

Reglas básicas de la práctica policial y funcionamiento interno de la Policía*

Agustín YÑIGUEZ NAVAS

Doctor en Seguridad y Prevención
ynavas@telefonica.net

Recibido: 9 enero 2007

Aceptado: 14 marzo 2007

RESUMEN

En el presente artículo se analizan las reglas básicas que rigen la práctica policial y se examinan algunos de los principales elementos de la cultura profesional de la Policía. Se presta especial atención al sentimiento corporativo, la discrecionalidad en las acciones que realiza y el empleo de la fuerza. También se indaga en la relación existente entre legitimidad y autoridad de las acciones de la Policía. Estos elementos son claves en la toma de decisiones de los policías cuando contactan con los ciudadanos. Sus características configuran los fundamentos de la práctica policial. Su conocimiento hace posible estructurar la dinámica de las intervenciones policiales y facilita la comprensión de los mecanismos internos que rigen la actuación policial. En este aspecto radica la principal aportación del artículo al conocimiento de la realidad.

Palabras clave: Policía, reglas internas, cultura profesional y práctica policial.

Basic Rules of Police practice and Internal Performance of the Police

ABSTRACT

This article analyzes the basic rules that direct Police practice and examines some of the main elements of the professional culture of the Police force. Special attention is paid to its sense of the group, the level of discretion utilized in its actions and the use of force. The relationship between legitimacy and authority in Police actions is also investigated. These elements are key in the decision-making process of members of the Police force when they interact with civilians. Their characteristics make up the foundation of Police practice. Its acknowledgement makes it possible to organize the ways in which Police intervention works and makes it easier to comprehend the internal mechanisms that govern Police actions. This, therefore, is the main contribution of the article to our understanding of the present state of affairs.

Key words: Police, internal rules, professional culture and Police practice.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Corporativismo. 3. Poder discrecional. 4. Toma de decisiones. 5. Uso de la fuerza. 6. Legitimidad y práctica policial. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

* Este artículo es fruto de una investigación sobre el análisis de las actuaciones de la Policía Local realizado durante los años 2003 y 2005. En ella se estudia en profundidad la relación existente entre la Policía y la población a principios del siglo XXI. Los resultados globales del estudio aparecen en *La Policía en comunidades multiétnicas. Análisis de las actuaciones de la Policía Local en Catalunya* (Universidad Autónoma de Barcelona, Tesis doctoral, año 2006).

1. INTRODUCCIÓN

La Policía tiene, en esencia, un comportamiento interno similar al de otras organizaciones (empresas, sindicatos), profesiones (abogacía, medicina) e instituciones (ejército, iglesia). Aspectos significativos de su funcionamiento se rigen por principios y fundamentos parecidos. La bibliografía nacional sobre el estudio social de la Policía es escasa en España, a pesar de la larga tradición que disfrutan éstos en países anglosajones y del norte de Europa. Este desconocimiento propio está relacionado con el papel de control social y político que ejerce la Policía durante los años de la dictadura franquista y su identificación como parte del aparato estatal de represión y control. Es una rémora que la Policía española arrastra y que ha impedido que, a pesar de ser una institución relevante para el buen funcionamiento social sea, sociológicamente, una gran desconocida para la población y el mundo académico.

Desde sus inicios, la Policía ha consolidado a lo largo del tiempo sistemas de valores, procesos de iniciación, códigos de conducta, acervo de conocimientos y sentimientos de identidad. Esta idea amplia de *cultura* incluye reglas de conducta, normas —que se pueden considerar en algunos aspectos como morales— y un conjunto de creencias. Su importancia sociológica radica en que es la depositaria colectiva de acción y reflexión. Su contenido está presente en las reacciones que sus integrantes experimentan ante los riesgos y las contingencias de la vida. También modela la visión propia de la realidad y de las relaciones sociales con el resto de la comunidad de referencia. La cultura profesional es una construcción social forjada a partir de las experiencias, valores, creencias y actitudes de sus miembros. La Policía no escapa a esta realidad. El mundo se explica y se comprende bajo estos parámetros, bajo esta visión propia de la realidad. Sin el conocimiento previo de estos elementos, es difícil entender los mecanismos que rigen el funcionamiento interno de la Policía y los fundamentos de la práctica policial.

El establecimiento de las principales reglas por las que se rige la práctica policial y la transmisión de estos códigos, tiene una importancia significativa en la cultura profesional de la Policía. La amplitud y heterogeneidad de las tareas relacionadas con el trabajo policial¹ y los numerosos requisitos formales y legales que deben cumplir los policías en las acciones que realizan, hacen que su aplicación sea, en ocasiones, vaga, indefinida o ambigua. Es en términos de cultura profesional, como se explica la considerable distancia —y desconexión— existente entre los contenidos formales que reciben los agentes en las academias de Policía y centros de formación complementarios (plano ideal), y la compleja aplicación de estos contenidos (plano real) en el trabajo policial (Bayley y Bittner 1984: 35).

¹ Manuel Martín es el primer investigador social español que agrupa y clasifica las tareas de la Policía uniformada de base en España de manera rigurosa y científica. Lo realiza en su obra *La profesión de policía*, convertida en la actualidad en un clásico imprescindible de la bibliografía nacional especializada en la sociología de la Policía. Identifica 562 tareas policiales y las agrupa en seis áreas temáticas: siniestros, tráfico, policía judicial, relaciones comunitarias, policía administrativa y orden público, y patrullaje rutinario, 141 pp.

En el presente artículo se examinan algunos de los principales elementos de la cultura profesional de la Policía. Se presta especial atención a la solidaridad entre sus miembros, al ejercicio de la potestad discrecional, a la contingencialidad del trabajo policial, la repercusión de la misma en el proceso de toma de decisiones y el empleo de la fuerza. La relación existente entre legitimidad y autoridad de las acciones de la Policía es abordada como pilar fundamental de la confianza que la población deposita en ella. Se plantea la práctica policial y el funcionamiento interno de la Policía desde el punto de vista de sus miembros.

2. CORPORATIVISMO

Los policías tienen arraigado un sentimiento compartido de vinculación e identificación hacia el colectivo profesional al que pertenecen. Reproducen, en ciertas circunstancias, pautas de actuación grupales similares. Los policías, en sentido amplio y de forma global, se consideran a sí mismos *compañeros*, independientemente de la organización policial a la que pertenezcan. Tienen un fuerte sentimiento de pertenencia colectivo. Las vivencias comunes relativas a situaciones de peligro o experiencias frente a actitudes hostiles contribuyen a aumentar el sentimiento de solidaridad entre los policías². Tanto la solidaridad como el compañerismo están relacionados con la autodefensa, individual y grupal, y la protección de su autonomía (Torrente 1997: 48). Estos rasgos no son exclusivos del colectivo policial. Las practicas profesionales y los mecanismos de solidaridad que se ejercitan en la Policía no difieren —en la esencia y en el fondo— de los que se desarrollan entre otros colectivos profesionales como los abogados, los médicos o los taxistas. Otro rasgo característico de los miembros del colectivo policial es la tendencia a considerarse *diferentes*³ del resto de «profesionales», elemento que amplifica extraordinariamente los sentimientos de pertenencia y solidaridad.

A pesar de que es evidente que hay notables diferencias entre las diversas organizaciones policiales (recursos materiales y humanos, niveles de formación, filosofías de trabajo, organización de tareas o nivel competencial) existe un sistema de valores compartidos. Esta situación crea sentimientos elevados de solidaridad entre sus miembros. La solidaridad se identifica en estas circunstancias con el sentimiento de hermandad o de adhesión frente a una conducta determi-

² Diario de Campo 30/06/2003 y 15/3/2004. Esta nota y las siguientes del mismo tipo hacen referencia a las fechas de las anotaciones realizadas por el autor en un Diario de Campo entre enero de 2003 y junio de 2004. En él quedan reflejadas las reflexiones y percepciones personales del autor durante la investigación. Las entrevistas informales con los actores con los que se relaciona, las conversaciones, las confidencias, los relatos, las experiencias compartidas y cualquier otro dato cualitativo destacable quedan anotados y registrados. El Diario de Campo queda recogido en el Apéndice II, páginas 801-1064, de Yñiguez, Agustín *La Policía en comunidades multiétnicas. Análisis de las actuaciones de la Policía Local en Catalunya* (Universidad Autónoma de Barcelona, Tesis doctoral, año 2006, 1064 pp).

³ Diario de Campo 04/6/2004.

nada. Los policías obtienen el respaldo de sus compañeros de trabajo por una simple cuestión: la supervivencia laboral. Se materializa en la ejecución de acciones (haciendo determinadas cosas) u omisiones (dejando de hacerlas, como por ejemplo, guardando silencio). Los policías están frecuentemente ante situaciones complejas y/o conflictivas, en las que deben tomar decisiones en poco tiempo. Las posibilidades de que las acciones de los policías no se ajusten total o suficientemente a las numerosas normas existentes (de carácter legal, administrativo o de la propia organización) hacen que los policías prefieran en ocasiones la solidaridad y el secretismo dentro del grupo al que pertenecen a los peligros que comportan para ellos las acciones indebidas que realizan. A más posibilidades de no ajustarse a las normas, más dosis de solidaridad y secretismo.

En el informe de Amnistía Internacional *España: acabar con la doble injusticia. Víctimas de torturas y malos tratos sin reparación* se recogen casos en los que se pueden observar ejemplos extremos de solidaridad y secretismo entre policías. En uno de ellos se relata como, después de la detención de una mujer por pertenencia a banda armada, ésta es golpeada por varios policías en el interior de unas dependencias policiales. Al acabar el interrogatorio, es conducida hasta otras dependencias policiales diferentes, donde se hacen cargo de ella otros policías que nada tenían que ver con el interrogatorio. A pesar del lamentable estado físico provocado por los golpes que recibió la detenida, siendo visualmente evidente exteriormente el mal aspecto que tenía, ningún policía hizo averiguación alguna sobre lo que había ocurrido (Amnistía Internacional 2004: 23-24). En este caso concreto se puso en marcha un proceso de apoyo corporativo, que implicaba secreto y solidaridad para no perjudicar a otro miembro de la organización, a otro *igual*.

William Westley sostiene que existen dos características que tienen mucha fuerza y arraigo en la práctica profesional de la Policía. Una de ellas es que el secretismo es un elemento con una notable importancia que está presente en el trabajo policial. Los policías materializan este secretismo mediante la adopción de unas *reglas de silencio*. El poder de estas *reglas de silencio* aumenta cuando lo hacen las circunstancias que les puedan perjudicar directa o indirectamente. Un buen ejemplo de ello se produce cuando unos policías son denunciados y otros policías han de testificar frente a ellos⁴. La segunda característica de la práctica policial que define Westley es que el cumplimiento de las leyes o de las normas está subordinado y circunscrito generalmente a los fines del grupo al que pertenecen los policías (Westley 1970: 110).

La actividad del policía no se puede desgajar del sistema de valores del grupo de trabajo y/o pertenencia. Este sistema compartido condiciona la actitud y el estilo de actuación en cada intervención policial de forma concreta. Las interacciones que identifican y cohesionan el grupo son poderosas y constituyen la esencia del propio grupo. Por ello, todo miembro del grupo consolida unas pautas informales de comportamiento, que sus miembros han acordado y establecido

⁴ Diario de Campo 30/6/2003.

previamente. La referencia en la que se reflejan estos patrones de comportamiento es el grupo más inmediato al que el policía tiene sensación de pertenencia, más que las que refleja el conjunto de la organización, la jerarquía o la especialidad profesional (Martín 1994: 167-168).

El secretismo en la Policía es percibido por los policías como un *necesario* escudo de protección frente a los *ataques* procedentes del exterior de la organización. El secretismo se define y circunscribe en términos de lealtad y fidelidad entre sus miembros. Su mantenimiento por parte de los integrantes del grupo, conlleva un profundo sentido de participación y cohesión. El secretismo en la organización policial se aplica a los errores cometidos por los policías, al quebranto de las reglas de la organización y a las acciones irregulares realizadas por otros policías, más que a los éxitos, que suelen ser publicitados a la opinión pública, ya que dan prestigio a la organización que lo realiza. Es por ello que el secreto en la Policía es una de las más importantes reglas no escritas entre los agentes. Quién rompe estas *reglas de silencio* no obtiene apoyos, ni recibe la ayuda de los otros policías, los cuales ignorarán al «infractor» de estas *reglas de silencio* y no le considerarán digno de su confianza (Westley 1970: 111-114).

Si se tiene en cuenta que en el desarrollo de la práctica policial la dependencia profesional de los otros compañeros de trabajo es grande, se comprende mejor que estar desposeído de estos apoyos y quedar expuesto a la indiferencia del grupo es peligroso. Acarrea numerosas consecuencias para los que carecen de dichos apoyos. El castigo para los que rompen estas reglas de silencio es la indiferencia y el aislamiento. A estos *proscritos* de la Policía se le priva de toda relación con el grupo y, consecuentemente, se les reducen las posibilidades de éxito profesional. Carecen de lo más valioso para la Policía: información. Sin ella, no es posible moverse con soltura en la compleja realidad de la práctica policial.

Cuando los policías perciben que los ciudadanos no entienden la importancia de la labor que realizan y son un obstáculo en su trabajo, las relaciones con la población están abocadas a ser tensas, difíciles y están condenadas al fracaso. Cuando la población es percibida por los policías como un *enemigo* al que hay que combatir, se puede considerar que ha dejado de tener vigencia el *contrato moral* que tienen con los ciudadanos, destinatarios últimos del trabajo de la Policía. Este compromiso moral se deriva de la condición de servidores públicos, garantes de los derechos y libertades de las personas, cuyo trabajo tiene como objetivo prioritario satisfacer las necesidades y urgencias de la población.

El apoyo solidario y corporativo entre policías tiene unos límites, una línea que separa lo tolerable de lo que no lo es, en lo que se puede denominar *umbral de tolerancia* del policía que apoya o encubre las acciones irregulares o desviadas de otro. Dicho de otra manera, este umbral o *Rubicón* imaginario y personalizado, representa el punto de inflexión en el que el policía rompe sus lazos de solidaridad y apoyo con otro policía. Esta situación queda determinada por los valores sociales y las actitudes morales del testigo o del directamente implicado. Cuando se traspasa este punto de inflexión, la red de apoyo informal, que se puede calificar en términos generales de desinteresada y ciega, desaparece. Es des-

interesada porque no se busca nada a cambio, excepto respetar el sentimiento de apoyo y de *no ingerencia* frente a asuntos que afectan a otras personas. Al mismo tiempo es ciega, porque dentro de este sistema de valores compartidos no es importante quién haya sido la persona afectada, sino el hecho que un miembro del colectivo al que le unen lazos de pertenencia está siendo amenazado.

Cuando un policía es cuestionado por las acciones que realiza, especialmente cuando se trata de casos en los que las consecuencias son graves, se realiza un uso inadecuado de la fuerza o de un arma de fuego —una situación siempre conflictiva para los policías por las consecuencias penales y disciplinarias que conlleva—, la tendencia de los policías es la de *cerrar filas* y defender al implicado⁵. Prueba de este *cierre de filas* corporativo es la inclinación de los policías a apoyar a otros compañeros de profesión que han infringido las normas. Este apoyo es especialmente relevante cuando los policías se niegan a identificar a otros en infracciones graves, como por ejemplo, cuando han podido ser testigos de hechos que constituyen malos tratos (Amnistía Internacional 2004: 21 y 34).

Cada policía tiene su propio *umbral de tolerancia*. Está determinado esencialmente por los valores y los principios morales de cada policía. Si no se traspassa *el umbral de tolerancia*, los policías siguen con bastante fidelidad una serie de reglas informales. Se puede considerar que son conocidas por sus miembros y que están aceptadas de forma tácita. Entre ellas cabe destacar que no se debe perjudicar por ningún procedimiento o acción a otro igual. Cuando se comparten riesgo e información se crean situaciones de dependencia y poder que son significativas para comprender las relaciones que se establecen entre los policías cuando se relacionan entre ellos. Dentro de estas normas también se incluye el apoyo inmediato cuando un policía solicita ayuda o se encuentra en una situación potencial o real de peligro, independientemente de otras consideraciones como el grado de amistad, el tipo de situación que lo requiera o si pertenecen a otra organización policial. Las llamadas de auxilio o apoyo son respondidas con celeridad y contundencia por el resto del colectivo. Forma parte del alto sentimiento de solidaridad que tienen los policías.

Siguiendo este razonamiento, a mayor conflictividad y a mayor riesgo, más fuertes son los lazos de unión de los policías. Las unidades especializadas en el mantenimiento del orden público o los integrantes de los turnos nocturnos son los contextos más proclives a tener sentimientos de solidaridad elevados entre sus miembros. Suelen tener más ocasiones para fomentar la solidaridad del grupo. De esta manera cuando los lazos de solidaridad que se desarrollan en estas circunstancias son elevados, unido a las situaciones de riesgo y tensión que se generan por la propia naturaleza del trabajo policial, los agentes tienden a aislarse paulatinamente del resto de la sociedad (Bittner 1970). Las situaciones en las que los policías se dirigen a la población, persiguen el reconocimiento de su autoridad, acentuada cuando existe la obligación de enfrentarse a situaciones peligro-

⁵ Recogido en *Principles of good policing: avoiding violence between police and citizens* (US Department of Justice, Community Relations Service, 1993), 4 pp.

sas. El peligro también aísla al policía socialmente de los segmentos sociales que percibe simbólicamente como un riesgo o amenaza (Skolnick 1975: 31-32).

Cuando un policía traspasa *el umbral de tolerancia* de otro, se rompen psicológicamente los lazos de unión y solidaridad. Se produce una «liberación» de las *obligaciones* que informalmente tienen unos con otros y que se han señalado anteriormente. Es el ejemplo claro del policía que realiza conductas desviadas, consideradas como graves o intolerables bajo el criterio de otros policías. Para estos, el compañero de profesión que realiza estas acciones deja de ser «su» compañero para ser un ciudadano más. A partir de este momento se libera de los sentimientos de identificación que tiene con ese policía y puede actuar frente a esa conducta. Si el resto de policías no consideran correcta las acciones efectuadas por este policía, será apartado del grupo de pertenencia y no gozará de la confianza de los demás policías. Habrá roto una de las reglas no escritas mencionadas anteriormente y que consiste en no perjudicar a otro policía. Si los demás policías perciben como correcta está acción, ya sea por la gravedad de los hechos, como por los elementos que rodean a la situación creada, este agente seguirá gozando de la confianza —y de la protección— del grupo.

Una explicación de la autojustificación de estas conductas por parte de los policías es que en cualquier momento, cualquiera de ellos puede verse involucrado en alguna de estas situaciones y les gustaría que los otros policías actuaran de la misma manera⁶. Los policías que no respetan estas normas informales de conducta profesional, no son plenamente *aceptados* por el resto de la unidad o grupo, de su entorno profesional más cercano por la sencilla razón de que no tienen ganada su confianza. En el caso de la incorporación de un policía a una nueva demarcación o unidad, donde el grupo —generalmente de dimensiones reducidas— esté plenamente consolidado, el comportamiento de los integrantes de dicho grupo es de prudencia y cautela con el recién llegado hasta que puedan constatar la aceptación (o no) de las normas de funcionamiento del conjunto y del nivel de solidaridad hacia los demás miembros del grupo que exprese cuando intervenga en situaciones complejas. Es decir, hasta que los miembros del grupo se puedan «fiar» plenamente de él. Algo parecido pasa con los policías que entran en la profesión. El proceso de aprendizaje suele variar su duración en función de la capacidad de generar confianza entre los miembros del grupo por parte del nuevo miembro. El proceso de integración en el grupo no finaliza hasta que sus miembros aceptan al nuevo elemento como un igual y se le reconoce cierta habilidad profesional.

3. PODER DISCRECIONAL

Los policías cuando realizan su trabajo tienen la facultad de hacer o no hacer determinadas acciones, generalmente como consecuencia de una trasgresión de

⁶ Diario de Campo 15/3/2004.

las normas por parte de los ciudadanos. El poder discrecional de la Policía es una cuestión necesaria para el buen funcionamiento operativo del trabajo policial. Es una vía no estrictamente legal, normativa o reglamentada. Sirve para que el policía tome decisiones, basadas a partir de su juicio personal y su experiencia. Más que un poder en sentido estricto, se trata del uso de una *potestad* que implica el ejercicio de un derecho legítimo. Uno de los peligros que conlleva su práctica es el mal uso, el abuso injustificado o el uso arbitrario de esta potestad. Estas situaciones provocan situaciones de enfrentamiento y tensión con la población.

Los policías tienen un poder delegado para realizar las tareas que les confiere su rol profesional. Este poder legalmente establecido, puede ser utilizado para coaccionar de forma directa a los ciudadanos para que hagan o dejen de hacer acciones. Los policías también pueden restringir derechos y libertades de forma temporal, y están facultados para el uso legítimo de la fuerza si fuese necesario. La potestad discrecional actúa como un *filtro* que selecciona las situaciones no regladas expresamente y que se pueden solucionar a partir del buen juicio y de la honestidad del policía. La dificultad de su aplicación radica en que ambos elementos tienen una elevada dosis de subjetividad. Manuel Martín entiende que «la policía ha de tener el suficiente poder discrecional que le permita racionalizar sus actuaciones» (Martín 1990: 183). Las normas deben ser consideradas una herramienta del policía para realizar su trabajo, no un fin en si mismas. Por ello es imprescindible el uso de la potestad discrecional en el trabajo de los policías.

El poder discrecional también se define como la elaboración de opciones entre un número de líneas de intervención posibles. La aplicación y la administración de las leyes implican, en ocasiones, negociar sus resultados. Cuando la realidad proporciona casos o situaciones en los que los policías pueden hacer una aplicación clara de las leyes, el poder discrecional es menor que cuando la realidad es confusa y se tienen que hacer interpretaciones de esa realidad. Si la potestad discrecional no está viciada, es una valiosa herramienta para el trabajo del policía. Su correcta aplicación permite ofrecer un servicio al ciudadano de más calidad que en el caso de una aplicación *textual* de la norma. Cuando se aplica el poder discrecional, la ley ocupa un lugar crucial, junto con el sentido de lo justo y de lo ético (Reiss 1971: 121). Las desviaciones de este poder o su mal uso fuerzan al policía que lo realiza a conductas ilegales y a procedimientos profesionales desviados o corruptos.

Por ello, esta práctica es un *mal* necesario, que ejecutado correctamente, dentro de los límites lógicos de racionalidad y honestidad, es beneficioso para el conjunto de la ciudadanía. Ejecutado incorrectamente es una fuente de conflicto y abuso hacia el ciudadano. La potestad discrecional es una herramienta inestimable cuando existe ambigüedad en las normas o en los procedimientos. Permite flexibilizar las respuestas profesionales de los policías, que en el momento de la toma de decisiones, le permite escoger la opción que se ajuste mejor al cumplimiento de la ley y evitar un comportamiento *autómata* (Goldstein 1964: 140-141). Esta potestad discrecional se aplica, preferentemente, ante infracciones penales menores (faltas penales de escasa entidad que se dan en circunstancias confusas o poco claras) y en infracciones administrativas. En situaciones delictivas se pue-

de interpretar que el policía está actuando arbitrariamente y, al mismo tiempo, infringiendo la ley. Un ejemplo de correcta aplicación de la potestad discrecional se aprecia cuando un policía observa una infracción (de tráfico, administrativa, relativa a ordenanzas municipales o similar) y toma la decisión de advertir en lugar de denunciar. El policía da la oportunidad al ciudadano para que solucione o ponga fin a las causas que han propiciado la infracción. La otra opción es denunciar la infracción, sin tener en cuenta el contexto ni otras consideraciones, es decir, la aplicación directa de la ley. Tanto la denuncia como la advertencia son opciones correctas desde el punto de vista policial. Pero hay que tener en cuenta que el contexto, la oportunidad y la idoneidad son los elementos que marcan el proceso de toma de decisiones del policía.

Con frecuencia se confunde la arbitrariedad con el poder discrecional en el trabajo policial. El equilibrio entre ambos es precario, es especialmente variable según el punto de vista del actor al que se interroga. Sin la existencia de la potestad discrecional, es plausible que la práctica policial fuese más mecanicista, más legalista, sin márgenes de maniobra para reconducir situaciones o encarar problemas. La persecución de cualquier infracción acabaría siendo una prioridad para las organizaciones policiales, cuya cúpula directiva ejercería presión para que esta lucha contra el delito no decayese. En este contexto, sólo es cuestión de tiempo que las relaciones con la ciudadanía se deterioren de forma irremediable. Las leyes son principios generales que se respetan escrupulosamente en las sociedades complejas, democráticas y avanzadas. Pero las leyes no abarcan todo el espectro de posibilidades, todos los matices que ofrece la vida en sociedad. Es aquí donde es necesaria la correcta interpretación del contexto social existente y el empleo del *buen juicio* del agente en las actuaciones o intervenciones policiales. Ambos son elementos imprescindibles para la correcta aplicación del poder discrecional.

En numerosas organizaciones policiales es común la adopción de procedimientos comunes que unifican los criterios en materia de actuación operativa de los policías. Por regla general son normas internas de obligado conocimiento y cumplimiento para sus integrantes. Son instrumentos que homogeneizan la actuación policial. Se describen las técnicas y los métodos que deben emplear los policías. El poder discrecional ejercido está pendiente de tres variables, que inciden en mayor o menor proporción en la opción que elige el policía en el proceso de toma de decisiones. La primera es la persona con la que interacciona el policía. Engloba la clase social, la edad, el género o características similares. Estos elementos, junto con la percepción del rol representado, influyen en la línea a seguir por el policía. La segunda variable es el conjunto de circunstancias presentes en la actuación policial, por definición variable y contingente. El contexto social, el barrio, la hora, la presencia de público o testigos, o la actitud de los actores, son otros elementos que inciden en la elección de las posibles opciones que tiene el policía. La tercera y última se refiere al control que ejerce la organización policial sobre el trabajo del policía. Es decir, a las posibilidades que ofrecen las normas internas de la organización policial de ajustarse a las acciones realizadas por el policía.

La cúpula directiva de cualquier organización policial ejerce una influencia significativa sobre el poder discrecional de los policías mediante el control de cinco áreas perfectamente delimitadas que afectan a algunos elementos cotidianos del trabajo policial. La primera sobre el tipo de normas que tienen que ser cumplidas o que se tiene que incidir de manera especial y definir su significado. La segunda es relativa a la cantidad de recursos humanos que se utilizan en una operación, una campaña o en un caso concreto. La tercera se realiza a través del control y supervisión de los procesos de selección, promoción y reciclaje del personal a su cargo. La cuarta está vinculada a la estructuración del *staff* de la organización y a la asignación de responsabilidades dentro de la organización. La quinta y última área es la que está relacionada con el departamento de «asuntos internos» o la unidad que se dedique a evaluar la conducta (irregular, desviada o desordenada) de los policías (Reiss 1984: 88). El control sobre estos elementos influye de manera significativa en el margen de maniobra que tiene el policía para ejercer la potestad discrecional.

El policía cuando ejerce el poder discrecional en las intervenciones con la población conjuga dos elementos significativos en su aplicación. El primero es calibrar las consecuencias jurídicas y formales de la ausencia de reglas legales en la toma de decisiones que adopta el policía. Si en términos *económicos* de coste-beneficio, la acción a realizar ejerciendo el poder discrecional, supone un riesgo demasiado alto o el policía considera que el riesgo (legal o disciplinario) que corre no vale la pena para los resultados que posiblemente va a obtener, es probable que el policía se atenga a la norma y aplique la ley. El segundo elemento está relacionado con las circunstancias que rodean a la interacción policía-ciudadano. En gran medida la aplicación del poder discrecional depende de numerosos factores, entre los que destacan la percepción de la gravedad del hecho cometido, del contexto social, del grado de control social que pueda ejercer el *entorno* familiar y social más próximo, de si tiene antecedentes o de si es una conducta reincidente. De ello se deduce que la percepción del policía juega un papel significativo en la aplicación de la potestad discrecional.

4. TOMA DE DECISIONES

A lo largo de su jornada laboral, los policías toman decisiones constantemente. Lo hacen en circunstancias complejas y, en numerosas ocasiones, en situaciones conflictivas o emocionalmente tensas. El proceso de toma de decisiones es sincrónico al desarrollo de los hechos. Por tanto, se puede afirmar que es cambiante, como cambiante es la realidad que se afronta en la praxis policial. El policía adapta su respuesta al conocimiento que tiene en esos momentos de la realidad. De forma ideal, debería tener suficiente capacidad para poder escoger entre diferentes alternativas para solucionar el problema que afronta. Pero no siempre es así. En ocasiones las decisiones son tomadas a partir de una realidad fragmentada o incompleta. Las posibilidades y las alternativas para resolver situaciones depende de la capacidad de elección del policía y de la habilidad que posea para

manejar los acontecimientos, ser dueño de la situación y gestionar correctamente los poderes que su rol profesional le otorga (Reiss 1984: 89).

Decidir es sinónimo de elección razonada entre un conjunto de alternativas. No es posible decidir si no existe oportunidad de actuar o elegir entre diferentes posibilidades. Es decir, no hay decisión cuando las circunstancias presentes en la realidad determinan irremediabilmente otras de forma automática. Tampoco existe decisión cuando se carece de alternativas, aunque la acción aparezca como consecuencia de una cierta voluntad (Moreno 1994: 42). Por ello el núcleo del proceso de toma de decisiones del policía se concentra en las posibilidades *reales* de elección entre varias alternativas. Para que se cumpla, el policía debe escoger la mejor opción o la que mejor se adapte a las necesidades inmediatas, entre varias alternativas. Es un proceso individual pero fuertemente ligado a la *racionalidad* individual del policía y a la *racionalidad* de las organizaciones policiales y de sus objetivos. El proceso de elaboración de alternativas está íntimamente unido al concepto propio de *problema* y, especialmente, a la influencia de la cultura policial en la organización. Este planteamiento limita la capacidad de acción de los policías en el proceso de toma de decisiones, especialmente en el modelo de decisión inspirado en criterios racionales.

Pero los policías deben tener en cuenta otros numerosos elementos a la hora de establecer las alternativas posibles de su toma de decisiones: las repercusiones de los aspectos legales, los aspectos morales, los aspectos organizacionales, las formalidades, su capacidad de acción, la información disponible *in situ*, las directrices recibidas por sus superiores o por la organización o las posibles consecuencias, individuales o para terceros, de su toma de decisión. La toma de decisiones se basa más en la concreción de un criterio de elección para las alternativas que mejor se adaptan a la situación (generalmente basado en la experiencia y la práctica profesional) y a los objetivos e intereses del propio policía, que en un proceso enteramente racional o lógico. La cultura profesional, los valores morales, el ambiente organizacional, el contexto de la situación, las circunstancias presentes, el poder discrecional o los intereses propios o del grupo, son algunas de las variables en las que se basan las diversas alternativas de elección en la toma de decisiones.

En la intervención policial las circunstancias presentes determinan y orientan sustancialmente las acciones a realizar. En ellas el policía atiende prioritariamente las necesidades más urgentes e inmediatas (generalmente por ser necesaria una acción apremiante por la inmediatez de los acontecimientos) que requiera cada situación. En otro plano de decisión, que implica la realización de acciones que abarca tanto el ámbito técnico como el jurídico, la toma de decisiones esta condicionada por el escalón superior de mando dentro de la jerarquía de la organización, normalmente un mando superior, el jefe de turno o el jefe de servicio⁷. Estos elementos de

⁷ Tanto la figura del jefe de turno como la del jefe de servicio aglutinan en ella el mando superior operativo de la organización policial de forma ordinaria. Dependiendo del tamaño del municipio y de los recursos humanos disponibles, el jefe de turno o jefe de servicio de las organizaciones locales de Policía es desempeñada habitualmente por un cabo, por un sargento o por un subinspector. También puede ser desempeñado por un agente si no están presentes policías con las categorías profesionales anteriormente citadas.

la organización policial son las que marcan el criterio operativo a seguir en las intervenciones. Son a quienes recurren los policías cuando tienen dudas sobre el terreno o cuando no saben que criterio han de aplicar durante una intervención.

Por estas mismas razones son los elementos donde se aglutina toda la información operativa de lo que acontece en un determinado territorio. Las primeras acciones de los policías —en ocasiones son visiones parciales de una realidad más amplia— son puestas en conocimiento y controladas por el mando superior, el jefe de servicio o el jefe de turno (recogida de pruebas, establecimiento de la necesidad de recursos propios o ajenos, recogida de información de los testigos o de las personas presentes, realizar las primeras valoraciones jurídicas sobre unos hechos constituyen infracción a las normas, búsqueda de personas o cosas por las inmediaciones o preservar el escenario y custodiar los indicios de un hecho delictivo) que suele tener una visión operativa amplia y global de lo que sucede en su demarcación territorial.

La toma de decisiones de los policías de la red básica de patrullas en estas circunstancias es limitada. Se circunscribe a labores rutinarias, habituales o a las que están previstas protocolariamente su acción, generalmente mediante documentos internos de carácter general en los que se establecen las directrices, las normas de actuación en casos concretos y las pautas a seguir en casos específicos. Pero estas normas de carácter interno no abarcan la totalidad de la complejidad de la realidad. Las organizaciones de mediano y gran tamaño son las que suelen tener estos procedimientos normalizados de trabajo. Las organizaciones de pequeño tamaño no suelen disponer de ellas. En el resto de casos —no previstos o no protocolarizados por la organización policial—, las decisiones de los agentes deben de contar con el visto bueno del mando superior, del jefe de turno o del jefe de servicio. Por este motivo se puede afirmar que la toma de decisiones, en estas circunstancias, es un proceso de alternativas *restringidas*. El agente de policía actúa bajo las normas legales y bajo los criterios operativos establecidos por la organización a la que pertenece. Por ello, la toma de decisiones es un proceso en que la voluntad del policía respecto a la práctica profesional queda limitada significativamente dentro de los márgenes de lo que comúnmente se entiende como una *buen práctica policial*.

5. USO DE LA FUERZA

La Policía es una de las instituciones más emblemáticas que tiene el Estado para la utilización de la violencia legítima, del uso legal de la fuerza. Éste uso está limitado formalmente por criterios y normas bajo los que se tienen que desarrollar las intervenciones policiales. Son los límites que tienen todas las acciones de los policías, pero con especial atención a aquellas que llevan aparejado algún tipo de coerción. Las leyes tasan de forma concreta, los momentos y las circunstancias en las que los policías pueden hacer uso de la fuerza. Es indiscutible que la Policía necesita de la acción coercitiva para realizar la misión que tie-

ne encomendada. La heterogeneidad y versatilidad del trabajo policial hace que la coerción y la aplicación de la fuerza sean sus *herramientas* más visibles. Sus miembros son depositarios del monopolio del uso institucional de la coacción jurídica. La habilitación del *uso legal* de la fuerza tiene como máximo exponente la posibilidad de utilización de armas de fuego. Sus márgenes son la excepcionalidad y la moderación de su aplicación, regida bajo criterios de oportunidad, proporcionalidad y congruencia, principios establecidos en las principales normas nacionales e internacionales⁸ que regulan la materia.

El uso que realizan los policías de la Ley y el mantenimiento del orden se sostiene en la aceptación por parte de los ciudadanos de que la autoridad de la Policía es legítima (Reiss 1971: 175). Para que la actuación policial sea correcta, desde un punto de vista jurídico, ha de cumplir los requisitos legales que marcan los criterios de intervención profesional, recogidos en leyes específicas que marcan y estructuran el trabajo policial. En ocasiones la legalidad es un refugio que utilizan los policías cuando hacen un uso inadecuado de la fuerza o cuando su aplicación no se ajusta a las normas legales o internas de la organización. En estos casos las razones esgrimidas habitualmente por los policías son que han hecho uso de la fuerza para la autodefensa o que el delincuente se ha resistido al arresto (Westley 1970: 133).

A pesar de ello, las actuaciones de los policías se rigen por una serie de principios éticos y legales. Estos criterios apuntan a que en las acciones policiales se deben utilizar los medios idóneos más adecuados y proporcionales a la realidad sobre la que se actúa. Está utilización debe ser necesaria y debe adecuar el medio empleado con el fin perseguido. La intervención policial correcta es congruente con los motivos que la justifican y también con los resultados obtenidos. Los policías han de escoger los medios menos restrictivos para la libertad y los menos lesivos para la integridad física y moral de la persona con la que interactúan. El uso de la fuerza es peligroso para el que la ejerce —el policía— y para el que la sufre —el individuo— en un plano de reciprocidad asimétrica. Para el que la ejerce es peligroso porque, si no se ajusta a las normas establecidas puede ser sancionado, separado del servicio, suspendido de empleo y sueldo, y en casos graves, hasta perder la condición de policía. Todo ello sin contar con las posibles responsabilidades penales que se puedan derivar de estas acciones. También es peligrosa para el que la sufre, porque padece directamente los daños físicos y psicológicos, que en algunos casos pueden llegar a ser irreparables. Las situaciones de uso inadecuado o incorrecto de la fuerza son doblemente intole-

⁸ En el artículo 3 de la Resolución 34/169, de 17 de septiembre de 1979, relativa al Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, considera que el uso de armas de fuego es una medida extrema, un último recurso para los policías. También se hace referencia a esta excepcionalidad en el VIII Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del delito y el tratamiento del delincuente, celebrado en La Habana, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, especialmente en las disposiciones generales de los Principios básicos sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego de los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley. En España, la Ley Orgánica 2/1982, de 13 de marzo, de Fuerzas y cuerpos de seguridad, concretamente los Principios básicos de actuación, es la principal referencia al uso restrictivo de las armas de fuego en las actuaciones policiales.

rables para la Policía. Rompen sincrónicamente un mandato legal y otro moral. El primero está relacionado con el incumplimiento de las leyes y las normas, en el que la Policía es el principal garante de su vigilancia y cumplimiento. El segundo está relacionado con el *contrato moral* que adquieren los policías cuando deciden estar al servicio de la comunidad.

El derecho a usar (correctamente) la fuerza por parte de los policías es una herramienta imprescindible en el trabajo policial. Tiene múltiples aplicaciones prácticas. Sirve para proteger sus vidas y las de los ciudadanos, para detener a un delincuente o para mantener el orden público y la tranquilidad ciudadana. El uso inadecuado o no preceptivo de la fuerza sobre un ciudadano tiene su origen, habitualmente, en la falta de recursos, de habilidades, de técnicas adecuadas, para gestionar de otra forma la interacción con los ciudadanos. Cuando un policía ve cuestionada su autoridad, percibe esta vivencia como una cuestión personal (Wilson 1968: 32). En estos casos el policía con pocos recursos y habilidades, utiliza la fuerza como una manera de reafirmar su autoridad. En este contexto, dicha reafirmación es realizada de forma manifiestamente incorrecta desde cualquier punto de vista. Pero será percibida como una solución a una situación molesta, vejatoria e incomoda para él. Cabe diferenciar esta realidad de las situaciones en las que es preceptiva la aplicación de la fuerza (convenientemente graduada) en las que su aplicación es la mejor o la única elección posible del policía.

Las situaciones de riesgo o peligro generan conductas autodefensitas, impulsadas por la aparición de percepciones psicológicas de miedo y de ansiedad. El ejercicio de la autoridad en estas condiciones es un recurso que emplean los policías para reducir la percepción de la amenaza que supone la situación de peligro vivida (Skolnick 1966: 90). El uso de la fuerza contra aquel que es irrespetuoso con la Policía es indicativo del profundo sentido y el gran significado simbólico que tiene para los policías la cuestión de *su* autoridad⁹. Las respuestas violentas de los policías constituyen con frecuencia una reacción al desafío de los ciudadanos hacia la autoridad que tienen. Puede ser producto de una cuestión de implicación profesional, una cuestión personal o puede plantearse en términos de necesidades del grupo (Westley 1970: 121-123). En esta línea se inscribe el informe de Amnistía Internacional sobre tortura y malos tratos de índole racista en España del año 2002, que sostiene que la persona que cuestiona o desafía la autoridad policial tiene bastantes posibilidades de ser insultado o ser agredido físicamente¹⁰ (Amnistía Internacional 2002: 52).

6. LEGITIMIDAD Y PRÁCTICA POLICIAL

El nivel de relación entre dos partes es una cuestión de confianza entre los actores que intervienen. Si la confianza de la población en la Policía desaparece, tam-

⁹ Diario de Campo 23/5/2003.

¹⁰ Diario de Campo 14/6/2004.

bién lo hace la legitimidad de la autoridad de sus agentes, con el consiguiente alto coste que ello reporta a la práctica policial. El reconocimiento de esta autoridad por parte de la ciudadanía es esencial para los policías. De esta manera quién define si la Policía o algunos policías están legitimados o no lo están son los ciudadanos. Estos pueden graduar su opinión sobre la Policía según sea el contexto y el momento social escogido. Es decir, la Policía se *gana a pulso* esta legitimidad de la población en el trabajo diario y en cada una de las actuaciones cotidianas que lleva a cabo en su jornada laboral. Queda patente la dependencia de las organizaciones policiales de las percepciones simbólicas de los ciudadanos y de sus valoraciones.

En algunas situaciones concretas y específicas los policías pueden ser percibidos como hostiles por la ciudadanía. Por ello es importante para los policías cuidar los detalles de todas las intervenciones que tienen con la población. A partir de la experiencia personal derivada de estos contactos, los ciudadanos adoptan actitudes positivas o negativas hacia toda la organización policial. De aquí el riesgo potencial de iniciar un ciclo en que la Policía pierda legitimidad y autoridad. La confianza perdida es difícil de volverla a adquirir en las mismas condiciones que se tenían cuando se perdió. Unos agentes deslegitimados corren el riesgo de no poder ejercer su rol profesional como policías en un entorno social hostil, que no acepta su autoridad. La aplicación de las leyes se transforma en una cuestión virtual, ligada estrechamente a la confianza perdida en la autoridad de la Policía. La conservación de la confianza de la población es de enorme importancia para la práctica policial. Conservar o no esta confianza repercute en el nivel, la calidad y la intensidad de la colaboración de la ciudadanía (Yñiguez y González 2004: 133).

Las organizaciones policiales que tienen modelos de trabajo basados en la autoridad que surge exclusivamente de las leyes y las normas, corren el riesgo que sus miembros adopten acciones y actitudes autoritarias. Se entiende como tal la obediencia ciega a la autoridad que se apoya en el poder y la fuerza, apelando más a la coacción (legal) que a la razón. Los policías son eficaces cuando utilizan su poder y su autoridad, contando con el apoyo de los ciudadanos. La autoridad basada en un poder moral, el aprecio de los ciudadanos y la calidad en el servicio ofrecido son elementos más atractivos para legitimar la autoridad de los policías. En ocasiones la complejidad del trabajo policial lo hace inviable. La Policía no puede dejar satisfecho a todos los ciudadanos en todas las ocasiones. Pero si que puede ser percibida su actuación como honesta y justa por todos los implicados, independientemente de si las acciones policiales les benefician o perjudican. La imposibilidad de satisfacer a todos los actores implicados nace de la diversidad de las demandas de la población, que por definición son heterogéneas y complejas.

La Policía en estas circunstancias tiende a alcanzar sus objetivos mediante la autoridad moral y la persuasión. Las relaciones entre ciudadanos y policías dependen enormemente de la confianza que hayan depositado los unos en los otros. La Policía en estas condiciones adquiere un papel importante en la justicia social y en la vida democrática de un país (Torrente 1997 a: 67-68). La aplicación de la ley es percibida en ocasiones por los ciudadanos como un elemento que se utiliza en beneficio del policía y no en beneficio del global de la comunidad. Por ello

las malas prácticas policiales perjudican considerablemente la autoridad y la legitimidad de la Policía. Ambas —autoridad y legitimidad— son elementos imprescindibles en el trabajo policial a principios del siglo XXI.

7. CONCLUSIONES

La cultura profesional tiene una trascendencia considerable en las reglas de conducta que definen la práctica policial y el funcionamiento interno de la Policía. Generalmente está basada en un compendio de experiencias personales y profesionales anteriores, valores, convicciones morales, y las actitudes de los miembros del colectivo. La práctica policial se explica y se comprende bajo estos parámetros, bajo esta visión propia de la realidad. No existen diferencias abismales entre las prácticas internas y los mecanismos de solidaridad y pertenencia que se reproducen en la Policía, y los que se pueden observar en otros colectivos profesionales. Tanto las reglas informales de funcionamiento interno, —el secretismo o el corporativismo—, como las reglas básicas de la práctica policial —poder discrecional, toma de decisiones o uso de la fuerza—, están influenciadas y vinculadas a la cultura profesional.

A pesar de la diversidad sistémica y estructural del conjunto de organizaciones de Policía, se puede afirmar que éstas tienen en común un sistema de valores compartidos por todos sus miembros. Con este punto de partida se entiende la relativa importancia de las normas formales y la elevada trascendencia del sistema de valores y normas (informales) circunscrito al grupo inmediato de pertenencia. Estos aspectos influyen en el desarrollo y resultado de los contactos entre ciudadanos y policías, especialmente por la contingencia de las situaciones, la diversidad de intereses de los actores implicados, y la imposibilidad de control sobre todos los elementos que intervienen. El objetivo final de la Policía en este proceso es contar con la confianza y la legitimidad de sus ciudadanos. No se debe perder de vista que los ciudadanos son los destinatarios últimos del trabajo de la Policía.

8. BIBLIOGRAFÍA

AMNISTÍA INTERNACIONAL

- 2002 *España: crisis de identidad. Tortura y malos tratos de índole racista a manos de agentes del Estado*. Madrid: EDAI.
- 2004 *España: acabar con la doble injusticia. Víctimas de torturas y malos tratos sin reparación*. Madrid: EDAI.

BAYLEY, David, y BITTNER, Egon

- 1984 «Learning the skills of policing». *Law and contemporary problems* 47: 35-59.

BITTNER, Egon

- 1970 *The functions of the police in modern society: A review background factors, current practices and possible role models*. Chevy Chase: National Institute of Mental Health

BLACK, Donald J.

1980 *The manners and customs of the Police*. Nueva York: Academic Press.

DEPARTMENT OF JUSTICE UNITED STATES OF AMERICA

1993 *Principles of good policing: avoiding violence between police and citizens*. Washington: Department of Justice, Community Relations Service.

GOLDSTEIN, Herman

1964 «Police discretion: the ideal versus the real». *Public administration review* 23: 140-148.

MARTÍN, Manuel

1990 *La profesión de policía*. Madrid: CIS y Siglo XXI.

1994 «La Policía Local ante una nueva cultura profesional». *Cuadernos de Trabajo Social* 7: 165-178.

MORENO, Fernando

1994 «La toma de decisiones». *Policía* 91: 41-46.

REISS, Albert

1971 *The Police and the public*. New Haven: Yale University Press.

1984 «Consequences of compliance and deterrence models of law enforcement for the exercise of police discretion». *Law and contemporary problems* 47: 83-122.

RICO, José María

1983 *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza Editorial.

SKOLNICK, Jerome

1966 *Justice without trial: law enforcement in democratic society*. Nueva York: John Wiley & Sons.

1975 «Why police behave the way they do», en GRAY, Thomas y SKOLNICK, Jerome (eds.) *Police in America*. Boston: Little Brown and Company.

TORRENTE, Diego

1997 *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Madrid: CIS y Universidad de Barcelona

1997a «Autoridad y racionalidad: organización y lógica social del control policial», *Sistema* 139: 67-99.

WESTLEY, William

1970 *Violence and the Police. A study of law, custom, and morality*. Londres: The MIT Press.

WILSON, James Q.

1968 *Varieties of Police behavior: the management of law and order in eight communities*. Cambridge: Harvard University Press.

YÑIGUEZ, Agustín, y GONZÁLEZ, Jaume

2004 «Policies i ciutadans». Mollet del Vallès: (IX Convocatoria de ayudas para la investigación en materia de Policía y seguridad ciudadana), Mimeografiado.