CC BY

ARTÍCULOS

Cuadernos de **Gobierno y Administración Pública**
ISSN: e-2341-4839

http://dx.doi.org/10.5209/CGAP.64617

EDICIONES COMPLUTENSE

La formación en valores de la Policía Local

José M. Rodríguez Montoya; Esther Muela de la Torre; Susana Mena Utrilla; Pablo García Pérez; Andrea Bello Jovaní[1]

Recibido: 16/02/2019 / Aceptado: 05/052019

Resumen. La presente ponencia pretende suscitar el debate acerca de la formación en valores utilizada en la formación policial en España, más concretamente, en la formación de ingreso en la Policía Local, a través del abordaje de algunas claves fundamentales en la materia y el lanzamiento de algunas cuestiones para el debate como, entre otras, la necesidad de la formación en valores en la policía local, ¿es adecuada la formación en valores que se está realizando?, en su caso, ¿en qué hay que mejorar?, y ¿cómo hacerlo? Este trabajo pretende aportar alguna luz sobre algunos aspectos centrales de la materia con el objetivo de fomentar el debate riguroso y enriquecedor que contribuya a la mejora de la formación de la policía local.
Palabras clave: Seguridad pública, seguridad ciudadana, formación policial, educación policial, capacitación policial, valores éticos, gobernanza.

[en] The training in values of the local police

Abstract. This paper aims to raise discussion about the current values training used in the police training in Spain, more specifically, in the formation to access the local police, through the approach of some fundamental keys in the matter and the suggestion of some issues for discussion, such as, among others, the need for police values training in the local police, is appropriate the current police values training?, what to improve?, and, how to do it? This paper intends to provide any light on some central aspects of the matter with the aim of promoting the rigorous and enriching discussion to contribute to the improvement of the local police training.
Keywords: Public security, citizen security, police education, police training, ethic values, governance.

Sumario. 1. Introducción. 2. Consideración sobre la formación policial. 3. Modelos de formación policial. 4. La necesidad de la formación en valore. 5. Propuestas para el debate. 5.1. Propuesta sobre el qué. 5.2. Propuesta sobre el cómo. 6. Conclusiones. Bibliografía.

Cómo citar: Rodríguez Montoya, J. M.; Muela de la Torre, E.; Mena Utrilla, S.; García Pérez, P.; Bello Jovaní, A., «La formación en valores de la Policía Local», en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 6-1, 41-55.

[1] Se trata de un equipo de investigadores del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración. Correo de contacto: josemrodriguez@ucm.es

1. Introducción

La seguridad es una materia en continua evolución que se ha convertido en un asunto transversal en la sociedad posindustrial. Los asuntos que genéricamente podemos calificar como relacionados con la seguridad están sumidos en un proceso de transformación que se ha acelerado notablemente en los últimos años. Esta transformación se debe a los efectos combinados de diversos factores como la reconceptualización de la seguridad; la multipolaridad mundial tras la guerra fría; la extensión generalizada de derechos; los procesos generales de globalización, desregulación y liberalización de movimientos de capitales y personas; los importantes fenómenos migratorios; la multiplicación y replanteo de las amenazas y riesgos en general y, particularmente, los derivados del terrorismo internacional y de la criminalidad transnacional, entre otros. Todo ello en un entorno en el que la aplicación masiva de las tecnologías de la información ha creado nuevas formas de entender el mundo y la totalidad de la actividad de la sociedad, generando a su vez importantes vulnerabilidades (Curbet, 2009 y 2011; Medina, 2013; Zuloaga, 2014). Adicionalmente, en los últimos años, el entorno se ha vuelto más inestable y convulso como consecuencia de los efectos combinados de una fuerte crisis económica, cuyos efectos sociales han tenido un claro correlato en una importante crisis institucional observada en todo el mundo occidental (Rodríguez, 2015).

Particularmente en España, esta situación, que la actualidad no hace sino continuamente poner de manifiesto una y otra vez, está generando una continua y creciente demanda de políticas públicas de seguridad en una doble dirección; por una parte, como la necesaria respuesta gubernamental a la transformación de la seguridad, las amenazas y riesgos y, por otra parte, como consecuencia de la cada vez más intensa demanda social de seguridad como base de una pacífica convivencia ciudadana.

Por tanto, la seguridad, como función nuclear del Estado y su originaria razón de ser, se ha convertido actualmente en una de las políticas centrales de la acción pública de cualquier nivel gubernamental. Pese al carácter cambiante, evolutivo y dinámico del concepto de seguridad (Acosta, 2015), el Estado de Derecho configuró la seguridad como un estado de tranquilidad, en el que adquieren su sentido los derechos y libertades, que está en la base de la convivencia y el progreso (Ruiz, 2017) y cuya defensa es una exigencia irrenunciable para todas las administraciones públicas independiente de su mayor o menor competencia en la materia.

Particularmente, un aspecto fundamental de las políticas de seguridad es el relacionado con la formación de los actores, de las personas actuantes en la materia, de los policías. El personal al servicio de la seguridad pública requiere una gran formación que les posibilite un ejercicio profesional acorde a los graves retos que la seguridad enfrenta. Además, los policías que en la cotidianeidad administran las libertades de los demás, están en el núcleo del Estado de Derecho y por lo tanto requieren una exquisita formación en valores éticos, morales y deontológicos (Martin, 1990). Estas altas tareas de protección colectiva y de administración de las libertades requieren que las administraciones encargadas de proporcionar esta formación no deban escatimar esfuerzos en poner a su disposición la mejor formación de las posibles.

La presente ponencia pretende suscitar el debate acerca de la actual formación policial en España, más concretamente, en la formación de ingreso en la Policía Local, a través del abordaje de algunas claves fundamentales en la materia y el lanza-

miento de algunas cuestiones para el debate como, entre otras, la necesidad de la formación en valores en la policía local, ¿es adecuada la formación en valores que se está realizando?, en su caso, ¿en qué hay que mejorar?, y ¿cómo hacerlo? El trabajo pretende modestamente proporcionar alguna luz sobre algunos aspectos centrales de la materia con el objetivo de fomentar el debate riguroso y enriquecedor que contribuya a la mejora de la formación policial.

2. Consideración previa sobre la formación policial

Con frecuencia se aborda la formación policial utilizando el concepto como un todo absoluto, cuando en realidad la formación policial dista de ser así. La formación policial es un ámbito que contiene muy diversos contenidos y alcances, y cada uno de ellos está caracterizado por circunstancias propias, específicas y diferenciadas. La formación policial es una materia compleja, rica en matices, que es preciso alcanzar, analizar y diagnosticar, para en definitiva realizar una formación policial de calidad y con tendencia a la excelencia.

Formar policías es tan complejo como lo son el colectivo policial y las instituciones a las que éste colectivo sirve, los cuerpos policiales, las administraciones públicas y en definitiva la sociedad en su conjunto. El artículo 104 de la Constitución Española especifica que la misión de la policía es la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana; y bajo esa genérica definición constitucional tiene cabida y se realiza toda la actividad policial. Pero es precisamente la generalidad de los conceptos que esa definición evoca lo que inmediatamente también nos lleva a pensar en la enormidad y complejidad de la tarea y, específicamente, en cómo se materializa en la realidad. Ello depende de *qué cosa* consideremos que es la Policía. El ente *policía* es una realidad con diferentes facetas valorativas y, dependiendo de la aproximación que realicemos, observaremos que la policía tiene unas características –y por lo tanto obligaciones– u otras y, por lo tanto, distintas necesidades formativas que satisfacer.

En primer lugar, desde el punto de vista administrativo, podemos considerar la policía como un tipo particular de función pública (Amoedo, 2000). Desde esta visión, las necesidades formativas de la policía no son grandemente distintas a las de cualquier otro cuerpo de funcionarios o de empleados públicos de estatuto distinto al funcionarial; es decir, lo necesario es una formación reglada que capacite para el desempeño de las tareas propias de las categorías profesionales correspondientes, en el marco de la carrera administrativa vertical, y vinculada a los distintos mecanismos de selección, ingreso y ascenso.

En segundo lugar, socio-políticamente podemos considerar que la policía es un grupo social especializado en la realización de una gran parte de la función estatal de seguridad (Loubet, 1998). En este caso, la gran tarea de la policía es satisfacer las necesidades de seguridad derivadas de la sociedad y del sistema político, entre las que se cuentan, prevenir y perseguir el delito, asegurar al delincuente, garantizar los derechos de la ciudadanía y su ejercicio, lograr un clima pacífico de convivencia ciudadana, etc. En esta vertiente, en general, podemos considerar dos tipos de necesidades formativas; por un lado, la necesidad de capacitación técnica en todas las especialidades y destrezas policiales que se consideren necesarias y, por otro lado,

una exquisita y sólida formación en valores morales, éticos y deontológicos en consonancia a la tarea cotidiana de la administración de las libertades de la ciudadanía.

En tercer lugar, desde el neoinstitucionalismo, podemos considerar que la policía es una institución, o más específicamente, una organización pública muy institucionalizada con una cultura profesional propia (Peters, 2003). En este caso, las necesidades formativas están vinculadas a la socialización de los individuos-policías en los valores, rutinas, cultura, formas de hacer, etc., que habitualmente son satisfechas por mecanismos informales, pero que también son susceptibles de formalizarse en determinadas acciones formativas, en aspectos como historia de la policía y/o cuerpo policial correspondiente, cultura corporativa, habilidades de mando policial, liderazgo, mediación y resolución de conflictos internos, etc.

En cuarto lugar, desde la gestión pública, podemos considerar a la policía como una organización pública, un complejo sumatorio de órganos administrativos, que captura un importante volumen de gasto público que es preciso gestionar de forma legítima, eficiente y transparente desde los más estrictos criterios de la ética pública. En este caso aparece un gran cúmulo de necesidades formativas derivadas de la función directiva de cualquier organización, tales como el fortalecimiento de las capacidades directivas en materias como planeamiento estratégico, aplicación de inteligencia (no sólo gestión de información), gestión económica, presupuestación, contratación, dirección y gestión de personas, negociación, marketing público, comunicación interna y externa, ética pública, transparencia, etc.

En quinto lugar, desde las políticas públicas, la policía materializa en la realidad cotidiana la política pública de seguridad, sea la que fuere, incluso la inexistente. En esta visión, nos encontramos con la centralidad del *burócrata de ventanilla*, en este caso, especialmente importante porque el verdadero interfaz de cualquier política de seguridad es el individuo-policía básico, es decir, el escalón más numeroso de la organización, el de menor categoría profesional y con frecuencia el peor atendido en muchos aspectos. La interacción del ciudadano con el individuo-policía básico es la auténtica materialización real de cualquier política pública de seguridad. Es de vital importancia la formación del policía, además de en todas las materias administrativas y técnico-policiales que correspondan a sus tareas, en los objetivos, líneas de acción, procesos y procedimientos específicos de la política a implementar, así como en la concienciación de su verdadero papel, que le dote de una adecuada conciencia situacional de su rol en el trabajo policial y en la forma de realizarlo.

Todo lo anterior es predicable de cualquier cuerpo policial, pero particularizando en los Cuerpos de Policía Local, aparecen como características adicionales propias la autorregulación, subsidiariedad, diversidad y fragmentación propias del nivel local de gobierno, a las que hay que agregar la inexistencia de competencias municipales en la formación de ingreso en las policías locales.

3. Modelos de formación policial

De forma simplificada, la formación policial de ingreso se basa en la *educación policial* y la *capacitación policial* (Pagon et al, 1996). La *educación policial* es el proceso de adquisición de conocimientos conducentes a la obtención de cierta categoría profesional, y la *capacitación policial* es el proceso de adquisición de conocimientos, habilidades, técnicas o destrezas particulares necesarias para el trabajo po-

licial. Así, la *educación policial* refiere a la parte más académica y teórica de los conocimientos, realizada mediante la impartición de clases, cursos, seminarios, exámenes, etc. y la *capacitación policial* es una formación práctica, enfocada a las habilidades policiales a desempeñar.

En general la formación policial de ingreso se realiza a través de dos grandes modelos formativos, el que podemos denominar como *academia tradicional* y otro que podemos denominar *academia universitaria.*

El primer gran modelo, la *academia tradicional,* es el modelo formativo tradicionalmente consolidado en los cuerpos policiales de la mayoría de los países. En su origen se inspiró en las academias militares convencionales, en régimen de internado con un estricto régimen interior y docente en el que los alumnos conviven las veinticuatro horas del día. La duración de la estancia en la academia es muy variable en función del cuerpo policial concreto. El profesorado es eminentemente personal policial especializado. Los estudios realizados no son homologables a titulaciones del sistema educativo en la mayoría de los casos. Este modelo comprende tanto la *educación policial* como la *capacitación policial* y otorga gran importancia a la interiorización por el alumno de determinados valores institucionales propios de los grandes cuerpos policiales y su cultura profesional asociada, a los que hay que agregar los valores cívicos imperantes en cada contexto sociopolítico determinado.

Por otro lado, en la *academia universitaria* se sigue el modelo universitario con profesores universitarios y policías especializados. La formación se basa meramente en lo académico, puesto que no existe internado y además los egresados obtienen un título universitario. La *academia universitaria* surge como una evolución de la utilización de las ciencias aplicadas en el trabajo policial, con el propósito de unificar la educación policial y permitir la realización de estudios policiales que puedan ser aplicados en la práctica policial.

En algunos países, estos estudios son titulaciones universitarias de nivel grado/licenciatura y, habitualmente, las instituciones que imparten estas titulaciones son operadas por el cuerpo policial correspondiente o de forma conjunta con la correspondiente universidad[2]. En todo caso, la casuística es muy variada; así por, ejemplo, en algunos casos, los egresados de la titulación deben pasar un examen estatal de homologación; en otros casos, los egresados adquieren el compromiso de ingreso en los cuerpos policiales o de trabajo en beneficio de la policía durante un determinado periodo de tiempo; en otros, se requiere experiencia policial previa para la obtención de la titulación. En lo relativo a contenidos y también bajo una amplia variación casuística, se reconocen contenidos focalizados sobre la criminología, criminalística, derecho, administración y gestión policial, principalmente. En general, este modelo maximiza la *educación policial* en detrimento de la *capacitación policial*, por lo que en general el ingreso en el cuerpo policial correspondiente se realiza directamente en una categoría policial ejecutiva tras un complemento formativo dirigido a la capacitación policial.

La tendencia hacia fuerzas policiales europeas y el enfoque europeo de gestión policial multiagencia ha ocasionado un impulso de estos estudios universitarios, como consecuencia de la necesidad de enfoques más amplios a los tradicionales so-

---

[2] A título de ejemplo, entre otros países que aplican este modelo se encuentran Bélgica, Holanda, Suiza, Noruega, Finlandia, Grecia, Chequia, Eslovaquia, Hungría, Lituania, Ucrania, Croacia, Turquía, Grecia, etc.

bre asuntos como gerencia policial, estrategia policial y ética, etc. Por otro lado, el desarrollo de las políticas de seguridad está desembocando en el establecimiento de una *ciencia policial* moderna como disciplina académica integrada en un corpus de conocimiento propio que enaltece el profesionalismo policial y, en cuya base subyace la necesidad de formación académica integrada y capacitación de los futuros líderes policiales[3]. No obstante, también se reconocerían algunas disfunciones de este modelo en su aplicación a cuerpos policiales muy basados en la filosofía de policía comunitaria y en cuyo origen está la visión dicotómica de la policía como profesión o como oficio.

Aunque ambos modelos de *academia tradicional* y *academia universitaria* comparten múltiples rasgos en tipo de profesorado, contenidos, modalidades de enseñanza, etc. y ambos forman policías de manera eficaz, cada uno de ellos difiere en los objetivos internos y en la forma de alcanzarlos. Así, la *academia tradicional* prioriza la transmisión de los valores institucionales del cuerpo de pertenencia y lograr la inmersión del alumno en su cultura profesional característica, mientras que la *academia universitaria* se enfoca hacia el conocimiento científico y el pensamiento crítico característicos de la formación universitaria.

Respecto al rendimiento de cada modelo, la literatura existente sugiere que la educación universitaria supone mejoras en la práctica policial (Hallenberg, 2016); los policías egresados universitarios serían más comprensivos con los problemas sociales, incluyendo valoraciones culturales y étnicas, capaces de mayor trabajo moral, además de tener una mayor autoestima, apertura mental, adaptabilidad y flexibilidad, siendo a la vez menos autoritarios, dogmáticos y cínicos (Roberg y Bonn, 2004; Trofymowych, 2007). Pese a ello, no existe consenso al respecto, toda vez que otros estudios aprecian un impacto negativo en la sociedad, puesto que este modelo formativo supone un distanciamiento del entorno social, al contemplar la labor policial desde un prisma externo y academicista y no como un servicio público; la adopción de enfoques de aprendizaje basados en problemas, progresivos y centrados en el estudiante a menudo se realizaría más fácilmente dentro de las escuelas de capacitación que en las universidades (Werth, 2011). Adicionalmente, también se cuestiona la uniformidad planificada de la educación para las profesiones del sector público dado que los diferentes modelos de capacitación son el resultado de influencias históricas, culturales y políticas específicas, por lo que la adopción universal de un modelo único puede tener consecuencias imprevistas tanto para la profesión como para el mundo académico (Heslop, 2011). Por otro lado, tampoco parece existir una demarcación clara entre la mayor idoneidad de la educación o de la capacitación para puestos particulares dentro de las jerarquías policiales (Pagon et al, 1996).

Así, por tanto, dista de ser pacífico el debate acerca de cuál es el mejor modelo formativo policial; en todo caso, parecería que la tendencia óptima sería aunar los dos objetivos en un mismo modelo integrador, pero las influencias políticas y culturales así como la tradición administrativa y policial llevan a optar, al menos en las características generales, por un modelo u otro, aunque sí parece existir evidencia de que en el contexto actual las soluciones basadas en la capacitación policial y que abandonen la educación policial están condenadas al fracaso (Pagon et al, 1996).

---

[3] En este contexto, las practicas policiales tradicionales de mantenimiento de la tranquilidad y hacer cumplir la ley se han transformado en otras como la resolución de problemas, la innovación tecnológica, el crimen trasnacional y las estrategias multidisciplinares para la prevención del crimen.

Tabla 1. Enfoque de la formación policial según modelo formativo.

	Academia tradicional	**Academia universitaria**
Educación policial	SÍ*	SÍ
Capacitación policial	SÍ	NO**

* En general sin titulación del sistema educativo.
** En general mediante complementos formativos.
Fuente: Elaboración propia.

Como es bien conocido, el sistema policial español se encuentra constitucionalmente territorializado en tres niveles (estatal, autonómico y local[4]) y, posteriormente, el desarrollo legislativo determinó que las competencias de la formación de la policía local correspondían a las comunidades autónomas como una parte de la competencia autonómica exclusiva de *coordinación de policía local*[5] . Por tanto, las competencias de la formación de los cuerpos estatales corresponden al Ministerio del Interior –como mando superior de las FCSE– que las ejecuta a través de la Dirección General de la Policía y la Dirección General de la Guardia Civil. En el nivel autonómico, en general, los estatutos de autonomía atribuyen el mando de los cuerpos autonómicos de seguridad al gobierno correspondiente, que habitualmente las ejercen a través de la consejería competente en materia de seguridad. Por su parte, en el nivel local, el mando de los cuerpos de policía local está atribuido al alcalde. Así, dentro de las competencias generales de dirección y mando de los cuerpos policiales estatales y autonómicos están comprendidas las competencias de formación, a diferencia de las policías locales, en las que el mando está atribuido al alcalde, pero las competencias formativas están atribuidas al nivel gubernamental autonómico.

Respecto a los modelos formativos utilizados, los cuerpos policiales estatales –Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil– basan su formación de ingreso en el modelo de *academia tradicional*[6]. Por su parte, las policías autonómicas[7] también se acogen en general al modelo de *academia tradicional* aunque con la importante variación de realizarla en régimen de externado y variaciones menores según cada caso relacionadas con el tipo de profesorado, actividades y formación en prácticas. En el caso de las policías locales, aunque en puridad cabría hablar de 19 modelos[8], en ge-

---

4 La territorialización policial que establece la Constitución excluye la existencia de cuerpos policiales de base territorial diferente al Estado, Comunidad Autónoma o Municipio.

5 *"Corresponde a las Comunidades Autónomas…coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones:c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales…d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica"* (L.O. 2/1986, art. 39).

6 El estatuto militar de la Guardia Civil obliga a vincular la formación del Cuerpo a la regulación de la enseñanza militar. En este contexto, y como consecuencia de la adaptación del sistema de enseñanza militar al Espacio Europeo de Educación Superior, los egresados de la formación superior de ingreso en las Fuerzas Armadas, y, por lo tanto, los egresados de la formación superior de ingreso en la Guardia Civil, obtienen una titulación de Grado impartido en una institución universitaria.

7 Ertaintza en el País Vasco, Policía de la Generalitat-Mossos d'Escuadra en Cataluña, Policía Foral en Navarra y Cuerpo General de la Policía Canaria en Canarias.

8 17 comunidades autónomas más dos ciudades autónomas.

neral se agrupan en dos grandes tendencias consistentes, la primera, en realizar la formación por medios propios de la comunidad autónoma, habitualmente a través de un centro formativo que, en la mayoría de los casos es una academia tradicional en régimen de externado; y, la segunda, a la externalización de la formación hacia medios de otra administración o hacia otro tipo de instituciones a través de la homologación de cursos y/o técnicas similares.

4. La necesidad de la formacion en valores

Cada vez que un policía es requerido, se enfrenta a una realidad que debe interpretar y actuar en consecuencia. En el momento de la interpretación de la realidad, el policía no sólo aplica sus habilidades y conocimientos, sino también sus valores; así, cualquier actuación policial a realizar es el resultado de esta interacción. En esta secuencia, el policía dispone de un importante margen de maniobra, un relevante *poder de apreciación* (Loubet, 1998).

Conviene recordar que en el sistema político la policía es integrante de las denominadas *estructuras de ejecución* (Laiz y Román, 2003), no obstante, la combinación de su privilegiada situación entre la política y la sociedad, su ambivalencia funcional al servicio simultáneo del sistema político y de la sociedad, algunas características de su peculiar actuación[9], y su capacidad de influencia, convierten a la policía en un verdadero *poder discrecional* (Loubet, 1998).

En la cotidianeidad, la verdadera dimensión de esa gran capacidad discrecional recae y está administrada por el individuo-policía, por lo que necesariamente este individuo-policía debe ser un policía competente y comprometido con sus funciones y responsabilidades. En esta situación, la competencia no viene determinada solamente por lo que el individuo-policía entiende o sabe, sino también por lo que puede hacer –lo que es capaz de hacer–, lo que tiene el valor de hacer –personalidad– y lo que es –actitud– (Swieringa y Wierdsma, 1995). En definitiva, el poder discrecional de la policía se circunscribe a la capacidad de actuación, personalidad y actitud de cada uno de los individuos-policía.

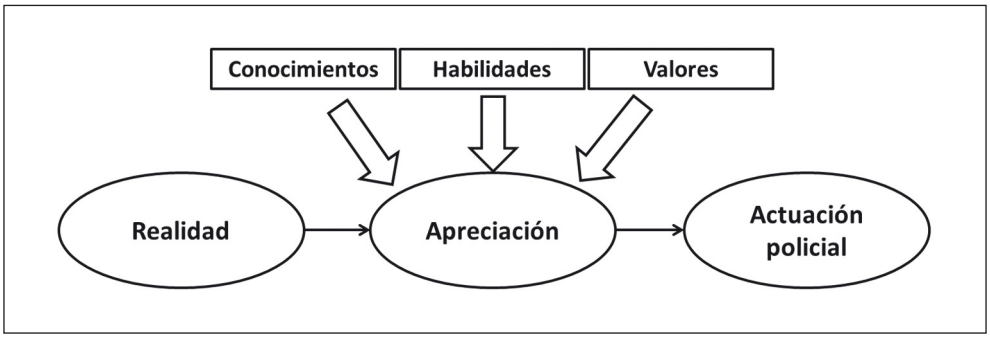
Así, en este amplio margen de maniobra intervienen de lleno los conocimientos, las habilidades y los valores adquiridos por el policía, que determinan la acción policial (gráfico 1). Obviamente, los tres conceptos son clave en la actuación policial, pero los valores adquieren un plus de importancia en el resultado, puesto que el conocimiento y la habilidad pueden ser mediatizadas por los mismos.

No es novedoso hablar de valores vinculados a la educación, aunque principalmente la literatura refiere a la formación en la etapa infantil o juvenil; no obstante, existe mucha menos literatura sobre la formación en valores en etapas más maduras o en la formación profesionalizante.

---

[9] Como entre otras: a) la redacción generalista de las leyes requiere de la interpretación personal del policía para su aplicabilidad a los casos concretos; b) la existencia de una gran masa normativa que dificulta la función policial al haber convertido a la policía en un ente teóricamente omnipresente y omnivigilante pero en realidad continuamente desbordado por la tarea y siempre necesitado de medios y actualización de conocimientos; c) las condiciones reales de la intervención policial caracterizadas en muchos casos, por situaciones de estrés, rapidez, tensión, etc.; d) la escasa concreción en la elaboración de conceptos clave, como por ejemplo *seguridad*, *orden público*, *seguridad ciudadana*, etc.

Gráfico 1. Poder de apreciación.



Fuente: Elaboración propia.

Particularmente en la formación policial de ingreso, esta formación en valores está totalmente vinculada a los modelos formativos indicados más arriba. En el modelo formativo de la *academia tradicional*, se dirige a los valores institucionales propios del cuerpo policial y aquellos valores éticos y cívicos propios de cada entorno sociopolítico. En el modelo formativo de la *academia universitaria* la formación en valores es ejercida con menor intensidad y se dirige casi exclusivamente a los valores éticos y cívicos propios del entorno sociopolítico dado.

En todo caso, aparece como imprescindible realizar formación policial en valores, es decir, formación policial comprometida con el ser humano. Esa formación en valores de la policía debe estar a la altura de las necesidades derivadas de una profesión, la profesión policial, que tiene un alto compromiso con la persona y los valores éticos y cívicos del entorno sociopolítico. En esta situación la formación policial en valores a realizar no puede circunscribirse exclusivamente a una formación puramente deontológica *de mínimos*, a lo exclusivamente exigido en la ley, dejando amplias parcelas reducidas a un discurso correcto y bienintencionado pero vacío de contenido real y tangible.

5. Propuestas para el debate

5.1. Propuesta sobre el *qué*

Deyra y Garcia (2011) establecen que el derecho internacional y las legislaciones nacionales han determinado la existencia de siete valores clave de la ética policial en la Unión Europea exigibles a cualquier cuerpo policial en un entorno sociopolítico democrático. Estos valores son apertura, transparencia, lealtad, integridad, ejemplaridad, dignidad de la persona humana y responsabilidad (Deyra y García, 2011).

En España los contenidos de la formación policial en valores actualmente tienen una única base legal consistente en los denominados *principios básicos de actuación* establecidos por el artículo 5 de la L.O. 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que se utilizan como fundamento en la totalidad de la formación policial española. Los citados principios básicos se conforman como un código deontológico de aplicación obligatoria en todos los cuerpos policiales españoles.

Este trabajo ha intentado comprobar si existe congruencia entre los citados principios básicos y los siete valores identificados en la UE y, adicionalmente, establecer qué principios básicos integran cada uno de los valores. La tabla 2 muestra la relación existente entre los principios básicos de actuación españoles y los siete valores vinculando cada principio básico a su correspondiente valor considerado.

Tabla 2 Vinculación principios LO 2/1986 y valores éticos.

Principios de actuación LO 2/1986		**Valor**
Adecuación al ordenamiento jurídico	– Ejercer función con respeto a la ley	Lealtad
	– Actuar con neutralidad política, imparcialidad y no discriminación	Lealtad
	– Actuar con integridad y dignidad	Integridad/Ejemplaridad
	– Jerarquía y subordinación – Obediencia debida no exime de responsabilidad	Lealtad Responsabilidad
	– Colaboración con la justicia	Responsabilidad
Relaciones con la comunidad	– Interdicción de prácticas abusivas, arbitrarias o discriminatorias y/o violentas	Dignidad
	– Trato correcto y esmerado con los ciudadanos, auxiliando y protegiendo – Informarán sobre causas y finalidad de las intervenciones	Integridad/Ejemplaridad Apertura/Transparencia
	– Actuación decidida y sin demora según principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad	Responsabilidad
	– Uso racional del arma	Responsabilidad
Tratamiento de detenidos	– Identificación clara como policías	Apertura/Transparencia
	– Protección del detenido con respeto al honor y la dignidad de la persona	Dignidad
	– Garantías de detención	Apertura/Transparencia Responsabilidad
Dedicación profesional	– Dedicación exclusiva – Disponibilidad permanente en defensa de la ley	Integridad/Ejemplaridad Responsabilidad
Secreto profesional	– Guardar riguroso secreto profesional	Lealtad
Responsabilidad	– Responsabilidad personal y directa por sus actos	Responsabilidad

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, la tabla 3 muestra el contenido de cada valor ético en términos de los principios básicos de la L.O. 2/1986.

Tabla 3. Contenido de los valores éticos según los principios de la LO 2/1986.

Valor	Principios de actuación LO 2/1986
Lealtad	– Ejercer función con respeto a la ley – Actuar con neutralidad política, imparcialidad y no discriminación – Jerarquía y subordinación – Guardar riguroso secreto profesional
Integridad/ Ejemplaridad	– Actuar con integridad y dignidad – Trato correcto y esmerado con los ciudadanos, auxiliando y protegiendo – Dedicación exclusiva
Responsabilidad	– Obediencia debida no exime de responsabilidad – Colaboración con la justicia – Actuación decidida y sin demora según principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad – Uso racional del arma – Garantías de detención – Disponibilidad permanente en defensa de la ley – Responsabilidad personal y directa por sus actos
Dignidad	– Interdicción de prácticas abusivas, arbitrarias o discriminatorias y/o violentas – Protección del detenido con respeto al honor y la dignidad de la persona
Apertura/ Transparencia	– Informarán sobre causas y finalidad de las intervenciones – Identificación clara como policías – Garantías de detención

Fuente: Elaboración propia.

De lo realizado se observa que el uso de los principios básicos como base formativa en valores satisface, además de los aspectos legales, los componentes esenciales de los valores de la UE.

No obstante, puede considerarse que el uso de los principios básicos como base exclusiva de la formación en valores es circunscribir la formación a una *formación de mínimos* puramente deontológica que debiera ser ampliada según las demandas éticas de la sociedad posindustrial y diversa.

Particularmente en el caso de la policía local, independientemente de ciertas percepciones, estos cuerpos policiales ocupan actualmente una posición central en la gestión de la seguridad; su posición de subsidiariedad y cercanía respecto a la ciudadanía los han colocado en la primera línea de la demanda policial. Frecuentemente la policía local es, particularmente en el entorno urbano, el primer integrante del sistema policial que responde a cualquier demanda de la ciudadanía, por tanto, estos individuos-policía con su poder de apreciación son quienes canalizan y condicionan y, por tanto, determinan la respuesta que el sistema policial proporcione a cada demanda. Adicionalmente, estos individuos-policías en su rol de *burócratas de ventanilla* como interfaz con el ciudadano son los principales actores de cualquier política de seguridad y, por tanto, en muy buena parte responsables de cómo se implementa en realidad la política de seguridad. Esta combinación de poder de apreciación y rol de *burócrata de ventanilla* requiere individuos-policía con profundos valores éticos y

cívicos correspondientes y congruentes a los predicables del servicio público policial en la sociedad posindustrial y diversa.

Por tanto, cobraría sentido evolucionar la formación policial en valores de la policía local hacia contenidos que fomenten la adopción de valores éticos y cívicos descritos y no sólo centrarse en los actuales principios deontológicos, a través de la formación en rasgos como, a título de ejemplo, s*encillez, auto-crítica, verdad, receptividad, transparencia, auto-exigencia, fidelidad, confianza, compromiso, pertenencia, rectitud en el proceder, honor, sentido del deber, organización, disciplina, optimismo, rechazo de la pasividad, auto-exigencia, sentido del deber, postura justa, honradez, sinceridad, auto-crítica, autenticidad, respeto, valentía, compromiso, obligación, organización, disciplina.*

Por supuesto, finalmente consideramos que tanto el listado de valores éticos y cívicos y rasgos a incorporar en los contenidos formativos como los propios contenidos formativos y su conceptualización deben estar abiertos a un amplio debate enriquecedor.

5.2. Propuesta sobre el cómo

Los objetivos específicos de cualquier programa formativo policial se dirigen hacia tres ámbitos diferenciados, interrelacionados y siempre presentes, el ámbito psicomotor, el ámbito afectivo y el ámbito cognoscitivo (Martín, 1990). Así, el ámbito psicomotor del programa formativo hace referencia a la mejora de destrezas propias del sujeto como el movimiento, coordinación motora, agudeza visual, nivel de percepción, etc.; con criterio general estas destrezas son particularidades endógenas al individuo, aunque algunas de ellas pueden adquirirse o mejorarse con el adecuado programa formativo. Por su parte, el ámbito afectivo del programa formativo consiste en los aspectos relativos a la influencia del programa sobre los intereses, actitudes, valores, etc.; muchos de ellos son también propios del sujeto y están con frecuencia condicionados por aspectos ideológicos, socio-económicos y culturales todos ellos previos y ajenos al proceso de formación. Finalmente, el ámbito cognoscitivo del programa formativo se dirige a la adquisición por el alumno del conocimiento y la comprensión de cualquier tema dado, así como a la capacidad de aplicación, análisis, síntesis y evaluación del mismo (Martin, 1990).

Por otro lado, Tobón (2007) definió las competencias como *"procesos complejos de desempeño con idoneidad en determinados contextos, integrando diferentes saberes (saber ser, saber hacer, saber conocer y saber convivir), para realizar actividades y/o resolver problemas con sentido de reto, motivación, flexibilidad, creatividad, comprensión y emprendimiento, dentro de una perspectiva de procesamiento metacognitivo, mejoramiento continuo y compromiso ético, con la meta de contribuir al desarrollo personal, la construcción y afianzamiento del tejido social, la búsqueda continua del desarrollo económico-empresarial sostenible, y el cuidado y protección del ambiente y de las especies vivas"* (Tobón, 2007: 17). En estos cuatro saberes –*saber ser*, *saber hacer*, *saber conocer* y *saber convivir*– se identifican los tres ámbitos formativos citados, de modo que el *saber ser* se corresponde al ámbito afectivo, el *saber hacer* al ámbito psicomotor, y el *saber conocer* al cognoscitivo[10].

---

[10] El *saber convivir*, entendido como habilidades sociales, formaría parte de los tres ámbitos de forma transversal ya que implica el conocimiento y aplicación de pautas de comportamiento socialmente aceptables, la actitud y habilidad para ponerlas en práctica.

Para alcanzar los objetivos educativos en el dominio afectivo es necesario el desarrollo sucesivo de cinco procesos: a) recepción, proceso sin el que no existe aprendizaje y en el que el estudiante presta atención de forma pasiva; b) respuesta, participación activa en el proceso de aprendizaje con generación de alguna reacción; c) valoración, asignación de un valor al objeto, fenómeno o información; d) organización, agrupación de los diferentes valores e ideas e inclusión en el esquema mental propio; y, e) caracterización, cuando los valores o creencias particulares que ejercen influencia en el comportamiento se han convertido ya en una característica del sujeto.

Por tanto, el objetivo de la formación policial en valores –en el *saber ser*– es que el alumno incorpore a su esquema de valores y creencias aquellos que se consideran esenciales para el correcto desarrollo de la profesión policial. Ahora bien, decidir cuáles son estos valores y creencias es una decisión que debe tomar cada centro formativo respecto a qué valores de la sociedad se trasladan a la formación afectiva de la policía (Martin, 1990).

En este punto, es necesario recordar que la formación de ingreso de la policía local se realiza por las comunidades autónomas, pero los procesos selectivos se realizan por los ayuntamientos. Es decir, los alumnos de la formación de ingreso no son seleccionados por el órgano formativo, ni siquiera por la misma administración. Esta circunstancia ocasiona que el centro formativo no ejerce ninguna influencia sobre los procesos selectivos en un aspecto clave como son los perfiles buscados –rasgo del que derivan en muy buena parte los valores y características propios de los individuos seleccionados–; es decir, los órganos autonómicos de formación de policía local deben formar a un personal que no seleccionan ni tienen posibilidad de influenciar en la selección. Por tanto, los programas formativos de la policía local tienen grandes posibilidades de intervención –y, en los casos óptimos, grandes posibilidades de éxito– en el ámbito cognoscitivo, pero estas posibilidades se reducen notablemente en el ámbito psicomotor y son aún más reducidas en el ámbito afectivo.

El resultado de todo ello es que la formación policial en valores de la formación de policía local está basada, en la casi totalidad de los casos, en los principios básicos de actuación determinados como el *mínimo legal* formativo en valores.

No obstante, Sobre la base de la influencia de la actividad cognitiva en la conducta emocional y viceversa (Fernández et al, 1995), en el marco de un programa formativo es posible incidir en el ámbito afectivo a través del ámbito cognoscitivo. Es decir, si se realiza formación en el ámbito cognoscitivo sobre los valores, actitudes, emociones o creencias que debe tener y poner en práctica el individuo-policía, existe la posibilidad de que se reciban, generen respuesta, se valoren, se organicen y terminen caracterizando a los alumnos, alcanzando así los objetivos educativos del dominio afectivo citados más arriba y posteriormente interviniendo en su conducta y, por tanto, en el futuro poder de apreciación del individuo-policía.

Así pues, cobraría sentido introducir en el ámbito cognoscitivo de los programas de formación policial contenidos dirigidos al ámbito afectivo, a través de los que formar en valores éticos a los futuros individuos-policía. Por supuesto, queda para el debate determinar el tipo óptimo de actividad formativa a realizar en cada caso, los enfoques de las mismas y los contenidos en sí mismos, pero esta opción se determina como la única posibilidad de los órganos formativos autonómicos para innovar en la formación integral de la policía local incrementando las posibilidades y límites de la formación actual y de mejorar la formación policial.

6. Conclusiones

Aunque el objetivo principal del presente trabajo es fomentar el debate sobre las cuestiones propuestas más arriba, a continuación, se realizan unas conclusiones tentativas consecuentes a lo observado y descrito en el mismo.

Primera.- La actual formación en valores de la policía local cumple con los valores éticos exigidos en los países de la Unión Europea; tal formación se realiza con sujeción a los principios básicos de actuación establecidos en la LO 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que actúan como valores deontológicos comunes a la profesión policial. Esta formación circunscrita exclusivamente a estos valores deontológicos cabe definirla como una formación en valores *de mínimo legal*.

Segunda.- Es necesario superar el mínimo legal deontológico mediante la incorporación a la formación policial de valores éticos y cívicos, fomentando así la adaptación del *poder de apreciación* de la policía (Loubet, 1998) en el marco de la prestación de la seguridad como servicio público en la sociedad posindustrial diversa.

Tercera.- La introducción de contenidos formativos alineados a los valores éticos y cívicos a introducir en el ámbito cognoscitivo de los planes de estudio (Martín, 1990) de los centros formativos autonómicos de las policías locales es una herramienta válida para la evolución de la formación en valores de la policía local.

Bibliografía

Acosta, P. (2015). *Derecho de la seguridad, responsabilidad policial y penitenciaria*. Valencia-Madrid: Tirant-INAP.

Amoedo, C.A. (2000). *Poder policial y derecho administrativo*. A Coruña: Universidade da Coruña.

Curbet, J. (2009). *El rey desnudo: La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. Barcelona: Editorial UOC.

Curbet, J. (2011). *Un mundo inseguro. La seguridad en la sociedad del riesgo*. Barcelona: Editorial UOC.

Deyra, M. y Garcia, J.H. (2011). "Los 7 "valores clave" de la ética policial en los países de la Unión Europea", en *Anales*, nº 41. Buenos Aires: Universidad Nacional La Plata, pp. 97-107.

Fernández, E.G. y Cano, A. (1995). "Actividad cognitiva", en Fernández, E.G. (ed.) *Manual de motivación y emoción*. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, pp. 113-160.

Heslop, R. (2011). "Reproducing police culture in a British University: Findings from an exploratory case-study of police foundation degrees", en *Police Practice and Research: An International Journal*, vol. 12, nº 4, pp. 298- 312.

Laiz, C. y Román, P. (2003). "El poder y el sistema político", en Laiz, C. y Román, P. *Política Comparada*. Madrid: McGraw-Hill.

Loubet, J.L. (1998). *La policía*. Madrid: Acento.

Martin, M. (1990). "Formación de la policía", en Martin, M. (ed.). *La profesión de la policía*. Madrid: CIS, pp. 154-176.

Medina, J.J. (2013). *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*. Madrid: Edisofer.

Pagon, M., Virjent-Novak, B., Djuric, M. y Lobnikar, B. (1996). "European Systems of Police Education and Training", en Pagon, M. (ed.) *Policing in Central and Eastern Europe:*

comparing firsthand knowledge with experience from the West. Ljubljana: College of Police and Security Studies.

Peters, B.G. (2003). *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en Ciencia Política*, Gedisa, Barcelona.

Roberg, R. y Bonn, S. (2004). "Higher education and policing: Where are we now?" en *Policing, An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 27, nº 4, pp. 469–486.

Rodriguez, J.M. (2015). "Función pública militar, rasgos de un cambio permanente", en Crespo, J. (dir.). *Crisis y reinvención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel*, Madrid: INAP, pp. 135-160.

Ruiz, L.R. (2017). "La regulación penal y administrativa de la actividad policial: La disyuntiva de priorizar la función o la profesión", en Ruiz, R. (dir.). *La formación policial como clave de bóveda de la seguridad pública*. Valencia: Tirant, pp. 67-92.

Swieringa, J. y Wierdsma, A. (1995). *La organización que aprende*. Massachussets: Addison-Wesley.

Tobón, S. (2007). "El enfoque complejo de las competencias y el diseño curricular", en *Acción Pedagógica*, nº 16, pp. 15-28.

Trofymowych, D. (2007). "Police education past and present: Perceptions of Australian Police Managers and academics", en *Flinders Journal of Law Reform*, nº 10, pp. 419-433.

Werth, E.P. (2011). "Scenario training in police academies: Developing students' higher-level thinking skills", en *Police Practice and Research*, vol. 12, nº 4: pp. 325-40.

Zuloaga, L. (2014). *El espejismo de la seguridad ciudadana*. Madrid: Los Libros de la Catarata.