

Los cuerpos policiales en nuestro país y su integración en un sistema de Seguridad Pública (Notas de un debate actual)

Domingo CAMAÑES GARCIA
Jesús SOLORES ARROYTA
Xavier VILARO I CAMPS
(Grupo de trabajo del MEP)

Introducción

El debate sobre los Cuerpos Policiales está en este momento en el primer plano de discusión en diversos ámbitos, y en un momento en el que se configurará el futuro de los mismos, su marco competencial y su integración en la sociedad. Hay dos elementos novedosos que nos parecen dignos de resaltar en el debate que se está produciendo.

En primer lugar, por primera vez se intenta salir de la problemática de cada Cuerpo para plantearse un sistema de seguridad pública, que se debe definir antes de encajar el papel y el futuro de cada uno de los Cuerpos existentes. Se empieza a ser consciente de la necesidad de salir del elemento particular para ahondar en un debate más profundo y que va más allá del problema corporativo concre-

to. Se quiere diseñar un sistema de seguridad pública para nuestro país.

En segundo lugar, empieza a haber un interés en estos temas que trasvasa los marcos habituales hasta ahora, y que a buen seguro lo hará salir de postulados endogámicos, para convertirlo en un debate también social. La presencia en los foros universitarios de investigaciones, trabajos, cursos y debates se puede considerar un buen síntoma en este sentido. El Master de Estudios Policiales (MEP) es el primer título de postgrado existente en nuestro país sobre policía y sociedad. Es un programa bianual de 500 horas, es decir de 50 créditos. Esta integrado por dos cursos independientes que se imparten en dos cursos académicos consecutivos durante tres días intensivos al mes. Algunos de los temas que más se han tratado en el MEP son precisamente los relaciona-

dos con el Sistema de Seguridad Pública.¹

Problemas existentes y racionalización del problema

En los debates del MEP se ha convertido en un elemento recurrente el Modelo Policial y su integración en un sistema de Seguridad Pública. El hecho de ser un Master Universitario nos permite poder cuestionar el tema de forma descontextualizada del mundo profesional y político relacionado con la policía y con absoluta libertad intelectual. Las diversas visiones mediatizadas de cada uno sobre los problemas hace más rico el debate y plantea la necesidad de rechazar posturas rígidas y prejuzgadas, al encontrarse con posturas y posicionamientos diferentes, pero con unas ganas enormes de confrontación distendida y de encontrar elementos comunes, como es la *necesidad de un sistema de seguridad pública* integrado por diversos Cuerpos Policiales que respondan a unas demandas ciudadanas, a una coherencia organizativa, y a una necesidad de *integración en el tejido social*. La procedencia de los asistentes al MEP desde diferentes Cuerpos policiales y con formación interdisciplinaria, favorece este hecho.

Desde la llegada de la democracia, diversas cuestiones han impedido un debate en profundidad, y con un cierto realismo, sobre el tema. La cuestión policial se ha ido dirimiendo en base a delimitar determinadas parcelas de poder tanto en las esferas

políticas como corporativas, y a veces marcada por temas muy presentes como el terrorismo, la descentralización autonómica etc., que han condicionado los pasos seguidos hasta aquí. Pero creemos que una vez que ya existe una distancia en el tiempo y un funcionamiento determinado, es hora de plantearse: cuál debe ser el sistema de seguridad pública global que necesita la sociedad española actual. Para ello hay que cargarse de realismo por un lado e implicarnos a fondo, no perdiendo de vista que el modelo que se defina no ponga en peligro en el futuro una serie de presupuestos que consideramos importantes, como una integración, desde la base del sistema, en el tejido social, que sirva de punta de lanza del conjunto de la Administración en general y del sistema de Seguridad en particular. De esta forma estaríamos en camino de un modelo, de mínimos si se quiere, realista, implicado en la estructura social, apto para avanzar con unas bases sólidas, profesionales y de futuro.

Algunos aspectos importantes que observamos a la hora de abordar la discusión sobre el Sistema de Seguridad Pública en España, son los siguientes:

Son muchos los que cuestionan la existencia de dos Cuerpos Policiales estatales con competencias similares, a pesar de estar definidas en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La posibilidad de trasvase de aquel Cuerpo que sea posible, hacia las Comunidades Autónomas en las formas que se establezcan, es una vía posibilista de solución que actualmente se está ensayando, aunque esto

debe hacerse siempre con una estrategia gradual y de aprovechamiento de los recursos humanos y organizativos existentes. En todo caso el Cuerpo de Policía estatal deberá seguir desarrollando en general las funciones estatales supracomunitarias en todo el Estado.

Los Cuerpos de Policía Autonómicos o las Unidades adscritas en la perspectivas de futuro se irán convirtiendo en las policías de su Comunidad, esto se debe hacer en un contexto global sin perder de vista el conjunto ni el trabajo que deben desarrollar las policías locales.

La Policía Local necesita, por otro lado, un replanteamiento en profundidad. Integrada en un sistema global, debe profundizar en su papel de policía comunitaria, integrada en la población y desplegada en el territorio convirtiéndose en la base y la punta de lanza del sistema de seguridad. Lejos deben quedar los planteamientos competitivos, evitando los problemas de dispersión existentes en algunos casos en la actualidad. Para ello hay que abordar el problema de en qué municipios se puede hablar de Cuerpos de Policía que garanticen un servicio profesional y estructurado. Si partimos de que sólo debería actuar un Cuerpo policial en un mismo territorio para las funciones policiales básicas y éste, allá dónde proceda, debería ser la Policía Local, hay que tener presente la necesidad de que la organización tenga un mínimo tamaño crítico para ser operativa.²

En este proceso tendremos que acostumbrarnos a la *coexistencia de los diversos Cuerpos*, que hacen ne-

cesario el adecuar y potenciar los mecanismos de coordinación, haciendo posible la vía hacia el sistema de seguridad en el que todos estén de forma flexible y eficaz.

En estas reflexiones que desde el Master nos hacemos eco, observamos con inquietud el *exceso de judicialización* que en los últimos tiempos se está llevando a cabo alrededor del trabajo policial. Puede ser que sea efecto pendular ante situaciones anteriores, pero entendemos que la seguridad pública abarca aspectos mucho más amplios que los estrictamente ceñidos al ámbito judicial o al dominio jurídico, y no sería bueno que, al abordar el debate sobre el Modelo policial, sobre el modelo de seguridad pública, se quede reducido a este campo, dando pie a una policía judicial sí, pero meramente reactiva. Se pide a la policía que sea capaz de resolver problemas concretos de la colectividad y no sólo que detenga delincuentes o haga cumplir la ley.³

La judicialización de la policía, en realidad, podría cerrar las policías a todo aquello que tiene que ver con la *integración de la Policía en la sociedad*,⁴ con las posibilidades mediadoras, convirtiéndola en una policía de respuesta, de reacción meramente, en lugar de ser *agentes de cambio social y de prevención y resolución de conflictos*. La Policía Judicial es una de las funciones de la Policía, qué duda cabe, pero no la única, pues no es menos cierto que *la policía ha de prever y resolver conflictos* (conflictos de todo tipo, que hay que conocerlos, preverlos, detectarlos, tener soluciones y realizar el seguimiento del pro-

blema en los que la solución depende de otras Areas de la Administración), debe estar integrada también en el tejido social, ser útil al ciudadano para poner orden y resolver los problemas que se puedan plantear, ayudar a *mejorar la calidad de vida* en el amplio campo que se presenta en el terreno de la Seguridad y la convivencia. En este sentido la Policía Local, tal como lo hemos dicho anteriormente, jugaría un papel primordial en la base de un sistema muy relacionado con la convivencia segura y la calidad de vida de los ciudadanos.

Cuerpos policiales

Al comienzo del Master en Estudios Policiales, los debates que sobre el modelo policial se tenían giraban, como no podía ser menos, sobre la distribución de competencias entre los diversos cuerpos policiales, el número que debería tener y la dependencia administrativa. "En definitiva se hablaba más de la forma que del fondo. Actualmente al hablar de modelo se producen interesantes debates sobre los objetivos de la policía; el estilo de trabajo; los criterios de racionalización; o las demandas sociales. La discusión sobre Cuerpos, a pesar de su innegable importancia, no es ya el factor trascendente a debatir, sino el tipo de policía que se pretende conseguir".⁵

La Policía, como hemos visto ya, se ha visto sometida durante los últimos años a un debate sobre el modelo y el papel que los Cuerpos Policiales tenían que desempeñar. La realidad es que, más que un modelo, ha-

bía una diversidad de modelos, dependiendo de la administración o Cuerpo de Policía que lo plantease. Todo esto se ha visto entorpecido por las insuficiencias derivadas de una alternativa fraccionada, entrecruzada y con relativamente pocos intentos de solución y de coordinación real.⁶ Con la publicación de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, esta discusión no acabó, y en estos momentos se está haciendo patente la necesidad de modificación de la misma.

Además de los problemas ya mencionados en relación a los Cuerpos Policiales (la defensa de las parcelas de poder, la falta de coordinación, la dispersión y atomización y la falta de un sistema integrado de seguridad pública), hay dos elementos que llaman la atención, y que han centrado el debate policial en los últimos tiempos: La centralización/descentralización y la militarización/desmilitarización. No cabe duda que estos dos debates han tenido una carga política y sindical que durante cierto tiempo lo han condicionando en exceso, impidiendo a veces una discusión desapasionada.

En el momento en el que la Constitución Española daba carta de naturaleza a la existencia de tres niveles de Administración con autoridad propia y con posibilidad de dotarse de policía, se rompía una centralización histórica y se comenzaba un proceso irreversible de lo que será el futuro. El problema se da cuando, debido a la falta de una práctica descentralizadora, quienes demandaban más descentralización y hacían bandera de ello se

convierten en defensores de estructuras fuertemente centralizadas, en relación con otros. Estas contradicciones se están dando y son fruto, más de una reacción frente a algo que de una interiorización de lo que significa el concepto. *La descentralización* conlleva una actitud que ha de cambiar la actuación policial y la propia estructura general del modelo. Esto lleva consigo una mayor responsabilización de la actuación de cada profesional en todos aquellos problemas que lo requieran incluso en los más cercanos al origen del conflicto. El intento de poner la toma de decisiones lo más cerca del ciudadano, y después del desconcierto lógico que ello implica, supone y supondrá un cambio de estilo en el hacer policial y, estamos seguros, en la cultura organizacional de la policía.

El debate sobre *la desmilitarización* ha centrado gran parte de los debates que sobre la policía se realizaron durante la transición. Realmente la tradición militarista de la policía española en general había dejado una huella importante y algunos estudios se han hecho eco y lo han investigado en profundidad.⁷ Pero el debate, que sigue abierto, se politizó y radicalizó en exceso, hasta el punto de tachar de militarista a modelos de organización y estructura burocratizados,⁸ al mantenimiento de aspectos policiales formales, como el saludo, y a la disciplina necesaria en cualquier organización jerarquizada. De todas formas los problemas de la militarización, siendo un tema de especial importancia y que no debe ser dejado de lado, no nos deben desviar la atención de lo que realmente se plantea a la hora de abordar

la necesidad de un modelo policial integrado en un sistema de seguridad pública.

El actual modelo policial se mueve dentro de una cierta ambigüedad, como consecuencia de las diversas realidades existentes en cada Cuerpo policial. Todas las administraciones tienen atribuidas competencias de seguridad pública. Como norma general, cada Administración desea potenciar su Policía. Este hecho, motivado por el afán de dar una respuesta ciudadana (a pesar de la descoordinación), o por otras razones, ha propiciado la aparición de nuevos cuerpos o la potenciación de los existentes.

El número de Policías existentes en nuestro país hace necesario un esfuerzo de racionalización y replanteamiento del problema. Los casi 184.000 existentes en España, entre los diversos Cuerpos, hacen que la tasa policial sea de 4,7 policías por 1000 habitantes. Tasa un tanto abultada si la comparamos con los países de nuestro entorno en la Unión Europea que oscila entre los 2 y 4 policías por 1000 habitantes. Viendo un cuadro de efectivos policiales detallado se observa que desde cada parcela se ha intentado ocupar o defender espacios sin una lógica de interés global. Además hay que tener en cuenta el exceso de gasto que ello supone, haciéndose cada vez más necesario una racionalización del mismo.⁹

Pero también es cierto que el cuadro precedente y la tasa que se deriva del mismo hacen necesario un replanteamiento global de cada uno de los niveles administrativos de Policía, integrados en un solo sistema de

Cuadro de efectivos policiales en España

Guardia Civil.....	67.000	
Cuerpo Nacional de Policía.....	56.467	
Policías Autonómicas.....	8.295	en ascenso
Policías Locales.....	52.000	
TOTAL.....	183.762	

seguridad que de, realmente, un buen servicio a la ciudadanía.

El Sistema de Seguridad Público: Necesidad de una integración

Ya hemos visto que un análisis detallado del modelo policial vigente en nuestro país pasa, inexorablemente, por un planteamiento serio acerca de la necesidad de operar cambios sustanciales respecto al panorama policial actual. Dicho análisis probablemente nos llevará a la conclusión de la necesidad de elaborar un nuevo sistema de seguridad, que permita contemplar futuras modificaciones referentes a la redistribución de responsabilidades tanto de carácter social como relativas a estructura organizacional.

El estudio pormenorizado de la normativa existente sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado pone de manifiesto ciertas ambigüedades concernientes a solapamiento de competencias para cada uno de los tres niveles de la Administración: Central, Autonómico y Local a través de las correspondientes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Si a este factor unimos el hecho, ya reseñado anteriormente, de la tasa policial sobre densidad policía/habitante en nuestro país, podemos pasar a plantearnos en términos economicistas el desproporcionado gasto que supone para el ciudadano el actual sistema policial. Ciertamente, una adecuada rentabilización de la seguridad pública supondrá una reducción de las inversiones efectuadas por parte de la Administración en el capítulo de "capital humano", pues de lo que se trataría es de alcanzar un redimensionamiento óptimo de los mismos.

Dado que a los diferentes cuerpos de seguridad integrantes del actual mosaico policial se les atribuye un fin último común, esto es, servir a la sociedad, cabe cuestionarse si la orientación hacia la calidad de vida ciudadana de los mismos pasa por estar indefectiblemente asociada a criterios puramente cuantitativos como opción de mejora del servicio ofrecido al ciudadano. Concretamente, ¿podemos afirmar categóricamente que cuando el vecino de nuestro barrio reivindica una mayor seguridad en la calle, en el fondo lo que esta demandando es una mayor presencia de efectivos policiales?, o ¿tal vez la demanda

social ha pasado a redefinirse? Y si es así, ¿hacia dónde? Todo parece indicar que actualmente se viene prestando una mayor atención desde la población, en términos de sensibilización ciudadana, hacia temas de integración policial en el tejido social.

En este sentido señalar que esta tendencia ha podido constatare a través de datos sondeados desde diferentes órganos de representación social (p.e. Consells de Prevenció, reuniones vecinales, encuestas...) los cuales han puesto de manifiesto un cambio cultural acerca de las expectativas de la comunidad frente a la policía.

Se observa un progresivo desplazamiento del llamamiento popular que inicialmente pasaba estrictamente por una petición de mayor presencia policial, que vinculaba a los agentes de la autoridad con un rol de policía reactiva. La postura más habitual en el momento actual apunta en una nueva dirección: un diálogo más moderado, donde el mensaje implícito equivale al requerimiento de una mayor intervención en materia de prevención. El papel de la Policía en materia preventiva es cada vez más importante y debe ser aglutinador de algo globalizador que contemple diferentes campos dentro de una única línea de actuación.¹⁰ Ello favorecerá el mantenimiento del bienestar material respecto a educación, trabajo, etc.

Esta reformulación de contenidos desde la población bien pudiera tener conexión con los rápidos cambios que se operan en las sociedades industriales avanzadas. Éstas han supuesto, por un lado el logro de un alto grado

de bienestar material, pero por otro, el coste asociado a serios problemas de deterioro medio-ambiental, incremento de delincuencia, consecuencia en definitiva de la externalización de los costes sociales.

Todo ello redundaría en un cambio de valores, dirigidos hacia un creciente interés por los aspectos vinculados con la mejora de la calidad de vida, en el sentido de que una vez satisfechas las necesidades más básicas (asociadas a la seguridad personal y económica) por parte de la mayoría de la sociedad, aflora una mayor preocupación por aspectos relacionales y de solidaridad.¹¹

En cualquier caso la sociedad parece estar reclamando, desde ya, su participación activa en la propia actividad policial, entendida en términos de prevención, a través de un mayor acercamiento del policía al ciudadano¹². Por tanto, cuando hablemos de seguridad pública tendrán que ponerse sobre la mesa los temas de prevención, de coordinación, de participación ciudadana y/o de participación institucional, poniendo en consideración los modelos que se han venido ensayando y el peso específico que debe ser atribuido a Justicia, Fiscalía, y demás entidades representativas del entorno social (sindicatos, gremios de comerciantes, colegios de periodistas, colegios de abogados, asociaciones de vecinos, cívicas, etc.).

Parece que la trilogía de prevención-represión-solidaridad o participación constituyen los parámetros dentro de los cuales debería ser definida una política global de seguridad pública.¹³ Una vez definida esta política y la dis-

tribución de competencias en cada uno de los estamentos que integran los tres niveles de la Administración, deberá definirse el instrumento (entendido como Cuerpos de Seguridad a través de los cuales se ejerzan dichas atribuciones) a emplear para el desempeño de las diferentes funciones.

Las expectativas que previsiblemente se deriven de este acercamiento pasan por una redefinición del orden de prioridades policiales, anteponiendo el interés por las condiciones desencadenantes de la delincuencia, la prevención¹⁴, a aspectos asociados con los delitos ya consumados.

Este cambio de orientación en la demanda formulada por el ciudadano entendido como cliente del servicio policial, conlleva una modificación de los parámetros empleados para evaluar la gestión policial globalmente considerada. Así, una valoración positiva o negativa de la actuaciones policiales, en términos de eficacia y eficiencia, desplaza el interés por los índices de delincuencia traducidos en datos estadísticos, situándolo por detrás de un interés colectivo. Este se centra ahora en la sensación que la propia población tiene acerca de su nivel de seguridad subjetivamente percibido. No será pues suficiente con una policía que intervenga para erradicar el delito, como tampoco lo será la valoración del rendimiento, medida en número de detenciones. Se hace necesario ir más allá, avanzando y situando su función también en la fase previa a la ejecución del delito como evitación de su consumación.

En lo concerniente al concepto de seguridad, entendida como indica-

tor social, mencionar que la taxonomías delictivas difieren para los diferentes cuerpos distanciándose de la ponderación efectuada por el ciudadano. Concretamente, la cultura de la demanda ciudadana se muestra más sensible a la sensación de inseguridad que se desprende del *pequeño delito*, hecho que incrementa las distancias respecto a la sociedad al emplearse escalas de medición diferentes.

Este cambio en la orientación social se justifica por el empleo de criterios probabilísticos y de proximidad en la realidad cotidiana (utilización ilegítima de vehículo a motor, robo con intimidación, agresión, etc...) que la asociada a delitos de gran escala.

A todos estos argumentos dirigidos a justificar la necesidad de una remodelación del actual modelo policial cabe añadir la ambigüedad con que es percibida desde la posición del ciudadano tanta pluralidad policial con competencias diferentes pero solapadas en muchas ocasiones. Todo ello pone en evidencia las diferencias en cuanto a la filosofía de trabajo y las enormes dificultades que encuentran en coordinarse los tres niveles de la administración, que pueden estar representando en un momento dado a sendas autoridades políticas.

Cualquier modificación del sistema de seguridad deberá partir de un análisis del sistema actual, así como de su concepción. La consideración de las tendencias sociales predominantes puede constituir un valioso indicador a la hora de intuir el papel que las diferentes administraciones deberán jugar en la elaboración de un nuevo modelo global de policía.

En este sentido señalar, como indicador social, la tendencia masivamente observada en los grandes movimientos de población que han venido emigrando a la ciudad en busca de una mejor oportunidad (laboral, económica, mejora de servicios, etc.). Esta afluencia masiva de gente hacia las ciudades ha conllevado incrementos significativos de las tasas de criminalidad. Pero asociado a éstas también, se ha venido observando un creciente papel de las ciudades como protagonistas indiscutibles de la propia sociedad.

Dado el actual confusionismo asociado a un solapamiento de competencias, resulta difícil prever si finalmente se alcanzará una concordia policial. Más probable parece la búsqueda de un acuerdo de mínimos, como ya hemos dicho anteriormente, en el sentido de que el futuro modelo policial pasa por una reducción de cuerpos policiales estatales en primera instancia. La justificación de tal previsión se asienta en el impulso asociado al diseño de las Comunidades Autónomas, que obliga a ello a través de un progresivo recorte de competencias propias del Estado en lo concerniente a materia de seguridad. Así, las Comunidades Autónomas asumen progresivamente más funciones, que hasta ahora tenían los Cuerpos estatales.

Como ya se ha dicho, lo importante es el servicio policial que se debe dar a los ciudadanos y el reparto de competencias entre los diferentes niveles que integra la administración, lo cual deberá lograrse a través del puro pragmatismo y del ensayo de pequeñas experiencias, a fin de realizar

un seguimiento sobre cómo evolucionan, los cuerpos de seguridad a través de los cuales se lleven a efecto dichas funciones es un tema que queda relegado a un segundo plano.

Hay dos elementos que nos parecen fundamentales al abordar el posible modelo policial en un *Sistema de Seguridad Pública* integrado. En primer lugar, la necesidad de la existencia de una sola *Policía básica por territorio*; dejando, en todo caso, por definir qué *Policía básica* debe existir en cada territorio, en función de las posibilidades reales. En segundo lugar, la necesidad de una definición clara del *Sistema de Autoridades*, siendo la *Autoridad*, en el nivel más básico, el Alcalde, al margen de qué *Policía Básica* opere en su territorio.

En este sentido señalar que la presencia simultánea de dos cuerpos policiales con igual ámbito de intervención (*Policía Nacional* y *Guardia Civil*) genera serias dudas acerca de la necesidad de mantener tan magno despliegue de recursos. Se impone pues un estudio detenido de opciones alternativas buscando con ello la elección de la más viable. La cuestión fundamental que se debate en estos días afecta a la coexistencia versus fusión, en un sentido o en otro, de ambos. Un reflejo de la disparidad de opiniones que se barajan al respecto ha quedado constatada en el contenido de los debates que tienen lugar periódicamente en el Master de Estudios Policiales y que lo citamos a modo de ejemplo.

Existen partidarios de un prevalecimiento de *Guardia Civil* como la futura *policía del Estado*, presentando co-

mo justificación científica argumentos de carácter jurídico. Dado que la LOFCS no contempla la adscripción de miembros de la Guardia Civil a la comunidades autónomas y en cambio sí que recoge esta posibilidad en el caso de las Policías Nacionales, cabe una interpretación que apunte a la progresiva adscripción de estos últimos a las filas de las policías autonómicas. Esta situación debería contemplar el trasvase de un importante volumen de capital humano que incorporaría un proceso formativo y una metodología de trabajo definidas.

Otras alternativas que se barajan, pasan por cuestionar la perduración de Guardia Civil. Ésta es percibida como cuerpo policial de naturaleza militar, cuya razón de ser es puesta en tela de juicio desde el momento en que sus funciones pueden ser perfectamente absorbidas por la Policía Nacional. De todas formas la larga historia al servicio de los poderes establecidos, hacen, como mínimo, difícil esta segunda opción.

En cualquier caso lo que a todas luces parece incuestionable es que el futuro parece apuntar a un fortalecimiento progresivo, dentro del Sistema de Seguridad, de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, cuyas autoridades han de cumplir un papel predominante en sus diferentes campos de actuación.

Una precaución que debe adoptarse en la definición de un nuevo modelo de seguridad y a la que ya se ha hecho mención, consiste en evitar que éste pueda limitarse a un mero desplazamiento desde un centralismo estatal a un centralismo autonómico, lo

cual supondría desplazar el problema territorialmente y, entre otras cosas, una cierta frustración en el ámbito local. Un trasvase de competencias policiales dejaría igualmente al margen a quienes probablemente están más próximos a conocer los indicadores sociales referentes a la Seguridad Ciudadana.

Lo que también parece cada vez más claro es que, actualmente, hay una apuesta decidida en lo concerniente a la percepción ciudadana sobre temas de organización policial: el ciudadano los quiere lo más próximos a él. Quiere una justicia local. Y quiere que los problemas de convivencia, los problemas de tráfico le sean resueltos en el distrito en que vive, a ser posible. No entiende que los problemas de delincuencia, en su conjunto, tengan que serle resueltos a cientos de kilómetros. Se evidencia así la percepción que tiene el ciudadano respecto de la Administración Local a la cual asocia connotaciones de proximidad, integración social y rapidez que se traducen en una respuesta más rápida y adaptada a las necesidades del entorno.

Por tanto, resulta del todo impensable que pueda obviarse el importante papel que juegan los ayuntamientos en el establecimiento de un sistema de seguridad globalmente considerado. Es por esta razón que el papel desempeñado por los alcaldes, vistos como gestores del municipio, supone su participación en la parcela de seguridad circunscrita en la ciudad.

La Administración local permite, en cuanto a su gestión de la seguridad pública, abrir la participación en la concreción de aspectos ciudadanos

generales a entidades que cuentan con representatividad social en el municipio (asociaciones y estamentos vecinales de diversa índole). Ello permite el sondeo acerca de las cotas de seguridad en términos de sensibilidad colectiva hacia el tema.

Destacar en este sentido las ventajas asociadas a las policías locales como cuerpo policial más integrado en la comunidad, conocedoras de su entorno, capaces no sólo de velar por el cumplimiento de la Ley, sino también de resolver los problemas que puedan inquietar al vecindario, orientando así la dinámica de su servicio a incrementar la calidad de vida para todos los ciudadanos. Esto, siempre que su organización tenga un mínimo tamaño crítico para poder ser operativa. El desarrollo de sus funciones se efectuará procurando que se mantenga dentro de unos niveles óptimos de eficacia.¹⁵

Es por ello que en las policías locales se propugna la organización del servicio en base a un modelo organizativo que facilite el máximo acercamiento entre ayuntamientos y ciudadanos como clientes potenciales de los servicios de la Policía Local.

La orientación del servicio hacia esa calidad de vida antes mencionada supone el empleo de un modelo flexible y dinámico que garantice tanto el bienestar colectivo como individualizado. Ello permitirá la detección y corrección de los problemas que puedan afectar tanto a la generalidad de ciudadanos del municipio, como aquellos que les puedan afectar sólo a nivel individual.

Conclusión

El debate sobre el Sistema de Seguridad pública en nuestro país, y la integración de los diversos Cuerpos policiales en él, está en estos momentos de plena actualidad. En el *Master en Estudios Policiales* que se desarrolla en la Universidad de Barcelona, también éste es un tema de estudio y discusión. Haciéndonos eco de ello hemos querido reflejar algunas reflexiones que sobre el mismo nos parecían importantes tener en cuenta, a sabiendas que el debate continúa y que los foros del mismo son cada vez más variados.

La necesidad de *un sólo Sistema de Seguridad* creemos que es algo innegable, para un modelo policial que quiere responder a las demandas ciudadanas de la sociedad actual con altos grados de eficacia y eficiencia. Para ello creemos se hace necesario partir de *una sola Policía básica por territorio, integrada y desplegada en el tejido social*, detectando y resolviendo conflictos, sea cual sea su naturaleza (judicial, asistencial...) y convertida en punta de lanza de toda la administración policial y de la administración en general, que le dará la cobertura necesaria para el seguimiento y la resolución de los problemas.

La importancia que cobra en nuestra sociedad todo lo relacionado con *la mejora de la calidad de vida en general*, los aspectos preventivos, la educación cívica y vial, la participación en los problemas que son de todos, hacen necesario cambiar estructuras, acercar los servicios a los puntos de

decisión más próximos al ciudadano y en general participar en una ilusión colectiva de conseguir un mejor servicio al ciudadano y a la sociedad.

Por último diríamos que es preciso señalar también que los resultados son lentos, y que justamente por eso, hay que huir tanto de la utopía como del desencanto. Lo único cierto es que la complejidad del fenómeno y sus raíces ponen en evidencia que hay que llevarlo a cabo con una acción solidaria, tanto de los Cuerpos institucionales como del propio Cuerpo social. Por eso, hay que repetir que *la seguridad es cosa de todos*, porque en último término su objetivo está bien claro, es la libertad de expresión de todos los ciudadanos, en el sentido de individuos comprometidos en la aventura colectiva de la humanidad que prohíbe abandonar, al lado del camino, aquellos que la naturaleza o la vida económica han dejado en desventaja.¹⁶

Bibliografía básica

- BALLBE, M. (1982): "Marco jurídico de la Seguridad Ciudadana. Competencias estatales, autonómicas y locales.". Tarragona. Jornadas de Seguridad Ciudadana. Federación de Municipios de Cataluña.
- (1984): *Orden público y militarismo en la España constitucional: 1812-1983*, Madrid, Ed. Alianza Universidad.
- BONNMAISON G. (1987): *La sécurité en libertés*. Paris. Ed. Syros.
- CONFERENCE EUROPEEN ET NORD-AMERICAIN SUR LA SECURITE ET LA PREVENTION DE LA CRIMINALITE EN MILIEU URBAIN. (Octubre 1989): "Pour des villes plus sures". Declaration finale. Montreal.
- DELGADO, J. (1994): *Presente y futuro de las policías locales en España. Hacia un nuevo modelo integral de seguridad urbana y de proximidad*. Libro de próxima publicación. Ayuntamiento de Barcelona.
- (1993): "Un nuevo sistema de seguridad para Catalunya". XI Ponencias sobre Seguridad Ciudadana. 150 Aniversario de la Guardia Urbana de Barcelona.
- DE MIGUEL J. (1990): *El mito de la sociedad organizada*. Madrid. Ed. Península.
- DE MIGUEL J., MARTIN M., SOLORES J. (1993): "Libro Blanco de la Policía de Mataró". Barcelona. Universidad de Barcelona. Departamento de Sociología.
- DIEZ NICOLAS J. (1989): "Posición social, información y postmaterialismo". (Revista de investigaciones Sociológicas) N°42.
- FERAUD, H. (1979): "Le rôle social de la police dans la prevention de la criminalité dans une société moderne et plus particulièrement, dans la prevention de la délinquance juvenile". Strasbourg. Conseil de l'Europe, Etudes relatives à la recherche criminologique, vol. XVI.
- GOLDSTEIN, Herman. (1977): *Policing in a free society*. Cambridge, MA. Ballinger.
- HULSMAN L., BERNAT DE CELIS J., (1984): *Sistema Penal y Seguridad Ciudadana: Hacia una alternativa*. Barcelona. Ariel.
- JAR G. (1993) *Las Policías autonómicas en el Sistema policial español de la Constitución de 1978* Tesis doctoral presentada en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid.
- LEMAITRE A. (1989): "Recherches sur l'insecurité urbaine et sa prevention". Gêneve. Revue Internationale de Criminologie et de police technique. Vol XLII.
- LOPEZ GARRIDO D. (1982): *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*. Barcelona. Critica.
- LOPEZ NIETO F. (1982): "La Seguridad Ciudadana y su normativa legal" Madrid. El Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados.
- MARCUS M. y Otros. (1993): *Sécurité et démocratie*. Paris. Forum Européen pour la sécurité urbaine.
- MARTIN, M. (1990): *Profesión Policial*. Madrid. Centro de Investigaciones sociológicas. Ed. Siglo XXI.
- (1992): "Policía, Profesión y organización: Hacia un modelo de policía integral en España". (Revista española de Investigaciones sociológicas. n° 59.
- MEP, Boletín del Master en Estudios Policiales. 1993-1994. Universidad de Barcelona.

- REISS A. (1971): *The police and the public*. New Haven. Yale University Press.
- (1980): *Policía y Comunidad*. Montreal. XXVIII Curso Internacional de Criminología.
- SABATE J. (1983): *Sociología y función policial*. Barcelona. Generalitat de Catalunya.
- SOLORES J. (1993): *La Policía Local en el marco de un modelo global de seguridad pública*. Barcelona. XI Ponencias sobre Seguridad Ciudadana. 150 Aniversario de la Guardia Urbana de Barcelona.
- (1990): *Policía y Prevención. La Policía como elemento de integración social*. Madrid. En Prevención de la delincuencia en el medio urbano.FEMP.
- TOHARIA J. (1987): *¡Pleitos tengas!... Introducción a la cultura legal española*. Madrid. Cap. 8. Guardias y ladrones: la imagen de la policía. Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI.
- TORRENTE D. (1994): *El Poder azul*. Barcelona. Tesis Doctoral. Universidad de Barcelona.
- TORRES J. (1988): *Una política de Seguridad Ciudadana*. Barcelona. Revista Prevenció. nº 1. Ayuntamiento de Barcelona.
- (1994): *El debate sobre el modelo policial*. Barcelona. Revista Prevenció. nº 10. Ayuntamiento de Barcelona.
- WALLER I. (1988): *Comment restaurer la sécurité dans nos communautés*. Gêneve. Revue Internationale de Criminologie et de police technique. Vol XLI.
- Ed. Siglo XXI.
- 3 GOLDSTEIN, Herman. (1977): "Policing a free society". Cambridge, MA. Ballinger. (pp. 14ss).
- 4 SOLORES J. (1993): "La Policía Local en el marco de un modelo global de seguridad pública". XI Ponencias sobre Seguridad Ciudadana. 150 Aniversario de la Guardia Urbana de Barcelona.
- 5 MEP,(1994): Boletín del Master en Estudios Policiales. Editorial. P. 1. Vol. 1-nº4, Marzo. Universidad de Barcelona.
- 6 BALLBE, M. (1982): "Marco jurídico de la Seguridad Ciudadana. Competencias estatales, autonómicas y locales.". Tarragona. Jornadas de Seguridad Ciudadana. Federación de Municipios de Cataluña.
- 7 BALLBE, M. (1984): "Orden público y militarismo en la España constitucional: 1812-1983". Madrid, Ed. Alianza Universidad.
- 8 Para ver modelos de organización policial: MARTIN M. (1992): "Policía, Profesión y organización: Hacia un modelo de policía integral en España". Madrid. Reis, (Revista española de Investigaciones sociológicas. nº 59 Julio-Septiembre 1992. CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas).
- DE MIGUEL J., MARTIN M., SOLORES J. (1993): "Libro Blanco de la Policía de Mataró". Barcelona. Cap. 1ºPolicía y Sociedad". Universidad de Barcelona. Departamento de Sociología.
- 9 DELGADO, J. (1994): "Presente y futuro de las policías locales en España. Hacia un nuevo modelo integral de seguridad urbana y de proximidad". Barcelona. Borrador libro. Ayuntamiento de Barcelona.
- 10 CONFERENCE EUROPEENE ET NORD-AMERICAINE SUR LA SECURITE ET LA PREVENTION DE LA CRIMINALITE EN MILIEU URBAIN. "Pour des villes plus s'ûres". Declaration finale. Montreal. Octobre 1989.
- 11 DIEZ NICOLAS J. (1989): "Posición social, información y postmaterialismo". Madrid. Rev. Reis (Revista de investigaciones Sociológicas) Nº 42. CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas).
- MARCUS M. y Otros,(1993): "Sécurité et démocratie". Paris. Le Forum européen pour la sécurité urbaine.
- 12 REISS A. (1971): "The police and the public". New Haven. Yale University Press.
- (1980): "Policía y Comunidad" Montreal. XXVIII Curso Internacional de Criminología.
- 13 TORRES J. (1994): "El debate sobre el modelo policial" Barcelona. Revista Prevenció.

Notas

- 1 Diversos artículos y ponencias sobre este tema, recientemente, entre otros:
XI Ponencias sobre Seguridad Ciudadana con motivo del 150 aniversario de la Guardia Urbana de Barcelona. En concreto las ponencias de DELGADO J., MARTIN M., SOLORES, J. (1993): Ayuntamiento de Barcelona.
Boletines MEP (Master en Estudios Policiales) Universidad de Barcelona 1993-94.
MARTIN M.(1992): "Policía, profesión y organización: Hacia un modelo integral de la policía en España". Madrid. Reis (Revista Española de Investigaciones Sociológicas) nº 59. Julio-Septiembre 1992. CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas).
- 2 MARTIN, M. (1990): "Profesión Policial". Madrid. Centro de Investigaciones sociológicas.

- nº 10. Ayuntamiento de Barcelona.
- 14 FERAUD, H. (1979): "Le rôle social de la police dans la prevention de la criminalité dans une société moderne et plus particulièrement, dans la prevention de la délinquance juvenil". Strasbourg. Conseil de l'Europe, Etudes relatives à la recherche criminologique, vol. XVI.
- 15 DE MIGUEL J., MARTIN M., SOLORES J. (1993): "Libro Blanco de la Policia de Mataró". Barcelona. Cap. 1º Policia y Sociedad". Universidad de Barcelona. Departamento de Sociología.
- 16 TORRES J. (1988): "Una politica de seguretat Ciutadana". Barcelona. Rev. Prevenció. nº 1.

*Domingo CAMAÑES GARCIA
Jesús SOLORES ARROYTA
Xavier VILARO I CAMPS
Master en Estudios Policiales (MEP)
Universidad de Barcelona*