C., GLEIZAL, J.J., y KALUZINSKY, M (dir.). *Les états à l'épreuve de la sécurité*. Grenoble. CERDAP, Presses Universitaires. Págs. 127 a 135.

KALLUS, N. (2014). *Predicting Crowd Behaviour with Big Public Data* (se puede descargar en <http://arxiv.org/abs/1402.2308>).

KELLING, G., y COLES, K. (1996). *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in our Communities*. New York. Free Press.

KELLING, G.L., PATE, T., DIECKMAN, D., y BROWN, C.E. (1974). *The Kansas City preventive patrol experiment. A summary report*. Washington D.C. Police Foundation (disponible en <http://www.policefoundation.org/pdf/kcppe.pdf>).

KELLING, G.I., PATE, A., FERRAR, A., UTNE, M., y BROWN, C.E. (1981). *Newark foot patrol experiment*. Washington D.C. Police Foundation.

KELSEN, H. (1934/1981). *Teoría pura del Derecho*. México. UNAM.

KESSLER, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires. Siglo veintiuno editores.

KILLIAS, M. (2010). Las encuestas sobre delincuencia como herramientas para la creación de políticas. En KILLIAS, M. et al. *10 años de Encuesta de Seguridad Pública de Catalunya. Experiencias europeas. Balance y retos de futuro*. Barcelona. Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación.

KILLIAS, M. et al. (2010). *10 años de Encuestas de seguridad pública de Catalunya. Experiencias europeas. Balance y retos de futuro*. Barcelona. Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación.

KING, M. (2000). "El sistema policial de Inglaterra y Gales: tendencias de cambio". En CASTELLS, J.M. et al. *El modelo policial y sus retos de futuro*. Barcelona. Institut d'Estudis Autònoms, Escola de Policia de Catalunya.113-127.

KLEINING, J. (1996). *The ethics of policing*. Cambridge University Press.

KLOCKARS, C.B. (2005a). "The rhetoric of community policing". En NEWBURN, T. (Ed.). *Policing. Key Readings*. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Págs. 442 a 459.

KLOCKARS, C.B. , (2005b) "The Dirty Harry problem". En NEWBURN, T (Ed., *Policing. Key Readings*, Willan Publishing, Cullompton y Portland. Págs. 581 a 595.

KUHNS, J.B. y KNUDSSON, J. (eds.) (2010). *Police use of force*. Santa Bárbara (CA). Praeger.

LAB, S.P. (2014). *Crime Prevention. Approaches, Practices, and Evaluations*. Waltham, MA. Anderson Publishing.

LAHOSA, J.M. (1999). "Seguridad urbana: ¿realidad o percepción?". En *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 4. Págs. 123 a 136.

LAHOSA, J.M. (2010). "La Encuesta de victimización y opinión sobre la seguridad en Barcelona: Una opción estratégica de política pública de seguridad". En KILLIAS et al. *10 años de Encuesta de seguridad pública de Cataluña. Experiencias europeas. Balance y retos de futuro*. Barcelona. Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación. Págs. 21 a 36.

LARRIBA, B. (2014). "El sistema de policía comunitaria en Japón: la policía Koban". En VIDALES, C, y CARQUE, J.L. (coords.). *Policía Comunitaria. Una policía para la sociedad del siglo XXI*. Valencia. Tirant lo Blanch. Págs. 87 a 97.

LEHMANN, G. y PROLLI, U. (2012). *BOS Führer Deutschland 2012/ 2013 – Handbuch Innere Sicherheit*. Berlin – Bonn.

LIEBL, K. (2007). *Reflexionen über die Polizei*. Berlín. Lit Verlag.

LOEWENSTEIN, K. (1986). *Teoría de la constitución*. Barcelona. Ariel.

LOFTUS, B. (2009). *Police culture in a Changing World*. Oxford. University Press.

LÓPEZ GARRIDO, D. (1982). *La guardia civil y los orígenes del Estado centralista*. Madrid, Grijalbo.

LOUBET DEL BAYLE, J.L. (1998). *La policía*. Madrid. Acento Editorial.

LOUBET DEL BAYLE, J.L. (2006). *Police et politique. Une approche sociologique*. París. L'Harmattan.

LOUBET DEL BAYLE, J.L. (2012). *De la Police et du contrôle social*. París. Les éditions du CERF.

LOREI, C. (2010). "Polizei in Jagdfieber", En ASMUS, H.J. et. Al. *Polizei-Polizist-Polizieren? Überlegungen zur Polizeiforschung. Festschrift für Hans-Joachim Asmus*. Schriften zur Empirischen Polizeiforschung. Band 11. Frankfurt. Verlag für Polizeiwissenschaft. Págs.221-252.

MALOCHET, V. (2013). "Les polices municipales, les maires et les transformations du paysage français de la sécurité publique". En *Cahiers de la Sécurité*, núm. 26, desembre.

MANNING, P.K. (2005). "The police: mandate, strategies, and appearances". En NEWBURN, T. (ed.). *Policing. Key Readings*. Cullompton. Willan Publishing. Págs. 191 a 214.

MAQUIAVELO, N. (1531/1981). *El Príncipe*. Madrid. Alianza.

MARTIN, M. (1990). *La profesión de policía*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España Editores.

MAWBY, R.C. (2008). "Models of Policing". En NEWBURN, T. *Handbook of Policing*. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Págs. 17 a 46.

MAWBY, R.C., y WRIGHT, A. (2008). "The police organisation". En NEWBURN, T. *Handbook of Policing*. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Págs. 224 a 252.

MEDINA, J. (2010). "Políticas de seguridad ciudadana en el contexto urbano y prevención comunitaria. La experiencia anglosajona". En *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 12-02.

MEDINA, J. (2011). *Políticas y estrategias de Prevención del delito y Seguridad ciudadana*. Madrid-Montevideo-Buenos Aires. Edisofer. Editorial B de F.

MEYZONNIER P. (1994). *Les forces de police dans l'Union Européenne*. París. IHESI-L'Harmattan.

MICHEL, C., y PIROT, D. (2012) *La filière police municipale: Réflexions et propositions*. Paris. Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale.

MILLER, L, TOLIVER, J., y POLICE EXECUTIVE RESEARCH FORUM (2014). *Implementing a Body-Worn Camera Program: Recommendations and Lessons Learned*. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services.

MONJARDET, D. (1996). *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. París. Éditions la Découverte.

MOORE, M.H. (2011). "Avaluació del CompStat. Una innovació administrativa important en el manteniment de l'ordre". En *Apunts de Seguretat*, núm. 10. Págs. 55 a 76.

MORALES, A. (1988). *Administración Policial Española*. Madrid. Editorial San Martín.

MURRIÀ, M. (2010). "Las encuestas de seguridad en Cataluña". En KILLIAS et al. *10 años de Encuesta de seguridad pública de Cataluña. Experiencias europeas. Balance y retos de futuro*. Barcelona. Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación. Págs. 67 a 76.

NEWBURN, T. (2007) *Criminology*. Cullompton, Portland. Willan Publishing.

NEWBURN, T. (2008). "The future of policing". En NEWBURN, T. (ed.) *Handbook of Policing*. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Págs. 824 a 840.

NEWBURN, T. (2012). “**Police and crime commissioners: the Americanization of policing or a very British reform?**”. A: *International journal of law, crime and justice*, 40 (1). 31.46.

NORMANDEAU, A. (1994). “Balance y perspectivas de la policía comunitaria”. En *Prevenció*, núm 10. Ajuntament de Barcelona.

OLTERSDORF M. (2008). “El operativo policial ante el transporte de contenedores castor de residuos muy radioactivos”. En *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 19. Págs. 133 a 156.

PAPELL, J. (1999). *L’origen dels Mossos d’Esquadra*. Lleida. Pagès editors.

PAPELL, J. et al. (2005). *Mossos d’Esquadra, Història i present*. Barcelona. Departament d’Interior.

PEREZ PÉREZ J.M., (2001), “La policía de proximidad en España”. En *Revista de Documentación del Ministerio del Interior*, nº12, enero-marzo. Págs 39 a 76.

PERROUDON, D. (2003). “De l’ilotage à la proximité, un siècle et demi d’Histoire”. En FROMENT, J.C., GLEIZAL, J.J., y KALUZINSKY, M (dir.). *Les états à l’épreuve de la sécurité*. Grenoble. CERDAP, Presses Universitaires. Págs. 286 a 290.

PERRY, W.L. et al. (2013). *Predictive Policing. The role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*. RAND Corporation (accesible en http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR200/RR233/RAND_RR233.pdf).

PONS, M. y HERMIDA, M. (2011). “L’ordine pubblico in Catalogna”. En CARRER, F, y SALOMON, J.C. (edts.). *L’ordine pubblico. Un equilibrio fra il disordine sopportabile e l’ordine indispensabile*. Milán. Franco Angeli. Págs. 55 a 70.

PONSAERS, P. (2001). "Reading about "community (oriented) policing" and police models". En *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 24 Iss. 4. Págs. 470 – 497.

PROJECT GROUP VISION ON POLICING. (2006). *The Police in Evolution. Vision on Policing*. La Haya. Dutch Police Institute.

PYL, G. (2000). "La reforma de los cuerpos de policía en Bélgica". En *Revista catalana de Seguretat Pública*, núm. 6-7. Págs. 131 a 172.

RABOT, A. (2004). "Implantación y evaluación del modelo de policía de "Seguretat Pública, núm. 14. Págs. 199 a 217.

RATCLIFFE, J.H., TANIGUCHI, T., GROFF, E.R., y WOOD, J.D. (2011). *The Philadelphia Foot Patrol Experiment: A randomized controlled trial of police patrol effectiveness in violent crime hotspots* (http://www.temple.edu/cj/footpatrolproject/documents/PFPE_full_paper.pdf).

REALES, F. (2013). "La gestión de la alteración del orden en espacios públicos: un desafío policial". En *Revista de Derecho penal y Criminología*, 31 época, núm 10. Págs. 493-524.

RECASENS, A. (2002). "Políticas de seguridad y prevención en el Estado español". En *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 11. Págs. 151 a 175.

RECASENS, A. (2007). *La seguridad y sus políticas*. Barcelona. Atelier.

Recommendations for policing political manifestations in Europe. GODIAC – Good Practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe. 2013 (accessible en http://polisen.se/PageFiles/321996/GODIAC_BOOKLET_2013_2.pdf).

REICHER, S.D. (1996) "The Battle of Westminster: developing the social identity model of crowd behaviour in order to explain the initiation and

development of collective conflict". En *European Journal of Social Psychology*, 26. Págs. 115 a 134.

REINER, R. (1991). *Chief Constables. Bobbies, Bosses, or Bureaucrats?* Oxford University Press.

REINER, R. (2000). *The Politics of the Police*. Oxford University Press.

REVISTA JEFES DE POLICÍA LOCAL (2011), núm 13, diciembre.

REUSS-IANNI, E., y IANNI, F.A:J. (2005)- "Street cops and management cops: the two cultures of policing". En NEWBURN, T. (ed.). *Policing. Key Readings*. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Págs 297 a 314.

RICHARDS, N. (2003). "La profesionalidad de la policía y el Código Europeo de Ética de la Policía". En *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 12. Págs. 19 a 29.

ROBERT, P. (2003). *El ciudadano, el delito y el Estado*. Barcelona. Atelier.

RODRIGUEZ HERRERA, M. (2014). "La policía comunitaria: una aproximación a su concepto y principios". En VIDALES, C, y CARQUE, J.L. (coords.). *Policía Comunitaria. Una policía para la sociedad del siglo XXI*. Valencia. Tirant lo Blanch. Págs. 15 a 64.

RUIZ VÁSQUEZ, J.C. (2012) "Community police in Colombia: an idle process". *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 22:1. Págs. 43-56.

SABATÉ, J. (1984). "La profesión policial en España. Un análisis sociológico". En *Papers: Revista de Sociologia*. Vol. 21. Págs. 133 a 152.

SALAS, L. (2014). "La policía comunitaria y su evaluación". En VIDALES, C, y CARQUE, J.L. (coords.). *Policía Comunitaria. Una policía para la sociedad del siglo XXI*. Valencia. Tirant lo Blanch. Págs. 65 a 86.

SALES, N. (2005). "Els Mossos d'Esquadra a l'antic règim, 1721-1835". En PAPELL, J. et al. *Mossos d'esquadra. Història i present*. Barcelona. Departament d'Interior.

SALOMON, J.C. (2011). "La gestione dell'ordine pubblico in Inghilterra". En CARRER, F y SALOMON, J.C (edts.). *L'ordine pubblico. Un equilibrio fra il disordine sopportabile e l'ordine indispensabile*. Milán. Franco Angeli. Págs.71 a 96.

SANDERS, A., y YOUNG, R. (2008). "Police Powers". En NEWBURN, T. (ed.) *Handbook of Policing*. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Págs.281 a 312.

SAVAGE, S.P. (2013). "Seeking "Civilianness". Police complaints and the Civilian Control Model Oversight". En *British Journal of Criminology*, 53. Págs. 886 a 904.

SAVELSBERG, H.W, (1994). *Der Prozess polizeilicher Entscheidung-findung. Ein Beitrag zur Soziologie der Polizei*. Wiesbaden. Deutscher Universitäts Verlag.

SCHULTE, W. (2003). *Politische Bindung in der Polizei. Funktionsbestimmung von 1945 bis zum Jahr 2000*. Frankfurt am Main. Verlag für Polizei & Wissenschaft.

SCRATON, P. (2009). *Hillsborough. The Truth*. EDINBURGH. Mainstream Publishing Company.

SHERMAN, L.W. (1997). "Policing for Crime Prevention". En SHERMAN, L.W., GOTTFREDSON, D., MACKENZIE, D., ECK, J., REUTER, P., y BUSHWAY, S.

Preventing crime: What Works, what doesn't, what's promising. A report to the United States Congress, Universidad de Maryland (disponible en <https://www.ncjrs.gov/works/>).

SILVERMAN, E.B. (1999). *NYPD battles crime. Innovative strategies in policing*. Boston. Northeastern University Press.

SILVERMAN, E.B. (2002). "El programa CompStat y la policía de distrito en Nueva York". En *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 10. Págs. 41 a 46.

SINDALL, K., y STURGIS, P. (2013). "Austerity policing: Is visibility more important than absolute numbers in determining public confidence in the police?". En *European Journal of Criminology*, 10 (2), págs. 137-153.

SKOLNICK, J. (1966). *Justice without trial*. New York. Wiley (existe una tercera edición de la misma editorial del año 1994).

SKOLNICK, J. (2005). "A sketch of the policeman's working personality". En NEWBURN, T. (ed). *Policing. Key Readings*. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Págs. 264 a 279.

SKOGAN, W., (1990) *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*. Berkeley y Los Angeles. University of California Press.

SKOGAN, W, y HARTNETT, S. (2005). "Community Policing in Chicago". En NEWBURN, T. (ed.), *Policing. Key Readings*. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Págs. 428 a 441.

SMEETS, S. (2014). "Les pratiques policières sont-elles réformables?". En FROMENT, J.C., y MATHIEU, M. (dirs.). *Droit et Politique. La circulation internationale des modèles en question*. Presses universitaires de Grenoble. Págs. 243 a 252.

SMEETS, S., y TANGE, C. (2009). "Community policing in Belgium: The vicissitudes of the development of a police model". En WISLER, D., ONWUDIWE, I. (eds.). *Community policing: International patterns and comparative perspectives*. London. CRC Press. Págs. 125-148.

SOULLEZ, C. (2010). "La Encuesta nacional de victimización francesa". En KILLIAS et al. *10 años de Encuesta de seguridad pública de Cataluña. Experiencias europeas. Balance y retos de futuro*. Barcelona. Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación. Págs. 119 a 142.

SPIEGEL, J.P. (1969). "Hostility, aggression and violence". En GRIMSHAW, A.D. (ed.). *Racial Violence in the United States*. Chicago. Aldine Publishing Co.

STANKO, B. (2010). "¿Por qué la voz de las víctimas es importante para mejorar la policía?". En KILLIAS et al. *10 años de Encuesta de seguridad pública de Cataluña. Experiencias europeas. Balance y retos de futuro*. Barcelona. Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación. Págs. 105 a 118.

STOTT, C., y REICHER, S. (1998). "Crowd action as intergroup process: introducing the police perspective". En *European Journal of Social Psychology*, 28. Págs. 509 a 529.

TELLO, N. (2012). "Police reforms. The voice of police and residents in Mexico City". En *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 22:1. Págs. 14-27.

TERSPTRA, J. y SCHAAP, D. (2013). "Police culture, stress conditions and working styles". En *European Journal of Criminology*, vol. 10 núm. 1. Pàgs. 59 a 73.

THE ELECTORAL COMMISSION. (2013). *Police and Crime Commissioner elections in England and Wales. Report on the Administration of the elections*

held on 15 November 2012 (accesible en http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0003/154353/PC-C-Elections-Report.pdf).

THE POLICE FOUNDATION,(2014). *The briefing-CCTV*. Londres. (accesible en <http://www.police-foundation.org.uk/publications/briefings/cctv>).

TILLEY,N. (2008). “Modern approaches to policing: community, problema-oriented and intelligence-led”. En NEWBURN, T. (ed.). *Handbook of Policing*. Segunda Edición. Cullompton, Portland. Willan Publishing.

TOBOSO, M. (2014). “La contaminación del concepto “lobo solitario””. En *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 27. Págs. 6 a 26.

TORRENTE, D. (1997). *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Madrid. Universidad de Barcelona, Centro de Investigaciones Sociológicas.

TROJANOWICZ, R. y BUCQUEROUX, B. (1990). *Community Policing. A contemporary Perspective*. Cincinnati. Anderson Publishing.

TYLER, T.R. (2011). “Trust and legitimacy: Policing in the USA and Europe”. En *European Journal of Criminology* 8. Págs. 254 a 266.

TUFFIN, R., MORRIS, J. y POOLE, A. (2006). *An evaluation of the impact of the National Reassurance Policing Programme*. Home Office Research Study 296. Londres. Home Office Research, Development and Statistics Directorate.

UK STATISTICS AUTHORITY (2014). *Statistics on Crime in England and Wales*. Assessment Report 268. Enero de 2014. (se puede descargar en <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/crime-stats/crime-statistics/period-ending-september-2013/stb-crime-in-england-and-wales--year-ending-sept-2013.html>).

UNGAR, M., y ARIAS, D. (2012). "Reassessing community-oriented policing in Latin America". En *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 22:1. Págs. 1 a 13.

VALENTÍN, V. (2008). "El papel de la policía en la convivencia. Modelos comunitarios y globalización". En *El papel de la policía en la convivencia*. GARRÓS, I., e YÑIGUEZ, A (coords.). Barcelona. Editorial Dux. Págs. 187 a 204.

VAN DEN STEEN, I. (2010). "El *moniteur de sécurité* de Bélgica". En KILLIAS et al. *10 años de Encuesta de seguridad pública de Cataluña. Experiencias europeas. Balance y retos de futuro*. Barcelona. Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación. Págs. 85 a 104.

VAN EWIJK, A.R. (2011). *Diversity in uniform. An exploration of diversity and a comprehensive analysis of the regional police forces in Catalonia and Utrecht*. Barcelona. Universitat Pompeu Fabra. Tesis doctoral.

VAN OUIRIVE, L. (2005). *La nouvelle police belge. Désorganisation et improvisation*. Bruxelles. Bruylant.

VAN STEDEN, R. HUBERTS, L. (2006). "The Netherlands". En Jones, T., Newburn, T. (edits.). *Plural policing. A comparative perspective*. Londres y Nueva York. Routledge. Págs.12 a 33.

VAN SOOMEREN, P. (2001). "Prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental y mediante el espacio urbano y arquitectónico". En *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 9. Págs. 11 a 37.

VARONA MATÍNEZ, G. (2012). *Estudio exploratorio sobre los efectos del uso policial de videovigilancia en lugares públicos*. Oñati. Instituto Vasco de Criminología.

VIDALES, C. (2014). "Seguridad ciudadana, políticas de Seguridad y estrategias policiales". En VIDALES, C, y CARQUE, J.L. (coords.). *Policía Comunitaria. Una policía para la sociedad del siglo XXI*. Valencia. Tirant lo Blanch. Págs. 101 a 126.

VILKE, G. M.; CHAN, T. C. (2007). «Less lethal technology: medical issues». *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, volumen 30 Issue 3. Págs. 341 a 357.

VOLLMER, A. (1936). *The Police and Modern Society*. Montclair, N.J. Patterson.

WADDINGTON, D., JONES, K. y CRITCHER, C. (1989). *Flashpoints. Studies in public disorder*. Londres y Nueva York. Routledge.

WADDINGTON, D.P. (2007). *Policing Public Disorder. Theory and Practice*. Cullompton, Portland. Willan Publishing.

WADDINGTON, P.A.J. (1999). "Police (canteen) subculture. An appreciation". En *British Journal of Criminology*. Vol. 39, núm.2. Págs. 287 a 309.

WAN, W-Y., MOFFATT, S., JONES, C. y WEATHERBURN, D (2012). "The effect of arrest and imprisonment on Crime". En *Crime and Justice Bulletin. Contemporary Issues on Crime and Justice*, núm. 158.

WALKER, N. (2008). "The pattern of Transnational Policing". En NEWBURN, T. (ed.). *Handbook of Policing*. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Págs .119 a 146.

WALLER, I., y SANSFAÇON, D. (2000). *Investing wisely in Crime Prevention. International Experiences*. Crime Prevention Series. U.S. Departament of Justice.

WESTMARLAND, L. (2008). "Police Cultures". En NEWBURN, T.(ed.) *Handbook of Policing*. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Segunda edición. Págs. 253 a 280.

WHITE, M.D., y READY, J. (2010). "Police use of the TASER in the United States: Research, Controversies, and recommendations". En KUHNS, J.B. y KNUDSSON, J. (eds.). *Police use of force*. Santa Bárbara (CA). Praeger. Págs. 177 a 187.

WIKSTRÖM, P.O.H. (2007). "Doing without knowing. Common Pitfalls in Crime Prevention". En FARREL et al. (eds.). *Imagination for Crime Prevention*. Crime Prevention Studies series. Monsey, New York. Criminal Justice Press.

WILLHEM, T.M. (2011). "250 Jahre Deutsche Polizei". En *Polizei Info-Forum*. Sonderdruck.

WILSON, J.M. y WEISS, A. (2012). *A performance-based approach to police staffing and allocation*. COPS Office, Michigan State University.

WILSON, J.Q. (1968). *Varieties of Police Behaviour*. Cambridge, Mass. Harvard University Press.

WILSON, J.Q. y KELLING, G.L. (1982). "Broken Windows". En *The Atlantic Monthly*, marzo. Págs. 29 a 38. Versión traducida al castellano En ORTÍZ DE URBINA, I. y PONCE, J. (eds.) (2008). *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*. Barcelona. Fundación Democracia y Gobierno Local. Diputació de Barcelona. Págs. 307 a 325.

WIRRER, R., y MEIER, R. (2008). "Rheinland-Pfalz". En GROß, H., FREVEL, B., y DAMS, c. (ed.). *Handbuch der Polizeien Deutschlands*. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Págs. 317 a 353.

YÑÍGUEZ, A. (2008). "La relación de la policía con los ciudadanos". En GARRÓS, I., y YÑÍGUEZ, A (coords.). *El papel de la policía en la convivencia*. Barcelona. Editorial Dux. Págs. 229 a 256.

YÑÍGUEZ, A. (2009a). "La confianza en la policía". En *Seguridad Local* núm. 24, páginas 36 a 48.

YÑÍGUEZ, A. (2009b). "Regles practiques de l'actuació policial i funcionament intern de la policia". En *Apunts de Seguretat*, núm. 5. Págs. 63 a 82.

ZENDER, L. (2006). "Policing before and after the pólice. The Historical Antecedents of Contemporary Crime Control". En *British Journal of Criminology*, 46. Págs. 78 a 96.