



FACULTAD DE CIENCIAS  
SOCIALES Y JURÍDICAS  
CAMPUS ELCHE

Trabajo Fin de Grado

# **Modelos policiales y la Policía Local en el modelo policial español**

Autor: Diego Martínez de Mariana

Tutor: Santiago Herrero Blanco

Titulación: Grado en Seguridad Pública y Privada

Universidad Miguel Hernández

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche

Grado en Seguridad Pública y Privada

*Curso Académico 2021-2022*

## INDICE

RESUMEN.....	4
ABSTRACT .....	6
ABREVIATURAS .....	9
1 INTRODUCCIÓN.....	10
2 OBJETO DE ESTUDIO .....	11
2.1 OBJETIVOS E HIPÓTESIS .....	12
2.2 METODOLOGIA .....	13
3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	15
3.1 MODELO POLICIAL EN EL FRANQUISMO.....	15
3.2 MODELO POLICIAL TRAS LA C.E 1978 .....	17
3.3 LA NECESARIA RESERVA A LEY ORGÁNICA. (Ley orgánica 2/86 FFCCS).....	18
4 MARCO TEORICO .....	19
4.1 CONCEPTO POLICIA.....	19
4.2 MODELO POLICIAL. (Concepto y clasificación) .....	20
5 CUERPOS POLICIALES EN EL MODELO POLICIAL ESPAÑOL (una realidad heterogénea).....	28
5.1 ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL.....	28
5.2 CUERPOS DEPENDIENTES DE LA ADMINISTRACION ESTATAL.....	29
5.2.1 LA GUARDIA CIVIL (y su carácter militar).....	30
5.2.2 LA POLICIA NACIONAL .....	32
5.3 LA DICOTOMÍA AUTONÓMICA.....	33
5.4 LA POLICIA LOCAL.....	36
5.4.1 ¿Los grandes olvidados?.....	38
5.4.2 LEYES DE COORDINACION (un galimatías legislativo).....	39
6 EL CONTEXTO EUROPEO.....	40
6.1 MODELOS POLICIALES EN LA UNION EUROPEA.....	40
6.2 COMPARATIVA FUNCIONARIOS POLICIALES EUROZONA y CORRELACION CON INDICE DE CRIMINALIDAD DE DETERMINADOS DELITOS.....	44
6.3 COMPARATIVA NÚMERO DE FUNCIONARIOS POLICIALES E ÍNDICE DE CRIMINALIDAD DE DETERMINADOS DELITOS DE ESPAÑA, REINO UNIDO, ALEMANIA Y FRANCIA.....	48
6.4 COOPERACIÓN POLICIAL EN EL ÁMBITO EUROPEO.....	49
7 JUSTIFICACIÓN (deficiencias en el modelo y propuesta de cambio).....	50

7.1	PROPUESTA DE CAMBIO.....	64
8	CONCLUSIONES.....	69
9	LISTA DE REFERENCIAS.....	73
10	LEGISLACION.....	77
11	ANEXO.....	79



## RESUMEN

Es objeto del presente trabajo analizar el modelo Policial Español instaurado tras la transición, y que someramente se ha mantenido hasta la actualidad, así como, en base a lo anterior, elaborar una serie de propuestas de mejora con el objetivo de adaptarlo a las diferentes necesidades del S.XXI.

Como desarrollaremos con posterioridad a lo largo del documento, como consecuencia del surgimiento de nuevos núcleos poblacionales, la aparición de nuevas formas delincuenciales, a juicio del alumno, se hace más que necesario el acometimiento en profundidad de una reforma en el modelo policial español que se adapte a las nuevas realidades y necesidades sociales.

En primer lugar, realizaremos un repaso por los antecedentes históricos del modelo policial español, iniciando el mismo con el modelo policial operante durante el Franquismo haciendo referencia a la Brigada Político-Social, con un corte claramente represivo y con una dependencia única y exclusiva del gobierno.

A continuación, ahondaremos en el modelo policial instaurado tras la aprobación Constitución, operante en la actualidad, siendo éste el resultado palpable de las aplicación de las nuevas normas que se pusieron de manifiesto a partir de la transición del Franquismo al nuevo régimen político surgido como fruto de las inquietudes sociales, y cuyo modelo policial se asienta indubitablemente en unos pilares básicos y férreos; a saber, la sustitución del concepto de orden público por el de seguridad ciudadana y la práctica disociación entre las fuerzas armadas y los diferentes cuerpos policiales, conllevando la conveniente desmilitarización de estos últimos.

Haremos especial hincapié en la más que necesaria reserva de ley orgánica para aquellas materias que legislen la configuración de estos nuevos cuerpos policiales, como instituciones garantes de derechos y libertades de los ciudadanos.

En cuanto al modelo policial, lo podemos definir grosso modo como el conjunto de aquellos elementos definitorios que imprimen el carácter oportuno a las diferentes organizaciones policiales que operan en un determinado territorio, y en cuya concepción ahondaremos más profundamente en el marco teórico; definiremos también conceptos como el de Policía, realizando una breve revisión a los modelos policiales más comunes a través de la visión de diferentes autores de referencia.

Seguidamente nos ocuparemos del grueso del estudio, analizando los diferentes cuerpos que conforman el modelo policial español y atendiendo a la división territorial surgida tras la CE 1978. Para ello realizaremos un breve recorrido por sus antecedentes históricos y las diferentes funciones que desempeñan.

De ese conjunto destacan por su singularidad las policías autonómicas e incidiremos especialmente en las desigualdades existentes entre los diferentes territorios y cuyo parámetro esclarecedor de esas mismas diferencias ha sido la vía de acceso a cada una de sus autonomías.

Otro aspecto a remarcar es la referencia a los cuerpos de Policía local, sobre los que analizaremos sus orígenes y evolución, así como la percepción, posiblemente equivocada en ocasiones, de cuerpo subordinado a los de ámbito nacional; y para todo ello repasaremos la diferente normativa habida al respecto, prestando especial atención a las diferentes leyes de coordinación existentes y el enredo normativo que suponen los diferentes cuerpos legislativos de dicha materia.

Una vez analizados ese conjunto de cuerpos policiales operantes en el estado español, y centrándonos propiamente en un contexto europeo, abordaremos el análisis comparado a través de una breve reseña a los modelos policiales de Francia, Reino Unido y Alemania, resultando ser éstos, modelos de referencia. Para ello desglosaremos tanto sus diferentes órganos y particularidades como la legislación destinada a fomentar la cooperación y el intercambio de información de los diferentes estados miembros de la UE.

Profundizando en el objeto primario del presente estudio, y de forma más concreta, en lo concerniente a la propuesta de cambio en el modelo policial,

observaremos los diferentes intentos de reforma, para, finalmente, referir nuestra propuesta sobre cómo debe ser el modelo policial español del S.XXI, con el fin de acompañarlo a las nuevas necesidades, con lo que, analizando las deficiencias del modelo actual y basándonos en los resultados obtenidos a través de la encuesta realizada a diferentes miembros de cuerpos policiales españoles con un cuestionario preestablecido de preguntas cerradas, permitirá plasmar la visión del alumno a este respecto.

A modo de esbozo final, es pretensión del autor adecuar el contenido conclusivo del presente trabajo final de grado a la línea argumental seguida por diferentes autores de referencia, sin obviar, eso sí, la visión de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, encuestados en el apartado anterior, que de forma manifiesta y palmaria pueden arrojar un tanto de luz a la realidad policial española.

**PALABRAS CLAVE:** Seguridad ciudadana, Modelo Policial, Policía Local, Guardia Civil

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the Spanish Police model established after the transition, and which has briefly been maintained until today, as well as, based on the above, to develop a series of improvement proposals with the aim of adapting it to the different needs. of the XXI century.

As we will develop later throughout the document, as a result of the emergence of new population centers, the appearance of new forms of crime, in the student's opinion, it is more than necessary to undertake an in-depth reform in the Spanish police model that is adapt to the new realities and social needs.

In the first place, we will review the historical background of the Spanish police model, beginning with the police model operating during the Franco regime,

referring to the Political-Social Brigade, with a clearly repressive cut and with a sole and exclusive dependence on the government.

Next, we will delve into the police model established after the approval of the Constitution, operating today, this being the palpable result of the application of the new rules that were revealed from the transition from Francoism to the new political regime that emerged as a result. of social concerns, and whose police model is undoubtedly based on basic and iron pillars; namely, the replacement of the concept of public order by that of citizen security and the practical dissociation between the armed forces and the different police forces, leading to the convenient demilitarization of the latter.

We will place special emphasis on the more than necessary reservation of organic law for those matters that legislate the configuration of these new police forces, as institutions that guarantee the rights and freedoms of citizens.

Regarding the police model, we can roughly define it as the set of those defining elements that imprint the opportune character to the different police organizations that operate in a certain territory, and in whose conception we will delve more deeply into the theoretical framework; We will also define concepts such as the Police, making a brief review of the most common police models through the vision of different reference authors.

Next, we will deal with the bulk of the study, analyzing the different bodies that make up the Spanish police model and taking into account the territorial division that emerged after the CE 1978. To do this, we will briefly review their historical background and the different functions they perform.

Of this group, the autonomous police forces stand out for their uniqueness and we will focus especially on the existing inequalities between the different territories and whose illuminating parameter of these same differences has been the access route to each of their autonomies.

Another aspect to highlight is the reference to the local police forces, on which we will analyze their origins and evolution, as well as the perception, possibly mistaken at times, of a body subordinate to those of a national scope; and for all

this we will review the different regulations in this regard, paying special attention to the different existing coordination laws and the regulatory entanglement that the different legislative bodies of said matter suppose.

Once this set of police forces operating in the Spanish state has been analyzed, and properly focusing on a European context, we will approach the comparative analysis through a brief review of the police models of France, the United Kingdom and Germany, turning out to be these, models of reference. For this we will break down both its different bodies and particularities as well as the legislation aimed at promoting cooperation and the exchange of information of the different member states of the EU.

Delving into the primary object of this study, and more specifically, regarding the proposal for change in the police model,

We will observe the different attempts at reform, to finally refer to our proposal on how the Spanish police model of the 21st century should be, in order to match it to the new needs, with which, analyzing the deficiencies of the current model and based on the results obtained through the survey carried out on different members of Spanish police forces with a pre-established questionnaire of closed questions, will allow the student's vision to be reflected in this regard.

As a final outline, it is the author's intention to adapt the conclusive content of this final degree project to the line of argument followed by different reference authors, without forgetting, however, the vision of the members of the Security Forces and Bodies, surveyed in the previous section, which clearly and blatantly can shed some light on the Spanish police reality.

**KEY WORDS:** Citizen Security, Police Model, Local Police, Civil Guard

## ABREVIATURAS

LO: Ley Orgánica.

CE: Constitución Española 1978

CC.AA : Comunidades Autónomas.

LOFCS: Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

GC: Guardia Civil.

FCS: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

FCSE: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

PN: Policía Nacional.

PL: Policía Local

LRBRL: ley 7/85 Reguladora de Bases de Régimen Local

LOPSC: ley orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana

UE: Unión Europea



## 1 INTRODUCCIÓN.

Desde el principio de los tiempos, las diferentes sociedades se han valido de personas u organizaciones encargadas de hacer cumplir las leyes y regular la convivencia de sus miembros para alcanzar el propósito de mantener el orden y civismo debidos.

No cabe duda, desde el propio punto de vista del alumno, y, posiblemente, de una gran parte de la sociedad, la más que necesaria existencia de la Policía, como institución depositaria de instrumentos como la coerción y la fuerza, no consentidas socialmente, y que coadyuvan a la consecución no solo de objetivos mayúsculos como lo son, primariamente, la persecución de delitos, comportamientos desviados y herramienta de control social formal, sino también, de forma subordinada, en lo que a desempeño, desarrollo y guía de las más básicas normas de convivencia de la sociedad se refiere.

Por lo tanto, la Policía, como organización, precisa de normas destinadas a la regulación de su funcionamiento, debiéndose establecer pautas normalizadas tanto en sus relaciones internas como externas. A esos efectos y a simple modo de ejemplo, podríamos pensar en el trato con los ciudadanos, la relación entre los miembros pertenecientes a la organización, la distribución de tareas, la dependencia orgánica de los miembros de la organización, las formas de persecución del delito, o la estructura jerárquica; y es a partir de todo ese conjunto de patrones desde los que se establece el concepto de modelo policial.

El presente trabajo se realiza con el objetivo de clarificar que entendemos por modelo policial en general y modelo policial español en particular, poniendo de manifiesto sus deficiencias, a la vez que se realizan una serie de propuestas de mejora y modernización de nuestro modelo, con el último fin de adaptarlo a las nuevas realidades de la sociedad y las exigencias en el ámbito europeo, no sin olvidarnos de la aparición de las nuevas realidades delincuenciales.

## 2 OBJETO DE ESTUDIO

Resulta obvio decir que cualquier modelo habido debe ser valorado desde una perspectiva dinámica, toda vez que tanto las funciones, como el ámbito de actuación de los diferentes cuerpos policiales, deben ir evolucionando en consonancia con los diferentes avances sociales y las necesidades de cada momento y lugar.

Para el caso que nos ocupa, en España y la actualidad, contamos con un modelo policial cuyo origen data de hace aproximadamente cuatro décadas y que presenta, sin lugar a dudas, un muy marcado acento propiciado por la división territorial surgida a raíz de la CE de 1978.

La sociedad actual poco o nada tiene que ver con la sociedad de hace cuarenta años; la aparición de nuevas tecnologías, el aumento de la movilidad, la configuración de nuevos núcleos de población, la aparición de nuevas formas delincuenciales, así como las nuevas reivindicaciones e inquietudes sociales, han propiciado que los diferentes cuerpos policiales tengan que afrontar estos cambios como retos, con la dificultad añadida de contar con una legislación que pudiera resultar obsoleta, cuyos orígenes y razón de ser fechamos hace esos cuarenta años.

Por ello, tal y como queda expresado en líneas anteriores, el presente trabajo se incardina dentro de la imperante necesidad de un cambio de modelo policial, con el fin de que quede adaptado a las nuevas necesidades sociales, de manera tal que resulte dinámico, moderno y eficiente con el gasto público, y con una distribución competencial meridianamente clara, evitando una posible duplicidad de funciones.

Como bien es sabido, información y poder son conceptos íntimamente ligados y, en el ámbito policial esto no resulta una excepción, consecuentemente resulta de vital importancia el fomento de la comunicación y la coordinación de los diferentes cuerpos policiales surgidos en el modelo. Llegados a este punto queremos recalcar la necesidad de establecer esta intercomunicación policial como uno de los pilares esenciales sobre los que se debe sustentar cualquier propuesta.

Por otro lado, merece la pena centrarnos en el papel de la Policía local y su posible minusvaloración dentro del modelo nacional aun siendo poseedor de un amplio espectro competencial; cosa tradicionalmente sustentada en el hecho de pertenecer a la administración local, el último escalón jerárquico administrativo en lo que a organización territorial del se refiere, amén del marcado carácter colaborador que tanto legislador como sociedad han querido imprimir a estos cuerpos.

Resulta interesante pues, quizá con una gran importancia, la potenciación de estos cuerpos, pudiendo constituirse los mismos como un referente en lo que a modelo de policía comunitaria se refiere, siendo este uno de los aspectos más demandados por la sociedad actual, exigiéndose proximidad y cercanía y una pronta resolución a los problemas cotidianos de la ciudadanía.

## 2.1 OBJETIVOS E HIPÓTESIS

En lo que respecta a los objetivos principales que se pretenden conseguir con la realización del presente trabajo cabe destacar:

- Conocer los antecedentes históricos del modelo policial español, prestando especial atención a los diferentes cuerpos policiales que operan en España, sobre los que observaremos su legislación y funciones.
- Realizar un análisis comparado del modelo policial español con respecto a otros modelos policiales de referencia, reseñándose las similitudes y diferencias entre ellos.
- Analizar la particular situación de los cuerpos de Policía local en el modelo policial español.
- Detectar las posibles deficiencias del modelo policial español, atendiendo a una encuesta realizada a diferentes miembros de FCS. Como consecuencia de dicha detección se fundamenta el hecho del cambio de modelo policial.

En cuanto a la hipótesis sobre la que versa la realización del presente trabajo, esta es que el modelo policial español necesita un cambio.

## 2.2 METODOLOGIA

Nos hemos basado principalmente en un análisis bibliográfico y documental, valorando textos de autores expertos en la materia, así como realizando una búsqueda de palabras clave como “modelo policial”. También hemos analizado la diferente legislación reguladora de la materia, de entre las que destacan la LOFCS, las normas que regulan los diferentes cuerpos de Policía autonómicos, o las diferentes leyes de coordinación de los cuerpos de Policía local.

En añadidura, y en lo que respecta a las deficiencias observadas en el modelo policial, nos hemos apoyado de una encuesta de elaboración propia, realizada a través del aplicativo Google Forms, cuyo enlace<sup>1</sup> se ha distribuido a través de diversos grupos de trabajo policial, compuestos única y exclusivamente por personal policial. La pretensión es valorar la aportación de trabajadores de campo que pudieran favorecer el hecho de alcanzar algún tipo de conclusión objetivable.

Los principales motores de búsqueda de información han sido los plasmados en la tabla adjunta. En cuanto a los resultados obtenidos, se ha primado la elección de documentos elaborados por doctores en la materia y artículos académicos provenientes de diferentes universidades españolas.

<sup>1</sup>[https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdKaecQ0BQ0clrSQ1TsEWpB5HU5cTYE8TaL\\_UbVurdfBLR0AQ/viewform?usp=sf\\_link](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdKaecQ0BQ0clrSQ1TsEWpB5HU5cTYE8TaL_UbVurdfBLR0AQ/viewform?usp=sf_link)

Tabla I. Fuentes de información utilizadas para realizar el trabajo

Base de datos	url	Utilidad
Google Académico	<a href="https://scholar.google.es/">https://scholar.google.es/</a>	Base de datos de artículos de carácter científico y académico
ProQuest	<a href="https://www.proquest.com/">https://www.proquest.com/</a>	Base de datos de periódicos, revistas, informes, tesis doctorales o documentos, entre otros
Academia.edu	<a href="https://www.academia.edu/">https://www.academia.edu/</a>	Página web especializada en ciencias humanas y sociales en la que los usuarios comparten sus artículos con la comunidad
Dialnet	<a href="https://dialnet.unirioja.es/">https://dialnet.unirioja.es/</a>	Base de datos de revistas, tesis o publicaciones de congresos, entre otros, especializada en ciencias humanas y sociales
Google	<a href="https://google.com/">https://google.com/</a>	Buscador general de Internet para obtener noticias o datos estadísticos del tema en cuestión

### 3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

No se puede llevar a cabo un estudio pormenorizado del modelo policial español, sin antes realizar un breve esbozo de los antecedentes históricos del mismo. Así, podemos decir que la base del actual modelo surge tras la entrada en vigor de la CE de 1978, presentando como características definitorias, el ser descentralizado y plural. Hemos de remarcar, sin ambages, que supuso una ruptura con el modelo anterior, el operante durante el Franquismo, caracterizado, de entre otras muchas características, por ser un modelo centralizado.

A continuación, someramente, expondremos con carácter cronológico los hechos y características que consideramos más relevantes para ambos periodos.

#### 3.1 MODELO POLICIAL EN EL FRANQUISMO.

Podemos definir el Franquismo como un periodo de dictadura que da comienzo con el golpe de Estado del 18 de julio de 1936 prolongándose hasta el año 1977. Este régimen autárquico se moldeó a semejanza de otros sistemas fascistas. En el año 1959 se aprueba el “Plan de estabilización”, lo que supuso que, a lo largo de los años 60, la economía española experimentó su clímax, motivado principalmente por su apertura al crecimiento occidental, lo que propició, a su vez, una gran transformación social (Risques, 1982).

No obstante, con lo anterior, podemos referir que existió una falta de atención prestada por el régimen a las nuevas realidades, con lo que, aparecieron inquietudes sociales, y afloró un nuevo sentimiento democrático por parte de la sociedad en general, así como que profesionales de diferentes sectores exigieron un amplio catálogo de derechos y mejoras laborales. A todo esto, se había de sumar la incapacidad del régimen para gestionar esta nueva realidad. Esta miopía propició el surgimiento de divisiones internas en el seno del régimen,

lo que, impidió configurar un proyecto político viable extensible más allá de la muerte del dictador.

También resulta significativo reseñar el carácter represivo característico de esta época, siendo objetivo principal del régimen su permanencia en el poder. Además del ejército, se configuraron una serie de cuerpos policiales dotados de plenas facultades con el objetivo de hacer frente al disidente, valiéndose para ello, de todo tipo de torturas, humillaciones y cuantas actuaciones fueran necesarias para el mantenimiento en el poder, primando la eliminación de cualquier vestigio de oposición al régimen.

Y es en este contexto que se crearon, para tal fin, la Policía Armada y Gubernativa, la Brigada Político-Social integrada en el Cuerpo General de Policía, sirviéndose también de cuerpos existentes como la Guardia Civil. Este conjunto supuso la configuración de un auténtico modelo policial represivo, con marcado carácter militar, que quedó asociado con la indefectible vinculación al poder gubernativo, cuyo principal objetivo era el mantenimiento del orden político establecido.

La Policía armada, creada en el año 1939 y popularmente conocida como “los grises”, por el color de su uniforme, se encargó de la represión del movimiento “maqui” y los opositores al régimen junto con la vigilancia de las carreteras.

En lo que respecta a la Guardia Civil, en palabras de López Corral (2009), vivió dos periodos bien diferenciados; desde la intención de su disolución, achacándole la responsabilidad del fracaso del golpe militar en algunas de las ciudades más importantes, hasta considerarla imprescindible tras la guerra civil, por su lucha ferviente contra los maquis a las órdenes del general Franco. Resultó importante el año 1959 siendo un verdadero momento a considerar como punto de inflexión y modernización de la organización, año en el que se crea la agrupación de tráfico para responder al aumento del tráfico rodado en los diferentes núcleos poblacionales.

En cuanto al objetivo principal de los diferentes cuerpos policiales en el seno del régimen, mención especial cabe hacer a la Brigada Político-Social ideada como sección integrada en Cuerpo General de Policía, considerada por Vázquez Montalbán (2019), como “*la guardia pretoriana del franquismo*”, cuyo principal objetivo desde sus orígenes fue hacer frente a la oposición antifranquista.

En lo que respecta a las policías autonómicas, por ejemplo, en el caso de los Mossos d'Esquadra, en el año 1939 el General Franco dicta la disolución del cuerpo, restaurándose de nuevo en el año 1952 con el nombre de sección de Mossos d'Esquadra. (Portal web Generalitat de Catalunya, 2019).

En cuanto a los cuerpos policiales municipales, en sus diferentes denominaciones, ya sean guardia urbana, Policías locales o municipales, durante el franquismo, se dedicaban principalmente a la ordenación del tráfico en sus respectivos territorios.

### 3.2 MODELO POLICIAL TRAS LA C.E 1978

Una vez celebradas las primeras elecciones democráticas, el día 15 de junio de 1977, se inicia un proceso de modernización en lo que a materia policial se refiere. Así pues, debemos destacar los “pactos de la Moncloa” considerados como aquellos acuerdos elaborados, con el consenso de todos los grupos parlamentarios, y destinados a acometer la modernización del país, que representaron el punto de partida para la modernización de las fuerzas del orden público. Se configuraron dos grupos de cuerpos policiales con funciones bien diferenciadas, el Cuerpo Superior de Policía, de carácter civil, y la Policía Armada y Guardia Civil, de marcado carácter militar, ambas bajo el mando del Ministerio del Interior. En este periodo se introduce por primera vez, como principios inspiradores de ambos cuerpos, el reconocimiento de los derechos humanos y las libertades públicas de los ciudadanos.

Con la entrada en vigor de la CE, se pretende terminar de una vez, con el marcado carácter represivo derivado del franquismo y, como punta de lanza en lo que la intencionalidad del lenguaje puede expresar, se aborda la sustitución de la denominación de “fuerzas de orden público” por “fuerzas de seguridad pública”, acometiendo también una verdadera separación entre ejército y cuerpos policiales. Quedó reflejado en el texto constitucional en artículos diferentes (arts. 8 y 104 CE). (Barcelona Llop ,1996).

Continuando con las novedades que generó la entrada en vigor de la CE, y atendiendo a las explicaciones de Recasens(2000,citado por Berrocal2016),

cabe realizar un inciso en el uso abusivo que el régimen franquista hizo del término “orden público”, lo que provocó en el ideario colectivo la asociación de este concepto con un corte policial de carácter represivo, hecho que motivó su sustitución en el art.104.1 de la CE, el cual, al establecer las funciones de las FFCCS, sustituye este ya obsoleto concepto por el de "seguridad ciudadana", concepto más ligado al Estado Social y Democrático de Derecho surgido tras la entrada en vigor de la CE.

### 3.3 LA NECESARIA RESERVA A LEY ORGÁNICA. (Ley orgánica 2/86 FFCCS).

Como ya hemos comentado, el modelo policial surgido tras la CE pivota en torno a la ya mencionada LOFCS, cuyo preámbulo ya hace referencia al mandato encomendado por el art. 104 de la CE.

En relación con esta ley, debemos remarcar y hacer referencia al art.81 de la CE, el cual establece que deberán ser reguladas por este tipo de leyes las materias que afecten a derechos fundamentales y libertades públicas, encontrándose, por lo tanto, íntimamente relacionado con el precitado art.104.1, que define a rasgos generales como misión de las FFCCS “...*la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizando la seguridad ciudadana...*” estableciendo el mismo artículo en su apartado dos que “ *Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad*”.

Es por ello que, atendiendo a las funciones de los diferentes cuerpos policiales, y dado que el desarrollo de las mismas puede implicar la privación temporal del derecho a la libertad consagrado en el art.17 de la CE, o la restricción provisional de determinados derechos, se hace más que necesario que su norma reguladora se encuentre sujeta a reserva de ley orgánica.

## 4 MARCO TEORICO

En este capítulo procedemos a definir algunos conceptos básicos, como lo son el de policía o modelo policial. Ofreceremos una clasificación de los modelos policiales en función de características varias, según la establecida y propuesta por Monjardet (1996), Wilson, (1968), así como un breve repaso por los llamados “no modelos”, atendiendo al criterio de Guillén (2016), quien los considera metodologías de trabajo y no modelos, al no cumplir todas las características para ser considerado como tal.

### 4.1 CONCEPTO POLICIA

Etimológicamente la palabra Policía proviene Del latín. *politiā* 'organización política', 'gobierno', y este del griego. πολιτεία *politeía*. En cuanto a la RAE, está la define como:

1.” *Cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas”.*

2.” *Buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno.”*

4.” *Cortesía, buena crianza y urbanidad en el trato y costumbres.*

Por otra parte, desde una vertiente filosófica, Platón (citado por Nieto, 1976), define a la Policía desde un punto de vista legislativo, como “*La vida, el reglamento y la ley por excelencia, que mantiene la ciudad*”, mientras que para Sócrates (citado por Nieto, 1976) “*la Policía, no es otra cosa, que el alma de la ciudad, operando en ella los mismos efectos que el entendimiento en el hombre; siendo la que siendo la que piensa en todo, la que regula todas las cosas, la que hace o procura todos los bienes necesarios a los ciudadanos, y la que aleja de la sociedad todos los males y todas las calamidades que son de temer*”.

Avanzando en el tiempo nos encontramos con el concepto de Policía de Delamare (1729), quien la define como “*la ciencia de gobernar a los hombres,*

*teniendo como objetivo principal, contribuir a su prosperidad, así como el arte de llenarle de felicidades, en cuanto es posible, y deben serlo según el interés de la sociedad*". Esta definición, engloba un concepto mucho más amplio, y alude a los principales retos a los que debe hacer frente la Policía en general, enarbolando la vocación de servicio público que debe imperar en el desarrollo de cualquier actuación policial.

Pero, ahondando en nuestra intención de precisar más, como estudio sistemático y metódico, como institución y/o estructura, resulta interesante la visión de Policía de Monjardet (1996) que como organización viene definida en base a tres conceptos básicos:

*-Es un instrumento del poder que le da órdenes.*

*-Un servicio público que puede ser solicitado por los ciudadanos.*

*-Una profesión que desarrolla sus propios intereses y visión del mundo.*

## 4.2 MODELO POLICIAL. (Concepto y clasificación)

A la hora de definir el modelo policial, propiamente dicho, nos encontramos que, puede a su vez, englobar diferentes conceptos. Así, si nos centramos en la vertiente organizativa de los diferentes cuerpos policiales, podemos entender el concepto de modelo como la forma en que se ordena y coordina el cuerpo policial existente en un territorio, incluyendo no sólo los objetivos y resultados que persigue, sino también la forma en que se organiza, sus mandos y el trato con los ciudadanos, los requisitos para acceder al cuerpo o la formación académica e institucional de sus miembros. Podemos profundizar también en la parte más próxima a la distribución territorial y competencial de los diferentes cuerpos policiales operantes en un determinado territorio.

Vemos pues, que no existe una única aproximación al concepto de modelo policial, sino que se pueden llevar a cabo diferentes clasificaciones atendiendo a las características definitorias del mismo, ora atendiendo a la visión referida por diferentes autores, para observando otros criterios, como el territorial o el carácter de sus miembros.

Según Guillén (2016), en su obra “Modelos de Policía. Hacia un modelo de seguridad Plural”, “*los modelos de Policía se definen en función de dos ejes fundamentales: como son los factores que legitiman a la policía y la misión de la policía, que justifica su existencia*”. Guillén realiza una diferenciación de los diferentes modelos policiales en torno a 5 características, que definen al modelo siendo estas “*la ley, la delincuencia, la ciudadanía, los controles externos, así como la organización Policial*”.

En palabras del propio Guillén (2016, citado por Herrero, 2020) se debe entender el “*modelo como una visión global de la función policial, no como una estrategia concreta para afrontar determinadas realidades coyunturales*”. En este sentido, es importante diferenciar esta forma de conceptualizar con respecto a la habida en clasificaciones territoriales, para los que Guillén utiliza el concepto de sistema. Así pues, a continuación, exponemos los diferentes modelos policiales atendiendo a la clasificación de autores como Monjardet (1996), Wilson (1968). Atendiendo a criterios territoriales, Rico (1983), a la naturaleza de sus miembros Ballbé (1984) o los denominados “no modelos”, Guillen (2016).

#### a.- Clasificación por autores

##### a.1. Clasificación Monjardet

Monjardet (1996), clasifica los modelos policiales en tres posibles variantes, distinguiendo:

#### Modelo Gubernativo.

Presenta como característica principal la total dependencia del poder ejecutivo, y podríamos decir que la Policía sirve instrumentalmente al Gobierno del momento, sin olvidar, claro está, que inexcusablemente siempre, presta servicio a y para el resto de la población. Toma como referencia el modelo policial instaurado tras la Revolución Francesa, pero adaptado a las nuevas formas de estado. Cabe mencionar que separa las funciones propias del ejército de la de

los cuerpos policiales, iniciándose la segregación de cuerpos militarizados y cuerpos civiles, hecho tal que ya había sido introducido anteriormente.

### *Modelo Profesional.*

Destacamos que la esencia de éste resulta ser la profesionalidad de los miembros que conforman el cuerpo policial, tanto en preparación formal como en informal, de hecho, establece que los miembros de los cuerpos policiales han de ser titulados universitarios. Figura como principal percusor o referente del modelo el que fue jefe de la Policía de Berkeley (California), August Vollmer, quien compartió postulados con la Policía metropolitana de Londres. Este modelo ya optaba por aprovechar los avances de la ciencia, con el fin de mejorar la actividad policial, exigiendo a los miembros del cuerpo el máximo decoro y ética en sus actuaciones, como garantes de la seguridad pública, dotándoles a su vez de un nivel salarial adecuado al desempeño de la función policial.

### *Modelo Comunitario.*

La característica principal de este modelo es el destacado servicio público policial. No existe una referencia clara al origen del modelo, pudiendo ser en la Europa continental, la Policía metropolitana de Londres, creada por Sir Robert Peel, y en el contexto anglosajón americano la reforma que sufrieron las organizaciones policiales en la segunda mitad del siglo XX a tenor de los problemas surgidos por la aplicación del modelo profesional.

Este modelo sufrió un gran impulso a partir de la década de los años 70 del pasado siglo, debido a la gran brecha creada en la relación entre los policías y los ciudadanos, como consecuencia de la aplicación del modelo profesional. Monjardet (1996, citado por Herrero,2020).

De este modelo destaca la cercanía policía-ciudadano, y a mayor abundamiento y a los solos ejemplos de poner forma a la idea, en la actualidad y en nuestro estado, podría decirse que es buen ejemplo de lo que pretendemos decir que como Policía comunitaria se ha de señalar a las Policías locales, ya que estos

cuerpos, se caracterizan por su proximidad a la ciudadanía, ya sea por su estructura o por funciones en relación con la resolución de los problemas cotidianos de la ciudadanía.

En otro orden de cosas, no debemos olvidar la mención a la noción de Policía proactiva o de proximidad, modelo que ha alcanzado gran importancia en la actualidad y al que aludiremos más adelante, presentando gran similitud con el modelo de policía comunitario, y teniendo como característica definitoria, el aumento de la calidad de vida de los ciudadanos y la comunidad vecinal. (Varela,2008).

Citando a Chinchilla(1999), el modelo comunitario, presenta como principales objetivos, entre otros, el mejorar la sensación de inseguridad de la población, incorporando a los ciudadanos en la producción de la seguridad; o el mejorar el control social sobre la actuación policial e incrementar el nivel de satisfacción de seguridad de la comunidad, en lo que respecta a la actuación policial, centrándose en una solución de problemas más preventivo que reactivo, desde un espacio más cercano al ciudadano, y estableciendo mecanismos destinados a favorecer la implicación ciudadana, potenciando la presencia policial en las calles, con un contacto directo policía-ciudadano.

### *a.2. Clasificación Wilson*

Wilson (1968), basándose en el objetivo al que se dirige la acción policial, realiza una clasificación en función de 3 características, de modo que presenta los siguientes modelos:

#### *El modelo legalista*

Esencialmente su principal rasgo definitorio viene a ser, tanto la aplicación estricta de la ley, como su marcado carácter sancionador. Entre sus características también cabe destacar la escasa relación entre el policía y el ciudadano. En este modelo policial, no existe la discrecionalidad en los miembros del cuerpo, debiendo aplicar la ley de manera inflexible.

*El modelo de vigilancia y control*

Se puede decir que es un modelo propio y referente de estados autoritarios, caracterizado por una alta presencia policial en las calles. En él se imprime una gran presión hacia los ciudadanos, con el fin de evitar y reprimir conductas delictivas, y figura como objetivo principal el mantenimiento del orden público, a cualquier precio, aun suponiendo vulneraciones de derechos de los ciudadanos, lo que, sin lugar a dudas, propicia la aparición de un concepto negativo de la policía por parte del ciudadano.

*El modelo de seguridad o servicio público*

Modelo policial representado por una relación fluida del binomio policía-ciudadano, incluso llegando este último a participar activamente en diferentes coloquios policiales. Esta proximidad permite mejorar la valoración de los ciudadanos respecto a la organización policial, así como la misma relación entre la policía y los ciudadanos. Se pone énfasis sobre la protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales por parte de la ciudadanía.

*b.- Por su territorialidad*

Atendiendo a criterios territoriales podemos citar a Rico (1983) quien hace la siguiente clasificación:

*El modelo centralizado*

Podemos decir que se establece como característica principal la dependencia única y exclusiva del gobierno central del país por parte de todos los cuerpos

policiales, no existiendo cuerpos con dependencia jerárquica diferente. La Policía desempeña sus funciones en todo el país.

### *El modelo descentralizado*

Dividido a su vez en dos submodelos:

*Modelo federal:* Cada administración territorial tiene un cuerpo policial propio con competencias en ese ámbito territorial.

*Modelo local o municipal.* En este caso, las funciones de la Policía son realizadas por parte de diferentes cuerpos de policía, cada uno en su

propio territorio, y éstas con dependencia de las autoridades locales o municipales de cada zona.

### *El modelo mixto*

Por último, contemplamos un modelo mixto, cuyas funciones de policía son llevadas a cabo de manera compartida entre el gobierno central y el resto de administraciones públicas, resultando de gran importancia los diferentes órganos encargados de la coordinación entre los distintos cuerpos policiales, evitando la aparición de duplicidades.



*c. Atendiendo a la naturaleza de sus miembros*

En relación al carácter de sus miembros, Ballbé (1984) realiza la siguiente clasificación.

*El modelo civil*

Definido por el carácter civil de los miembros de los cuerpos policiales.

*El modelo militar*

Su razón de ser radica en el carácter militar de los miembros de los cuerpos policiales, encuadrados éstos en las fuerzas armadas del país, y se rigen sus miembros de acuerdo con la normativa militar.

*El modelo de naturaleza mixta*

Se combinan cuerpos de naturaleza civil con los de naturaleza militar. Es el modelo policial más extendido en el continente europeo, y, en este caso, los cuerpos con naturaleza militar suelen asumir un carácter civil cuando actúan desempeñando funciones propias de un cuerpo policial, mientras que, cuando actúan ejerciendo funciones propias del régimen castrense suelen integrarse y formar parte del ejército.

*d. Los “no modelos”*

Procedemos a continuación a detallar los denominados “no modelos”, y, Guillen (2016) los define como metodologías de trabajo, ya que no cumplen todas las características necesarias como para ser considerados un modelo policial.

*Policía orientada a la solución de problemas.*

Conocida como POP, tiene como precursor a Goldstein, y surge como respuesta al modelo profesional, Medina (2011). Su principal rasgo definitorio es evitar la respuesta penal al delito, haciendo partícipes a otras instituciones, ciudadanos, o empresas privadas.

Presenta como metodología de trabajo el modelo SARA (Scanning, Analysis, Response, Assessment).

*Policía guiada por la inteligencia*

Distinguida por sus siglas en inglés, ILP, informamos sobre su gran característica diferenciadora, a saber, la aplicación de criterios de gestión para exprimir al máximo los recursos policiales. También hace uso de una metodología similar a SARA.

*Broken Windows o Tolerancia cero.*

Se basa en la teoría de las ventanas rotas de Kelling y Wilson (1982), la cual establece, a grandes rasgos, que el incremento de la inseguridad en un determinado lugar, favorece, a su vez, el aumento de delincuencia en la zona, al ser evitada por el resto de ciudadanos. Resulta necesaria una lucha ferviente contra todo tipo de delincuencia en este territorio.

*Policía de aseguramiento y Policía de Barrio*

Tiene como principal referente la teoría de los desórdenes señales (Innes,2004), cuya principal premisa es que la seguridad subjetiva no se ve condicionada por el conjunto de la realidad delictiva, sino por algunos hechos concretos, que son los denominados órdenes señales. Es por ello que su objetivo principal se fundamenta en incidir sobre aquellos hechos que más alarma e inseguridad generan en la ciudadanía, mejorando así la seguridad subjetiva de la población.

## 5 CUERPOS POLICIALES EN EL MODELO POLICIALESPAÑOL (una realidad heterogénea).

Con anterioridad a concretar el análisis a efectuar sobre los diferentes cuerpos policiales que forman el conglomerado policial español, resulta oportuno hacer referencia a la organización territorial del estado surgida tras la entrada en vigor de la CE.

### 5.1 ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL.

La organización territorial establecida en 1978 influyó sobremanera en el paso de un modelo centralizado a otro, configurado descentralizada y pluralmente. Esta nueva organización supuso una evidente transferencia de competencias desde la Administración Central del Estado hacia las diferentes administraciones territoriales. A modo de ejemplo, podemos citar el art.1 de la LOFCS el cual establece que la *“Seguridad Pública es competencia exclusiva del Estado”*, sin embargo, nuestra carta Magna en su artículo 149.1.29 contempla *“la creación de Policías de las Comunidades autónomas, en los términos establecidos en sus respectivos estatutos”*, tema que será abordado con más profundidad posteriormente, haciendo visible la desigualdad existente entre los diferentes cuerpos autonómicos en función de la vía de acceso a la autonomía.

Para finalizar, y en el nivel administrativo más próximo al ciudadano, debemos hacer mención a la administración local, contemplando la ley 7/85 Reguladora de Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL) la posibilidad de crear sus propios cuerpos policiales.

## 5.2 CUERPOS DEPENDIENTES DE LA ADMINISTRACIONESTATAL.

Las fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado se encuentran reguladas en el título II art.9 de la LOFCS, que desarrollan sus funciones en todo el ámbito nacional y se encuentran integradas por La Policía Nacional y la Guardia Civil.

En cuanto las funciones y competencias comunes que tienen, tanto la Guardia Civil como la Policía Nacional, se encuentran reguladas en la LOFCS, y concretamente el art.11 de dicha ley, establece:

- *“Asegurar que se cumplen las leyes y que las órdenes recibidas por parte de las autoridades se acaban ejecutando, dentro de las competencias establecidas en cada caso.*
- *Mantener en buen estado y en custodia los diferentes bienes que cuentan con un cierto peligro por cualquier causa, así como ayudar y proteger a las personas que se encuentran en la misma situación.*
- *Salvaguardar las instalaciones de carácter público que tengan esta necesidad.*
- *Guardar la seguridad de personalidades de carácter público.*
- *Lograr un mantenimiento de la seguridad ciudadana y el orden, así como restablecerlo cuando sea necesario.*
- *Evitar que se cometan actos delictivos.*
- *Investigar cuando se comete un acto delictivo para poner a la persona que ha cometido este acto en manos del juez pertinente.*

- *Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.*
- *Trabajar en colaboración con protección civil y otros servicios del mismo tipo cuando tenga lugar algún tipo de catástrofe natural o calamidad pública.”*

Como norma general la distribución de las anteriores funciones se realizará de la siguiente manera:

- El Cuerpo Nacional de Policía se encarga de llevar a cabo lo descrito anteriormente en las capitales de las provincias y en los diferentes municipios y otros núcleos poblacionales que establezca el Gobierno.
- La Guardia Civil se encarga de actuar en el territorio nacional en el que no actúa el Cuerpo Nacional de Policía, así como en su mar territorial.

### 5.2.1 LA GUARDIA CIVIL (y su carácter militar).

La creación de la Guardia Civil (en adelante GC) data del 28 de marzo de 1844, figurando bajo la dependencia del Ministerio de Gobernación. El II Duque de Ahumada, persona encargada de la dirección del cuerpo en aquella época, se marcó como objetivo principal, la existencia de una institución que se caracterizase por su eficiencia y que presentase como objetivo principal la protección de personas y propiedades.

El 13 de mayo de 1844 se publicó el decreto de creación de la GC, haciendo depender a la institución, esta vez, de dos Ministerios, en función del ámbito de la institución que se deba regular. Así, dependía del Ministerio de Guerra, en cuanto a su organización, personal o material, y del Ministerio de Gobernación, en lo relativo a su servicio particular y de movimiento. (Portal Web de la Guardia Civil, 2016).

De las líneas anteriores se puede extraer la consideración establecida en el art.9 de la LOFCS como "instituto *armado de naturaleza militar*" de la GC, cuestión que trataremos en las propuestas para la mejora del modelo policial español.

Consideramos pertinente hacer un inciso y recalcar el carácter militar de la Guardia Civil, lo cual, en palabras de Barcelona Llop (1996) ha supuesto consecuencias jurídicas nada desdeñables, resultando cuanto menos curioso, que entre sus funciones se encuentre la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, y sus miembros, encargados de garantizar este ejercicio, sujetos a un régimen militar, pudieran presentar cercenado el derecho de sindicación, o el hecho de que se les puedan ser impuestas sanciones administrativas de privación de libertad, cosa que no concuerda con las premisas exigidas a un estado social y democrático de derecho como el nuestro. Pudiera ser que el carácter militar de la Guardia Civil no aporta eficacia a la organización. Todo sea dicho, que, si esta condición no llevara aparejada el disponer de peores condiciones socio laborales que el resto de FFCCS de carácter civil este carácter militar, no supondría un problema para los miembros de la organización.

(AUGC – SUP, 2018).

El art 12.1b de la LOFCS establece como competencias exclusivas ejercidas por la Guardia civil las siguientes:

- *“Aquellas que provienen de la legislación vigente relacionada con las armas y explosivos.*
- *Todas aquellas acciones que buscan que no se produzca el contrabando.*
- *Vigilar el tránsito y el tráfico, así como el transporte en las vías interurbanas de carácter público.*
- *Custodiar las diferentes vías de comunicación de carácter costero, fronterizo, terrestre y cualquier otro tipo de instalación que así lo requiera.*
- *Asegurar que se cumplen las diferentes disposiciones relacionadas con la conservación de los espacios naturales y el medio ambiente, así como la riqueza medioambiental o los recursos hidráulicos y en general de cualquier otro aspecto relacionado con la naturaleza.*
- *El transporte interurbano de personas detenidas y presas.*
- *Cualquier otra acción que sea atribuida por parte de la legislación vigente.”*

## 5.2.2 LA POLICIA NACIONAL

Podemos fechar la creación de la Policía Nacional en el año 1824, cuando el Rey Fernando VII dictó la Real Cédula, de 13 de enero de 1824, por la que se creaba la Policía General del Reino (Portal web de la Policía Nacional, 2018). Tal y como se indicaba en aquel documento, este cuerpo se constituía con el principal objetivo de otorgar seguridad a los núcleos poblacionales que por aquel entonces se comenzaban a configurar. También se encargaban de realizar otras tareas, como el control de establecimientos, la realización de diferentes labores con carácter social o la expedición de pasaportes y visados, entre otras.

La centralización del Cuerpo de Policía Nacional surgió con la llegada de la Restauración, destacando especialmente el periodo comprendido entre los años 1905 y 1912, en los que esta institución sufrió una gran reforma, que dio origen a la policía moderna (Portal web de la Policía Nacional, 2018).

En la actualidad, la Policía Nacional es un Instituto armado de naturaleza civil con una estructura jerarquizada. La ley que determina la estructura de la Policía Nacional es la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional. Aunque la LOFCS hace referencia a este cuerpo con la denominación de Cuerpo Nacional de Policía, la aprobación de la ley orgánica 9/2015 también supuso el cambio de denominación de Cuerpo Nacional de Policía a la denominación de Policía Nacional que se mantiene en la actualidad. En cuanto a las diferentes escalas y categorías del cuerpo, estas se encuentran reguladas en el art.17 de la precitada ley.

En cuanto a la distribución material de competencias el art .12. 1a . establece como funciones exclusivas de la Policía Nacional:

- *“Controlar las entradas y las salidas que se producen en el país.*
- *Tratar todos aquellos aspectos relacionados con las personas extranjeras, inmigraciones o emigraciones, así como los refugios, las expulsiones, etc.*
- *Expedición de DNI y pasaportes*
- *Vigilar que se cumplen toda la normativa relacionada con el juego.*
- *Investigar los delitos relacionados con la droga.*

- *Proporcionar apoyo a los cuerpos policiales extranjeros, tal y como se indica en los diferentes acuerdos internacionales todo ello bajo la supervisión del Ministerio del Interior.*
- *Controlar y supervisar los diferentes servicios de seguridad privada, así como de investigación y de vigilancia.*
- *Cualquier otro aspecto que esté atribuido por parte de la legislación vigente.”*

### 5.3 LA DICOTOMÍA AUTONÓMICA.

Debemos referirnos nuevamente al art 149.1.29 de nuestra CE, encargado de reconocer a las Comunidades Autónomas la potestad de crear cuerpos de Policía propios. Este reconocimiento pone de manifiesto uno de los rasgos más característicos de nuestro modelo policial, como es la descentralización. No obstante, como observaremos a continuación, existe una gran desigualdad entre los diferentes territorios autonómicos tanto en el ámbito competencial como en cuanto configuración y dependencia de los miembros de los diferentes cuerpos autonómicos, en función de la vía de acceso a la autonomía, así como en lo establecido en sus respectivos estatutos.

Para comenzar haremos referencia a los Estatutos de Autonomía que sí que contemplaron la creación de cuerpos de Policía propios, a través de diversas fórmulas. En este orden de cosas, por una parte, encontramos el caso de las autonomías vasca y catalana, cuyos estatutos se interesaron por regulación de la seguridad pública, motivo por el cual nos extenderemos en ello. Sendos territorios no respetaron la reserva a ley orgánica establecida en la Constitución, aludiendo a su legitimidad histórica. También hemos de hacer mención al caso de la Policía Foral Navarra, cuyo nacimiento data de fecha anterior a la LOFCS (Barcelona Llop, 1996).

Entrando en materia, la Policía Autónoma Vasca (Ertzaintza) surge de la unificación de los históricos Cuerpos de Miñones y Miqueletes, y debemos reseñar sobre ella lo ya recogido en la LOFCS, esto es, la no aplicación del articulado destinado a las Policías de las comunidades autónomas a este Cuerpo, desviando la regulación de esta materia al artículo 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, el cual se encarga de determinar la competencia policial en su respectivo ámbito territorial.

En cuanto a la Policía Autónoma Catalana (Mossos d'Esquadra), sus orígenes se remontan al año 1719, con la creación de las primeras "*Esquadres de Paisans Armats*" (Portal Web Mossos d'Esquadra, 2019). Sus funciones se encuentran recogidas en la ley 10/94 de 11 de julio de la Policía de la Generalidad Mossos d'Esquadra, cuyo objetivo principal es "*Perfeccionar el proceso de creación, la estructuración y la regulación funcional y estatutaria de la Policía de la Generalidad, que conserva la denominación histórica de Cuerpo de «Mossos d'Esquadra». Siendo también objetivo, la ordenación de la seguridad pública, de acuerdo con el ámbito competencial de la Generalidad*".

Desde su creación, ambas administraciones, vasca y catalana, han ido ampliando su ámbito competencial, pudiendo inferirse que han supuesto, en la práctica, una sustitución competencial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en sus respectivos territorios, con una participación prácticamente residual de estos cuerpos nacionales en el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

En lo que respecta a la Policía Foral de Navarra sus funciones vienen reguladas en la ley Foral 8/2007 de 23 de marzo, destacando de entre ellas, sus competencias en materia de tráfico, siendo creada en origen como Policía de carreteras, gozando de un desarrollo notablemente inferior al de las Policías catalana y vasca.

Del último cuerpo al que nos referiremos en este sentido es el Cuerpo General de la Policía Canaria, gozando en comparación a las anteriores, de un menor espectro competencial, destacando entre sus funciones, la vigilancia y protección de personas, órganos y edificios, establecimientos y dependencias de

la comunidad autónoma tal y como establece la Ley General de la Policía Canaria, aprobada por el parlamento de Canarias el 28 de mayo de 2008.

En un segundo escalón, encontramos otra serie de territorios, como son Comunidad Valenciana, Andalucía, Galicia y Aragón, que aunque sí que han contemplado en sus respectivos estatutos la creación de cuerpos policiales propios, éstos no pueden equipararse al caso de Navarra, País vasco o Cataluña, ni tan siquiera al del territorio canario; utilizando para el desempeño de sus competencias a unidades adscritas de la Policía Nacional, unidades éstas que se encuentran muy encorsetadas, presentando un ámbito competencial muy reducido.

Por último, encontramos aquellos territorios que no han contemplado en sus respectivos estatutos la creación de Policías propias, como es el caso de Comunidad de Madrid, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla La Mancha, Extremadura, Región de Murcia y La Rioja, poseyendo únicamente competencias en materia de coordinación de sus respectivos cuerpos de Policía Local, así como vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones.

Sobre las funciones que realizan las policías autonómicas, éstas se determinan en el art.38 de la ya citada LOFCS, sin perjuicio de las que puedan reconocer sus respectivos estatutos, pudiendo destacar:

1. Funciones propias:
  - *“Garantizar el cumplimiento de las normas y órdenes específicas dictadas por las Comunidades Autónomas.*
  - *Proteger personas, organismos, así como edificios, instalaciones de la Comunidad Autónoma.*
  - *Examinar las actividades sujetas a las normas o disciplinas de las Comunidades Autónomas y condenar cualquier actividad ilegal.*
  - *La utilización de medios coactivos a su alcance con el objetivo de hacer cumplir las leyes o normas de la propia Comunidad*
  
2. Como colaboradores de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

- *Velar por el cumplimiento de las leyes, así como demás normas estatales*
- *Participar funciones de policía judicial.*
- *La vigilancia de los espacios públicos, así como salvaguardar las manifestaciones perseverando el orden en las mismas.”*

#### 5.4 LA POLICIA LOCAL.

Podemos vislumbrar e inferir la importancia que pueden representar los cuerpos de Policía Local, pues están presentes en el conjunto del territorio nacional, existiendo una legislación coincidente y básica para ellos, la LOFCS.

Si queremos recorrer su historia, debemos iniciarnos por las décadas de los años 40 y 50 del siglo XIX, cuando aparecieron, en las principales ciudades de nuestro país, cuerpos de guardia municipal, siendo sus antecesores los vigilantes y serenos.

Se mantuvo la denominación de guardia municipal hasta 1952, año en el que se publicó el reglamento de funcionarios de la administración local por el cual se estableció el término de policía municipal, otorgándoles en 1960 la condición de agentes de la autoridad.

En la actualidad, los cuerpos de Policía local son cuerpos de seguridad dependientes de las Corporaciones locales que participan en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, rigiéndose por la LRBRL, la LOFCS, las leyes de las comunidades autónomas, los reglamentos específicos de cada cuerpo y las normas de las administraciones locales.

Con el paso de los años, estos cuerpos policiales han ido adquiriendo notoria importancia en diferentes municipios, en consonancia con el aumento poblacional de los respectivos núcleos poblacionales.

Desafortunadamente, no se puede aludir a la Policía Local como un cuerpo homogéneo, ya que no se constituye como un cuerpo único, sino que su dependencia funcional y orgánica a nivel municipal, provocará que cada Ayuntamiento establecerá, dentro de los márgenes que le atribuyen las leyes, una realidad diferente en función de características y necesidades del municipio.

En resumen, a pesar de que los cuerpos de policía local han ido creándose de

manera independiente, todos ellos presentan una característica común y es, que han nacido motivados por la necesidad de las diferentes poblaciones, de la necesidad de existencia de un cuerpo policial propio capaz de ejercer funciones de policía en el ámbito territorial del respectivo término municipal y con el principal objetivo de satisfacer las diferentes necesidades problemáticas de la población autóctona.

En cuanto a su definición y funciones, el art.52 de la LOFCS recoge el carácter civil de los cuerpos de Policía Local, haciendo mención también a la jerarquización del cuerpo. Por lo que respecta a su estructura, los diferentes cuerpos de policía local están divididos en varias escalas y categorías, pudiendo diferir en función de la comunidad autónoma en la que se encuentren. No obstante, con carácter general, existen un total de tres escalas: la escala técnica, la escala ejecutiva y la escala básica.

Las funciones de los cuerpos de Policía Local se encuentran reguladas en el art.53 de la LOFCS, siendo:

- *“La protección de las Autoridades Locales, así como vigilancia de los edificios municipales.*
- *El ordenamiento y la dirección de la circulación del tráfico en la zona urbana tal y como se indica en las normas de circulación.*
- *La Instrucción de atestados por accidente de circulación dentro del casco urbano.*
- *Participar en las funciones de Policía Judicial.*
- *Proporcionar ayuda cuando se produzca algún tipo de catástrofe natural o de calamidad pública trabajando de manera conjunta con otros organismos de protección civil.*
- *La elaboración de diligencias a prevención y cuantas acciones sean necesarias para que no se cometan actos delictivos según lo establecido en las respectivas Juntas de Seguridad.*
- *Llevar a cabo la vigilancia de los espacios públicos y mantener el orden público cuando se producen concentraciones humanas, como pueden ser manifestaciones.*
- *La cooperación en la resolución de los conflictos privados a requerimiento.”*

#### 5.4.1 ¿Los grandes olvidados?

A lo largo de la historia, estos cuerpos policiales han sido, en gran medida, olvidados, tanto por los legisladores como por el poder político.

Ya en la elaboración de la LOFCS, se puso de manifiesto la descentralización de la seguridad en favor de las Policías autonómicas y en detrimento de las Policías locales, no obstante, lo cual, éstas, junto a las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, supusieron un pilar fundamental en el mantenimiento de la seguridad ciudadana en aquellos territorios que no contemplaron la creación de un cuerpo policial autonómico.

En este sentido, aludiendo a la complementariedad de los cuerpos local para con los nacionales o autonómicos, se puede señalar el carácter colaborador que el legislador quiso imprimir a los cuerpos de Policía Local, ya en la elaboración del texto normativo.

De sus funciones destacan y merecen especial atención, la instrucción de atestados por accidente en el casco urbano, así como la elaboración de diligencias de prevención y cuantas actuaciones sean necesarias para prevenir la comisión de actos delictivos, cuyo desempeño requiere ser comunicado a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Citando a Berrocal, Díaz (2016) resulta importante destacar, que, aunque la LOFCS sitúa a las Policías locales al mismo nivel que el resto de cuerpos Policiales, únicamente le dedica 4 artículos, del 51 al 54, lo que únicamente permite definir las sucintamente, permitiendo su desarrollo legislativo y reglamentario a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales, mediante la elaboración de las adecuadas leyes de coordinación de Policías Locales y reglamentos de policía. Todo ello, facilita una posible politización de estos cuerpos; politización que puede alcanzar su máxima expresión en la dependencia última de la autoridad municipal, quien en palabras de Berrocal Díaz (2016) es el máximo responsable de recursos humanos en la respectiva administración municipal, que en ocasiones es desconocedor en lo que a materia policial se refiere.

#### 5.4.2 LEYES DE COORDINACION (un galimatías legislativo).

En palabras de Berrocal, Díaz (2016) entendemos por coordinación” el *medio para que se lleve a cabo la interrelación y cooperación entre las diferentes policías*”. El artículo 148.1. 22ª de la CE, establece que “*las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de coordinación y demás facultades en relación con sus policiales locales*”.

Este mandato quedó materializado en la aprobación posterior de la LOFCS, la que, en su artículo 39 establece obligatoriamente la responsabilidad de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo la coordinación de la actuación del conjunto de los cuerpos de policía local en todo su ámbito territorial a través del ejercicio de varias funciones, estando detalladas éstas en dicha ley.

Atendiendo al ordenamiento legislativo de la Policía local, éstos, como miembros de las FCS dependientes de las corporaciones locales, se encuentran sujetos a una doble legislación, rigiéndose entre otras normas por:

La CE de 1978, los diferentes Estatutos de Autonomía, la ley 7/85 RBRL, RD 781/86 de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, la L.O 7/2007 del Estatuto Básico del empleado público, la LOFCS, la LOPSC, así como las diferentes leyes de coordinación de Policías Locales en el ámbito territorial de la comunidad autónoma respectiva.

A tenor de lo establecido en LOFCS, y más concretamente a raíz de su art.39, resulta importante destacar que existen 17 leyes de coordinación diferentes, tantas como comunidades autónomas, puesto que la LOFCS únicamente establece la obligatoriedad de creación de dichas leyes, pero no establece criterios comunes para su elaboración, lo que puede implicar la existencia real de diferencias significativas en el ámbito competencial y de funcionamiento de los diferentes cuerpos policiales.

Después de hacer un breve repaso por los diferentes cuerpos policiales que conforman el modelo Policial español y repasar el marco teórico plasmado en el presente trabajo, podemos afirmar que el modelo policial operante en el estado español como en la mayoría de los casos no es un modelo puro, presentando

características del modelo Gubernativo, pero descentralizado, aludiendo al reparto de la seguridad pública entre las diferentes administraciones territoriales que conforman el estado español, así mismo, en cuanto a la naturaleza de sus miembros, y aludiendo al único cuerpo que tiene carácter militar, la Guardia Civil nos encontramos con un modelo de naturaleza mixta.

En lo que respecta a los cuerpos de Policía Local y como hemos referenciado anteriormente, enfatizando en su cercanía al ciudadano y en la resolución de los problemas cotidianos de la población, podríamos clasificarlos en torno al modelo comunitario y el modelo de seguridad o servicio público.

## 6 EL CONTEXTO EUROPEO.

Nos referimos a los modelos policiales establecidos en Francia, Reino Unido y Alemania, comparándolos, cuantitativa y cualitativamente, con el modelo policial español, para lo que atenderemos a criterios tales como el número de funcionarios policiales o los índices de criminalidad. Finalmente destacaremos diferentes iniciativas fomentadas en el seno de la Unión Europea con el fin de conseguir la armonización y coordinación de los diferentes cuerpos policiales de sus países miembros.

### 6.1 MODELOS POLICIALES EN LA UNION EUROPEA.

#### Modelo Francés.

Si existiese una palabra definitoria del modelo policial francés, ésta sería centralización.

El modelo policial francés se encuentra formado por dos cuerpos que prestan servicio en todo el territorio nacional, la Gendarmería Nacional y la Policía Nacional, pudiendo resultar homólogos en España a las Fuerzas y Cuerpos de

Seguridad del Estado. Éstos, coexisten además con un cuerpo de ámbito local, la Policía Municipal, equiparable a nuestras Policías Locales.

La Gendarmería Nacional es un cuerpo de naturaleza militar, con una doble dependencia, por una parte, dependiente del Ministerio de Defensa en relación a misiones militares, y, por otra, del ministro del Interior y de los prefectos, para las misiones de policía. Significativamente podemos asimilarlo a la Guardia Civil en España, tanto por su carácter militar como por su doble dependencia.

La Policía Nacional de Francia, por el contrario, posee una naturaleza civil, dependiente del Ministerio del Interior, prestando servicio en ciudades de más de 10.000 habitantes y debiendo garantizar la seguridad de los ciudadanos en las zonas urbanas y periurbanas, suponiendo un 5% del territorio, pero la mayoría de la población.

La Policía Municipal francesa data del año 1884, siendo suprimidas en el año 1941 por el nacimiento de la Policía Nacional con la intención de consolidar el modelo centralista, pero, tras la aprobación de las leyes de descentralización en el año 1982, y ante la creciente inseguridad ciudadana, se potencia la misma, ampliando notablemente el número de efectivos. A este respecto, como ocurre en el caso español, no todos los municipios del país poseen cuerpos de Policía Municipal, y debemos señalar que solamente alrededor de un 9% posee cuerpo municipal. (Romero, 2018).

Francia, contrariamente a España, ha afrontado el problema que puede suponer la falta de coordinación de los diferentes cuerpos, y por tal motivo ha potenciado la creación de convenios, cuyo principal objetivo es canalizar la comunicación entre la Gendarmería Nacional y los Cuerpos de Policía Municipal. En lo que respecta a estos convenios la Ley 99-291 de 15 de abril de 1999, relativa a la policía municipal en su art L2212-6, establece que:

*“En cuanto un servicio de policía municipal cuente con al menos cinco plazas de policía municipal, se concertará un convenio de coordinación entre el alcalde del municipio y el representante del Estado en el departamento, previa consulta al fiscal de la República. Un decreto adoptado en Conseil d'Etat determina las cláusulas de un contrato tipo”. A falta de acuerdo, las misiones de policía*

*municipal sólo podrán realizarse entre las 6 a. m. y las 11 p. m., con excepción de las guardias estáticas de los edificios municipales y la vigilancia de ceremonias, fiestas y celebraciones organizadas por el municipio.*

*“También se puede celebrar un convenio de coordinación, a petición del alcalde, cuando un servicio de policía municipal tenga menos de cinco puestos de policía municipal.”*

Como podemos observar, las funciones de la Policía Municipal se encuentran muy estrechadas, únicamente pudiendo ejercer competencias en algunos casos entre la franja horaria comprendida entre las 6 y las 23 horas, realidad muy diferente a la española, donde en la mayoría de los casos, los miembros de estos cuerpos desempeñan sus funciones a lo largo de toda la jornada.

### Modelo Británico

Aunque el Reino Unido ya no forme parte de la UE, el modelo policial británico merece especial mención por ser considerada la Policía Metropolitana de Londres como uno de los referentes de la Policía moderna. Destacan de él su marcado carácter civil y descentralizado, siendo considerado en la Europa continental como el origen y referente de la Policía comunitaria (Monjardet, 1996).

La Policía Metropolitana de Londres, o Scotland Yard, se forma a partir del año 1829, sustentándose su creación fundamentalmente el gran aumento delincencial del momento. Sir Robert Peel, ministro del Interior, fue su fundador de dicho cuerpo, e imprimió carácter civil, presentando su máxima expresión en la no utilización desde sus orígenes de armas de fuego.

La aparición de nuevas formas delincuenciales ha forzado a los diferentes cuerpos policiales a adaptarse a esta nueva realidad, y el caso de la Policía Británica no ha sido una excepción, creando la Criminal Intelligence Unit, NCIS por sus siglas en inglés, cuyo objetivo es perseguir todo tipo de delincuencia organizada, terrorismo, delitos de drogas, delitos sexuales. Se exige para su

buen funcionamiento una buena relación de cooperación con la Interpol y Europol.

En el Reino Unido, dada su complejidad territorial y política, encontramos los siguientes cuerpos policiales:

- 43 fuerzas territoriales de Policía para Inglaterra y Gales, entre las que encontramos la Policía metropolitana de Londres.
- 3 fuerzas policiales especiales:
  1. Policía de transporte británica, destinada a cubrir la red ferroviaria en todo el Reino Unido.
  2. Policía Nuclear Civil, destinada a cubrir las instalaciones nucleares no militares y el material nuclear no militar cuando se transporta.
  3. Policía del Ministerio de Defensa destinada a cubrir la propiedad y el personal del Ministerio de Defensa, así como armas nucleares y materiales nucleares en el Reino Unido.

En lo que respecta a las fuerzas territoriales de Policía, cada cuerpo policial es responsable de garantizar la seguridad y el mantenimiento del orden público en su ámbito de competencia dependiendo de la Autoridad local correspondiente. En España, un cuerpo similar, en cuanto a cercanía al ciudadano y funciones, podría ser la Policía Local, ya que ambos se caracterizan por contar con un mayor arraigo local, lo cual supone una ventaja en lo que a relación policía-ciudadano se refiere, facilitando el flujo de información entre ambos y trasladando una imagen de confianza hacia la institución Policial, centrándose en los problemas cotidianos de la gente. Otros países europeos, como Holanda o Suiza, presentan un modelo descentralizado similar al del Reino Unido, pero con algunas modificaciones, como la existencia de algunos cuerpos con un carácter estatal o federal (Zurita Moreno, 2021).

Modelo Alemán

El modelo policial alemán también se puede definir como un modelo descentralizado. Este país cuenta con un modelo policial federal en el que coexisten un total de 16 cuerpos policiales federales, además de los cuerpos de la federación. En cuanto a los cuerpos federados, estos cuentan con una estructura y unas características homogéneas.

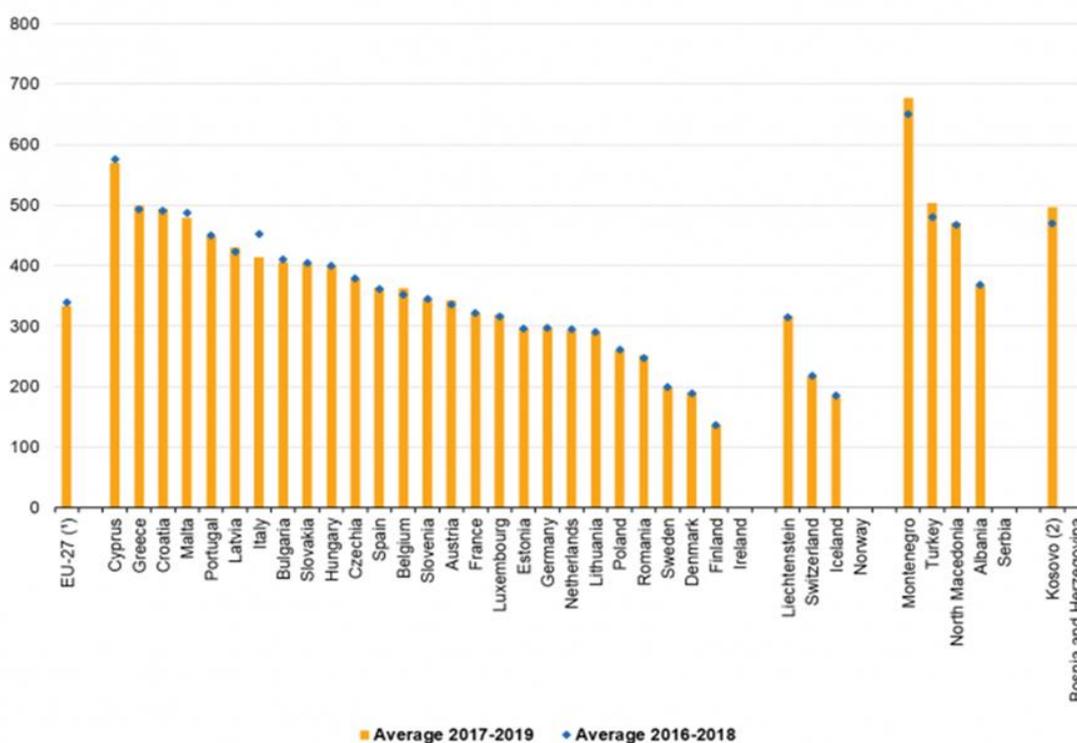
En lo que respecta a la federación, esta tiene competencias exclusivas en lo que respecta a aduanas y fronteras. (Fuentes i Gasó,2020).

6.2 COMPARATIVA FUNCIONARIOS POLICIALES EUROZONA y CORRELACION CON INDICE DE CRIMINALIDAD DE DETERMINADOS DELITOS

En el siguiente gráfico se representa el número de funcionarios policiales por cada 100.000 habitantes para cada uno de los 27 países miembros de la UE, recopilando datos de la fuente Eurostat para el intervalo 2017-2019.

Como podemos observar, España, con 361 funcionarios policiales se sitúa por encima de la media europea con 318 funcionarios policiales por cada 100.000

**Police officers, EU-27, average 2017-2019**  
(per hundred thousand inhabitants)



(\*) Figures for Ireland are missing for all three years  
 (2) This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.  
 Source: Eurostat (crim\_just\_job)

habitantes, pero cabe recalcar que el gráfico anterior únicamente hace referencia a funcionarios policiales pertenecientes a Guardia Civil y Policía Nacional.

Según datos del Boletín Estadístico de personal al servicio de las administraciones públicas, España, en enero del año 2022, disponía de un total de 68.438 Policías Nacionales y 75.900 Guardias Civiles contabilizando un total de 144.338 funcionarios pertenecientes a FCSE. A éstos, se les habría de sumar los 17889 Mossos d'Esquadra (según el Instituto de Estadística de Cataluña), los 8000 Ertzaintza, los 1000 miembros de la Policía Foral de Navarra y los 100 de la Policía General Canaria; y en añadidura, los aproximadamente 66.000 efectivos de Policía Local, lo que, eleva el número total de funcionarios policiales por cada 100.000 habitantes de una manera considerable, pasando España a ocupar el segundo lugar en el ranking, con más de 500 funcionarios policiales por cada 100.000 habitantes, únicamente superados por Chipre, con 611 funcionarios policiales.

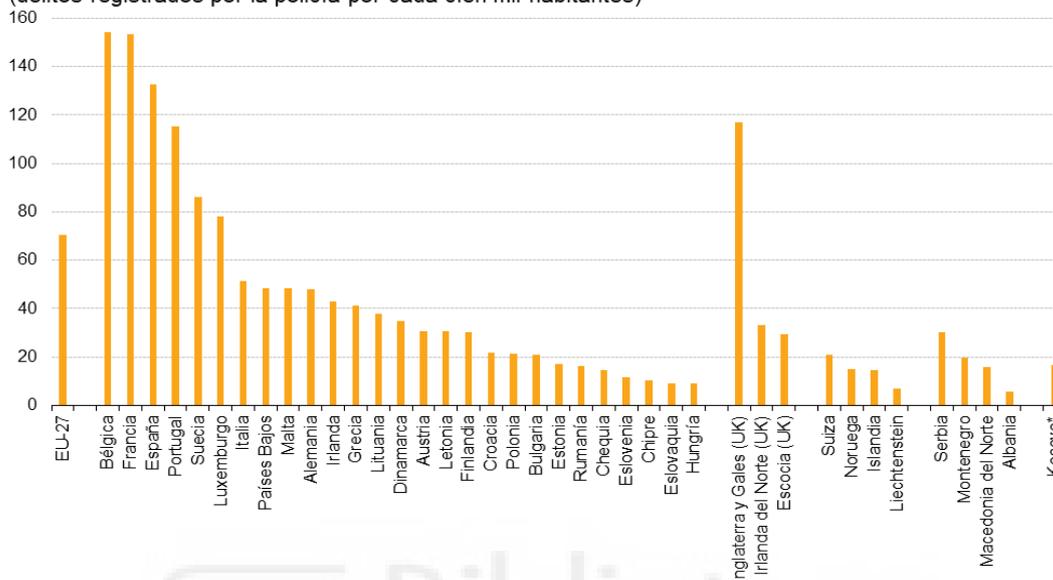
Observamos que los datos de España se encuentran muy por encima de los fijados para los países comparados: Francia, Reino Unido y Alemania.

También puede resultar interesante poner el foco de atención sobre diferentes modalidades delictivas, con el fin de observar si existe correlación positiva entre el número de funcionarios policiales y delitos registrados al margen de otros factores que puedan incidir en esta correlación. A estos efectos, presentamos los siguientes gráficos, para después interpretar su posible correlación con el número de efectivos relativo.

Delito de robo con violencia por cada 100.000 habitantes para el intervalo 2016-2018.

**Robos con violencia, promedio 2016-2018**

(delitos registrados por la policía por cada cien mil habitantes)



\* Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.  
Fuente: Eurostat (código de datos en línea: crim\_off\_cat)

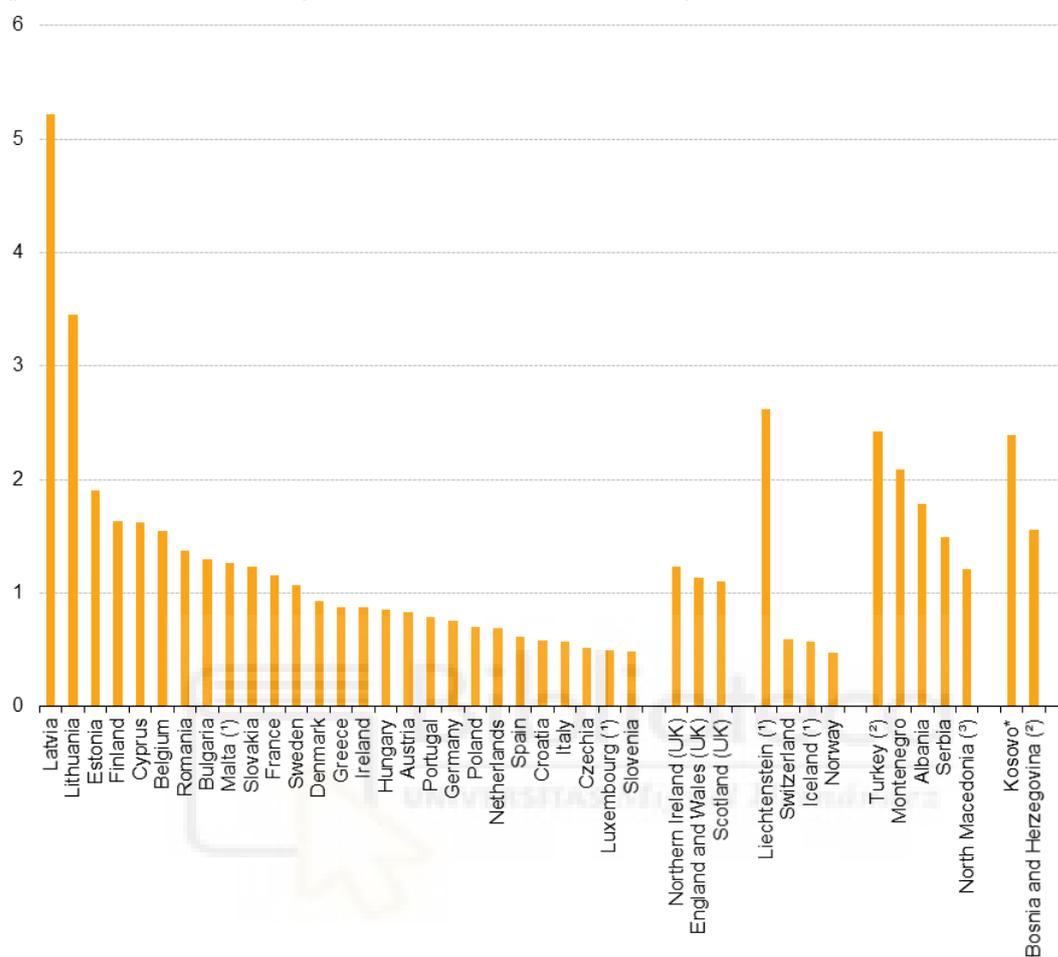


Seguidamente, podemos observar que, en el caso de delitos de robo con violencia, España, con la segunda cifra más alta de funcionarios policiales de la UE por número de habitantes, presenta una de las tasas más altas de criminalidad de los países miembros, en contrapartida encontramos el caso de países nórdicos como Finlandia, que con 137 funcionarios policiales por cada 100.000 habitantes representa uno de los registros de robos con violencia más bajos de la UE.

Delito de homicidio por cada 100.000 habitantes para el año 2018.

### Intentional homicide, 2018

(police-recorded offences per hundred thousand inhabitants)



(\*) For this indicator, in the four countries with less than one million inhabitants there are fairly big fluctuations between the years, as intentional homicides occur seldom and the absolute numbers are thus low. During 2008-2018, the annual number of intentional homicides varied in Malta between 3 and 10, and was 6 in 2018. The corresponding values for Luxembourg are 2-8 and 3, for Liechtenstein 0-1 and 1, and for Iceland 0-3 and 2.

(\*) 2012 instead of 2018.

(\*) 2017 instead of 2018.

\* This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

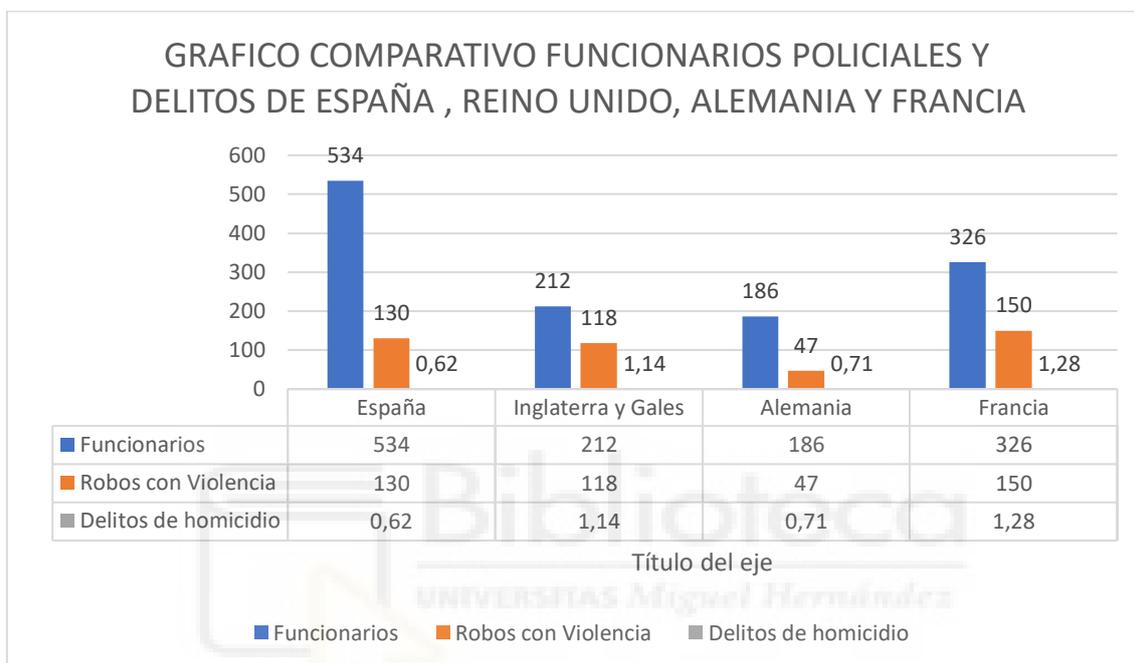
Source: Eurostat (online data code: crim\_off\_cat)

eurostat

Valorando los datos de observados para los delitos de homicidio, España presenta una de las tasas más bajas de criminalidad de los países miembros de la UE.

En base a todo ello, podemos afirmar que para el caso de España no existe una correlación clara, positiva o negativa, entre el número de funcionarios policiales y los registros de estos delitos.

### 6.3 COMPARATIVA NÚMERO DE FUNCIONARIOS POLICIALES E ÍNDICE DE CRIMINALIDAD DE DETERMINADOS DELITOS DE ESPAÑA, REINO UNIDO, ALEMANIA Y FRANCIA.



España dispone de un total de 534 funcionarios policiales por cada 100.000 habitantes, doblando la cifra de países tales como Inglaterra y prácticamente triplicando a Alemania. También supera en prácticamente un 50% los funcionarios para la comparativa francesa.

Someramente, según los valores en los delitos analizados y en comparativamente, con los países de referencia, un número superior de funcionarios policiales no implica necesariamente una mayor efectividad en la persecución de los delitos analizados. Podemos esbozar, que Alemania, con 186 funcionarios policiales por cada 100.000 habitantes tiene tasas menores de delitos de robos con violencia y prácticamente la misma tasa de delitos de homicidio con una población aproximada de 83 millones de habitantes, todo ello hace inferir la inexistencia de una correlación positiva.

## 6.4 COOPERACIÓN POLICIAL EN EL ÁMBITO EUROPEO.

No podemos comenzar este apartado sin hacer mención al 12 de junio de 1985, día en que España firma el tratado de adhesión a la Unión Europea.

Posteriormente, el 13 de diciembre de 2007 se firma el tratado de Lisboa, modificando el tratado de la UE y el tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Destinado a mejorar el funcionamiento de la UE, confiriendo competencias legislativas al Parlamento Europeo, dotando a la UE de personalidad jurídica, pudiendo firmar acuerdos a nivel comunitario.

Este tratado también propicia la creación del Tribunal de justicia de la UE y entre los objetivos contenidos en su art.3 establece el *“promover la paz, sus valores y el bienestar de sus ciudadanos así ofrecer libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, al tiempo que adopta medidas adecuadas en sus fronteras exteriores para regular el asilo y la inmigración y prevenir y luchar contra la delincuencia”* (Portal web Parlamento Europeo,2019)

Es por ello que, a tenor de estos objetivos, resulta imprescindible establecer una serie de mecanismos, encargados de fomentar la cooperación policial en el ámbito comunitario destacando los acuerdos Schengen y la Europol.

El acuerdo Schengen firmado el 14 de junio de 1985 inicialmente por Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos, no solamente estableció la libre circulación de personas en el ámbito comunitario, sino que también incorporó, sistemas de vigilancia transfronteriza, sistemas de cooperación judicial, y creó de un Sistema de información Schengen (SIS) entre otros.

En cuanto a la cooperación Schengen, tras la firma del acuerdo en el año 1985, en el año 1990, los cinco países originarios, firman el convenio con el mismo nombre, que complementa el acuerdo y establece las medidas y salvaguardas necesarias para la eliminación progresiva de las fronteras interiores en el espacio de la UE, para en el año 1997 firmar el Tratado de Ámsterdam, destinado a introducir la cooperación Schengen, entre algunos gobiernos, en el marco jurídico de la UE y donde nacerá la EUROPOL, formada por efectivos policiales

pertenecientes a los Estados miembros, encontrándose entre sus principales cometidos la persecución del terrorismo, el tráfico de drogas, el fraude organizado, la falsificación de monedas y el contrabando de personas.

(Europol,2022)

## 7 JUSTIFICACIÓN (deficiencias en el modelo y propuesta de cambio).

No nos mostramos sorprendidos al oír en boca de los principalmente afectados, los diferentes funcionarios policiales, la imperante necesidad de un cambio en el modelo Policial.

A lo largo del presente trabajo hemos desmenuzado a conciencia el modelo, describiendo las características principales del mismo y realizando un breve análisis de los elementos principales de cada cuerpo, también hemos hecho una breve comparativa con modelos de países limítrofes.

Todo este análisis nos ha servido para incidir aún más en la necesidad de cambio que precisa el modelo.

Por ejemplo, el hecho de poseer dos cuerpos de carácter estatal con funciones prácticamente iguales. Esta configuración, que responde a épocas preconstitucionales y que en cierto modo continuó su andadura aún con la aprobación de la LOFCS, donde la Policía Armada (germen de la Policía Nacional) desempeñaba funciones en los núcleos urbanos y la Guardia Civil en los núcleos rurales, carece de sentido en la actualidad restando eficacia y eficiencia al modelo. Pero el hecho aún resulta más sangrante, cuando atendemos al carácter de ambos, encontrando a la Guardia Civil, con un histórico carácter militar con todo lo que ello representa y la Policía Nacional con carácter civil.

Se supone que ambos cuerpos tienen como misión principal velar por el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales de una manera equitativa y justa, pero sin embargo uno de ellos, desempeñando las mismas funciones que el otro no posee los mismos derechos.

Por otro lado, cabe abordar el tema de las Policías Autonómicas y Policías Locales, y la incipiente desigualdad que suponen en la realidad Policial del Estado Español.

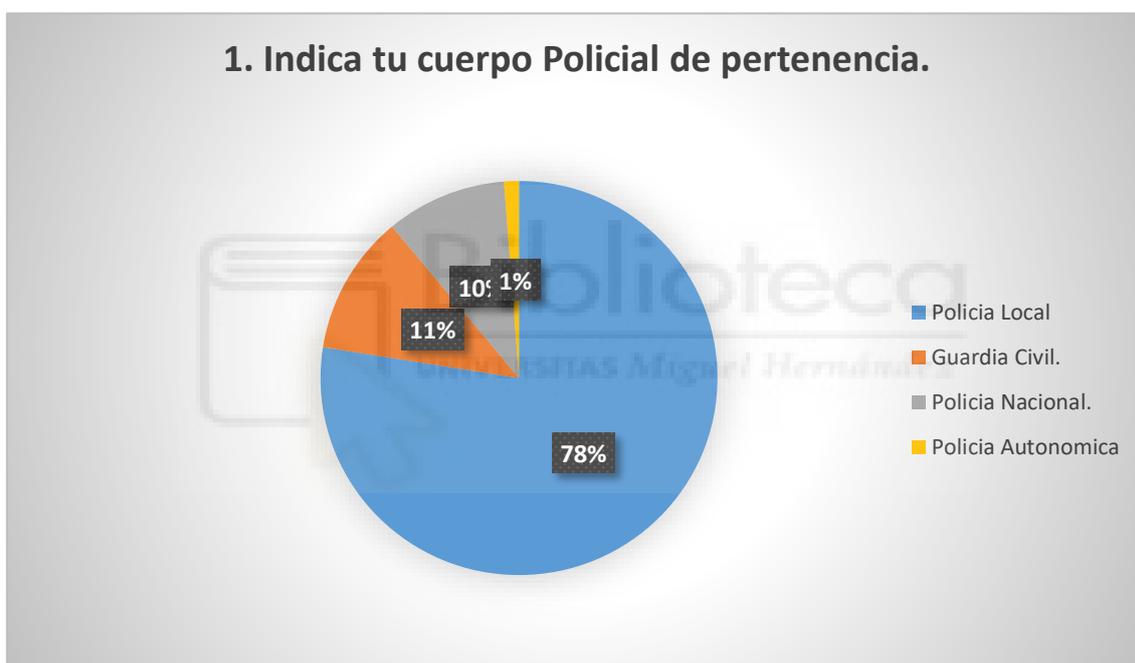
Por una parte, encontramos casos como el de Cataluña, País vasco o Navarra, cuyos territorios poseen auténticos cuerpos policiales propios con un catálogo competencial amplísimo y una participación de las FCSE prácticamente residual. Por otro lado, encontramos CCAA con Unidades Adscritas, con funciones prácticamente inexistentes, y territorios que carecen tanto de cuerpo propio como de Unidad adscrita. Por no hablar de la cantidad ingente de cuerpos de Policía Local, considerados desde sus orígenes como Policías de segunda, representando desde nuestro punto de vista uno de los pilares fundamentales en la prevención del delito, por su contacto permanente y directo con el ciudadano.

No es menos importante el hecho de las bases de datos, aquí debemos hacer referencia a la expresión “la información es poder” y en el ámbito Policial no es una excepción. Actualmente según lo establecido en la Orden INT/1202/2011, de 4 de mayo, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal del Ministerio del Interior existen dos bases de datos de antecedentes policiales, diferentes a nivel nacional sin interconexión entre ellas, PERPOL (Policía Nacional) y INTPOL (Guardia Civil) hecho que resulta sorprendente en la “era de la tecnología”. En lo que respecta al ámbito europeo disponemos del SIS (Sistema de información Schengen) el cual se puso en funcionamiento en el año 1995 , poniéndose en marcha en el año 2013 el SIS II que cuenta con funciones perfeccionadas, El SIS II registra *“copias de las órdenes de detención europeas acopladas a las descripciones de las personas buscadas para su detención, entrega o extradición; facilitando y agilizando el seguimiento por parte de las autoridades competentes”* (Portal Web legislación Unión Europea, 2019).

Pero resulta imprescindible consultar a los funcionarios policiales, quienes son los principalmente afectados. Para ello vamos a valernos de una encuesta realizada a miembros de los diferentes cuerpos que conforman el conglomerado policial español, en base a un cuestionario preestablecido, sobre las deficiencias en el modelo policial, así como propuestas de mejora.

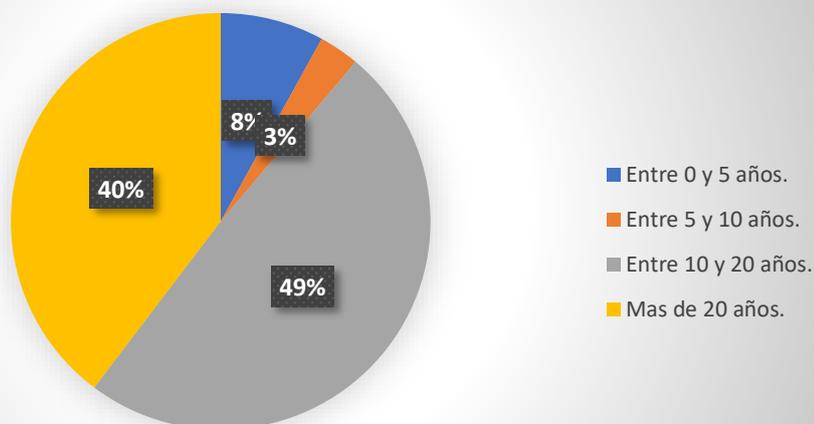
En lo que respecta a la muestra la cual cuenta con una media de 121 respuestas para un total de 123 encuestados, cabe aclarar, que aunque la misma nos ha

resultado de gran ayuda para la realización del presente trabajo, es posible que no sea de utilidad para trabajos futuros, pudiendo estar inconscientemente condicionada en la manera de formular las preguntas relacionadas con los cuerpos de Policía local, por ser el cuerpo de pertenencia del alumno, así como por representar el colectivo más numeroso en la muestra. Destacar también, que no se ha tenido en cuenta, la edad ni el género de los encuestados, si el cuerpo de pertenencia y la antigüedad en el mismo, considerando este último un factor determinante para detectar las deficiencias en el modelo policial.



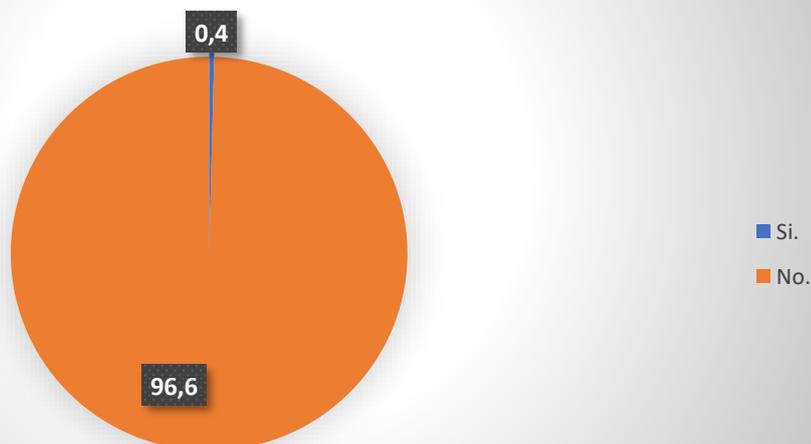
En cuanto a la antigüedad de los funcionarios policiales, con 123 respuestas, nos encontramos con la siguiente franja, con un 42,4 % con una antigüedad superior a 20 años, un 48,3% con una antigüedad entre 10 y 20 años, representando las antigüedades inferiores un porcentaje prácticamente despreciable.

## 2. Indica tu antigüedad en el cuerpo.



Como hemos puesto de manifiesto en apartados precedentes, uno de los pilares fundamentales en los que se debe asentar un modelo policial es la coordinación entre los diferentes cuerpos existentes. Realizando la pregunta referente a la coordinación del modelo policial español con 118 respuestas, estos son los resultados.

## 3. ¿Piensa que existe una adecuada coordinación entre los diferentes cuerpos policiales que conforman el modelo policial español?.



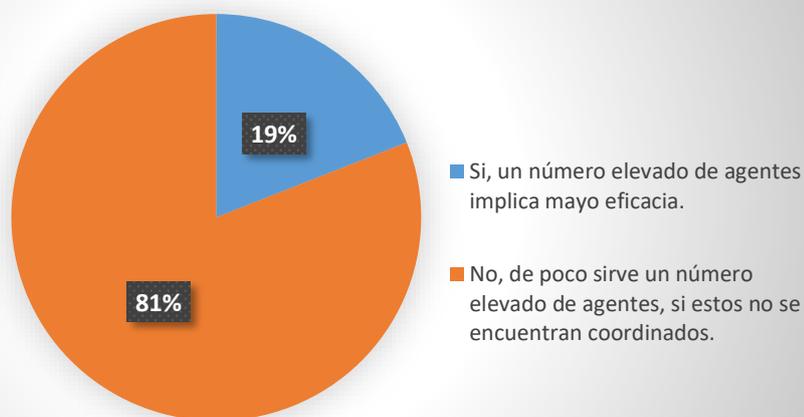
El resultado es contundente, el 96,6% de los encuestados opinan que no existe una adecuada coordinación entre los diferentes cuerpos policiales.

Cuando hemos desmenuzado el modelo policial, se ha puesto de manifiesto la cantidad de cuerpos policiales que pueden llegar a operar en un mismo territorio, pudiendo ser hasta cuatro, con una distribución competencial más que deficiente, vamos con los resultados obtenidos en base a las 118 respuestas obtenidas:



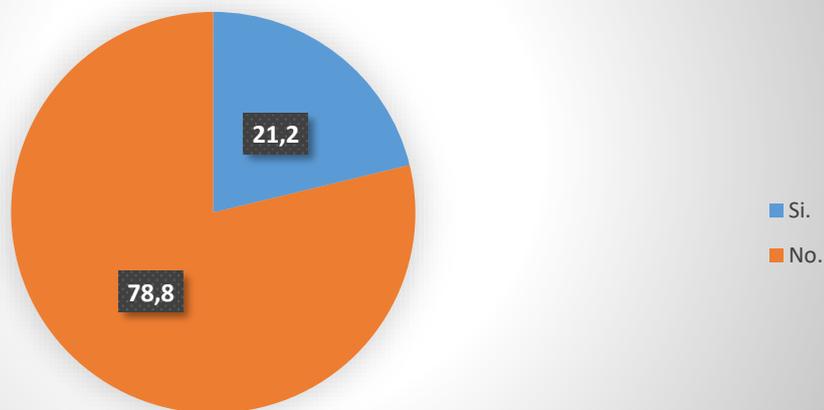
Es opinión mayoritaria de los 121 encuestados que existen demasiados cuerpos policiales operando en el territorio español, lo que atendiendo a la pregunta posterior y tal y como se ha puesto de manifiesto en la comparativa con modelos policiales con otros países, no supone una correlación positiva en el índice de criminalidad o la persecución de determinados delitos.

**5. Opina que un número elevado de policías, comporta una mayor eficacia del modelo policial?**



Seguimos con otro de los puntos débiles de nuestro modelo policial, la distribución competencial. En líneas anteriores hemos puesto el ejemplo de los cuerpos Estatales, pero se puede trasladar al resto, y aunque la LOFCS establece de una manera meridianamente clara las funciones de los diferentes cuerpos, por cuestiones organizacionales, o territoriales, estas en la práctica no se llevan a cabo, provocando celos profesionales entre los diferentes cuerpos operantes.

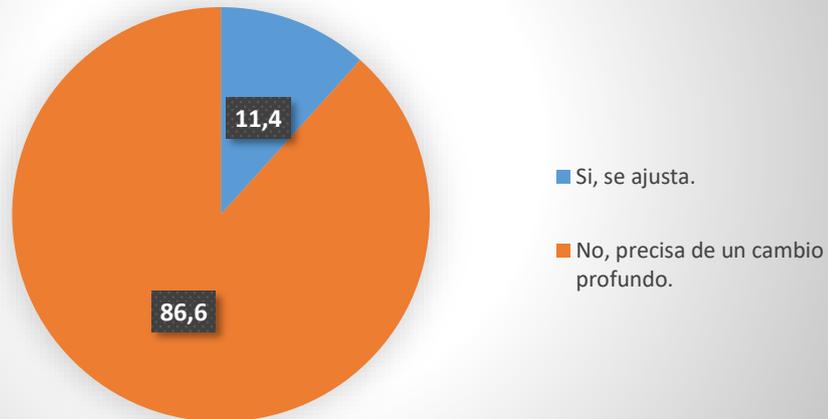
**6.¿Cree que las competencias de los diferentes cuerpos policiales que operan en el estado español, se encuentran correctamente delimitadas?.**



En opinión de los encuestados, con 118 respuestas el 78,8% opina que las competencias no se encuentran correctamente delimitadas.

En relación con lo anterior vayamos con la distribución competencial de Guardia Civil y Policía Nacional, atendiendo a criterios territoriales y si esta se adapta a las necesidades actuales.

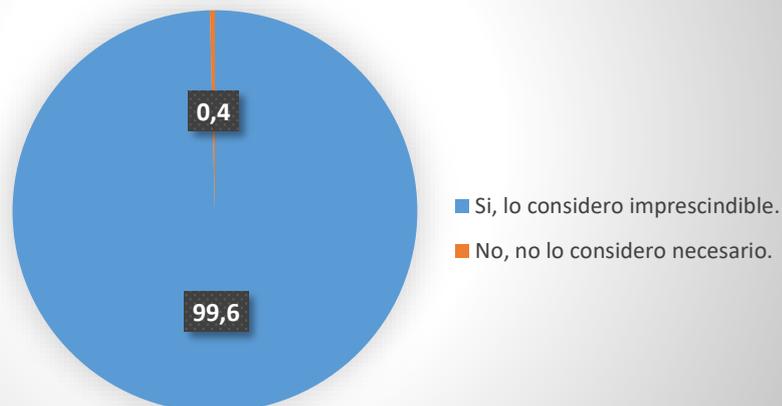
**7. ¿Cree que la distribución competencial de Policía Nacional y Guardia Civil, atendiendo a criterios territoriales, se adapta a las necesidades actuales?.**



El 86,6 % de los encuestados con 123 respuestas, cree que no se ajusta a las necesidades actuales.

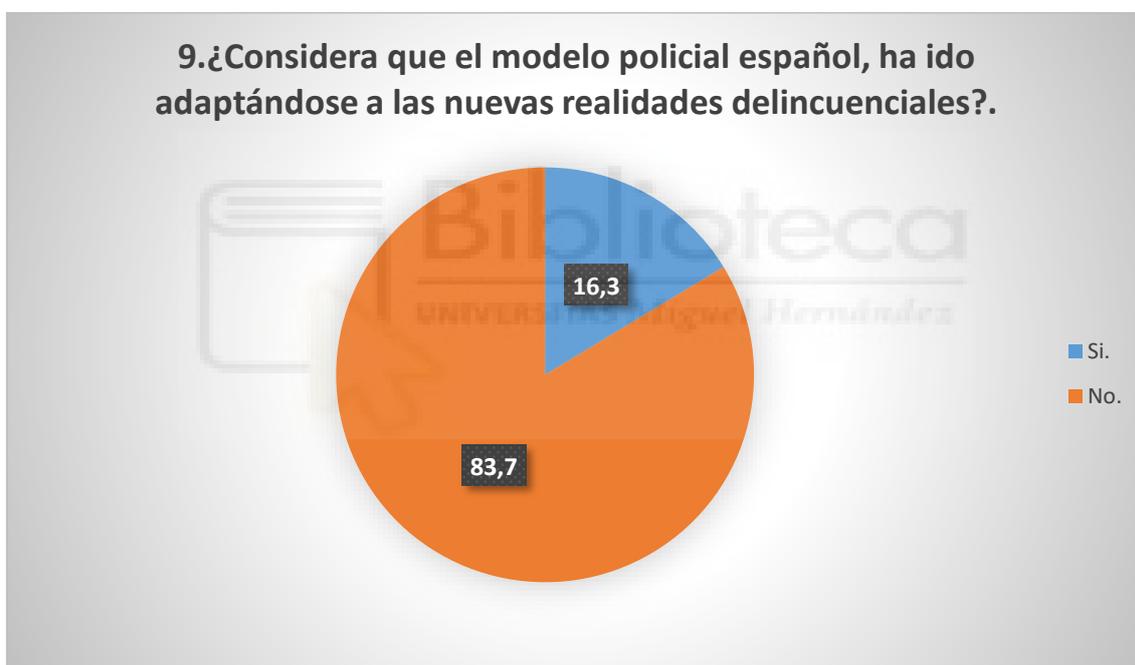
Abordamos a continuación el problema de la comunicación y el establecimiento de bases de datos conjuntas, íntimamente ligado con el concepto descoordinación entre los diferentes cuerpos policiales tratado en preguntas anteriores.

**8. ¿Cree necesario el establecimiento de bases de datos conjuntas entre los diferentes cuerpos policiales?.**



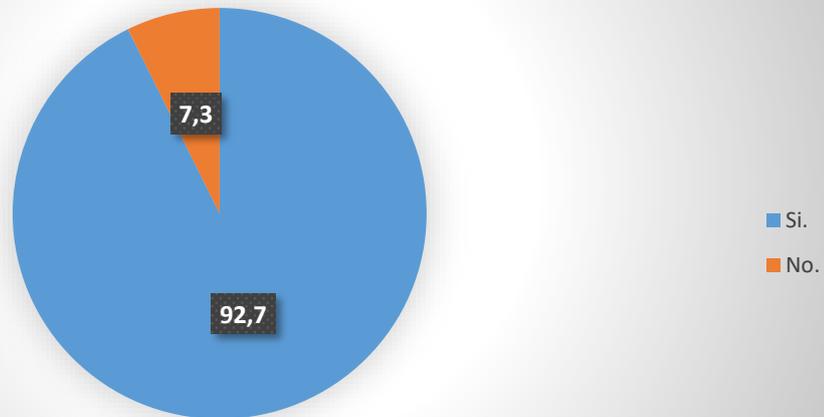
Prácticamente el 100% de los encuestados con 122 respuestas, opina que es imprescindible el establecimiento de bases conjuntas entre los diferentes cuerpos Policiales, lo que sumaría eficacia y eficiencia al sistema y comportaría una disminución del gasto Público.

Resulta importante recordar la idea plasmada en apartados precedentes, sobre la necesidad de adaptar el modelo policial a las nuevas demandas de la sociedad, así como a las nuevas realidades delincuenciales. Veamos el resultado al consultar a los encuestados:



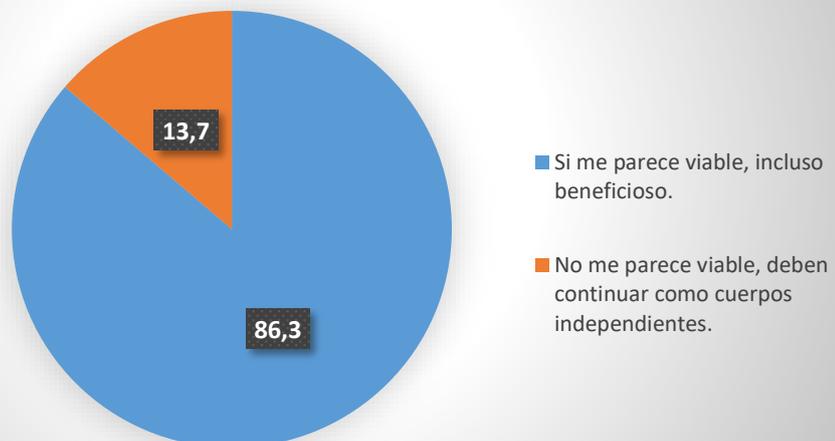
No cabe duda de que, en opinión de los encuestados con 123 respuestas obtenidas, el modelo policial español no ha sabido adaptarse a las nuevas realidades delincuenciales, pero con el objetivo de clarificarlo aún más si cabe, analizaremos otra pregunta relativa a si existe un problema con la delincuencia y el terrorismo internacional.

**10.¿Considera que existe un problema con la delincuencia y el terrorismo internacional?.**



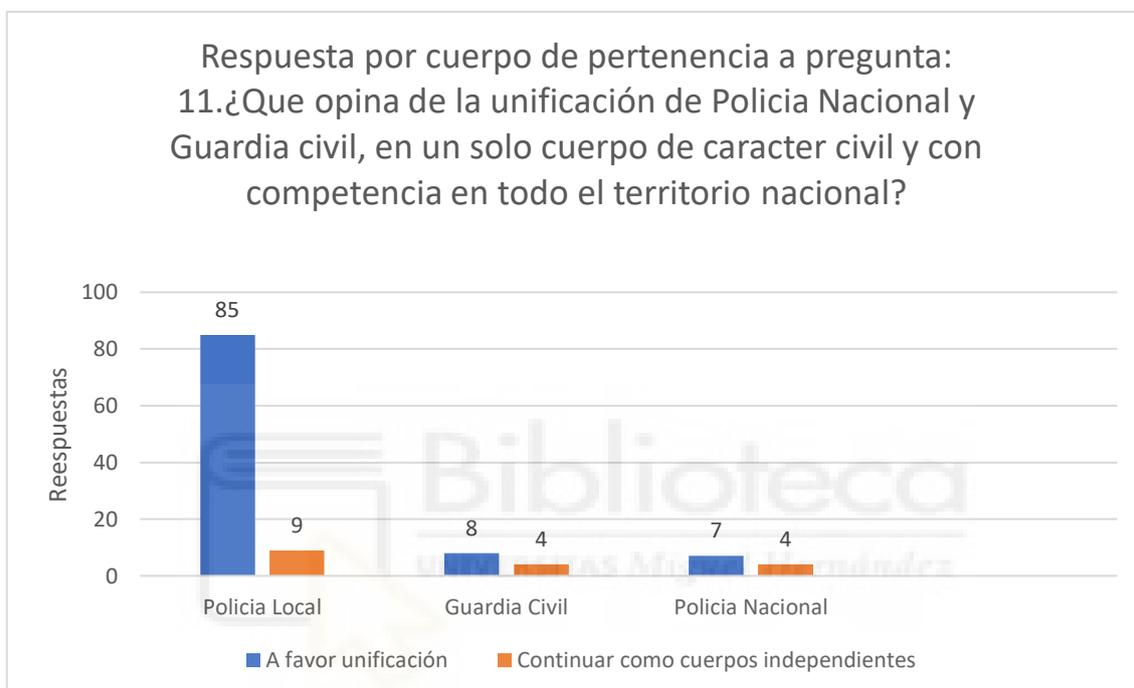
Las siguientes dos cuestiones versarán sobre la unificación de cuerpos Policiales. Comenzaremos por las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado.

**11.¿Qué opina de la unificación de Policia Nacional y Guardia Civil en un solo cuerpo, de carácter civil y con competencia en todo el ambito nacional?.**



El resultado vuelve a ser claro, con 117 respuestas obtenidas, no solo gira en torno a la unificación de ambos cuerpos, lo que sumaría eficacia al modelo con una notable disminución del gasto público, sino que también incide en el necesario carácter civil del cuerpo resultante en la unificación.

En lo que respecta a las 117 respuestas obtenidas, y atendiendo al cuerpo de pertenencia de los encuestados, adjuntamos la siguiente gráfica.



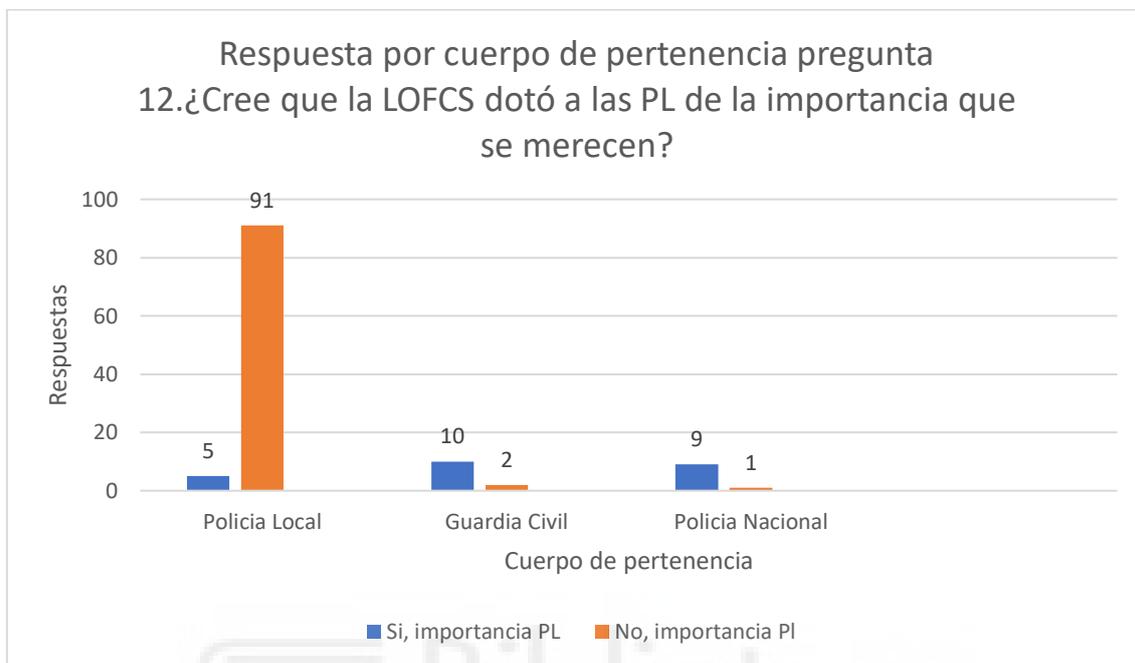
Con 10 encuestados miembros del cuerpo de Policía Nacional 7 están a favor de la unificación de ambos cuerpos y 4 a favor de continuar como cuerpos independientes. En lo que respecta a los miembros pertenecientes al cuerpo de con 11, 8 están a favor de la unificación y 4 en contra de ella, mientras que de las respuestas de miembros pertenecientes a los cuerpos de Policía local con 94, 85 abogan por la unificación de ambos cuerpos y 9 por continuar como cuerpos independientes.

Por último y no menos importante abordaremos el tema de las Policías Locales y la concepción equivocada de Policías de “segunda categoría”.



Bien es cierto que la mayoría de los encuestados con 118 respuestas, son Policías Locales, pero el porcentaje obtenido arroja un claro resultado siendo sentir mayoritario de los encuestados, que no se dotó en la LOFCS a los Policías locales de la importancia que se merecían.

En lo que respecta a las 118 respuestas, y haciendo referencia al cuerpo al que pertenecen los encuestados.



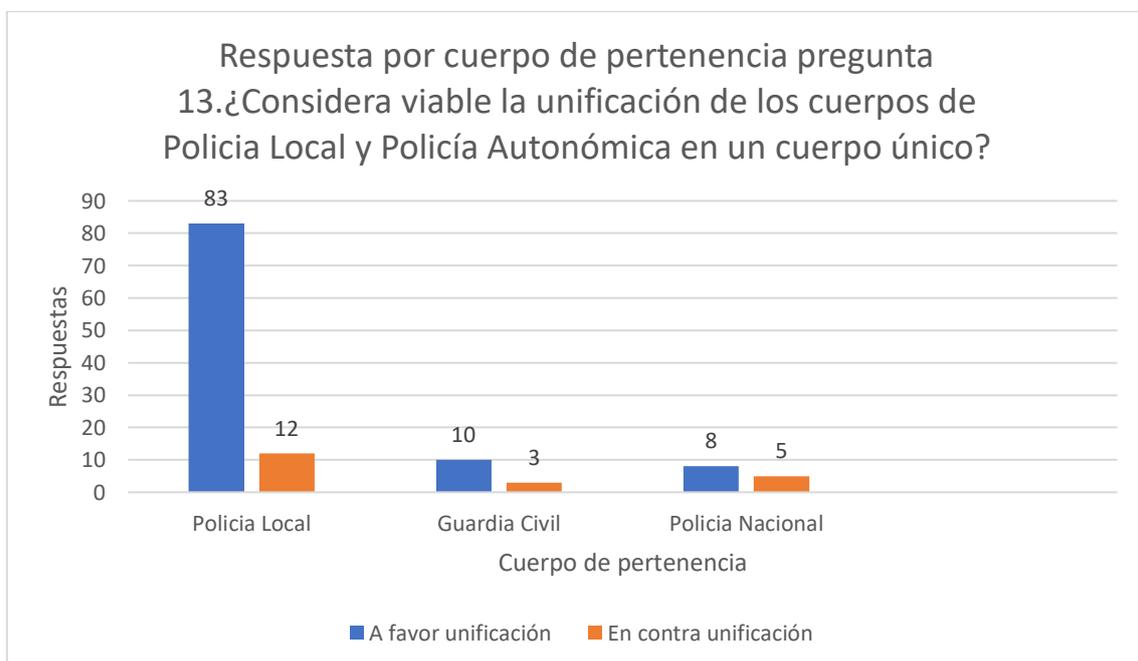
Con 96 respuestas de miembros pertenecientes al cuerpo de Policía local, 91 piensan que la LOFCS no otorgó a las Policías locales la importancia que se merecen, mientras que 5 opinan que sí. Echando un vistazo a las respuestas de los miembros pertenecientes a las FCSE, con 12 respuestas de miembros del cuerpo de Guardia Civil 10 opinan que, si se les otorgó la importancia que se merecen y 2 que no, mientras que, con 10 respuestas de miembros pertenecientes al cuerpo de Policía Nacional, 9 opinan que si se les otorgó la importancia que se merecen y 1 que no. Por tanto, es sentimiento mayoritario entre los miembros de las FCSE que, si se otorgó a las Policías locales la importancia que se merecen, mientras que los miembros pertenecientes al cuerpo en cuestión opinan que no.

Por último y ahondando de nuevo en la idea de unificación de cuerpos, formulamos la pregunta que aborda la unificación de Policías Locales y Autonómicas en un solo cuerpo, en el que el 83,8 % de los encuestados con 122 respuestas opina, que sería viable la unificación de ambos cuerpos.

**13.¿Considera viable la unificación de los cuerpos de Policia Local y Policia Autónoma en un cuerpo único?.**



En lo que respecta a las 122 respuestas obtenidas, y atendiendo al cuerpo de pertenencia de los encuestados adjuntamos la siguiente gráfica.



Con 95 respuestas de miembros pertenecientes al cuerpo de Policía local, 83 se encuentran a favor de la unificación de los cuerpos de Policía Local y Policía Autonómica, mientras que 15 abogan por la continuidad como cuerpos independientes. Echando un vistazo a las respuestas de los miembros pertenecientes a las FCSE, con 12 respuestas de miembros pertenecientes al cuerpo de la Guardia Civil 10 están a favor de la unificación, y 3 que en contra, mientras que, con 13 respuestas de miembros pertenecientes al cuerpo de Policía Nacional, 8 apuestan por la unificación de ambos cuerpos y 5 en contra. Por tanto, todos los miembros de los diferentes cuerpos policiales mayoritariamente abogan por la unificación de ambos cuerpos.

## 7.1 PROPUESTA DE CAMBIO.

La voluntad de acometer un cambio en el modelo Policial, no es algo que resulte novedoso.

A lo largo de décadas, han sido diferentes gobiernos, partidos políticos o asociaciones los que han elaborado diferentes propuestas en este sentido, versando prácticamente en su totalidad en la idea de unificación de cuerpos.

Ya en el año 2003 sindicatos mayoritarios como SUP y AUGC, abogaron públicamente por la unificación de cuerpos. (Portal web AUGC,2019).

Posteriormente en el año 2004, con la entrada en el Gobierno del Partido Socialista Obrero Español tras las elecciones celebradas el 14 de marzo de ese mismo año, aflora la idea de unificación de los cuerpos Guardia Civil y Policía Nacional, dictando para tal cometido la orden Interna 1251/2004, que supone la creación del *“Comité ejecutivo para el mando unificado de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado”* materializándose dos años después, el 18 de septiembre de 2006 en Consejo de Ministros, con Alfredo Pérez Rubalcaba como Ministro del interior.

No obstante, lo que parecía el inicio de unificación de ambos cuerpos, únicamente supuso la creación de un mando unificado, matizando que no se modificarían ni organización ni competencias de ambos cuerpos.

Otro de los documentos a los que cabe hacer mención es la *“propuesta de reestructuración del modelo Policial para una sociedad democrática del siglo XXI”*, elaborada en septiembre de 2018 por la Asociación unificada de Guardias Civiles (AUGC), quien, atendiendo a un criterio exclusivo de eficiencia, abogaba por la eliminación del sistema dual de FCSE, presentando esta opción como principal problema, la concentración de todo el poder en un único cuerpo Policial. Así mismo esta propuesta reconocía la importancia de las Policías Locales y Autonómicas, siempre y cuando estas dependieran en el desarrollo de sus competencias del respectivo gobierno de la nación.

Para finalizar, y dado que la unificación de los cuerpos estatales representaba un proceso muy complejo, proponía una serie de medidas con el fin de adaptar el modelo Policial a la situación actual, entre las que cabe destacar entre otras, la desmilitarización de la Guardia Civil, así como la eliminación de su doble dependencia ministerial, pasando a depender únicamente del Ministerio del Interior. Por otra parte el establecimiento de bases de datos, conjuntas, así como la unificación de los procesos de formación, lo que facilitaría en gran medida la adaptación de ambos cuerpos a protocolos de actuación conjunta, llevando a cabo una reestructuración territorial de la Guardia Civil valiéndose para ello de las nuevas tecnologías, tales como la Inteligencia artificial, el uso de drones etc..., potenciando un modelo policial más moderno y con una actuación más cercana al ciudadano.(AUGC – SUP, 2018).

En la misma línea se orientó la comisión del Congreso de los Diputados, iniciada en noviembre de 2018 para el estudio del modelo policial para el siglo XXI, en la cual se pusieron de manifiesto dos realidades muy distintas en función de los ponentes.

Por un lado, el ponente Don Francisco García Ruiz, presidente de la Unión de Oficiales de la Guardia Civil, abogó por una reforma del modelo policial basándola en una reforma del modelo existente, dado que, según el ponente, el

mismo funcionaba, pero precisaba de ciertas reformas, estableciendo en este sentido seis puntos de actuación:

1. Una actualización de competencias y adaptación de competencias a los cuerpos estatales, realizando un estudio de las competencias que poseen ambos cuerpos con el fin de adaptarlas.
2. Una definición clara del nivel jerárquico de competencias entre los diferentes cuerpos policiales del territorio español, primando a los cuerpos estatales por encima de los autonómicos o locales.
3. El refuerzo de los mecanismos de coordinación y control, haciendo partícipes a los responsables de los diferentes cuerpos policiales de la misma formación, siendo impartidas por FCSE.
4. Abogar por la incorporación de los pequeños cuerpos de Policía local en las Policías Autonómicas o Estatales, dotando de auténtica capacidad operativa a aquellos cuerpos de Policía Local que se mantengan.
5. El establecimiento de una base de datos policial común e independiente de cualquier cuerpo, incorporada en un organismo externo, a la que tengan acceso todos los cuerpos policiales sin exclusión, pero si estableciendo cierto nivel de privilegios de acceso.
6. En lo relativo a la Guardia Civil, fomentar el despliegue de Guardias civiles en los cuarteles y de fusionar unidades en otras más grandes.

Por otro lado el ponente Samuel Vázquez Álvarez, coordinador general de la plataforma policía para el siglo XXI, abogó por una reforma total del modelo Policial, poniendo de manifiesto la obsolescencia del mismo, haciendo hincapié en el deficiente sistema estadístico de medición de la seguridad en España, abogando por un sistema de encuestas ciudadanas, así como por la unificación de cuerpos, estableciendo de una agencia de seguridad territorial, que llevaría a cabo intervenciones relacionadas con la seguridad ciudadana y actividades delictivas de menor envergadura pero más frecuentes representando estas el

80% de los ilícitos del código penal, y una agencia de seguridad nacional, destinada a investigar delitos de mayor envergadura y que no fueran perseguidos por la agencia territorial.

El ponente también hizo hincapié en el necesario establecimiento de salas de comunicación conjuntas, así como desvincular a los funcionarios policiales de labores no policiales, siendo desempeñadas por personal civil, aludiendo a un ahorro en el gasto público.

En cuanto a la propuesta de cambio, y atendiendo al contexto actual, es necesario configurar un nuevo modelo Policial, asentado en la idea de unificación de cuerpos, primando la coordinación entre ellos, buscando la eficacia y eficiencia del sistema, prestando un servicio de calidad, y por supuesto que todo esto sea percibido por el ciudadano de a pie, lo que indudablemente provocará un aumento en la percepción positiva hacia el colectivo policial.

Visto todo lo anterior, nuestra propuesta de modelo Policial, seguirá la misma senda de las diferentes propuestas desarrolladas en las líneas anteriores, apostando por la unificación de cuerpos, basándose en la premisa, de “cuantos menos cuerpos Policiales, menos descoordinación”. En lo que respecta a FCSE desde nuestro punto de vista, no cabe otra posibilidad que la unificación de ambos en un único con cuerpo con carácter Estatal, encargado de perseguir delitos de mayor envergadura, como pueden ser terrorismo, delincuencia organizada, blanqueo de capitales etc., este mismo cuerpo se encargaría de la persecución de delitos de ámbito internacional, teniendo todos sus miembros carácter civil.

Con esta unificación se acabaría con agravio comparativo que supone para los miembros de la Guardia Civil su carácter militar, así como su doble dependencia ministerial. Por otra parte en lo que respecta a Policías autonómicas y Policías Locales, abogamos por la unificación de ambos cuerpos en un único cuerpo de carácter autonómico lo cual supondría la despolitización de los cuerpos de Policía Local, que actualmente dependen del Alcalde o concejal de municipio correspondiente, lo que provoca una alta politización de este colectivo, así mismo se acabaría, con las diferencias en lo que respecta a medios técnicos uniformes y retribuciones de los miembros de estos cuerpos.

Se crearía un único cuerpo de carácter autonómico, pero conservando la esencia de cercanía y arraigo de los cuerpos de Policía Local. La respectiva autonomía se encargaría de realizar los procedimientos selectivos, y de la distribución de

los diferentes efectivos atendiendo a criterios territoriales. Los miembros de estos cuerpos poseerían movilidad autonómica, y se encargarían de la persecución de delitos de menor envergadura como pueden ser, robo en interior de vehículos, robos, menudeo de drogas entre otros, abogando por un modelo de Policía proactiva.

Este cuerpo estaría en contacto permanente con el ciudadano, centrándose en sus problemas cotidianos, conservando así la esencia de los Cuerpos de Policía Local.

En el caso de las Comunidades autónomas que poseen cuerpo Policial Propio, los miembros de los cuerpos de Policía Local pasarían a formar parte de ellos, mientras que en los territorios autonómicos que no disponen de cuerpo policial, se crearía este nuevo cuerpo autonómico el cual se nutriría de los miembros de los cuerpos de Policía Local. En cuanto a la retribución de los miembros de este cuerpo, correría a cargo de la Comunidad Autónoma con aportación de los respectivos ayuntamientos.

Bien es cierto que el cuerpo autonómico debería regularse por ley estatal, estableciendo una unificación de criterios en cuanto a medios técnicos, uniformes y retribuciones, en todo el territorio nacional, evitando así celos profesionales.

Con el establecimiento de este modelo resultaría imprescindible el establecimiento de una distribución competencial precisa, que evite duplicidades, así como una coordinación y comunicación impecables entre los diferentes cuerpos policiales.

Como ventajas destacables de esta propuesta podríamos destacar aparte de las mencionadas anteriormente, la homogeneización, en cuanto a medios técnicos, uniformes y retribuciones de todos los miembros Policiales, acabando así con las desigualdades entre los diferentes cuerpos, presentando también como objetivo una disminución del gasto público, al unificar procedimientos, academias

de formación medios técnicos, uniformidad etc. acabaría con la falta de competencias de algunas de las Unidades Adscritas de Policía Nacional, pudiendo incorporarse estos efectivos al cuerpo Estatal, estableciendo un

sistema de distribución de efectivos, atendiendo a criterios de poblacionales, solucionando así la falta de efectivos en determinados territorios y por último se acabaría con el galimatías legislativo que supone tener 17 leyes de coordinación diferentes, existiendo una única ley de coordinación común para todas las Comunidades Autónomas.

En cuanto a nuestra propuesta de modelo Policial, abogamos por un modelo Policial mixto con un cuerpo estatal y un cuerpo autonómico, y de carácter civil.

En cuanto a los miembros del cuerpo debe primar la formación y profesionalidad así como el aprovechamiento de las nuevas tecnologías con el fin de hacer frente a las nuevas realidades delincuenciales, compartiendo postulados del modelo profesional propuesto por Monjardet(1996).

En cuanto al cuerpo de Policía Autonómico surgido de los actuales cuerpos de Policía Local y Policía autonómica, en líneas anteriores hemos hecho mención al modelo de Policía proactiva pudiendo incardinarlo en el modelo comunitario (Monjardet,1996) o en el modelo de Seguridad o servicio público (Wilson,1968), tanto por la potenciación de la relación Policía-Ciudadano, fomentando su participación e interacción.

## **8 CONCLUSIONES**

Llegados al punto final del presente trabajo, cabe desarrollar las conclusiones a las que hemos llegado con su elaboración.

Comenzaremos haciendo alusión a la LOFCS. Una ley cuyo origen se remonta a hace 40 años, no puede configurar ni regular el modelo policial actual.

La LOFCS nació condicionada antes de su creación, no solo en cuanto a la distribución competencial de los diferentes cuerpos estatales, también en lo que

respecta a las Policías de País Vasco, Cataluña y Navarra. Esta ley se elaboró hace 4 décadas en el contexto de la transición, en una España nueva que aún estaba pendiente de configurar. Los núcleos poblacionales, las nuevas realidades delincuenciales tales como el terrorismo internacional, obligan aún más si cabe a la elaboración de un marco normativo adaptado a esta nueva realidad.

En cuanto al número de efectivos Policiales y visto lo expuesto en apartados precedentes, una mayor cantidad de efectivos no va asociado con una disminución de la criminalidad, pudiendo depender la eficacia del modelo policial de otros factores, como organización de los diferentes cuerpos, distribución de competencias, efectividad de los mismos etc. En lo referente a la distribución territorial del modelo español, esta resulta meridianamente clara, aunque desde nuestro punto de vista deficiente, pero las competencias no se limitan, y con 4 cuerpos policiales operando en un mismo territorio, todos ellos aspiran a abarcar el máximo posible, pudiendo darse el caso que, para atender un determinado servicio, acudan los cuatro cuerpos policiales, pero una vez finalizado, solo tenga capacidad de investigar uno y este no disponga de personal suficiente para efectuar la investigación.

Otra de las conclusiones extraídas del presente trabajo, es la importancia que representa para la eficacia del modelo la coordinación. De poco sirve tener un gran número de efectivos si estos no se encuentran coordinados, como hemos comentado con anterioridad, la información es poder y en el ámbito policial aún más si cabe. A lo largo de todo el documento, se ha incidido en la importancia del establecimiento de una base de datos conjunta con acceso a todos los cuerpos policiales, así como una canalización adecuada de la información, lo que conseguirá aumentar enormemente la eficacia y eficiencia del modelo.

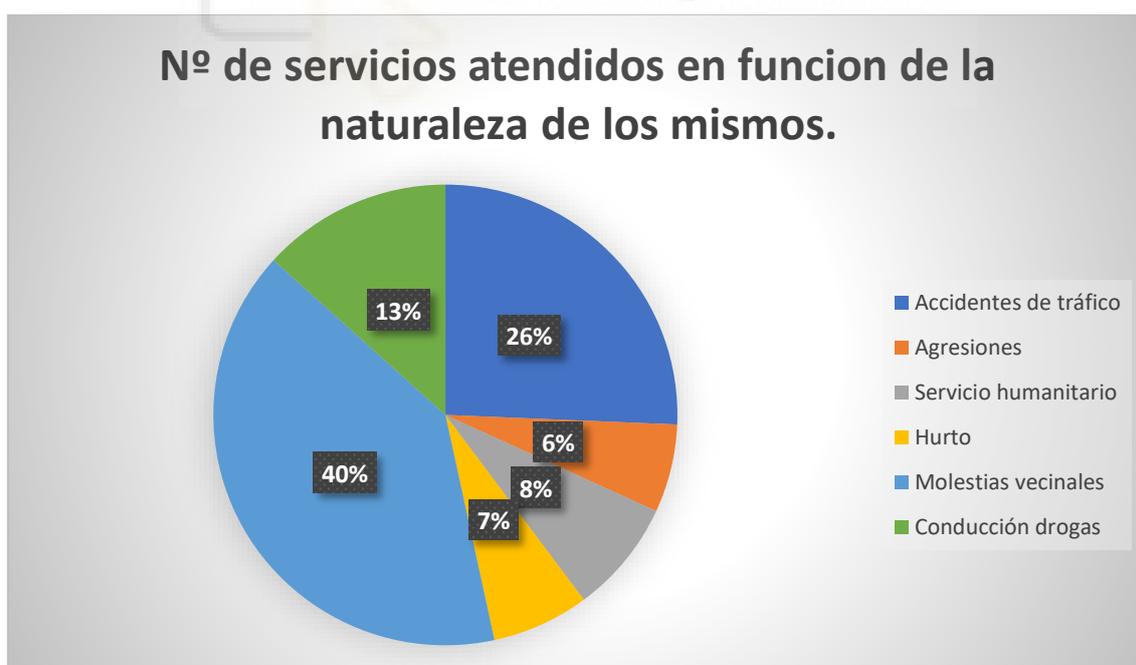
En lo relativo a los cuerpos de Policía local, quienes han sido minusvalorados a lo largo de la historia, debemos dotar a su función de la importancia que se merece, ya que la prevención y el mantenimiento de la seguridad ciudadana no se centra únicamente en la persecución de grandes delitos, como puede ser el terrorismo o la delincuencia organizada, es por ello que la idea de unificación con el cuerpo de Policía autonómica no tiene por qué suponer una pérdida de esa esencia de la organización, de hecho, este nuevo cuerpo continuaría con las

mismas funciones, pero independiente de la autoridad local, lo que en muchos casos entorpece su actuación.

Desde la experiencia personal del alumno, son esas pequeñas actuaciones llevadas a cabo por estos cuerpos las que aportan tranquilidad la solución de los pequeños problemas cotidianos proporciona sosiego a los ciudadanos. La seguridad ciudadana comienza por lo más simple, unas molestias vecinales, un servicio humanitario, pequeños delitos tales como el menudeo drogas, o el robo de un terminal o un ciclomotor, son aquellos que preocupan al ciudadano de a pie, no dejando de lado la fuente inagotable de información que suponen los cuerpos de policía local, los que debido a sus funciones se encuentran en contacto directo con el ciudadano.

Con el objetivo de corroborar la anterior conclusión, hemos elaborado un gráfico con las intervenciones de Policía Local de Mislata en función de la naturaleza del servicio para el año 2022, volcados del software de gestión Policial Vinfopol.

Mislata es un municipio de la provincia de Valencia con una población según padrón de unos 48.000 habitantes.



En lo que respecta a las nuevas realidades delincuenciales, y al hecho de que el modelo debe ir adaptándose a estas realidades, como se puso de manifiesto en

la encuesta realizada a los miembros de las FCS, es sentimiento generalizado, que existe un problema con la delincuencia y el terrorismo internacional, ejemplo claro de ello el atentado del 11 de marzo de 2004 perpetrado en Madrid, algo sin precedentes en territorio español, o el problema actual con las diferentes bandas juveniles en todo el territorio nacional.

Es por ello que resulta de vital importancia para una prevención efectiva de estos delitos, impartir formación permanente y actualizada a todos los cuerpos policiales sin exclusión.

Ya hemos hecho mención, al concepto de Policía como herramienta de control social formal. Es por ello que en lo que respecta a la policía como servicio público garante de derechos y libertades públicas, resulta imprescindible el enriquecimiento y formación para desarrollar estas misiones de manera satisfactoria, ya que dado que la función policial no se centra únicamente en la persecución de delitos, desde nuestro punto de vista resulta imprescindible impartir formación a los diferentes funcionarios policiales, en habilidades sociales y comunicativas, que permitan a sus miembros la correcta canalización de los problemas cotidianos de los ciudadanos.

Por último, visto el desarrollo del trabajo y repasando las conclusiones obtenidas con su realización, podemos afirmar, que la hipótesis en la que hemos basado su realización, consistente en la necesidad de un cambio en el modelo policial español, se confirma, siendo necesario configurar un nuevo modelo policial, adaptado a las nuevas realidades delincuenciales, equilibrado en el gasto público, con una clara distribución competencial entre los diferentes cuerpos policiales, primando la coordinación y el intercambio de información.

## 9 LISTA DE REFERENCIAS.

- Alcántara Pérez, P. (2021). La Brigada Político Social y el "modelo de impunidad español". *Historia Actual Online*, 56, 91-104.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8105005>.
- Amoedo Souto, C. A. (2006). La cooperación policial en la unión europea. *Revista catalana de seguretat pública*, 17, 43–60.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5770006>.
- AUGC. (2018, septiembre). *Un modelo Policial para el SXXI*. Asociación Unificada de Guardias Civiles. Recuperado 25 de julio de 2022, de  
[https://www.augc.org/uploads/static/augc/old\\_files/1018e70398ba917e06d8e54136614c9c09ccceb5.pdf](https://www.augc.org/uploads/static/augc/old_files/1018e70398ba917e06d8e54136614c9c09ccceb5.pdf)
- Ballbé, M. (05-2020). *Orden público y militarismo en la España constitucional 1812-1983* (2th ed.). Navarra: Aranzadi.
- Barcelona, J. (1996). Reflexiones Constitucionales sobre el modelo Policial Español. *Revista española de derecho constitucional*, 48, 81-118.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79564>
- Barcelona, J. (2006). Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas. En *Documento de trabajo Fundación Alternativas* (Vol. 103). Recuperado 2 de agosto de 2022,  
<https://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/sobre-el-modelo-policial-espanol-y-sus-posibles-reformas>.

- Benlloch, A. (2018). *Modelos Policiales comparados* [Trabajo Final de Grado], Universidad Jaime I de Castellón, Castellón, España.  
[http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/183865/TFG\\_2019\\_Benlloch\\_Romero\\_Alejandro.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/183865/TFG_2019_Benlloch_Romero_Alejandro.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Berrocal, S. (2016). *El camino a un nuevo modelo de Policía en España*. [Tesis doctoral], Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, España.  
<https://riunet.upv.es/handle/10251/63143>.
- Chinchilla, L. (1999). *Policía de Orientación Comunitaria “Una adecuada alianza entre policía y comunidad para revertir la inseguridad”*.  
<https://studylib.es/doc/5098731/%E2%80%9Cuna-adecuada-alianza-entre-policia-y-comunidad>.
- Comisión Europea. (2022). *Database*. Eurostat. Recuperado 15 de julio de 2022, de <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Comisión Europea. (2022). *About*. Europol. Recuperado 17 de julio de 2022, de <https://www.europol.europa.eu/about-europol>
- Crimina. (2021). *Policía de proximidad (España)*, *Crimipedia*. Recuperado 20 de julio de 2022, de <https://crimipedia.umh.es/topics/policia-de-proximidad-espana>
- De la Mare, N. (1729). *Traité de la Police*. Paris, Francia: au depens de la Compagnie.
- *Definición Policía*. (2020). Real Academia de la lengua española.  
<https://dle.rae.es/polic%C3%ADa>.

- Fuentes i Gasó, J. R. (2020). (2020). *Alemania, un modelo de policía y seguridad*. Barcelona, España: Tirant lo Blanch.
- Guardia Civil. (2019). *Historia*. Portal Web Guardia Civil. Recuperado 25 de julio de 2022, de <https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/historiaguacivil/index.html>
- Guillen, F. (2015). *Modelos de policía y seguridad* [Tesis Doctoral], Universidad autónoma de Barcelona, Barcelona, España. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=99630>.
- Herrero, S. (2020). *Policía delincuencia y comunidad*.
- Jar, G. (1995). *Modelos comparados de Policía*. Madrid, España: Editorial Dykinson.
- Jar, G.(1999). El papel de la Policía en una sociedad democrática. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*,85, 199–220. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=758960>
- López, M. (2009). *La Guardia Civil*. Madrid, España: La esfera de los libros
- Martín, M. (1992). Policía, profesión y organización Hacia un modelo integral de la Policía en España. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas-REIS*,59, 205–222. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=250121>.

- Medina, J. & Agustina, J.R. (2011). *Políticas y estrategias de Prevención del delito y Seguridad ciudadana*, Madrid, España: B de F.
- Monjardet, D. (1996). *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. Paris, Francia: la Découverte.
- Nieto, A. (1976). Algunas precisiones sobre el concepto de policía. *Revista de administración pública*, 81, 35–75.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1098617>.
- Parlamento Europeo. (2019). *Poderes y Procedimiento/ El tratado de Lisboa*. Portal web Parlamento europeo. Recuperado el 28 de agosto de 2022, de  
<https://www.europarl.europa.eu/portal/es/sitemap>.
- Policía Nacional. (2018). *Historia de la Policía Nacional España*. Portal Web Policía Nacional. Recuperado 26 de julio de 2022, de  
[https://www.policia.es/es/tupolicia\\_conocenos\\_timeline.php](https://www.policia.es/es/tupolicia_conocenos_timeline.php)
- Rico, J.M. (1983). *Sistemas comparados de policía*. Madrid, España: Alianza.
- Risques, M. (2015). La Dictadura Franquista. *Revista Reflexão e Ação*, 23, 170-197.  
<https://online.unisc.br/seer/index.php/reflex/index>.

- Sindicato Unificado de Policía. (2013, 23 enero). *Un modelo de seguridad para el SXXI*. Portal Web Sindicato Unificado de Policía. Recuperado 22 de julio de 2022, <https://www.sup.es/actualidad-sindical/un-modelo-de-seguridad-para-el-siglo-xxi>.
- Varela, F. (2008). Modelos Internacionales de Policía de Orientación Comunitaria. *Subsecretaria de Carabineros*. [https://issuu.com/eramirezll/docs/modelos\\_internacionales\\_de\\_policia\\_comunitaria](https://issuu.com/eramirezll/docs/modelos_internacionales_de_policia_comunitaria).
- Vázquez, M. (2019). *Diccionario del franquismo*. Barcelona, España: Anagrama.
- Wilson, J. Q. (1968). *Varieties of police Behaviour*. New York, United States: Harvard University Press.
- Zurita, P. (2021). *Estudio y comparativa de los cuerpos policiales en España y Reino Unido*. Portal Web Sindicato Independiente Policía Local de Granada. <https://escuelapolicia.com/wp-content/uploads/2021/09/ESTUDIO-Y-COMPARATIVA-DE-LOS-CUERPOS-POLICIALES-EN-ESPANA-Y-REINO-UNIDO.pdf>.

## 10 LEGISLACION

- Constitución Española, Constitución (1978, 29 de diciembre) (España). *Boletín Oficial del Estado*, (311). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, Ley n.º 40/2015 (2015, 2 de octubre) (España). *Boletín Oficial del Estado*, (236).  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>
  
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, Ley n.º 40/2015 (2015, 2 de octubre) (España). *Boletín Oficial del Estado*, (236).  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>
  
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, Ley n.º 7/1985 (1985, 3 de abril) (España). *Boletín Oficial del Estado*, (80).  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>
  
- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, Ley Orgánica n.º 4/2015 (2015, 31 de marzo) (España). *Boletín Oficial del Estado*, (77).  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3442>
  
- Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, Ley Orgánica n.º 9/2015 (2015, 29 de julio) (España). *Boletín Oficial del Estado*, (180).  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8468>
  
- Orden INT/1202/2011, de 4 de mayo, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal del Ministerio del Interior, Orden n.º INT/1202/2011 (2011, 13 de mayo) (España). *Boletín Oficial del Estado*, (114).  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-8382>

- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, Real Decreto Legislativo n.º 5/2015 (2015, 31 de octubre) (España). *Boletín Oficial del Estado*, (261).  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, Real Decreto Legislativo n.º 781/1986 (1986, 22 de abril) (España). *Boletín Oficial del Estado*, (96).  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-9865>
- LEY N° 99-291 de 15 de abril de 1999 relativa a la policía municipal Francia  
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000394328>.
- Real Decreto de creación de la Guardia Civil (28/03/1844).
- Real Decreto de creación de la Guardia Civil (13/05/1844)

## 11 ANEXO

### **ENCUESTA REALIZADA MEDIANTE APLICATIVO GOOGLE FORMS**

Como hemos indicado con anterioridad, la encuesta se encuentra formada por 14 preguntas, adjuntadas a continuación, distribuidas a través de grupos de trabajo policiales, siendo requisito imprescindible para la realización de la misma ser miembro de las FCS, ya sea Policía Nacional, Guardia Civil, Policía Local o Policía Autonómica.

#### **1.Indica tu cuerpo Policial de pertenencia.**

- a) Policía Local
- b) Policía Autonómica
- c) Guardia Civil
- d) Policía Nacional

**2. Indica tu antigüedad en el cuerpo**

- a) Entre 0 y 5 años
- b) Entre 5 y 10 años
- c) Entre 10 y 20 años
- d) Mas de 20 años

**3. ¿Piensa que existe una adecuada coordinación entre los diferentes cuerpos policiales que conforman el modelo Policial español?**

- a) Si
- b) No

**4. ¿Cree que existen demasiados cuerpos de policiales operando en el estado español?**

- a) Si
- b) No

**5. ¿Cree que las competencias de los diferentes cuerpos policiales operantes en el territorio español, se encuentran correctamente delimitadas?**

- a) Si
- b) No

**6.¿Entre los siguientes modelos policiales, cual cree que se adapta mas al modelo policial español?**

- a) Modelo Gubernativo, caracterizado por una total dependencia del poder ejecutivo y cuyo objetivo principal es el mantenimiento del sistema político.
- b) Modelo Profesional, el cual se caracteriza por la formación de sus miembros, dejando de lado la opinión del ciudadano, centrándose mas en la persecución de delitos graves que de delitos menores.
- c) Modelo Comunitario, marcado por un incansable servicio público y una excelente relación policía ciudadano.

**7.¿Qué opina de la unificación de la Policía Nacional y la Guardia Civil en un cuerpo único, de carácter civil que desempeñe sus competencias en todo el ámbito nacional?**

- a) Me parece viable incluso beneficioso
- b) No me parece viable, deben continuar como cuerpos independientes

**8.¿Cree que la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dotó a las Policías Locales, de la importancia que se merece?**

- a) Si.
- b) No, les imprimió el carácter de colaborador del resto de cuerpos policiales

**9.¿Considera viable la unificación de los cuerpos de Policía Local y Policía Autonómica en un cuerpo único?**

- a) Si, supondría ventajas para ambos cuerpos , sumando eficacia y eficiencia al modelo.
- b) No lo veo viable

**10.¿Cree que la distribución competencial de Policía Nacional y Guardia Civil atendiendo a criterios territoriales, se adapta a las necesidades actuales?**

- a) Si
- b) Precisa de un cambio profundo

**11.¿Opina que un número elevado de Policías, comporta una mayor eficacia del modelo policial?**

- a) Si, un número elevado de agentes implica mayor eficacia
- b) No, de poco sirve un número elevado de agentes, si estos no se encuentran correctamente coordinados

**12.¿Cree necesario el establecimiento de bases de datos conjuntas, entre los diferentes cuerpos Policiales?**

- a) Si, lo considero imprescindible
- b) No, no me parece necesario

**13.¿Considera que existe un problema con la delincuencia y el terrorismo internacional?**

- a) Si
- b) No

**14.¿Considera, que el modelo Policial Español, ha ido adaptándose a las nuevas realidades delincuenciales?**

- a) Si
- b) No

