

CURSO 2020-2021

Convocatoria de septiembre de 2021

## Trabajo Fin de Máster

---

# Revisión del modelo policial del 86, análisis y evaluación.

Máster Universitario en Análisis y Prevención del Crimen

Autor: JOSE MARIA RANSANZ COMISAÑA

Tutor: MANUEL RODRIGUEZ HERRERA



Resumen:

Después de más de tres décadas de modelo policial español, nacido con el objetivo de salvaguardar la estructura de poder y sustentado en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, es ineludible plantear la realización de una revisión del modelo para adaptarlo a las nuevas necesidades delincuenciales y de la propia sociedad española, todo ello sin dejar a un lado los valores constitucionales y sin olvidar el mandato que tienen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades que otorga la constitución española a los ciudadanos.

Para realizar esa revisión, se va a examinar los diversos modelos policiales dentro del marco teórico. Además, se va a profundizar en otros modelos policiales, por ejemplo, la policía gubernativa, la policía comunitaria, el modelo profesional o los modelos comparados policiales de países europeos.

Por último, se va a proponer un modelo policial actualizado, manteniendo los aspectos positivos anteriores, modificando los aspectos negativos del modelo anterior y añadiendo aspectos nuevos que se adapten a las nuevas necesidades delincuenciales, siempre defendiendo los derechos y libertades que brinda la constitución española de 1978.

Palabras Clave: Seguridad pública, modelo policial, Fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Policía Local, Políticas de seguridad.

Abstract:

After three decades of the Spanish police model, born with the aim of safeguarding the power structure and supported by the State Police, it is unavoidable to carry out a review of the model to adapt it to new criminal needs without leaving aside the constitutional values and without forgetting the mandate that the Police Force have to protect the free exercise of the rights and freedoms that the Spanish constitution gives to citizens.

To carry out this review, the various police models will be examined within the theoretical framework. In addition, it is going to delve into other police models, for example, the government police, the community police, the professional model or the comparative European country police models.

Finally, an updated police model will be proposed, maintaining the previous positive aspects, modifying the negative aspects of the previous model and adding new aspects that adapt to new criminal needs, always defending the rights and freedoms provided by the Spanish constitution of 1978.

Keywords: Public security, police model, State police, Local Police, Security policies.

**Índice:**

1. Introducción.....	7
2. Objetivos e hipótesis.....	9
3. Marco teórico.....	10
3.1. La policía y la función policial.....	10
3.2. Enfoques y estrategias policiales.....	12
3.3. Modelos policiales.....	13
3.3.1. Modelos policiales en el plano teórico.....	13
3.3.1.1. Modelo legalista.....	13
3.3.1.2. Modelo vigilancia y control.....	14
3.3.1.3. Modelo de servicio público.....	14
3.3.2. Modelos policiales desde el plano administrativo-territorial.....	14
3.3.2.1. Modelo centralista.....	14
3.3.2.2. Modelo descentralizado.....	15
3.3.2.2.1. Modelo descentralizado federal.....	15
3.3.2.2.2. Modelo descentralizado local.....	15
3.3.2.3. Modelo mixto.....	15
3.3.3. Modelos policiales según su estatuto o naturaleza.....	15
3.3.3.1. Policía civil.....	15
3.3.3.2. Policía Militar.....	15
3.3.3.3. Policía Mixta.....	16
3.3.4. Modelos policiales.....	16
3.3.4.1. Policía gubernativa.....	16
3.3.4.2. Modelo profesional.....	17
3.3.4.3. Policía Comunitaria.....	18
3.3.5. Pseudomodelos policiales.....	20
3.3.5.1. Vigilantismo (Watchman Style).....	20
3.3.5.2. Policía orientada a la solución de problemas. (Problem-oriented policing).....	20
3.3.5.3. Policía guiada por la inteligencia (intelligence-led policing).....	21

3.4. Modelos comparados policiales.....	21
3.4.1. Francia.....	22
3.4.2. Alemania.....	23
3.4.3. Reino Unido.....	24
3.4.4. Bélgica.....	25
4 Metodología.....	28
4.1 Modelo policial español.....	29
4.1.1 Antecedentes.....	29
4.1.2 Modelo policial actual.....	30
4.1.3 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.....	32
4.1.4 Policía Judicial.....	35
4.1.5 Cuerpos dependientes de las Comunidades Autónomas..	36
4.1.6 Colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de seguridad.....	38
4.1.7 Cuerpos dependientes de las Corporaciones Locales.....	40
4.1.7.1 Modernización del cuerpo de Policía Municipal de Madrid (PMM).....	42
4.1.8 Otras administraciones relacionadas con la seguridad en España.....	46
4.1.8.1 Servicio Vigilancia Aduanera (SVA).....	46
4.1.8.2 Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO).....	47
4.2 Evaluación del modelo policial español.....	48
4.2.1 DAFO.....	48
4.2.1.1 Debilidades.....	49
4.2.1.2 Amenazas.....	50
4.2.1.3 Fortalezas.....	50
4.2.1.4 Oportunidades.....	51
4.2.2 CAME.....	51
4.2.2.1 Corregir las debilidades.....	52
4.2.2.2 Afrontar las amenazas.....	53
4.2.2.3 Mantener las fortalezas.....	53

4.2.2.4 Explotar las oportunidades y convertirlas en fortalezas.....	54
5. Propuesta de reforma del modelo policial español.....	55
5.1. Introducción.....	55
5.2. Modelo policial a partir del marco teórico.....	56
5.3. Disposiciones generales para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.....	57
5.4. Cuerpos policiales.....	59
5.4.1. Guardia Civil.....	59
5.4.2. Policía Nacional.....	60
5.4.3. Cuerpos de Policía Local.....	60
5.5. Organismo de gestión e inspección del modelo policial.....	61
5.6. Coordinación entre cuerpos.....	61
5.7 Policía Judicial.....	62
6. Conclusiones.....	63
7. Bibliografía.....	65

## 1. Introducción.

Desde el presente trabajo se busca analizar el modelo policial español actual. Este modelo nace en el año 1986 con el sentimiento de dejar atrás el modelo policial que existía durante el Régimen del General Franco hasta su fallecimiento en el año 1975; al mismo tiempo se busca la modernización del modelo policial ante la grave situación de inseguridad que se vivía en esos momentos en España, perpetrándose atentados terroristas casi a diario por parte de diversos grupos terroristas.

El modelo policial que se implanta bajo el paraguas de la Constitución española de 1978 tiene como objetivo proteger la estructura de poder, manteniendo como pilares principales los cuerpos policiales estatales, Policía Nacional y Guardia Civil; también, se permite la creación de diversos cuerpos a partir de la organización territorial del estado, bajo el marco legislativo de los estatutos de autonomía que rigen las diferentes Comunidades Autónomas. Además, se otorgan más competencias a los cuerpos de policía de las administraciones locales, que ya existían durante la dictadura, adoptando una serie de competencias encaminadas a la seguridad ciudadana, además de mantener las competencias de la vigilancia y ordenación del tráfico y las tareas de policía administrativa en su término municipal. Por último, este modelo implementa diversas entidades que permiten la colaboración y la elaboración de planes de actuación entre los diversos cuerpos policiales que se extienden por toda la geografía española.

La motivación personal de la elección de este tema es la pertenencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad desde hace más de una década, observando en el día a día los numerosos fallos existentes en el modelo, así como, los conflictos surgidos entre los diversos cuerpos policiales que componen el modelo español, los cuales, serán analizados en el presente trabajo.

De esos conflictos se deriva una serie de problemas que generan un empeoramiento de la calidad en los servicios policiales prestados a la ciudadanía<sup>1</sup>. Estos conflictos derivan en la pérdida de tiempo y recursos por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; siendo

---

1. Fernández, D. (11 de septiembre de 2019). Guerra en Interior: La Guardia Civil se harta de custodiar presos en juzgados y hospitales. El confidencial. [https://www.elconfidencial.com/espana/2019-09-11/traslado-custodia-presos-guardia-civil-policia\\_2217683/](https://www.elconfidencial.com/espana/2019-09-11/traslado-custodia-presos-guardia-civil-policia_2217683/)

necesario una mediación del conflicto en virtud de temas competenciales, con el fin de decidir quien realiza una investigación o la detención de un individuo, en vez de trabajar codo con codo para atajar los diversos actos delictivos que victimizan a la ciudadanía, siendo necesario una respuesta urgente y eficaz con el fin de mejorar la seguridad pública.

Asimismo, durante el presente trabajo se va a examinar detenidamente la policía desde diferentes puntos de vista, encuadrados en tres puntos fundamentales: la función policial; los enfoques y estrategias policiales; y, los diferentes modelos policiales donde se fundamentan los sistemas policiales que existen en cada país.

Además, se va a realizar un análisis de otros modelos policiales existentes en Europa Occidental, por ejemplo, los modelos de países como Alemania, Bélgica, Francia y Reino Unido, los cuales, se cimentan en diferentes sistemas y modelos de seguridad pública.

De esta manera, se ha llegado a la elección de esta materia con el objetivo de analizar de manera exhaustiva, a partir de una revisión documental, el modelo policial existente en España; dar a conocer los aspectos que lo componen, así como, compararlo con otros modelos existentes en otros países democráticos de nuestro entorno.

Igualmente, se va a revisar el modelo policial español exponiendo los puntos principales del modelo a partir del análisis de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. A partir de esta revisión se va a utilizar una herramienta de análisis, DAFO Y CAME, analizando el modelo y, posteriormente, se va a estudiar y modificar los aspectos que deficientes del modelo.

Por último, realizar una propuesta del modelo más actual, basado en los pilares democráticos y en la protección de los derechos y libertades que otorgan la Carta Magna a los ciudadanos en nuestro país, separando la política de la policía, siendo su objetivo principal la protección de la ciudadanía en vez de proteger la estructura de poder.

## **2. Objetivos e hipótesis.**

El presente trabajo busca analizar y evaluar diversos modelos policiales, teniendo como objetivo principal la revisión científica del modelo policial español, relacionándolo con los objetivos secundarios que se citan a continuación.

Los objetivos secundarios que se plantean en el presente trabajo son:

Identificar los diversos aspectos que pueden ser mejorados en el modelo policial español actual.

Exponer diferentes modelos policiales europeos que aporten conceptos que permitan mejorar el modelo español.

Presentar una propuesta que modifique el modelo actual adaptándose a las nuevas modalidades delincuenciales.

A partir del análisis de los diversos objetivos, se busca presentar un proyecto de reforma del modelo policial español, tras analizar diversos modelos policiales, tanto, desde un punto de vista teórico, como desde un punto de vista funcional analizando el modelo policial de diversos países democráticos con el fin de actualizar el modelo y presentar la policía española del siglo XXI.

Asimismo, este trabajo presenta tres hipótesis relativas a la investigación que se va a llevar a cabo sobre el modelo policial, siendo estas:

El modelo policial español se encuentra desfasado como recurso de la administración para solventar los problemas delincuenciales actuales.

La existencia de diversos cuerpos policiales genera descoordinación policial.

La politización de la cúpula policial conlleva una mejora en la calidad del servicio al ciudadano.

### **3. Marco teórico.**

#### 3.1. La policía y la función policial.

La policía es uno de los principales mecanismos de control social formal y su aparición, como la conocemos en la actualidad, surge de dos circunstancias principales que son: la aparición del estado como organización política que tiene el monopolio del uso de la fuerza y la proliferación de los núcleos urbanos fruto del crecimiento industrial.

Aunque históricamente han existido otros cuerpos policiales, sobre los cuales no vamos a investigar, únicamente trataremos la constitución de la policía moderna. La creación de los cuerpos policiales previo a como los conocemos en la actualidad, surgieron instituciones de control formal a partir de movimientos migratorios dentro del proceso de modificación de los ambientes urbanos durante la industrialización, estableciéndose núcleos de personas provenientes de zonas rurales en los suburbios de las ciudades donde no existía un control de la población y la aplicación de las normas era nulo. Esto generó preocupación y miedo en las clases dominantes, creando instituciones con el objetivo de controlar el cumplimiento de las normas dictadas por el poder político y legislativo en esos nuevos ambientes urbanos. (Bertaccini, 2009).

La aparición de la policía genera un cambio importante en el concepto de la seguridad, dejando de tener un carácter privado pasando a un carácter público; a partir de la modificación del estado, éste afianza su capacidad de garantizar la seguridad de los ciudadanos. (Bertaccini, 2009).

En sus inicios los cuerpos profesionales policiales tenían una naturaleza militar, siendo modificados con el paso del tiempo y constituyéndose como una organización civil, aunque hoy en día, todavía existen cuerpos policiales de naturaleza militar, por ejemplo, la Guardia Civil o la Gendarmería francesa, siempre bajo el mando de organizaciones civiles en tareas policiales.

En relación con la función policial, diversos autores han definido las funciones de la policía sin llegar a un único criterio sobre cuáles son los cometidos de los agentes de la ley. A continuación, se van a reseñar una serie de definiciones sobre la función policial de diferentes autores denotando esa disparidad de definiciones.

Las funciones policiales más representativas son el mantenimiento del orden, la investigación de delitos y el mantenimiento de la seguridad pública (Mojardet, 2010).

Reiner (2000) define la función policial como el momento donde la policía realiza su aparición cuando se produce la quiebra del orden social, la equidad, la paz o los derechos del ciudadano.

Wilson en 1968 agrupó la función policial en cuatro tareas, siendo estas: La recopilación de información; mantenimiento del orden; represión del delito y la realización de diversos servicios sociales.

Estas definiciones dejan en evidencia lo amplio que es la función policial no pudiendo otorgar una definición concreta de que es la función policial y cuál es su ámbito, sin embargo, sí que podemos tener una cosa clara, que la policía de un país democrático tiene dentro de sus principales funciones el respeto al ordenamiento jurídico y salvaguardar los derechos y libertades de los ciudadanos.

La policía presta servicio y realiza sus funciones los 365 días del año; aunque existen otros servicios públicos que ejercen su servicio de manera limitada, por ejemplo, las urgencias hospitalarias, el servicio de extinción de incendios, entre otros, el ciudadano requiere la presencia policial ante cualquier anomalía, sea esta en vía pública o en lugares privados, siendo atendidos en primer lugar por agentes de policía hasta la llegada de un servicio específico para esa anomalía.

Por lo tanto, la policía es un servicio público que se encuentra siempre a disposición del ciudadano y que realiza cometidos de diversa índole, los cuales, no se encuentran encuadrados en sus funciones específicas de prevención de la seguridad ciudadana y mantenimiento del orden público.

Por todo ello, no existe un único criterio sobre las funciones de la policía, no obstante, todas las realizadas por las policías de países democráticos han de ser efectuadas dentro del marco constitucional.

### 3.2. Enfoques y estrategias policiales.

Los enfoques policiales los podemos definir como las bases donde se fundamenta, desde un punto de vista teórico, la organización policial.

Estos enfoques, según Ramírez (2005), se definen en cuatro, siendo estos:

**Enfoque centrado en la respuesta:** Este enfoque es el más tradicional de los cuerpos policiales, basado en la respuesta de la actividad delincencial con el fin de detener y sancionar a sus autores.

Según Ramírez, este enfoque se cimienta en siete características que son: la proporcionalidad, la innovación tecnológica, la rapidez ante un requerimiento, la omnipresencia y permanencia de los recursos policiales, una actuación multiforme y completa, la eficacia de la gestión de los recursos y un tratamiento igualitario a partir de la aplicación concreta de la norma.

Es de reseñar que este enfoque todavía se utiliza por parte de los cuerpos policiales; a diferencia de tiempos anteriores que se utilizaba de manera exclusiva, hoy en día se complementa con otros enfoques.

**Enfoque centrado en la comunidad:** Este enfoque nace de las necesidades de acercamiento por parte de la policía a los ciudadanos para dar respuesta a las necesidades vecinales.

Este modelo busca reducir tanto los delitos como la inseguridad ciudadana sin dejar a un lado la comunidad y sus particularidades dentro del conjunto de la sociedad.

**Enfoque centrado en el orden:** El presente enfoque tiene como objetivo principal atajar el desorden social para evitar que ese desorden llegue a mayores niveles que lleven a la inseguridad ciudadana, siempre dentro de la prevención delictiva reactiva.

El enfoque preventivo de la actuación policial debe tener tres conceptos clave que son: la identificación, el social y el represivo.

Este enfoque requiere grandes recursos personales y materiales, así como, fuertes inversiones económicas.

**Enfoque centrado en el análisis:** Este enfoque analiza y estudia la información a través del uso de medios técnicos específicos. A partir del uso de estos medios técnicos se busca

atajar el problema concreto de seguridad existente, siendo su objetivo principal la prevención específica del delito.

Las estrategias policiales en comparación con los enfoques, que tienen un punto de vista teórico, poseen un punto de vista práctico. Ese punto de vista práctico está relacionado con la estructura organizativa de la policía con la finalidad de conseguir los objetivos marcados dentro de las estrategias.

A partir de los enfoques, los cuerpos policiales determinan la estrategia policial a llevar a cabo para prevenir o intervenir en una conducta antisocial o delictiva que la estrategia determine.

Es necesario que los cuerpos policiales establezcan una estrategia clara a partir de un enfoque policial con el objetivo de mejorar el servicio de la policía, facilitando los medios técnicos y las órdenes operativas para la realización de las necesidades operativas que se encuentren dentro de la estrategia.

### 3.3. Modelos policiales.

#### 3.3.1 Modelos policiales en el plano teórico.

Según Wilson (1968), los modelos policiales desde el plano teórico atienden a la acción policial dentro del modelo político existente en el país donde se implementa.

##### 3.3.1.1 Modelo legalista.

El modelo legalista tiene una vinculación a los modelos políticos burocráticos y con un cumplimiento estricto de las normas. En estos modelos la policía tiene una función clara, aplicar de manera tajante el sistema sancionador. El trabajo policial se basa en sancionar cualquier conducta, incluso las más leves; esto lleva a un trabajo discrecional a la hora de sancionar infracciones, no permitiendo a los agentes discrecionalidad en sus intervenciones. El cuerpo policial de este modelo tiene una estructura rígida con una baja relación con los ciudadanos.

### 3.3.1.2 Modelo vigilancia y control.

El modelo de vigilancia y control es el sistema existente en los sistemas autoritarios, donde los policías realizan la coacción sobre los ciudadanos para evitar cualquier infracción, tanto penal como administrativa, así como, eliminar la disidencia contra el sistema establecido. El objetivo de la policía es el mantenimiento del orden público, llegando a vulnerar la vida privada de los ciudadanos para mantener el orden establecido. Asimismo, el número de agentes que componen este modelo es muy numeroso con un fin claramente preventivo y en comparación con el modelo legalista, la actuación policial es muy discrecional, quedando a criterio del agente actuante como actuar ante las diversas intervenciones que realiza. Por último, las relaciones entre ciudadanos y la policía son mínimas, existiendo una desconfianza mutua.

### 3.3.1.3 Modelo de servicio público.

El modelo de servicio público es utilizado en los estados democráticos, siendo el modelo existente en España. Es un modelo integral, donde se busca la prevención delictiva y la investigación de las infracciones que ya han sido cometidas. Asimismo, una de sus funciones principales es la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, además de realizar labores no meramente policiales para ayudar y colaborar con la ciudadanía. Esto conlleva unas buenas relaciones con la comunidad existiendo una confianza en la institución policial por parte de esta.

## 3.3.2 Modelos policiales desde el plano administrativo-territorial.

Los modelos policiales se suelen fundamentar en el marco político existente en el país donde se desarrolla. Por ello, los cuerpos policiales existentes en el país funcionarán del mismo modo.

### 3.3.2.1 Modelo centralista.

Los cuerpos policiales en el modelo centralista forman parte de manera exclusiva del gobierno central, a partir del ministerio competente en la seguridad del estado. Además, estos cuerpos tienen competencias exclusivas en todo el estado, no existiendo otros cuerpos dependientes de otras administraciones públicas.

### 3.3.2.2 Modelo descentralizado.

#### 3.3.2.2.1 Modelo descentralizado federal.

Este modelo existe en estados federados donde tienen su propio cuerpo policial. Asimismo, estos cuerpos pueden compartir territorio con otros cuerpos policiales, aunque con menores competencias en comparación con los cuerpos federales.

#### 3.3.2.2.2 Modelo descentralizado local.

Este modelo se basa en los cuerpos de policía local teniendo competencias plenas en seguridad ciudadana, tanto su prevención como su investigación.

#### 3.3.2.2.3 Modelo mixto.

El modelo mixto se compone de diversos cuerpos policiales que tienen competencias conjuntas y otras exclusivas. En este modelo existen cuerpos estatales, así como, cuerpos de otras administraciones públicas; a partir de este modelo se busca una colaboración recíproca en las tareas de prevención e investigación, evitando la duplicidad de competencias con el objeto de dar un servicio de calidad a la ciudadanía.

### 3.3.3 Modelos policiales según su estatuto o naturaleza.

Los modelos policiales eligen cómo ha de ser la naturaleza de los cuerpos que lo forman, pudiendo ser civil o militar.

#### 3.3.3.1 Policía civil

El modelo de policía civil se basa en que todos los cuerpos policiales que lo integran son cuerpos de naturaleza civil. Por ejemplo, Reino Unido.

#### 3.3.3.2 Policía Militar

El modelo de policía militar se fundamenta en que todos los cuerpos que forman parte de él son cuerpos de naturaleza militar rigiéndose por normas y jerarquía castrense.

### 3.3.3.3 Policía mixta.

El modelo de policía mixta no solo tiene cuerpos de una única naturaleza existiendo en él cuerpos tanto de naturaleza civil como militar. Asimismo, los cuerpos de naturaleza militar cuando realizan actuaciones meramente policiales lo hacen desde los principios y organización de naturaleza civil, mientras que, si realizan actuaciones militares o de mantenimiento de la paz actuarán como un cuerpo de naturaleza militar. Este modelo es utilizado en muchos países europeos conviviendo cuerpos de naturaleza civil y naturaleza militar. Por ejemplo, en España convive, a nivel estatal, la Policía Nacional siendo este un cuerpo de naturaleza civil y el cuerpo de la Guardia Civil siendo una institución de naturaleza militar.

### 3.3.4 Modelos policiales

Los modelos que van a ser explicados a continuación suelen ser predominantes, con una serie de matices, en función del modelo político o la idiosincrasia del país, pudiendo compartir una serie de características con otros modelos policiales.

#### 3.3.4.1 Policía gubernativa.

El modelo policía gubernativa es un modelo policial cuyo objetivo principal es mantener la estructura de poder político establecido en el estado. Ese fin se nutre a partir de la información obtenida a partir de los cuerpos policiales y servicios de información que trabajan para mantener el orden establecido y mitigar cualquier desorden público que lo ponga en peligro. Asimismo, este modelo actúa contra la delincuencia, ya que pone en peligro la seguridad ciudadana y por ello, al estado que es quién debe garantizar esta.

La legitimidad de este modelo (Guillen, 2015) tiene dos fuentes. La primera fuente es la subordinación por parte del gobierno al régimen jurídico establecido, pudiendo participar los ciudadanos en su elección en los estados democráticos. La segunda fuente es el cumplimiento de la ley a partir de los representantes de los ciudadanos en el parlamento.

Este modelo está vinculado a los modelos democráticos donde la legitimidad del modelo policial está relacionada con la separación de poderes que establecen las constituciones de esos países.

Este modelo policial tiene clara vinculación con los poderes del estado, pudiendo producirse una actuación partidista por parte de la policía (Wilson, 1968). Sin embargo, esta vinculación puede generar una capacidad de adaptación cuando existan cambios en la sensibilidad de la población.

Otro aspecto de este modelo es la relación con la ciudadanía, siendo un aspecto importante pero no la prioridad del modelo. La importancia de la ciudadanía se fundamenta en los derechos que les otorga el estado a los ciudadanos y la obligación de la policía de velar por ellos. Igualmente, la ciudadanía tiene un papel importante en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, siendo la principal fuente de información que obtiene la policía para prevenir e investigar los delitos. Por último, los ciudadanos tienen la capacidad de votar en elecciones donde eligen a los políticos que quieren que les gobiernen, esa elección conlleva la aplicación de unas políticas de seguridad que varían dependiendo de la ideología política de quién gobierne.

En relación con la organización policial, el modelo es centralizado y burocrático (Guillen, 2015). Este modelo de organización hace que exista una pirámide jerárquica donde las órdenes pasan desde la jefatura del cuerpo a los agentes de diferentes niveles; y, cualquier intervención policial ha de ser presentada a los superiores, siendo parte de la burocracia del modelo.

Para concluir este modelo, tenemos que conocer los mecanismos que tiene el sistema para controlar a la policía. Estos mecanismos de control son el jurisdiccional y el político. El sistema jurisdiccional se basa en el control a partir de los jueces y tribunales y de los sistemas internos de control que analizan y sancionan las actuaciones policiales que sean contrarias a derecho. El control político no es un control del día a día sino de cuestiones políticas, estrategias de actuación en el ámbito general o incidentes que lleven una gran repercusión social.

#### 3.3.4.2 Modelo profesional.

El modelo profesional nace con el objetivo de desvincular a la policía del poder político y de la corrupción surgida del mal uso de los cuerpos policiales. Este modelo fue liderado en Estados Unidos por el jefe de policía de Berkeley August Vollmer (Guillen, 2015).

El modelo tiene dos fuentes de legitimidad. La primera fuente es la consideración de la función policial como una profesión, creando una profesionalización a partir de la

formación específica, una promoción dentro del estamento policial y establecer límites entre la policía y el poder político; esto legitimaría a la policía en relación con resto de ciudadanos a partir de sus conocimientos y aptitudes. La segunda fuente es el ordenamiento jurídico que permita a los policías realizar actuaciones sin que los políticos puedan actuar sobre ellas, deslegitimar la actuación policial y el marco legal vigente.

El objetivo principal de este modelo es la lucha contra la delincuencia, dejando a un lado los comportamientos antisociales, siendo algo secundario. Este objetivo puede llevar a un conflicto entre los defensores de este modelo a la hora de legitimarlo. Esto se produce cuando choca el objetivo principal de luchar contra la delincuencia y las garantías que otorga la ley a los delincuentes, pudiendo parecer que la aplicación de la ley supone un obstáculo para la labor policial.

En relación con la ciudadanía, su colaboración es irrelevante en este modelo. Por lo que la seguridad subjetiva del ciudadano no es notable (Guillen, 2015).

La organización del modelo es vertical, con alta disciplina y jerarquía. Esto supondrá una definición clara de las funciones que corresponde a cada uno de los miembros dentro del modelo policial. La clara definición de funciones, también se traslada a la operativa policial dejando poco margen de actuación a los agentes de policía al encontrarse casi todo actualizado y protocolizado.

Por último, el elemento de control de este modelo es la unidad de asuntos internos dependiente de la policía. El motivo principal es que únicamente la policía es conocedora de los hechos inherentes a la función policial, por lo tanto, quien tiene que sancionar las conductas, aceptando el control jurisdiccional.

#### 3.3.4.3 Policía comunitaria.

El modelo de policía comunitaria surge a partir del modelo utilizado en 1829 por la policía metropolitana de Londres (Guillen, 2015). Este modelo tiene como objetivo principal lograr y mantener los objetivos de la policía con el servicio que prestan a la ciudadanía (Rodríguez, 2020).

Además de la proximidad física que conlleva el modelo, hay que tener presente que esto conlleva una proximidad moral al hacerse partícipe la policía de los problemas y demandas de la ciudadanía. En esto debemos tener claro, que no es suficiente con facilitar

la información necesaria al ciudadano de cómo actuar ante un problema, sino, participar de manera activa en la solución de problemas utilizando los recursos necesarios para conseguir el objetivo.

Igualmente, el ciudadano debe tener la capacidad, dentro del modelo, de participar en las políticas públicas de seguridad ante hechos que le afecten directamente.

La policía comunitaria tiene 10 principios (Rodríguez, 2020) que desarrollan este modelo policial.

1. La participación ciudadana es uno de los pilares principales para que exista una correcta relación entre la policía y los ciudadanos. Además, ha de haber un contacto permanente entre ambos, con el fin de dar prioridad a los problemas graves que sufre la ciudadanía. Asimismo, facilitar la ayuda necesaria por parte de los ciudadanos a la hora de la solución de los problemas por parte de la policía.
2. La descentralización de las estructuras surgidas del modelo tradicional policial pudiendo desarrollar una serie de iniciativas y actuaciones que permitan que los agentes que prestan servicio de manera directa con el ciudadano puedan ser responsables de la gestión de la seguridad en su demarcación. Esto facilitaría que los policías tuvieran un mayor margen de actuación pudiendo tomar la iniciativa en la solución de problemas.
3. Este modelo busca la colaboración con otras entidades, agencias o administraciones para mejorar la gestión de la seguridad.
4. La policía comunitaria permitió la innovación en las actuaciones policiales en la resolución de conflictos y el tratamiento de las demandas sociales. Esta innovación utiliza otras alternativas como la acción preventiva y proactiva de la policía, la utilización de técnicas alternativas de conflictos, fórmulas orientadas a la solución de problemas, entre otros.
5. La gestión de la diversidad es otro elemento que está vinculado a la policía comunitaria. La sociedad actual está cambiando constantemente y la realidad actual presenta una diversidad social donde la policía debe tener la capacidad de adaptarse a esos cambios y aportar los mecanismos necesarios para prestar un servicio que llegue a todo el entramado social, Sobre todo a esos grupos minoritarios que tienen poca voz a la hora de demandar soluciones a sus problemas.

6. Las organizaciones policiales tienen que adaptarse a las nuevas realidades delincuenciales, por ello, necesitan una gestión de la información que les permita organizar todos los datos obtenidos en el día a día de los cuerpos policiales. Después, toda esa información obtenida y tras un análisis de esta, será utilizada en los planes de actuación por parte de la policía. Con ello se busca realizar una evaluación de las actuaciones realizadas, así como, de los resultados obtenidos.
7. Uno de los aspectos para revisar el modelo es evaluar la actividad policial de manera continuada con el objetivo de mostrar, tanto al colectivo policial como a la comunidad a la que se presta servicio, del buen funcionamiento de la prestación del servicio a la ciudadanía.
8. La gestión policial requiere legitimidad para que sea transparente. A partir de esa legitimidad y la legalidad se pueden conseguir los objetivos marcados contra la delincuencia y prestar un servicio de calidad de acorde a las necesidades de la comunidad.
9. Los cuerpos policiales, como norma general, son reacios a los cambios. A la reticencia policial a los cambios, diversos autores lo llaman cultura policial (Rodríguez, 2020). Con los cambios propuestos por el modelo de policía comunitaria al modelo tradicional, los cambios también serían propuestos por la comunidad o por diversas administraciones fuera del entorno de la policía.
10. El último principio a tener en cuenta también lleva a la dirección de los cuerpos policiales a los cambios que se han de realizar para poder implantar de manera adecuada el modelo. Para ello es necesario que todo el estamento policial participe activamente con una clara implicación en el modelo; aun así, la jefatura del cuerpo seguirá decidiendo los objetivos y las directrices a tomar por parte del cuerpo.

### 3.3.5 Pseudomodelos policiales.

Existen autores que incluyen en las características de los modelos policiales otras variantes (Guillen, 2015).

#### 3.3.5.1 Vigilantismo (Watchman Style)

El vigilatismo es una aplicación de la ley desarrollada por Wilson donde plantea que la actuación policial solo debe surgir cuando la no intervención sea perniciosa, tanto para la

policía como para la ciudadanía, debiendo actuar de manera reactiva para solucionar el problema. Por ello, la mera intervención policial ante un hecho de baja relevancia puede suponer una alteración de la tranquilidad ciudadana. Esta aplicación de la ley se relaciona con el modelo gubernativo al ser una de sus prioridades el mantenimiento del orden.

#### 3.3.5.2 Policía orientada a la solución de problemas. (Problem-oriented policing)

La policía orientada a la solución de problemas fue desarrollada por Goldstein con el objetivo de dejar a un lado la forma de aplicación de la ley del modelo profesional y centrarse en los problemas de los ciudadanos y la solución de estos. Por eso, Goldstein busca incidir en los motivos que causan el problema y no en una respuesta dentro del marco legal.

Para conseguir este objetivo la policía tiene que utilizar la metodología SARA: Obtener información del incidente (scan), analizar (analyse), buscar una respuesta para solucionar el problema (response) y, evaluar las consecuencias de la respuesta ofrecida (assessment).

Aunque diversos autores entienden que esto es un modelo policial, otros entienden que la policía orientada a la solución de problemas es una metodología dentro de la policía comunitaria (Medina,2011; Guillen,2015)

#### 3.3.5.3 Policía guiada por la inteligencia (Intelligence-led policing)

La policía guiada por la inteligencia tiene como objetivo principal buscar e identificar patrones de riesgo asociados a personas o grupos donde puedan perpetrar el delito e impedir su comisión. Asimismo, utilizan las teorías de los hot spots y el Smart policing con el fin de identificar los posibles lugares de la comisión del hecho delictivo.

La policía guiada por la inteligencia tiene el mismo objetivo que el modelo profesional, donde su objetivo es detener al delincuente, dejando a un lado a la ciudadanía.

### 3.4 Modelos comparados policiales.

Los modelos policiales en los países democráticos se fundamentan en el cumplimiento de su carta magna y de su ordenamiento jurídico. Sin embargo, cada país desarrolla su modelo a partir de diversos criterios que se van a exponer a continuación, explicando el modelo policial de cada país.

### 3.4.1 Francia

El sistema policial francés se fundamenta en el centralismo del estado que tiene la competencia exclusiva de la seguridad pública, realizando dicha función la Policía Nacional y la Gendarmería Nacional.

La implantación del modelo de policía de proximidad en Francia está diferenciada en virtud del cuerpo policial que lo desarrolla. Mientras la Gendarmería realiza su modelo policial anticuado, la Policía Nacional realiza las funciones de manera más actualizada vinculadas a la policía de proximidad. A la par, las policías municipales realizan una función más próxima al ciudadano, realizando las funciones que los cuerpos estatales han dejado de lado, haciéndose cargo de estos cuerpos. (Dieu, 2002).

-Policía Nacional: Es un cuerpo de naturaleza civil que depende del Ministerio del Interior. La Policía Nacional presta servicio en las zonas urbanas y periurbanas de las grandes ciudades de Francia.

En 1992 se modifica el modelo operativo de la Policía Nacional donde se crea la Dirección Central de Policía Territorial (DCPT) donde se mejoran las especificidades operativas, manteniendo unidades como la policía criminal o las unidades de mantenimiento del orden (CRS). Ese cambio operativo llevó a la implantación de la policía de proximidad en los dispositivos de seguridad; eso llevó a recuperar a policías que estaban realizando funciones no operativas para mejorar la prevención delictiva. (Jar, 2000).

-Gendarmería Nacional: La Gendarmería es un cuerpo de naturaleza militar que depende del Ministerio de Defensa, con dependencia funcional del Ministerio del Interior. Este cuerpo presta servicio en las zonas rurales.

La Dirección General de la Gendarmería Nacional surgió en el año 1981 dotándola de autonomía funcional, pero dependiendo la logística y la operativa de otras fuerzas militares; otorgando a la Gendarmería en 1986 labores de defensa operativa del territorio.

Un problema existente en este cuerpo policial es su dependencia al Ministerio de Defensa, realizando labores humanitarias y de mantenimiento de la paz, así como, sus implicaciones como cuerpo policial, realizando dichas funciones al mismo tiempo (Jar, 2000).

Por último, en el año 2002 se implementó el plan “Gerdarmerie 2002” con el objetivo de adaptar el cuerpo a las nuevas necesidades de la sociedad, además, de realizar mejoras ante las nuevas modalidades delincuenciales existentes. Este plan duró entre los años 2002 y 2007.

- Policía municipal: Los cuerpos de policía municipal dependen del alcalde del municipio y tienen competencias en seguridad y mantenimiento del orden público, en materia de tráfico en el casco urbano y en materia de infracciones relativas a convivencia dentro del municipio, entre otras. Igualmente, podrán realizar detenciones ante delitos flagrantes debiendo entregar a los privados de libertad a los cuerpos estatales<sup>2</sup>.

### 3.4.2 Alemania

La República Federal de Alemania se estableció en un estado federal organizado territorialmente en estados o Lander. Esto lleva a una organización policial de acorde a la organización territorial, siendo un modelo federal descentralizado compuesto por los cuerpos de policía federal y los cuerpos estatales, siendo todos ellos de naturaleza civil.

Dentro del modelo policial alemán el poder recae en los estados o Lander; esto dificulta obtener un enfoque cercano con los ciudadanos. Además, la policía ha tenido un estilo paramilitar, hasta que con el paso de los años y tras la unificación del estado alemán, ha ido tomando un carácter más social implementando una formación actualizada y de calidad lo que ha permitido un acercamiento social.

El Estado federal tiene competencias exclusivas en vigilancia de fronteras y aduanas, proporcionando facultades plenas a los estados para la organización de sus cuerpos policiales, siendo necesario el requerimiento de los Lander para que los cuerpos federales puedan actuar de manera complementaria.

El sistema policial federal alemán se compone de cuatro cuerpos policiales que realizan las funciones que les otorga la ley alemana persiguiendo los delitos federales, igualmente,

---

2. Ley 57-1426, 31 de diciembre de 1957, Code de Procédure pénale, art.73. Francia.  
<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071154/>

realizan otras atribuciones de cooperación y colaboración con los cuerpos policiales de los estados (Jar, 2000).

Los cuatro cuerpos federales son: La Oficina Federal de Investigación Criminal o Bundeskriminalamt; la Guardia Costera Federal Alemana; la Policía Federal Alemana o Bundespolizei; y, la Policía del Parlamento Alemán.

Debemos tener en cuenta que al tener los estados plenas competencias sobre su cuerpo policial esto lleva a la existencia de diversos modelos policiales dentro del mismo estado federal. Eso está relacionado por diversos motivos como: el signo político que gobierna en dicho estado; los conflictos internos dentro de la policía estatal o con los cuerpos federales; el ámbito territorial donde prestan servicio, entre otros (Jar, 2000).

### 3.4.3 Reino Unido

En el Reino Unido coexisten diferentes modelos policiales, dependiendo de la nación, podemos encontrar un modelo centralista o un modelo descentralizado.

El modelo de Inglaterra y Gales nace a partir de la Policía Metropolitana de Londres en 1829, siendo modernizada por R. Peel. La policía londinense fue modificada ante los nuevos retos que suponía la industrialización dejando atrás los cuerpos de orden público de carácter militar; se añadió unos fundamentos que a día de la fecha muchos de ellos siguen en vigor y que fueron asumidos por muchos cuerpos de policía del mundo. Del modelo utilizado por la Policía Metropolitana de Londres nacen las bases de la policía de proximidad al buscar la represión del delito y buscar la cercanía de la ciudadanía y la aprobación de sus actuaciones (Jar, 2000).

El modelo inglés tiene una serie de características que lo define, estos son: la policía de base es del ámbito local, no existiendo cuerpos de carácter nacional; sólo un cuerpo policial por territorio; la actuación policial a través del modelo de policía comunitaria; uso limitado y legitimado de la fuerza; una protección legal de los policías, no haciendo falta el porte de armas de fuego, carácter de autoridad; capacidad de actuación y decisión individual y un proceso formativo para los puestos de dirección, entre otros.

En la actualidad existen 43 cuerpos de policía entre Inglaterra y Gales de naturaleza civil. Los cuerpos actuales se ordenan en tres categorías: los cuerpos de condados, los cuerpos metropolitanos y de grandes núcleos urbanos.

El modelo escocés estaba compuesto por un cuerpo policial por región que compone la nación, siendo en total 8 cuerpos de policía. Estos cuerpos policiales dependían de los gobiernos locales y del ministerio para Escocia, siendo independientes del gobierno londinense. En el año 2013 entró en vigor la reforma de la policía en Escocia integrando los 8 cuerpos policiales en un cuerpo único siendo denominado Servicio de Policía de Escocia; esto lleva a pasar de un modelo descentralizado a nivel regional a un modelo centralizado, pero participando en el modelo comunitario reforzando los servicios locales<sup>3</sup>.

En Irlanda del Norte existe un modelo policial centralista basado en un único cuerpo policial. Hasta el año 2001, el Royal Ulster Constabulary (RUC) era el cuerpo policía de Irlanda del Norte, el cual, combatió a la organización terrorista IRA en sus peores años hasta su reforma, pasando a denominarse Police Service of Northern Ireland (PSNI). Uno de los cambios realizados fue la modificación de la naturaleza del cuerpo, pasando de un cuerpo de naturaleza militar a uno civil.

En la actualidad, el PSNI depende de la autoridad de la policía de Irlanda del Norte dejando de tener vinculación con el gobierno británico<sup>4</sup>.

#### 3.4.4 Bélgica

El modelo policial belga es un modelo mixto compuesto por la policía federal y los cuerpos de policía local. Todos los cuerpos son de naturaleza civil, tras la modificación del modelo policial en el año 2001 donde desapareció la gendarmería.

---

3. Gobierno de Escocia (2011, 9 de septiembre). Single police and fire services. <https://wayback.archive-t.org/3011/20130202143701/http://scotland.gov.uk/News/Releases/2011/09/08142643>

4. Ley Act 2000 c.32, de 23 de noviembre de 2000, Police (Northern Ireland), Irlanda del Norte. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/32/contents/2000-11-23>

La reorganización de los cuerpos policiales realizó una policía integrada con dos niveles, el nivel local que realizan las funciones básicas dentro de su ámbito territorial y una policía federal que tiene competencias especializadas, además, de la colaboración con los cuerpos de policía local (Pyl, 2000).

Igualmente, al ser una policía integrada se unificaron diversos aspectos como: un único estatuto de personal y de retribuciones económicas, la armonización del régimen de pensiones, la equiparación de las categorías y baremos, la unificación de las bases de datos accesible a todos los funcionarios policiales, la creación de un sistema de telecomunicaciones que permite la comunicación entre cuerpos y un plan de formación único para todos los policías, entre otros.

El régimen disciplinario de todos los cuerpos se unificó creando la inspección general independiente ejerciendo el control de los cuerpos policiales del país.

Los cuerpos de policía local se distribuyen en uno o varios municipios agrupados, dirigidos por un jefe de policía. Sus funciones operativas están encaminadas a los cometidos básicos de la patrulla, así como, competencias en materia de tráfico en el ámbito local, entre otras. Este cuerpo realiza sus funciones a partir del modelo de community policing (Pyl, 2000).

Los cuerpos de policía local mantienen sus funciones con medios propios, solicitando colaboración a la policía federal cuando por sus propios medios no puede prestar sus funciones. Asimismo, los cuerpos de policía local tendrán obligación de cumplir las normas federales pudiendo ser requeridos por el ministro del interior cuando sean tareas administrativas o por el ministro de justicia cuando estas sean judiciales, cuando no sean realizadas por las policías locales. Igualmente, las policías locales cuando realizan tareas de policía judicial estarán bajo el mando del procurador del rey o el juez de instrucción.

Con el fin de mejorar y analizar las actuaciones policiales en las diversas zonas donde presta servicio la policía local se crea el consejo zonal de seguridad donde se reúnen diversas autoridades, tanto políticas como policiales, para redactar el plan zonal de seguridad.

La policía federal tiene unas funciones especializadas en materia de orden público, vigilancia del tráfico, de la investigación e instrucción de delitos complejos, entre otros. Además, prestar apoyo o asistencia a las policías locales en sus funciones.

La policía federal es un cuerpo descentralizado siendo el jefe del cuerpo un comisario general que manda sobre todas las direcciones generales y departamentos. Asimismo, el cuerpo se encuentra organizado en otros departamentos que facilitan esa descentralización.

La policía federal se encuentra bajo la autoridad del ministro del interior y el ministro de justicia. Ambos ministerios se encargan de la organización, el funcionamiento y la administración general de la policía federal; sin embargo, las labores operativas están a cargo del ministro de interior. Igualmente, el ministro de justicia determinará a través de disposiciones legales que labores serán realizadas preferentemente por cada cuerpo policial, siempre teniendo en cuenta los principios de subsidiariedad y de especialización (Pyl, 2000).

#### **4 Metodología.**

La metodología que se va a utilizar en este trabajo es la investigación documental, a partir del análisis y revisión de diferentes trabajos, documentos jurídicos, escritos científicos o documentos confeccionados por expertos vinculados con las administraciones públicas y con los modelos policiales, tanto español como europeo.

El análisis de los documentos va a facilitar los diferentes modelos y teorías sobre los modelos policiales; de la misma manera, va a proporcionar la información necesaria para conocer de manera detallada el sistema policial español, así como, modelos policiales de otros países democráticos occidentales. Además, va a permitir la realización de una propuesta de actualización del modelo español desde los puntos de vista organizativos y operativos que se han de llevar a cabo en nuestro país. Igualmente, se quiere analizar los diversos cuerpos que prestan servicio en España y determinar cuáles de ellos han de representar el nuevo modelo policial adaptado a las necesidades delincuenciales actuales, teniendo en cuenta algunos de los modelos policiales existentes en Europa basados en modelos teóricos.

Se han utilizado diversas palabras clave en diferentes bases de datos, como por ejemplo Seguridad pública, modelo policial, Fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Policía Local, Políticas de seguridad, también se han utilizado palabras en lengua inglesa tales como Public security, police model, State police, Local Police, Security policies, entre otras palabras.

La búsqueda a partir de las diversas bases de datos ha conseguido 20 documentos, los cuales, facilitan la información necesaria para completar los objetivos marcados en el presente trabajo y aceptar o rechazar las hipótesis planteadas.

A continuación, se va a realizar una revisión crítica del modelo policial español revisando la legislación que desarrolla dicho modelo. De la revisión realizada se busca diseccionar los aspectos positivos que han de continuar en el modelo policial y los aspectos negativos que han de ser modificados.

Por último, proponer una actualización del modelo manteniendo las características del modelo antiguo que continúan aportando y modificar todos los aspectos que necesitan un cambio, siempre dentro del marco constitucional existente.

## 4.1 Revisión del modelo policial español

### 4.1.1 Antecedentes.

Tras el fin de la guerra civil española y la puesta en funcionamiento del nuevo estado español, el General Franco empezó a realizar la reforma política y social en el país con el fin de instaurar un régimen autoritario.

Esas reformas también fueron llevadas a cabo en el modelo policial, dejando a un lado el modelo instaurado en la república e implementando una serie de reformas que harían desaparecer en el año 1940 a los cuerpos de Guardia de Asalto de la república y de Carabineros, integrándose este último en la Guardia Civil <sup>5</sup>.

Asimismo, el Régimen realizó modificaciones en la Dirección General de Seguridad y posteriormente, en marzo de 1941 modificó los servicios de policía creando el Cuerpo Superior de Policía y el Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico <sup>6</sup>.

Con dicha modificación se dispuso que los servicios de vigilancia y seguridad del Estado fueran el Cuerpo Superior de Policía y el cuerpo de Policía Armada y de Tráfico, la Guardia Civil y la milicia del Partido, siendo disuelta en 1944.

El modelo policial del Régimen Franquista estaba basado en el modelo de vigilancia y control, implementado en los regímenes autoritarios con el objetivo de reprimir la disidencia y la comisión de infracciones y actividades delictivas. Igualmente, la función principal es el mantenimiento del orden público, denotando en dicha norma que el fin de los cuerpos policiales es salvaguardar el régimen y los intereses de la patria.

Con la muerte del General Franco, en noviembre de 1975, España entró en una época de transición de un régimen autoritario a un régimen constitucional y democrático, siendo necesaria una norma que regule los cuerpos policiales enmarcados en el nuevo marco constitucional, así como, modificar la imagen ante la ciudadanía.

---

5. Ley, de 15 de marzo de 1940, reorganizando el benemérito Cuerpo de la Guardia Civil. Boletín Oficial del Estado, núm 77, de 17 de marzo de 1940, pp. 1862 a 1866. <https://boe.es/datos/pdfs/BOE//1940/077/A01862-01866.pdf>

6. Ley, de 8 de marzo de 1941, por la que reorganizan los servicios de Policía. Boletín Oficial del Estado, núm 98, de 8 de abril de 1941, pp. 2340 a 2344. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1941/098/A02340-02344.pdf>

Ese primer cambio fue llevado a cabo con la entrada en vigor de la ley de Policía el 4 de diciembre de 1978, desarrollando la estructura policial estatal conformándose por la Policía, compuesta por el Cuerpo Superior de Policía y el Cuerpo de Policía Nacional y la Guardia Civil <sup>7</sup>.

Con esta norma se les asignó una serie de funciones que garantizaran el orden público, la seguridad ciudadana y garantizando los derechos y libertades de los ciudadanos. Igualmente, la norma aprobada delimitó territorialmente la demarcación de los cuerpos estatales y asignó una serie de competencias a cada cuerpo.

#### 4.1.2 Modelo policial actual.

En 1986 se modificó la norma que regula el modelo policial español aprobando la ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, donde se regula las fuerzas y cuerpos de seguridad, continuando hoy en día en vigor <sup>8</sup>.

La ley orgánica 2/1986 presenta un modelo policial que ha ido evolucionando con el paso de los años. En los inicios de esta ley orgánica nos encontramos con un modelo de policía gubernativa con aspectos claramente centralizados. En 1986 tanto el Cuerpo Nacional de Policía como la Guardia Civil abarcaban casi todas las competencias, no existiendo otros cuerpos policiales dentro del marco normativo que fueran capaces de realizar las funciones que desarrolla la ley. Es decir, ni las policías autonómicas, que en aquel momento no estaban constituidas; ni las policías locales, que no estaban preparadas para asumir las nuevas funciones que le otorga dicha ley orgánica, por lo tanto, los únicos cuerpos preparados eran los del Estado.

Sin embargo, con el paso de los años y con la modificación de los correspondientes estatutos de autonomía y el traspaso de competencias por parte del estado a las comunidades autónomas han permitido que el modelo centralizado se vaya descentralizando con el paso de los años.

---

7. Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía. Boletín Oficial del Estado, núm 293, de 8 de diciembre de 1978, pp. 27782 a 27785. <https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/08/pdfs/A27782-27785.pdf>

8. Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, donde se regula las fuerzas y cuerpos de seguridad. Boletín Oficial del Estado, núm 63, de 14 de marzo de 1986. <https://boe.es/buscar/pdf/1986/BOE-A-1986-6859-consolidado.pdf>

La Constitución española establece en su artículo 149.1.29 que la seguridad pública es una competencia exclusiva del estado, quedando así establecido en el artículo 1.1 de la LOFCS añadiendo que su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación. Se denota en dicho artículo que el modelo es claramente gubernativo al ser la seguridad pública competencia exclusiva del Estado.

Asimismo, esta ley permite tanto a las comunidades autónomas como a las corporaciones locales, crear cuerpos de policía propios de acorde a la ley y al respeto de disposiciones que lo desarrollen.

Todos los cuerpos policiales que conforman las fuerzas y cuerpos de seguridad tienen la obligación de colaborar entre ellas recíprocamente, rigiéndose a partir de los principios básicos de actuación.

Estos principios básicos de actuación son fundamentales para la realización por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de sus funciones de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Los principios básicos regulados en la LOFCS se fundamentan en seis puntos esenciales que son: La adecuación al ordenamiento jurídico, las relaciones con la comunidad, el tratamiento de los detenidos, la dedicación profesional, el secreto profesional y la responsabilidad personal e individual de los agentes.

De estos principios básicos debemos puntualizar varios aspectos que a juicio del que suscribe son fundamentales, estos son: la fidelidad a la constitución, la actuación con integridad y dignidad sin discriminar a ningún ciudadano, el trato correcto a los administrados y a las personas que han sido detenidas por estos, así como, la regulación del uso de la fuerza por parte de los agentes.

En relación con el uso de la fuerza, esta se encuentra regulada por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance. Estos principios generan dudas en la comunidad policial a la hora de su aplicación al ser términos demasiado genéricos y que, dentro de la normativa existente al respecto, la actuación queda en parte a criterio de los policías cómo y cuándo hacer un uso de la fuerza, además de con qué medios técnicos intervenir.

Por ello es necesario regular de manera más concreta el uso de la fuerza como tiene regulado otros cuerpos policiales como el Departamento de Policía de Seattle (USA) con la escala racional de uso de la fuerza o la Real Policía Montada del Canadá con el marco nacional de uso de la fuerza <sup>9</sup> con el fin de evitar actuaciones desproporcionadas y violentas por parte de los policías.

Los principios básicos de actuación son la base de toda intervención policial, ellos indican cómo han de actuar los policías en todo momento y lugar, estuviera o no de servicio, así como, el trato con los ciudadanos o con la administración de justicia, entre otros. Además, la administración busca fomentar la carrera profesional de los agentes impartiendo una formación adecuada a sus necesidades.

Otro de los aspectos importantes del modelo policial español es el carácter de Agente de la Autoridad que disfrutan los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, recibiendo la consideración de Autoridad cuando se atente contra ellos. Dicha conducta punible se encuentra tipificada en el artículo 550 del código penal.

#### 4.1.3 Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado.

Las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado están integradas por el Cuerpo Nacional de Policía, en la actualidad Policía Nacional <sup>10</sup>, y la Guardia Civil.

Un aspecto importante es la naturaleza de ambos cuerpos. La Policía Nacional es un instituto armado de naturaleza civil dependiente del Ministerio del Interior, sin embargo, la Guardia Civil es un instituto armado de naturaleza militar dependiente del Ministerio del Interior, en el desempeño de sus funciones como cuerpo policial; y del Ministerio de Defensa en el cumplimiento de sus misiones de carácter militar, en tiempos de guerra o durante el estado de sitio.

---

9. Martinez, F. (2012). Investigación aplicada uso de la fuerza. Centro de estudios en seguridad ciudadana. Universidad de Chile.

10. Ley orgánica 9/2015, de 28 de julio, De Régimen de Personal de la Policía Nacional. Boletín Oficial del Estado, núm 180, de 29 de julio de 2015, pp. 64427 a 64478. <https://www.boe.es/boe/dias/2015/07/29/pdfs/BOE-A-2015-8468.pdf>

En relación con la naturaleza militar de la Guardia Civil, debemos incidir que el aspecto de que exista un cuerpo policial que se rija por las normas castrenses, realizando labores policiales encontrándose fuera del organigrama de las Fuerzas Armadas, puede generar dudas racionales sobre su existencia dentro del marco constitucional con un objetivo claro de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades que otorga la constitución.

No debemos olvidar que el cuerpo de la Guardia Civil lleva prestando servicio al pueblo español desde su creación en el año 1844, siendo este un cuerpo de naturaleza militar; asimismo, el Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1989, de 16 de noviembre, dictamina que el legislador tiene la capacidad de poder regular a la Guardia Civil como cuerpo policial de naturaleza militar.

Asimismo, como se puede observar en los artículos 104 CE que regula que una ley orgánica determinará la regulación de las fuerzas y cuerpos de seguridad, además, los artículos 28.1 y 29.2 CE regulan la libertad sindical y el derecho de petición de las fuerzas o instituciones armadas o de los demás cuerpos sometidos a disciplina militar respectivamente.

Además, el Tribunal Constitucional en su sentencia deja claro que este modelo se puede modificar y derogar a criterio del legislador, no siendo intangible <sup>11</sup>.

Las Fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado se encuentran bajo el mando del Ministro del Interior, así como, la administración general de la seguridad ciudadana.

Bajo la autoridad del Ministro del Interior se encuentra el Secretario de Estado de Seguridad, anteriormente llamado Director de la Seguridad del Estado del que dependen directamente el Director General de la Policía y el Director General de la Guardia Civil, el cual, coordinará las actuaciones de ambos cuerpos estatales.

Además, el Delegado del Gobierno de cada provincia ejercerá el mando director de los cuerpos policiales del Estado, bajo las directrices de los órganos mencionados anteriormente y sin perjuicio de la independencia de las unidades de Policía Judicial dentro de sus funciones específicas.

---

11. Barcelona Llop, Javier. (1996). Reflexiones constitucionales del modelo policial español. Revista española de derecho constitucional Año 16. Num. 48 Sept-Oct. 1996 81-118.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen una serie de funciones específicas que han de llevar a cabo a partir de su misión principal de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como, garantiza la seguridad ciudadana a partir de perseguir los hechos delictivos, velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico y auxiliando y protegiendo a las personas y sus bienes que estén en situación de peligro, entre otras.

Para llevar a cabo estas funciones el legislador estableció una distribución territorial otorgando a la Policía Nacional las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine, quedando la Guardia Civil como cuerpo competente en el resto del territorio nacional y el mar territorial.

Aunque exista un marco territorial de actuación, el legislador establece que ambos cuerpos puedan investigar delitos en todo el territorio nacional, teniendo que comunicar la actuación llevada a cabo fuera de su territorio al cuerpo competente en ese lugar.

El legislador estableció una distribución de competencias específicas para cada cuerpo estatal; ambos cuerpos tienen la obligación de colaborar recíprocamente en el desempeño de sus funciones y la recepción de denuncias o documentos que estén dirigidas a las Autoridades de los diversos cuerpos. Sin embargo, en el supuesto caso de conflicto de competencias, el cuerpo que haya llevado a cabo las primeras actuaciones se hará cargo hasta que el conflicto sea resuelto por instancias superiores, salvo actuación por mandato judicial o del Ministerio Fiscal.

Este aspecto es controvertido, ya que, durante años se han producido múltiples conflictos de competencias que han salido a la opinión pública, en algunos casos en investigaciones importantes como la desaparición de Marta del Castillo en Sevilla, entre otros <sup>12 13</sup>.

---

12. Landín, Eva (25 de febrero de 2017). Enfrentamiento entre la Policía y la Guardia Civil por la búsqueda de Marta del Castillo. El Plural. [https://www.elplural.com/sociedad/enfrentamiento-entre-policia-y-guardia-civil-por-la-busqueda-de-marta-del-castillo\\_100215102](https://www.elplural.com/sociedad/enfrentamiento-entre-policia-y-guardia-civil-por-la-busqueda-de-marta-del-castillo_100215102).

13. Lopez-Fonseca, Oscar (08 de junio de 2018). Interior crea un protocolo para “resolver los conflictos” entre Policía y Guardia Civil. El País. [https://elpais.com/politica/2018/06/06/actualidad/1528280635\\_047934.html](https://elpais.com/politica/2018/06/06/actualidad/1528280635_047934.html)

#### 4.1.4 Policía Judicial.

La Constitución española en su artículo 126 establece que la Policía Judicial depende de los jueces, de los Tribunales y del Ministerio fiscal con el objetivo de averiguación del delito y del encubrimiento y aseguramiento del delincuente <sup>14</sup>.

La LOFCS en su capítulo V del título II nos desarrolla la organización de las unidades de Policía Judicial indicando que las funciones de policía judicial serán desarrolladas por miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, teniendo carácter colaborador el resto de los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

En relación con este carácter colaborador tenemos que acudir al Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre la regulación de la Policía Judicial, establece en su artículo 1º que las funciones generales de policía judicial corresponden a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no solo a las unidades de Policía Judicial <sup>15</sup>.

Este real decreto diferencia entre la policía judicial en sentido estricto y en un sentido global. Es por ello, que todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son policía judicial, en un sentido genérico, teniendo la obligación de realizar las actuaciones básicas hasta la llegada de las Unidades orgánicas de Policía Judicial, la Autoridad Judicial o el Ministerio Fiscal encargado de las actuaciones, como establece el Real Decreto en su artículo 5.

Con relación a la organización de estas unidades de policía judicial será competente el Ministerio del Interior a partir de funcionarios con formación específica bajo los criterios territoriales y de especialización delincencial, siendo esta función con carácter permanente y especial.

Los miembros de las unidades de policía judicial dependen orgánicamente del Ministerio del Interior y funcionalmente de la Autoridad Judicial y del Ministerio Fiscal.

---

14. Constitución española de 1978. Boletín Oficial del Estado, Núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>

15. Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial. Boletín Oficial del Estado, Núm. 150, de 24 de junio de 1987. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1987/BOE-A-1987-14578-consolidado.pdf>

Además, desempeñarán su función con carácter exclusivo, pudiendo desarrollar otras labores relacionadas con su función policial. Por último, la LOFCS establece las facultades que poseen la Autoridad Judicial y el Ministerio Fiscal en relación con los integrantes de las unidades de policía judicial.

#### 4.1.5 Cuerpos dependientes de las Comunidades Autónomas

El título III desarrolla los cuerpos policiales de las comunidades autónomas, estableciendo que podrán crear cuerpos policiales siempre que esté previsto en su estatuto de autonomía para funciones de vigilancia y protección en relación al artículo 148.1.22<sup>a</sup> de la Constitución española. La LOFCS otorga una serie de competencias a las comunidades autónomas, que podrán ejercer a través de sus cuerpos de policía.

Este marco competencial, que le otorga la LOFCS en el año 1986, se ha ido modificando con el traspaso de competencias por parte del Estado a las Comunidades Autónomas con cuerpos de policía propios a través del artículo 150.2 CE.

El artículo 150.2 CE otorga al Estado a transferir o delegar competencias a las comunidades autónomas, siempre bajo una ley orgánica, facultades que puedan ser susceptibles de transferencia o delegación <sup>16</sup>.

Ese traspaso se ha ido realizando de manera paulatina hasta llegar a transferir todas las competencias en materia de seguridad ciudadana, convirtiendo los cuerpos de policía autonómicos en cuerpos de policía integral <sup>17 18</sup>.

---

16. Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de Transferencia de Competencias Ejecutivas en Materia de Tráfico y Circulación de Vehículos a Motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Boletín Oficial del Estado, Núm. 300, de 16 de diciembre de 1997, pp. 36619 a 36620. <https://www.boe.es/boe/dias/1997/12/16/pdfs/A36619-36620.pdf>

17. Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco. Boletín Oficial del Estado, Núm. 220, de 15 de agosto de 2000. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-9740-consolidado.pdf>

18. Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra. Boletín Oficial del Estado, Núm. 192, de 12 de agosto de 1994, pp. 26047 a 26060. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1994/BOE-A-1994-18777-consolidado.pdf>

Las comunidades autónomas también tendrán competencia a la hora de coordinar los cuerpos de policía local en su ámbito territorial, estableciendo normativa específica, desarrollando reglamentos específicos al efecto. Además, tendrán la competencia de establecer una homogeneización de los medios técnicos y de la uniformidad, entre otros. Asimismo, las comunidades autónomas deberán crear escuelas de formación profesional para policías.

En relación con la competencia redactada en la LOFCS en su artículo 39, podemos denotar la ausencia de un criterio único a nivel nacional de la coordinación de los cuerpos de policía local, dejando a juicio de los gobiernos autonómicos las funciones de los cuerpos de policía local en sus respectivos ámbitos territoriales. Esto genera una descoordinación plena de las funciones específicas de los cuerpos municipales al regirse por 19 normas diferentes que coordinan cerca de 1700 cuerpos de policía local en todo el país.

Volviendo a los cuerpos de policía autonómicos, estos, son institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, prestando servicio en su respectiva comunidad autónoma, pudiendo actuar fuera de ella, previa autorización del Ministerio del Interior.

La creación de estos cuerpos se realizará a través de los órganos competentes de cada comunidad autónoma, previo informe del Consejo de política de seguridad, en virtud del correspondiente estatuto de autonomía.

Igualmente, las comunidades autónomas tienen la potestad de solicitar al Estado la adscripción de miembros de la Policía Nacional para realizar funciones dentro de las competencias que tenga asumidas la comunidad autónoma correspondiente. Estas unidades dependen funcionalmente de las autoridades de la comunidad autónoma y orgánicamente, del Ministerio del Interior; actuando bajo el mando de sus jefes naturales<sup>19</sup>.

---

19. Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero, por el que se regula la organización de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas y se establecen las peculiaridades del régimen estatutario de su personal. Boletín Oficial del Estado, Núm. 49, de 26 de febrero de 1991, pp. 6536 a 6536. <https://www.boe.es/boe/dias/1991/02/26/pdfs/A06536-06536.pdf>

Tabla 1

CUERPOS POLICIALES DEPENDIENTES DE LAS CC.AA.	
Comunidades Autónomas con cuerpo de policía propio	
<ul style="list-style-type: none"><li>• País Vasco</li><li>• Cataluña</li><li>• Navarra</li><li>• Canarias (Funciones limitadas)</li></ul>	
Comunidades Autónomas con Unidades Adscritas de Policía Nacional	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Galicia</li><li>• Aragón</li><li>• Comunidad Valenciana</li><li>• Andalucía</li></ul>	
Comunidades Autónomas sin policía propia y sin unidad adscrita a Policía Nacional	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Baleares</li><li>• Cantabria</li><li>• Castilla y León</li><li>• Castilla La Mancha</li><li>• Comunidad de Madrid</li><li>• Extremadura</li><li>• Principado de Asturias</li><li>• Región de Murcia</li><li>• La Rioja</li></ul>	

Fuente: Elaboración propia

#### 4.1.6 Colaboración entre el Estado y las CCAA en materia de seguridad.

Dentro de las funciones que contempla la LOFCS, la norma establece en el título IV la colaboración recíproca entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Comunidades Autónomas, debiendo prestarse auxilio e información dentro de sus funciones específicas.

Con el objetivo de garantizar una coordinación entre el Estado y las CCAA en materia de seguridad pública, en el artículo 48 de la LOFCS se regula el Consejo de Política de Seguridad

Este Consejo estará presidido por el Ministro del Interior e integrado por los Consejeros de Interior de las CCAA y por miembros del Estado en igual número.

Las competencias del Consejo son:

Aprobar los planes de coordinación en materia de seguridad y de infraestructura policial.

Informar las plantillas de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y sus modificaciones. El Consejo podrá establecer el número máximo de los efectivos de las plantillas.

Aprobar directivas y recomendaciones de carácter general.

Informar las disposiciones que dicten las Comunidades Autónomas, en relación con sus propios Cuerpos de Policía, así como la de creación de éstos.

Informar los convenios de cooperación, en materia de seguridad entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Dentro del Consejo existirá un comité de expertos que tiene una función de asesorar técnicamente a los miembros del Consejo proponiendo modelos de coordinación y cooperación, propuestas de programas de formación y perfeccionamiento de la policía, así como, planes de actuación conjunta.

A parte del Consejo de política de seguridad, en las Comunidades Autónomas que tengan cuerpos de policía propios podrán constituir juntas de seguridad entre el Estado y la Comunidad Autónoma. El objetivo de las juntas de seguridad es coordinar las actuaciones de los cuerpos estatales y la policía autonómica, siendo el órgano competente para resolver las incidencias que pudieran surgir.

Hacer constar que al igual que existen conflictos entre los cuerpos estatales, también han surgido diversas complicaciones entre los cuerpos estatales y los autonómicos en materia competencial, así como, en materia salarial al tener unas mayores retribuciones los cuerpos autonómicos que los estatales<sup>20 21</sup>.

Uno de los conflictos que generaron una mayor polémica entre los cuerpos estatales y autonómicos fue durante el referéndum ilegal convocado por la Generalidad de Cataluña el 1 de octubre de 2017. Durante la celebración del referéndum ilegal hubo conflictos entre ambos cuerpos tanto por parte de sus jefaturas como entre los agentes que prestaban servicio en los lugares donde se habían convocado a los votantes con el fin de evitar la votación<sup>22</sup>. De estos hechos se desprende un claro conflicto entre los intereses políticos y las obligaciones de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad donde estos últimos tienen la obligación de ejercer sus funciones con absoluto respeto a la Constitución, así como, actuar con absoluta neutralidad política e imparcialidad. Igualmente, en ningún caso la obediencia debida podrá amparar órdenes que conlleven actos que sean manifiestamente ilegales o sean contrarios a la Constitución o al ordenamiento jurídico, en virtud de los principios básicos de actuación desarrollados en la LOFCS.

#### 4.1.7 Cuerpos dependientes de las Administraciones locales.

El título V LOFCS regula las policías locales, siendo cuerpos de policía pertenecientes a las entidades locales. Estos cuerpos policiales son institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada.

Las policías locales tienen unas funciones específicas, siendo las más representativas la regulación, ordenación y señalización del tráfico en el casco urbano, la instrucción de atestados por accidentes de circulación, la realización de tareas de policía administrativa y la participación en funciones de policía judicial de acuerdo con las normas específicas.

---

20. Quílez, C. (26 de octubre de 2017). Incidente entre Mossos y Policía Nacional en Sant Adrià. El Español. [https://cronicaglobal.elespanol.com/politica/mossos-policia-nacional-sant-adria-incineradora\\_95723\\_102.html](https://cronicaglobal.elespanol.com/politica/mossos-policia-nacional-sant-adria-incineradora_95723_102.html)

21. Guzman, C. (9 de octubre de 2017). Guardia Civil y Policía Nacional VS Mossos: la otra "guerra". El Plural. [https://www.elplural.com/politica/guardia-civil-y-policia-nacional-vs-mossos-la-otra-guerra\\_111292102](https://www.elplural.com/politica/guardia-civil-y-policia-nacional-vs-mossos-la-otra-guerra_111292102)

22. Carranco, R. (30 de septiembre de 2018). El 1 de octubre: el día del divorcio policial. El País. [https://elpais.com/ccaa/2018/09/28/catalunya/1538157382\\_335488.html](https://elpais.com/ccaa/2018/09/28/catalunya/1538157382_335488.html)

Estas funciones con el tiempo se han ido ampliando tras la firma de convenios entre el Ministerio del Interior y la Federación española de municipios y provincial con el fin de dotar a las policías locales de más competencias, siempre dentro de su ámbito territorial, con el objetivo de mejorar las políticas públicas de seguridad ciudadana y vial <sup>23</sup>.

Esto conlleva a ampliar las funciones de los cuerpos de policía local, dejando atrás el estigma de policía auxiliar optando por una posición privilegiada en tareas de seguridad ciudadana, así como, cada día más las policías locales amplían sus competencias en materia de seguridad vial, pasando a ser policías judiciales de tráfico.

Uno de los municipios donde se ha iniciado ese ha sido el cuerpo de Policía Municipal de Madrid, posteriormente hablaremos de este caso y de todas las modificaciones y actualizaciones realizadas por este cuerpo policial.

Igualmente, para mejorar la cobertura de los cuerpos de policía local la LOFCS en su disposición adicional quinta permite a los municipios limítrofes, dentro de la misma comunidad autónoma, podrán colaborar en la prestación de servicios de policía local, ampliando el ámbito territorial de los cuerpos de policía, previo acuerdo con el Ministerio del Interior. Esto es un aspecto importante al permitir que las policías locales amplíen su servicio con más efectivos y medios materiales.

También, se permite a los municipios de gran población crear cuerpos específicos para la ordenación del tráfico, estos cuerpos también llamados en algunos municipios Agentes de Movilidad, son Agentes de la Autoridad en el ejercicio de sus funciones, encontrándose subordinados a los respectivos cuerpos de policía local <sup>24</sup>.

---

23. Convenio marco de colaboración, cooperación y coordinación entre el ministerio del interior y la federación española de municipios y provincias, en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial. <http://femp.femp.es/files/566-366-archivo/Texto%20Oficial%20Convenio%20Marco%20MIR-FEMP%202007.pdf>

24. Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad de Ayuntamiento de Madrid. Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid, Núm. 5757, de 24 de mayo de 2007, pp. 20 a 43 [https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2007\\_11.pdf?idNormativa=8a80de1d88402110VgnVCM1000000b205a0aRCRD&nombreFichero=ANM2007\\_11&cacheKey=14](https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2007_11.pdf?idNormativa=8a80de1d88402110VgnVCM1000000b205a0aRCRD&nombreFichero=ANM2007_11&cacheKey=14)

Con el objetivo de coordinar y elaborar procedimientos de actuación entre los cuerpos de las entidades locales y el resto de los cuerpos y fuerzas de seguridad de su ámbito territorial se crea la Junta Local de Seguridad. La junta local será presidida por el alcalde del municipio; pudiendo compartir presidencia si el Delegado del Gobierno de la provincia hiciera acto de presencia en la misma <sup>25</sup>.

#### 4.1.7.1 Modernización del cuerpo de Policía Municipal de Madrid.

El cuerpo de Policía Municipal de Madrid realizó una modificación integral del cuerpo a comienzos del siglo XX, siendo este un ejemplo de modernización para el resto de los cuerpos de policía local en nuestro país, creando la policía municipal del siglo XXI.

La Policía Municipal de Madrid a principios del siglo XX era un cuerpo policial con una estructura rígida, dividida en unidades que solo se dedicaban a temas concretos como tráfico, policía administrativa y seguridad ciudadana hasta que en el año 2003 con la entrada de un nuevo equipo de gobierno se buscó la modernización integral del cuerpo, adaptándose a las necesidades del nuevo siglo.

Era necesaria la modernización de la policía municipal hacia las nuevas tecnologías, así como, la implantación de características de los modelos policiales que llevaban años funcionando en otras policías en ciudades con características parecidas a la ciudad de Madrid.

La reforma integral del cuerpo de la policía municipal de Madrid tenía que ser llevada a cabo a través de una serie de pautas con el objetivo de mejorar la seguridad ciudadana y las necesidades de los ciudadanos de la policía de su ciudad.

El primer eje que se llevó a cabo para la actualización del cuerpo fue el cambio de la estructura organizativa; en primer lugar, se separó el área de seguridad y movilidad en dos, creando el área de seguridad y, el área de movilidad, donde en el primero se encuadraría a la policía municipal y en el segundo a los agentes de movilidad encargados exclusivamente en materia de tráfico.

---

25. Real Decreto 1087/2019, de 3 de Septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad. Boletín Oficial del Estado, Núm. 229, de 21 de septiembre de 2010, pp. 79960 a 79966. <https://www.boe.es/boe/dias/2010/09/21/pdfs/BOE-A-2010-14479.pdf>

El segundo punto, dentro de la modificación en la estructura, fue la creación de 21 unidades integrales de distrito, incluyendo el grupo de agentes tutores y la oficina de atención al ciudadano.

El objetivo de la implementación de las unidades integrales es dar una respuesta adecuada a las necesidades del distrito y a los requerimientos de los ciudadanos, mejorando la colaboración ciudadana en la prevención de la seguridad.

Asimismo, se crea la dirección general de seguridad reemplazando a los mandos policiales por personal civil profesionalizando las tareas de gestión de la policía.

Conjuntamente, se busca mejorar la seguridad ciudadana a partir de las unidades centrales de seguridad con cometidos específicos.

Por último, dentro de este primer eje, fue la externalización de la vigilancia de las dependencias municipales por empresas de seguridad privada, aumentando los efectivos policiales en la calle, así como, la creación del cuerpo de Agentes de Movilidad para la vigilancia exclusiva del tráfico en la ciudad de Madrid.

El segundo eje de actualización fue el cambio de modelo de gestión del cuerpo, con el fin de lograr una mejora en los resultados a partir del análisis y la detección de áreas de mejora según el modelo de excelencia EFQM (European Foundation for Quality Management). La utilización de este modelo de gestión permite analizar los objetivos y el cumplimiento de estos, así como su mejora.

A partir de este modelo de gestión se buscaba una estandarización del modelo de trabajo, una mejora en la coordinación entre las distintas unidades, definir los objetivos, así como, la utilización de mecanismos y recursos para la mejora y consecución de los diversos objetivos.

En relación con los recursos humanos, se definió los diferentes puestos de trabajo obteniendo unas 18 competencias diferentes.

También, se buscó la forma de prevenir situaciones de riesgo y una mejora en la prestación a la hora de tratar las quejas y reclamaciones ciudadanas, seguimiento de los resultados y la experiencia de los agentes en las diversas situaciones.

La metodología utilizada se fue utilizando en toda la información recibida, tanto interna como externa, incidiendo en la mejora de los servicios y modificando la reacción al delito mejorando la prevención delincinencial.

Para mejorar el modelo se obtuvo información a partir de las juntas de distrito, asociaciones vecinales, la realización de encuestas sobre el estado de la ciudad, ... que permitieron la obtención de las necesidades de los vecinos.

Por último, se introdujo una carta de servicios de atención a la ciudadanía con el objetivo de cumplir sus compromisos con la ciudadanía y explicar los objetivos de calidad del servicio diferenciando los servicios a partir del perfil de la persona con la que interviene la policía.

El tercer eje fue la incorporación de prácticas externas tomando como ejemplo cuerpos policiales como el de Nueva York o de Londres, con el objetivo de obtener los mejores recursos para atender las necesidades sociales y delincinenciales de la ciudad.

Se eligió el modelo de gestión de la policía de Nueva York, buscando una revolución tecnológica y de medios policiales para mejorar la desmotivación en la plantilla, así como, la mejora en la organización policial y la jefatura del cuerpo.

En relación con el modelo utilizado por la Policía Metropolitana de Londres, se adoptó el modelo de policía comunitaria, así como, la práctica de la policía de Ámsterdam de incluir a policías de la misma etnia o raza que los residentes de los barrios.

El cuarto eje se fundamenta en el cambio de la política de personal, dotando en primer lugar de una cuantía presupuestaria para la dirección general de seguridad y todo lo que ello implica.

En primer periodo fue entre 2003 y 2008, realizando un incremento y rejuvenecimiento de la plantilla, no solo en el personal operativo, sino también en el personal administrativo quitando a policías en tareas que no fueran policiales.

Además, la creación del cuerpo de Agentes de Movilidad permitió que policías que se dedicaban a la vigilancia y regulación del tráfico en diferentes puntos de la ciudad pudieran dedicarse a tareas de prevención de la seguridad.

Asimismo, la distribución de las unidades en distritos integrales o la creación de unidades centrales de seguridad permitieron una mejor respuesta en materia de seguridad y orden público. Este modelo organizativo hoy en día sigue vigente, con algunos cambios que se han comentado anteriormente.

Dentro de la primera fase se aumentó la ratio al doble de lo recomendado por la Unión Europea.

En el segundo periodo, entre los años 2010 y 2014, se consiguió el aumento de patrullas los fines de semana cambiando el cuadrante de trabajo de los policías, además, se creó un turno específico de fines de semana que en la actualidad se denomina Unidad de Protección Ciudadana Nocturna.

El cambio en las infraestructuras fue el quinto punto que se llevó a cabo en la modificación del cuerpo; se creó el Centro Integral de Seguridad y Emergencias de Madrid (CISEM), así como, la reforma de diversas dependencias para albergar las nuevas unidades de distrito.

La modernización de los vehículos, tanto turismos como motocicletas, fue otro de los aspectos que se llevó a cabo como la instalación de GPS, sistemas de comunicaciones TETRA, sistemas OCR en los vehículos para detectar infracciones administrativas y penales, entre otras.

Dentro de la renovación de la policía fue el cambio del uniforme tradicional de camisa y chaqueta a un uniforme más operativo y funcional, modificando el color azul por el amarillo. Dicho uniforme en la actualidad no está operativo, volviendo al color azul tradicional, pero con una uniformidad acorde a las necesidades actuales.

Todo esto demuestra la implementación de las tecnologías en la policía de Madrid con el objetivo de optimizar recursos y mejorar los resultados operativos.

La creación del CISEM ha permitido la coordinación y centralización de todos los recursos de seguridad y emergencias de la ciudad estando al mando de una única área de gobierno, denominada Área de Seguridad y Emergencias.

Por último, la creación de alianzas con otras organizaciones tiene como objetivo mejorar la seguridad y la convivencia de los ciudadanos de Madrid. En la actualidad la policía municipal tiene coordinación con todas las áreas municipales.

Asimismo, se han unificado criterios con la judicatura, la Delegación de Gobierno y la Policía Nacional, siendo este último el cuerpo estatal competente en la capital.

Además, gracias a los acuerdos entre el Ministerio del Interior y la Federación española de municipios, la policía municipal ha creado la unidad de policía judicial con competencias en diversas materias como los siniestros laborales, entre otras.

En la actualidad la unidad de coordinación judicial de policía municipal tiene oficina en los juzgados de instrucción de Plaza de Castilla de la capital, auxiliando a los jueces y fiscales en las labores de policía judicial.

#### 4.1.8 Otras administraciones relacionadas con la seguridad en España.

En España además de los Fuerzas y Cuerpos de seguridad que establece la LOFCS existen otros cuerpos que realizan funciones policiales fuera de la ley orgánica.

Estos cuerpos dependen de las administraciones públicas con el objeto de realizar labores de vigilancia y control o la investigación de hechos delictivos dentro de su marco competencial, siendo el más reseñable el Servicio de Vigilancia Aduanera, policías portuarias, servicios de protección de la naturaleza u otros servicios auxiliares de naturaleza administrativa.

##### 4.1.8.1 Servicio de vigilancia Aduanera (SVA).

El Servicio de Vigilancia Aduanera es un cuerpo adscrito al Ministerio de Hacienda, dentro del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, siendo este un organismo autónomo.

El Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, por el que se reestructura y adscribe directamente el Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA) desarrolla las competencias que tiene el servicio siendo su competencia principal el descubrimiento, persecución y represión en todo el territorio nacional de los actos e infracciones de contrabando.

Además, el SVA tiene la consideración legal del resguardo aduanero, compartiendo esta competencia con la Guardia Civil.

El Servicio de Vigilancia Aduanera tiene competencia en todo el territorio nacional, espacio aéreo y sus aguas jurisdiccionales. Además, estos funcionarios tienen la consideración de agentes de la autoridad teniendo las facultades de la investigación y descubrimiento de infracciones. Asimismo, tendrán la capacidad de portar armas y su actividad será considerada como permanente <sup>26</sup>.

#### 4.1.8.2 Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO).

Para concluir el sistema policial español debemos hablar de una de las organizaciones pertenecientes al Ministerio del Interior que tienen como objetivo coordinar diferentes cuerpos policiales y de inteligencia españoles con el fin de combatir el crimen organizado y el terrorismo. Esta organización se llama Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO).

El CITCO fue creado en virtud del Real Decreto 873/2014, de 10 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Interior. La creación del CITCO nace de la unión del Centro de Inteligencia del Crimen Organizado (CICO) y el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA).

La unión de ambos centros surge a partir de la clara vinculación entre el terrorismo y el crimen organizado, siendo necesaria la unificación de actuaciones conjuntas ante futuras amenazas a la ciudadanía. Igualmente, el CITCO ostentará la coordinación de la información y las ordenes operativas provenientes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como, la participación del Servicio de Vigilancia Aduanera, el Centro Nacional de Inteligencia e Instituciones Penitenciarias en las cuestiones operativas y estrategias globales contra el crimen organizado y el terrorismo <sup>27</sup>.

---

26. Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, por el que se reestructura y adscribe directamente el Servicio de Vigilancia Aduanera. Boletín Oficial del Estado, Núm. 48, de 25 de febrero de 1982, pp. 4961 a 4962. <https://www.boe.es/boe/dias/1982/02/25/pdfs/A04961-04962.pdf>

27. Real Decreto 873/2014, de 10 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Interior. Boletín Oficial del Estado, Núm. 249, de 14 de octubre de 2014, pp. 83375 a 83383. <https://www.boe.es/boe/dias/2014/10/14/pdfs/BOE-A-2014-10398.pdf>

#### 4.2 Evaluación del modelo policial español

Tras la revisión del modelo policial español, vamos a puntualizar los aspectos positivos, que se deberían mantener en su caso en el futuro modelo policial y, reseñar los aspectos negativos que deberían ser evaluados y adaptados con el fin de mejorar el modelo e intentar no cometer los errores pasados, adaptando la seguridad pública y los cuerpos que participan en ella a las nuevas modalidades delincuenciales.

Para ello se va a utilizar la herramienta de análisis técnico DAFO y CAME. Esta herramienta se compone de dos análisis. El primer análisis, DAFO, se compone de analizar las variables internas y externas en cuatro apartados del modelo policial español este análisis se compone de cuatro apartados que son: Debilidades, amenazas, Fortalezas y Oportunidades; el segundo análisis, CAME, permite actuar sobre la información obtenida en el primer análisis y modificar los aspectos que no funcionan dentro del modelo policial, este análisis se compone de cuatro apartados que son: Corregir las debilidades, afrontar las amenazas, mantener las fortalezas y explotar las oportunidades y convertirlas en fortalezas.

##### 4.2.1 DAFO

Tabla 2

<b>DAFO</b>	
<b>Debilidades</b>	<b>Amenazas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Multitud de cuerpos policiales</b></li> <li>• <b>Problemas de coordinación</b></li> <li>• <b>Problemas territoriales y competenciales entre cuerpos</b></li> <li>• <b>Formación heterogénea</b></li> <li>• <b>Medios técnicos y tecnológicos desfasados</b></li> <li>• <b>Conflicto en el uso de la fuerza</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Politización del modelo policial</b></li> <li>• <b>Falta de colaboración ciudadana</b></li> </ul>
<b>Fortalezas</b>	<b>Oportunidades</b>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Principios básicos de actuación</b></li> <li>• <b>Naturaleza civil y militar de los cuerpos policiales</b></li> <li>• <b>Juntas de seguridad</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fuerzas y cuerpos de seguridad del estado bien valorados por la ciudadanía</b></li> </ul>
---	---

Fuente: Elaboración propia

#### 4.2.1.1 Debilidades

**Multitud de cuerpos policiales:** La existencia de multitud de cuerpos policiales coexistiendo en una misma demarcación territorial generan conflictos competenciales o qué cuerpo se hace cargo de las investigaciones de un hecho delictivo. Por ello es necesario una disminución de cuerpos policiales y precisar el ámbito competencial de cada cuerpo.

**Problemas de coordinación:** La coordinación entre cuerpos policiales, aunque la LOFCS contempla mecanismos de coordinación, no es suficiente como ha quedado demostrado ante los numerosos conflictos competenciales que han ido surgiendo con el paso de los años. Por ello, es necesario un órgano independiente colegiado que tenga la capacidad de coordinar las actuaciones policiales, así como, un marco normativo claro que no genere dudas a la hora de actuar en el ejercicio de sus funciones los miembros de las fuerzas de seguridad.

**Problemas territoriales y competenciales entre cuerpos:** La existencia de diversos cuerpos policiales en un mismo ámbito territorial amplía la descoordinación policial al trabajar sin comunicación entre cuerpos, duplicación de recursos en avisos, entre otros.

**Formación heterogénea:** La formación es un pilar importante en la labor policial siendo impartida a los agentes de manera heterogénea al no existir un plan nacional de formación. Cada administración forma a sus agentes en virtud de los criterios de sus jefaturas o divisiones de formación que existen en cada organismo policial.

**Medios técnicos y tecnológicos desfasados:** La policía necesita una serie de medios adecuados a su función, sin embargo, dependiendo de cada cuerpo los medios difieren mucho tanto en calidad como en cantidad. Además, muchos de esos medios están anticuados o desfasados siendo necesario una modernización de estos para poder prestar un servicio adecuado. Al mismo tiempo, no existe una única base de datos policial donde

todas las policías puedan participar en el desarrollo de la aplicación y en el volcado de datos.

Conflicto en el uso de la fuerza: El uso de la fuerza es un pilar básico de la policía al poder realizarla de manera legal, siempre dentro de unos principios de actuación a la que dicha intervención se tiene que adecuar. Como hemos comentado anteriormente esto genera dudas en los agentes de policía, actuando en algunas ocasiones de manera desproporcionada o no interviniendo por miedo a las represalias penales o administrativas por una mala intervención.

#### 4.2.1.2 Amenazas

Politización del modelo policial: La politización del modelo policial viene reseñado en la LOFCS otorgando la autoridad al ministro del interior, a las autoridades de las CCAA o a los alcaldes de los ayuntamientos. Esto genera la designación en muchos casos de los mandos policiales a criterio del político que esté al mando en ese momento o tomando decisiones sin criterio estrictamente policial.

Falta de colaboración ciudadana: La colaboración ciudadana es un pilar básico, no obstante, la gente tiene dudas o miedo a la hora de comunicar hechos delictivos a la policía por diversos motivos.

#### 4.2.1.3 Fortalezas

Principios básicos de actuación: Los principios básicos de actuación son fundamentales en las FCS en los países democráticos. Limitando las actuaciones arbitrarias de la policía y obligando a los agentes a actuar de acorde a derecho sin discriminar a ningún ciudadano.

Naturaleza civil y militar de los cuerpos policiales: La existencia de cuerpos de naturaleza militar y civil presentan la diversidad de los cuerpos policiales españoles, pudiendo desarrollar los cuerpos militares otras funciones diferentes a las de policía, siempre dentro del marco constitucional.

Juntas de seguridad: Las juntas de seguridad, tanto a nivel CCAA como de la administración local, permiten que las diferentes administraciones que participan en la seguridad pública colaboren y compartan aspectos que generen conflicto entre distintos cuerpos o mejorar planes de actuación en zonas o hechos delincuenciales concretos, entre otras.

## 4.2.1.4 Oportunidades

Fuerzas y cuerpos de seguridad del estado bien valorados por la ciudadanía: Las Fuerzas y cuerpos de seguridad del estado se encuentran bien valoradas por la ciudadanía.

## 4.2.2 CAME

Tabla 3

<b>CAME</b>	
<b>Corregir las debilidades</b>	<b>Afrontar las amenazas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Disminución de cuerpos policiales</b></li> <li>• <b>Mejorar la coordinación entre cuerpos</b></li> <li>• <b>Mejorar la organización territorial y operativa de los cuerpos policiales</b></li> <li>• <b>Plan de formación único y de calidad</b></li> <li>• <b>Actualización de medios técnicos y tecnológicos</b></li> <li>• <b>Desarrollo de un marco del uso de la fuerza</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Despolitización del modelo policial</b></li> <li>• <b>Mejorar las relaciones con la ciudadanía utilizando el modelo de policía comunitaria</b></li> </ul>
<b>Mantener las fortalezas</b>	<b>Explotar las oportunidades y convertirlas en fortalezas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mantener los principios básicos de actuación dentro del marco constitucional</b></li> <li>• <b>Conservar los cuerpos policiales actuales, tanto de naturaleza civil como militar</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desarrollar políticas que permitan mantener la valoración positiva por parte de la ciudadanía</b></li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Fortalecer las juntas de seguridad y su desarrollo</b></li></ul>	
---	--

Fuente: Elaboración propia

#### 4.2.2.1 Corregir las debilidades

Disminución de cuerpos policiales: La disminución de los cuerpos policiales en un modelo mixto permitiría la disminución de conflictos entre cuerpos pudiendo mejorar la coordinación. Además, mejoraría la coordinación entre cuerpos y administraciones, al disminuir las administraciones que controlan o coordinan cuerpos de policía.

Mejorar la coordinación entre cuerpos: Para mejorar los niveles de prevención del delito es necesario una coordinación policial entre cuerpos policiales que esté regulado por una norma legal que estipule las competencias, los recursos a utilizar en los diferentes hechos delincuenciales, entre otros.

Mejorar la organización territorial y operativa de los cuerpos policiales: La organización territorial y operativa es un pilar fundamental para poder implementar un modelo idóneo, por ello es necesario tener en cuenta otros aspectos para poder desarrollar este punto, sin embargo, si la organización territorial y la organización operativa son complejas generan conflictos o problemas competenciales que dificultan la labor policial y la prestación del servicio a la ciudadanía.

Plan de formación único y de calidad: En el modelo policial español no existe un único plan de formación siendo impartido y desarrollado de manera unitaria en virtud de cada cuerpo policial o las CCAA con relación a sus leyes de coordinación. Esto lleva a una ausencia de formación y criterios única para un mismo trabajo, por ello, es necesario un plan estatal de formación policial que permita tener unos principios de actuación operativa únicos para todos.

Actualización de medios técnicos y tecnológicos: Los cuerpos policiales utilizan medios tecnológicos y técnicos para desarrollar su labor policial, por ello, es necesario dotar de medios de calidad para poder desarrollar su trabajo con garantías y renovar los medios anticuados que no aportan lo necesario para prevenir la delincuencia y detener a los autores. Igualmente, es necesario el desarrollo de una única base de datos nacional de consulta, donde todos los cuerpos policiales puedan participar en el volcado de

información proporcionando los datos necesarios para mejorar la prevención del delito y su investigación después de su comisión. Por último, la homogeneización de las uniformidades de los cuerpos de policía local, con el fin de dar una única imagen corporativa a la ciudadanía.

Desarrollo de un marco del uso de la fuerza: El uso de la fuerza es una de las facultades que posee el estado y lo realiza a través de las FCS. Es necesario una regulación clara de cómo se ha de utilizar la fuerza por parte de los agentes, primero para evitar vulneración de derechos a los ciudadanos y segundo para evitar lesionar a terceros de manera desproporcionada. Esta regulación debe realizarse de manera que no quede ningún supuesto fuera de regulación para evitar actos arbitrarios o a criterio de los agentes que pongan en riesgo a los administrados.

#### 4.2.2.2 Afrontar las amenazas

Despolitización del modelo policial: La despolitización del modelo policial surge de un exceso de personas elegidas por políticos sin utilizar los criterios de mérito y capacidad que deben ser el eje principal a la hora de promocionar a los mandos de los cuerpos policiales evitando que personas que no han aportado nada al trabajo policial, que sus capacidades policiales sean bajas y que el enchufismo decida quién debe ascender o no. Por ello, si queremos un modelo policial profesional y de calidad es necesario que se desvincule la labor policial de la política, ya que, muchas decisiones operativas se toman desde el punto de vista político, dejando a un lado los criterios operativos que permitan salvaguardar los derechos de los ciudadanos, mejorando la prevención delictiva y el esclarecimiento de los autores.

Mejorar las relaciones con la ciudadanía utilizando el modelo de policía comunitaria: Las relaciones con la ciudadanía son fundamentales para realizar un servicio público de calidad, aplicando un modelo basado en la policía de proximidad, donde la ciudadanía tiene la capacidad de participar en las políticas públicas. En la actualidad, el modelo, no contempla la interacción directa de la ciudadanía con la policía y con las políticas públicas de seguridad. Asimismo, no podemos permitir perder la colaboración ciudadana a la hora de poner en conocimiento cualquier infracción que requiera la intervención policial siendo necesario llevar a cabo políticas públicas que permitan mejorar las relaciones entre la comunidad policial y la ciudadanía.

#### 4.2.2.3 Mantener las fortalezas

Mantener los principios básicos de actuación dentro del marco constitucional: Los principios básicos de actuación son fundamentales dentro del marco constitucional teniendo que mantenerlos para que los agentes desarrollen sus funciones de acorde a ley sin vulnerar derechos constitucionales. Los principios de actuación que se encuentran en vigor han conseguido realizar la función para la que fueron creados, existiendo en España una policía democrática, la cual, defiende los valores y derechos constitucionales.

Conservar los cuerpos policiales actuales, tanto de naturaleza civil como militar: La capacidad que permite que existan dos cuerpos con naturaleza diferente, facilita la versatilidad del modelo policial, al permitir que un cuerpo policial de naturaleza militar pueda realizar funciones de mantenimiento de la paz, siempre dentro del marco constitucional.

Fortalecer las juntas de seguridad y su desarrollo: Las juntas de seguridad son un mecanismo que permite desarrollar planes de seguridad y mejorar la coordinación entre cuerpos policiales, siendo algo necesario dentro de las policías democráticas. Para fortalecer las juntas es necesario, dentro del modelo de policía comunitaria, que los ciudadanos puedan participar activamente, aportando información o criterios para mejorar los planes o actuaciones de seguridad que se han de llevar a cabo.

#### 4.2.2.4 Explotar las oportunidades y convertirlas en fortalezas

Desarrollar políticas que permitan mantener la valoración positiva por parte de la ciudadanía: La ciudadanía debe tener una opinión positiva de los cuerpos policiales que prestan servicio en su país o municipio, por ello se ha de realizar unas políticas que permitan mantener esos niveles de aprobación por parte de la ciudadanía o incluso mejorarlos. Parte de esta valoración positiva proviene de la solución de problemas por parte de policía, al ser en muchas ocasiones el último recurso de la administración que tiene la ciudadanía para poder solucionar cualquier problema que les surja en su día a día.

## **5 Propuesta de reforma del modelo policial español.**

### 5.1 Introducción

Este modelo busca mantener y mejorar los aspectos analizados anteriormente durante el presente trabajo, proponiendo una serie de conceptos que permitan la actualización del modelo y la mejora del servicio policial en España.

El modelo que se va a presentar tiene la obligación de preservar y regirse por la Constitución española, basándose principalmente en los artículos 104 CE, que dictamina que una ley orgánica ha de determinar las funciones, los principios básicos de actuación y los estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y el artículo 149.1. 29ª CE que establece la competencia exclusiva del estado en materia de seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica. Este artículo establece que para la creación de cuerpos de policía dependientes de las Comunidades Autónomas haya una ley orgánica que disponga su creación; esta ley es la LOFCS, que establece en su título III, que las Comunidades Autónomas puedan crear cuerpos de policía local propios.

Asimismo, el Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1989, de 16 de noviembre, la cual, se ha comentado anteriormente, el modelo policial actual se puede modificar y derogar a criterio del legislador, no siendo intangible. Por ende, la modificación del modelo policial no está supeditado a una modificación de la organización territorial del estado a partir de la reforma constitucional, sino a los criterios objetivos del legislador.

De esta forma, se van a reseñar unos modelos teóricos relacionados con la propuesta de mejora, que se adaptan a las necesidades del modelo policial español. Igualmente, se van a presentar los cuerpos policiales que componen el modelo, su ámbito competencial y sus principales competencias. Asimismo, se va a presentar el organismo que coordina los cuerpos policiales y las juntas de seguridad para coordinar todo el sistema policial. Por último, se va a exponer la policía judicial y sus aspectos principales.

## 5.2 Modelo policial a partir de un marco teórico.

El presente modelo policial se va a fundamentar teóricamente en varios modelos expuestos en el marco teórico, con el objetivo de conseguir un modelo que abarque todas las necesidades necesarias que la ciudadanía espera de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

La propuesta de modelo está basada en los siguientes modelos:

**Plano teórico:** El modelo de servicio público es el empleado en los países democráticos donde la prevención delictiva, los derechos fundamentales y la colaboración con la ciudadanía son las bases de este modelo. Este es el modelo utilizado en la actualidad en España.

**Plano territorial:** En esta propuesta se combinarían aspectos del modelo mixto y del modelo centralista; en él van a convivir los cuerpos de policía estatales con los cuerpos de policía local, sin embargo, todos los cuerpos van a depender de manera orgánica del Ministerio del Interior y de manera funcional de la administración donde presta servicio. Esto supondría la supresión de los cuerpos dependientes de las Comunidades Autónomas y la redistribución de los medios materiales y personales en los cuerpos de naturaleza civil, Policía Nacional y cuerpos de Policía Local. Es importante incidir que la existencia de estos cuerpos, como cualquier competencia en materia de seguridad, depende de la ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que es la que legitima su creación y no de los estatutos de autonomía de cada Comunidad Autónoma.

**Según su estatuto o naturaleza:** En esta propuesta se utilizaría un modelo mixto, existiendo cuerpos de naturaleza civil, Policía Nacional y cuerpos de policía local; y, un cuerpo de naturaleza militar, la Guardia Civil.

**Modelo policial:** El modelo de policía comunitaria es el modelo que cada vez más cuerpos policiales está implementado al hacer partícipe a la policía de los requerimientos y problemas de la ciudadanía. Además, los ciudadanos pueden participar en las políticas públicas de seguridad. Igualmente, este modelo busca la cooperación entre administraciones, no solo entre cuerpos policiales, facilitando la gestión de los recursos de seguridad. Otro aspecto importante es el tratamiento de conflictos y las demandas de los ciudadanos, participando en técnicas de resolución de conflictos y la solución de problemas. Por último, otro aspecto importante es la utilización de la información por parte de la policía, pudiendo analizar todos los datos obtenidos y poder realizar planes de

seguridad adaptados a las circunstancias delictivas en un momento temporal concreto o para planes de prevención delincriminal, entre otros.

Al mismo tiempo, se ha escogido aspectos importantes del modelo policial de Bélgica, al ser un modelo bastante actualizado, adaptándose a la naturaleza del estado español.

El modelo belga tiene una estructura policial integral compuesta por un cuerpo estatal y diversos cuerpos de policía local. Este modelo unificó y armonizó diferentes aspectos de la estructura policial, por ejemplo, el estatuto de personal, las retribuciones económicas de los policías, la unificación de las bases de datos policiales, entre otras. Igualmente, se otorgó a las policías locales competencias básicas de investigación de delitos y de patrullaje, pudiendo solicitar la colaboración a la Policía Federal cuando no pudiera desarrollar sus funciones con sus propios medios. De igual forma, la Policía Federal tiene funciones específicas como la investigación e instrucción de delitos complejos, entre otros. Para finalizar, con fin de controlar a los cuerpos policiales se creó la inspección general siendo un organismo independiente.

### 5.3 Disposiciones generales para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La función principal de los cuerpos policiales dentro de esta propuesta es la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos dentro del marco constitucional vigente. Teniendo la competencia exclusiva de la seguridad pública el Estado como hemos comentado anteriormente y supeditado todo lo relacionado a la seguridad a una ley orgánica, en este caso la ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Las Fuerzas y cuerpos de seguridad son dependientes del estado, creando un modelo de policía integral. Los cuerpos policiales que compondrían el modelo serían la Guardia Civil, la Policía Nacional y los cuerpos de policía local.

Los cuerpos de policiales se regirían, según dicta el artículo 104 CE, de unos principios básicos de actuación. Estos principios básicos serían los mismos que en el modelo anterior, exceptuando el uso de la fuerza que necesitaría una regulación muy concreta y específica.

El uso de la fuerza necesita una regulación donde se expongan todas las casuísticas que pueden sufrir los agentes en el ejercicio de sus funciones. Por ejemplo, si un individuo

ataca a un policía con un objeto contundente la norma que regula la fuerza tendría que indicar al agente que técnicas y medios utilizar para repeler la agresión. De esta manera evitaríamos actuaciones arbitrarias, desproporcionadas o imprudentes por parte de los policías al conocer el procedimiento adecuado para cada caso en el que haya que hacer un uso legítimo de la fuerza.

La formación policial debería ser impartida a partir de un modelo único de formación a nivel nacional, incidiendo en las cuestiones específicas cuando el puesto que ocupan los agentes así lo requiera. De esta manera se evitaría que existan multitud de modelos de formación con disparidad de contenido que en ocasiones generan dudas racionales tras una formación defectuosa.

La creación de un estatuto de personal único donde se desarrollarían las condiciones de promoción y ascenso de los funcionarios policiales a partir del mérito y capacidad, valorando la carrera profesional de los policías más que un proceso selectivo basado en exámenes. Igualmente equiparar entre los cuerpos de naturaleza civil los rangos y categorías, al igual que la armonización de las retribuciones.

La equiparación de la organización de los cuerpos mejoraría la administración y el tratamiento de la información de cada uno de los cuerpos, disminuyendo el número de policías que hacen tareas administrativas por personal civil, de esta manera aumentaría el número de policías que presten servicio de patrulla.

La dotación de medios técnicos y tecnológicos es fundamental para que los policías puedan desarrollar sus funciones de manera eficiente. Por ello, sería necesario una inversión de medios técnicos y tecnológicos para actualizar anualmente los medios de dotación. Igualmente, sería necesario la creación de una base de datos única donde los agentes puedan volcar y obtener información a nivel estatal. De esta forma se mejorarían los trabajos de prevención e investigación del crimen.

Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad mantendrían a todos los efectos y en el ejercicio de sus funciones el carácter legal de Agentes de la Autoridad.

Por último, el desarrollo del modelo de policía comunitaria con el objetivo de mejorar las relaciones con la ciudadanía buscando la resolución de los problemas y mejorando el tratamiento de conflictos a partir de recursos como la mediación entre ciudadanos o

utilizando la información obtenida para realizar planes de actuación para evitar hechos delictivos, mejorando la prevención delincriminal.

#### 5.4 Cuerpos policiales

La estructura organizativa de la propuesta de reforma se compondría de los siguientes cuerpos: Guardia Civil, Policía Nacional y los cuerpos de policía local.

La Guardia Civil y la Policía Nacional ejercerían sus funciones en todo el territorio nacional, mientras que los cuerpos de policía local desarrollarían sus funciones en el ámbito territorial de su municipio o en el término municipal de los municipios que estén mancomunados para el desarrollo de las funciones del cuerpo de la policía local.

##### 5.4.1 Guardia Civil

El cuerpo de la Guardia Civil mantendría su condición de instituto armado de naturaleza militar, dependiente del ministro del interior cuando estén desarrollando funciones policiales, mientras que en el ejercicio de funciones de mantenimiento de la paz o en tiempos de guerra dependería del ministerio de defensa.

La Guardia Civil realizaría sus funciones en todo el territorio nacional y en su mar territorial.

Las principales competencias de la Guardia Civil serían:

La realización de investigaciones relacionadas con el crimen organizado, corrupción, crímenes de especial relevancia y terrorismo.

La vigilancia y custodia de las fronteras y del mar territorial, así como el resguardo fiscal del Estado con el fin de evitar y vigilar el contrabando.

La competencia en materia de armas y explosivos.

La custodia de edificios de especial relevancia, así como, infraestructuras críticas para el Estado.

La vigilancia del tráfico y el transporte en vías públicas interurbanas.

El régimen disciplinario y la estructura jerárquica de la Guardia Civil se regirían por las normas específicas en relación con el ordenamiento militar.

#### 5.4.2 Policía Nacional

El cuerpo de la Policía Nacional mantendría su condición de instituto armado de naturaleza civil dependiendo del ministro del interior.

La Policía Nacional realizaría sus funciones en todo el territorio nacional y en los municipios o en zonas donde sea complejo crear cuerpos de Policía Local.

Las principales competencias de la Policía Nacional serían:

La realización de investigaciones específicas por delitos graves que no sean competencia de la Guardia Civil.

La investigación de delitos que salgan de la demarcación de los delitos que se desarrollen fuera del ámbito de los cuerpos de policía local.

Apoyar a los cuerpos de Policía Local cuando por sus medios no pueda realizar sus funciones.

El mantenimiento del orden público en todo el territorio nacional.

La expedición del documento nacional de identidad, del pasaporte y de los documentos de los extranjeros en España, así como, el control de la entrada y salida del territorio nacional y las competencias en materia de extranjería.

#### 5.4.3 Cuerpos de Policía Local

Los cuerpos de policía local serían institutos armados de naturaleza civil, dependiente del ministro del interior en funciones organizativas y de la administración local en materia operativa, a través del jefe de policía local.

Los cuerpos de policía local ejercerían sus funciones en el ámbito territorial de su municipio o en el término municipal de los municipios que estén mancomunados.

Las principales competencias de los cuerpos de policía local serían:

La investigación y confección de atestados por delitos en su ámbito competencial, cuando no sean competencia de otro cuerpo policial.

La prevención de la seguridad ciudadana y la vigilancia del tráfico en el casco urbano.

La recepción y tramitación de todas denuncias penales y su remisión al órgano o cuerpo competente.

La realización de tareas de policía administrativa en su término municipal.

La colaboración con otros cuerpos policiales cuando sean requeridos para ello.

### 5.5 Organismo de gestión e inspección del modelo policial.

El organismo de gestión e inspección de los cuerpos policiales sería un organismo independiente fuera de cualquier vinculación política. Este organismo vigilaría la buena praxis de los agentes y de los cuerpos policiales.

Además, este organismo adoptará planes de coordinación entre cuerpos, realizando los criterios de dotación de los cuerpos policiales, vigilando y coordinando los procesos de ascenso de los diferentes cuerpos policiales, entre otros.

Este organismo sería el mecanismo de gestión de los cuerpos policiales en España, dependiente del Ministerio del Interior, dirigido por un mando policial designado a partir de su experiencia profesional y bajo los criterios de mérito y capacidad.

### 5.6 Coordinación entre cuerpos.

La junta de seguridad del estado estaría compuesta por mandos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, así como, de miembros de otros organismos como el Centro Nacional de Inteligencia, Instituciones Penitenciarias y el Servicio de Vigilancia Aduanera, presidida por el Ministro del Interior.

El objetivo del organismo sería analizar las nuevas modalidades delictivas y las modalidades que tienen mayor incidencia en la sociedad para la realización de planes de prevención delincriminal y operativos de colaboración entre cuerpos.

Las juntas locales de seguridad serían organismos que tienen como objetivo el establecimiento de procedimientos de actuación ante la delincuencia local o ante

problemas que sufre la ciudadanía del municipio. Esta junta estaría compuesta por los políticos locales, vecinos del municipio y los mandos de la policía local del municipio.

### 5.7 Policía Judicial

La policía judicial dependería de los jueces y del Ministerio Fiscal, siendo ejercida por unidades específicas de todos los cuerpos policiales, sin olvidar el carácter colaborador de todos los componentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Las diversas unidades de policía judicial investigarían los delitos dentro de su ámbito competencial.

Los miembros de la policía judicial que tengan tareas encomendadas por parte del Ministerio Fiscal o de los jueces no podrían ser retirados o apartados de la investigación hasta su finalización, excepto por mandato del Juez o Fiscal competente.

Figura 1



Fuente: Elaboración propia.

## 6 Conclusiones

Primera. Tras un análisis detallado de todo lo expuesto anteriormente, podemos observar que el modelo español actual necesita una modificación para adaptarlo a las necesidades actuales de prevención e investigación del delito.

El modelo policial actual, como se ha comentado anteriormente tiene como objetivo preservar la estructura de poder después de una dictadura, ese objetivo ya no tiene cabida después de más de 30 años de democracia, siendo necesario una modificación con el fin de que la policía realice sus funciones desde un punto de vista neutral y con independencia política con el objetivo de servir a la ciudadanía y de solucionar y atender sus problemas con un talante más próximo.

Segunda. Para llevar a cabo la revisión del modelo policial español ha sido necesario analizar los modelos policiales expuestos en el marco teórico y escoger un modelo que se adapte a esas necesidades; en este caso se ha elegido el modelo de policía comunitaria que cada vez más está siendo implementado en los cuerpos policiales para conseguir mejorar las relaciones entre ciudadanos y la policía.

De igual forma, se ha escogido el modelo policial de Bélgica al ser un modelo actualizado donde se han unificado numerosos aspectos con el fin de realizar una policía integral con dos niveles, uno federal y otro local. Este modelo, con algunas excepciones, se puede implementar en España, pero para ello es necesario una reforma del modelo actual.

Tercera. En relación con el uso de herramientas de análisis, DAFO y CAME, su utilización nos ha permitido realizar un análisis acorde a las necesidades del trabajo para poder desarrollar de manera eficiente la propuesta de modelo policial.

Igualmente, el análisis ha despejado los aspectos positivos y negativos del modelo anterior, pudiendo evaluar todos los aspectos con el objetivo de poder realizar una propuesta de mejora, manteniendo los aspectos que funcionan y modificando los que no funcionan.

Cuarta. El modelo policial español, no es un modelo cerrado, sino que es un modelo que puede sufrir cambios en virtud de las necesidades del momento o al criterio del legislador, según dictaminó el Tribunal Constitucional. Por ello, se pueden suprimir o añadir cuerpos policiales de las Comunidades Autónomas siempre y cuando haya una ley orgánica que

lo permita. Igualmente, no es necesaria la reforma constitucional para modificar el modelo policial, ya que, todo queda a criterio del legislador a la hora de aprobar una ley orgánica que regule y establezca las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el estado español.

Quinta. La propuesta realizada del modelo policial español busca la centralización del modelo con el objetivo de actualizar el modelo, disminuyendo el número de cuerpos policiales, mejorando la coordinación entre cuerpos y evitar conflictos con relación al salario o a la formación, entre otros.

También, se busca la despolitización del modelo policial mejorando la promoción de los mandos, evitando a personas que no reúnan los criterios necesarios asciendan dentro de la estructura de mando de los cuerpos policiales. Igualmente, desvincular la política de las decisiones operativas de la policía mejorando la prevención y la investigación de hechos delictivos, entre otros.

Sexta. En relación con los objetivos planteados en el presente trabajo se puede afirmar que se han cumplido todos los objetivos presentados.

En primer lugar, durante la realización de este trabajo se han identificado diversos aspectos que se pueden mejorar en el modelo policial español a partir del uso de herramientas de análisis, con el fin de obtener los aspectos del modelo que se han de mejorar para posteriormente hacer una propuesta de modelo.

En segundo lugar, se han expuesto cuatro modelos policiales de países europeos (Francia, Reino Unido, Alemania y Bélgica) que han facilitado información para obtener aspectos importantes que se pueden aplicar para mejorar el modelo español, es más, se ha cogido el modelo belga como ejemplo para desarrollar la propuesta de modelo policial.

En tercer y último lugar, se ha presentado una propuesta de modificación del modelo policial español, incluyendo todos los aspectos, que a criterio del que suscribe, son necesarios para mejorarlo y actualizarlo, siempre manteniendo los principios democráticos.

Séptima. A continuación, se van a despejar las tres hipótesis relativas presentadas en el trabajo, siendo estas:

El modelo policial español se encuentra desfasado como recurso de la administración para solventar los problemas delincuenciales actuales. Tras un análisis de la hipótesis,

debemos aceptar la hipótesis planteada; el modelo español se encuentra desactualizado al tener un objetivo, preservar la estructura de poder, que ya no tiene cabida en el momento actual que vivimos en España.

La existencia de diversos cuerpos policiales genera descoordinación policial. Tras el análisis de la afirmación presentada debemos aceptar la hipótesis; el motivo es que muchos cuerpos policiales en un país como España, con una organización territorial descentralizada, conlleva que convivan bastantes cuerpos policiales produciéndose conflictos de competencias, entre otros.

La politización de la cúpula policial conlleva una mejora en la calidad del servicio al ciudadano. Tras el análisis de la hipótesis debemos rechazarla; la politización del modelo conlleva el efecto contrario al actuar los cuerpos policiales de manera arbitraria y politizada ante las decisiones tomadas por el gobernante. También, la politización de los cuerpos policiales conlleva que la estructura de mando esté relacionada con la política, al producirse, en muchos casos, ascensos careciendo de mérito y capacidad.

Octava. Para concluir, reseñar que los cuerpos policiales españoles, a pesar de los medios que tienen para prestar un servicio a la ciudadanía que en muchos casos son deficientes o escasos, realizan un trabajo impecable haciendo de España un país seguro donde, hoy en día, los derechos y las libertades de los españoles siguen vigentes y protegidos por cada uno de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

## **7 Bibliografía**

- Bertaccini, D. (2009). La politica di polizia. Bologna University Press.
- Barcelona Llop, J. (2006). El Modelo Policial Español y sus posibles reformas. Revista Fundación Alternativa nº103
- Campos Doménech, A. (2015). La policía local como policía integral básica en el sistema policial español. (Tesis doctoral). Universidad de Valencia, Valencia.
- Collado, J (2009). Teoría y práctica de la investigación criminal. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 22-24

- Dieu, F. (2002). Las experiencias francesas de policía de proximidad. RCSP 10/2002, 13-23.
- Goldstein, H. (1990). Problem-Oriented Policing. McGraw Hill.
- Guillen Lasierra, F. (2015) La Policía y la seguridad. Universitat Oberta de Catalunya.
- Guillen Lasierra, F. (2015) Ejes básicos de la función policial. Universitat Oberta de Catalunya.
- Guillen Lasierra, F. (2015) Modelos y sistemas de policía. Universitat Oberta de Catalunya.
- Jar Couselo, G. (1995). Modelo Policial Español y Policías Autonómicas. Ediciones Plaza.
- Jar Couselo, G. (2000). Modelos Comparados de Policía. Ministerio del Interior. Editorial Dykinson S.L
- Medina, J. (2011). Políticas y estrategias de Prevención del delito y Seguridad ciudadana. Editorial B de F.
- Monjardet, D. (2010). Lo que hace la Policía. Sociología de la fuerza pública. Prometeo libros.
- Pyl, G. (2000). La reforma de los cuerpos de policía en Bélgica. RCSP 6-7/2000, 131-172.
- Ramírez, A. (2005). Estrategias sociales de Policía. Dykinson.
- Reiner, R. (2000). The Politics of the Police. Oxford University Press.
- Rodriguez Herrera, M. (2020). El enfoque centrado en la comunidad. M. II T 4. Crimina
- Ruano de la Fuente, J.M. (2014) La política local de seguridad en las grandes ciudades. El caso de la transformación de la Policía Municipal de Madrid. Cuadernos de gobierno y administración pública 139. Vol. 1 N°2, 139-147
- Silverman, E. (2002) El programa CompStat y la policía de distrito en Nueva York. RCSP 10/2002, 41-46.
- Wilson, J. Q. (1968). *Varieties of Police Behaviour*. Cambridge, Mass.: Harvard Universtiy Press.