

La formación policial en Alemania

JÜRGEN SCHOLZ

Jefe del Servicio de Formación Policial y Protección de Datos
del Ministerio de Interior y Deportes del *Land* de Renania-Palatinado

83

1. LA POLICÍA COMO RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA

Puede causar cierta sorpresa si empiezo mi explicación diciendo que no hay una policía alemana como cuerpo organizado. Según la Constitución, Alemania es un estado federal; en consecuencia, las obligaciones del Estado se llevan a cabo en dos ámbitos diferentes: el ámbito federal y el ámbito de los estados miembros o federados individualmente (de ahora en adelante, éstos últimos los denominaremos con sus nomenclaturas alemanas: *Land* —singular— y *Länder* —plural—). La Constitución también determina, respectivamente, las obligaciones que permanecen bajo la jurisdicción del Gobierno federal y las que están bajo la autoridad de los *Länder*. Así, la Constitución establece que la policía está bajo la autoridad de los *Länder*, aunque confiere al Gobierno federal la función policial de proteger las fronteras estatales y, además, la Ley fundamental le obliga a crear un departamento federal de investigación de delitos.¹ Por lo tanto, en Alemania hay dieciséis fuerzas policiales de los *Länder* y una fuerza policial federal.

1. Según esta distribución de funciones, el Gobierno federal tiene dos cuerpos policiales: la Policía de Fronteras (*Bundesgrenzschutz*) y el Departamento de Investigación Criminal (*Bundeskriminalamt*); existen, pues, aparte de las fuerzas policiales de los estados miembros y sólo para llevar a cabo las funciones encomendadas por la ley. El Departamento Federal de Investigación Criminal no es una autoridad supervisora de los departamentos de los estados miembros, sino una institución que obtiene información de las diversas fuerzas policiales de los estados miembros y la evalúa en su beneficio. Hay que tener en cuenta, además, que la tarea de combatir los ilícitos penales es una competencia de las fuerzas policiales de los *Länder* porque ellas son las únicas que tienen competencia en temas policiales. Así, el Departamento Federal de Investigación Criminal no tiene ningún tipo de poder para dar instrucciones a los *Länder* en el campo de la lucha contra el crimen. Lo mismo se puede decir de la Policía Federal de Fronteras que, además de proteger las fronteras, lleva a cabo funciones de policía de ferrocarriles y de policía de fronteras en los aeropuertos internacionales. En el marco de la normativa legal, las fuerzas de policía cooperan de forma natural unas con otras, con el fin de garantizar la seguridad interior en Alemania.

Las fuerzas policiales de los diferentes *Länder* tienen todas las competencias policiales; así, tanto la protección del riesgo como la persecución y la prevención de los delitos son llevadas a cabo individualmente y bajo la responsabilidad de cada *Land*. Para cumplir estas responsabilidades, todos los *Länder* mantienen sus propias fuerzas policiales, a las que han organizado según sus principios.

En este artículo no se va a exaltar ni subestimar ninguno de los dos ámbitos policiales; sencillamente se trata de aclarar que hay que familiarizarse con esta distribución de las diferentes policías para comprender que no hay una única policía alemana y que, consiguientemente, tampoco hay ninguna clase de formación policial estandarizada.

Por otra parte, no es extraño en Europa que la policía no sea una responsabilidad de los gobiernos centrales. En el Estado español y en el Reino Unido hay fuerzas de policía regionales. Sin embargo, es una peculiaridad alemana que el gobierno central, el Gobierno federal en este caso, no tenga ninguna posibilidad de dar órdenes a los *Länder* en relación a la forma en que llevan a cabo sus tareas policiales. En coherencia, tampoco tiene ninguna influencia en la formación de las fuerzas policiales de los diferentes *Länder*. De esta forma, la organización y la formación de la policía de cada *Land* dependen de su única voluntad.

2. FEDERALISMO Y FORMACIÓN POLICIAL

Como una cuestión de hecho, esta distribución individualizada de las tareas policiales en el campo de la seguridad interior debe observarse en conexión con la historia alemana; en los tiempos del nacionalsocialismo, la policía se instrumentalizó para oprimir la dignidad humana y la libertad. Por lo tanto, en la Alemania democrática no debía existir nunca más una policía centralizada.

Sin embargo, también está muy claro que el cumplimiento de las funciones policiales exige en muchos campos la coordinación y la cooperación de las policías de los *Länder* con la policía federal, pero nunca se crea una relación jerárquica de autoridad superior a inferior, sino que la cooperación se realiza mediante comités mixtos que se reúnen periódicamente para discutir cuestiones de alcance general y para coordinar actuaciones cuando es necesario.

Todo esto se aplica también en el campo de la formación policial. Cada *Land* tiene su sistema de formación, así que aunque entre ellos presenten algunas similitudes, no son idénticos. Esto también es aplicable a los planes de estudios de los niveles intermedio y ejecutivo de los servicios policiales.² En cambio, para el nivel más alto de la formación (escala superior),³ los *Länder* han llegado a un acuerdo con el Gobierno federal; a consecuencia de este acuerdo, se ha creado una academia para la formación en común de los altos mandos, que se lleva a cabo

2. Estos planes de estudios se pueden comparar, aproximadamente, con los de los oficiales no comisionados y comisionados de las Fuerzas Armadas, respectivamente (hasta el rango de capitán). No obstante, no hay rangos militares en la policía alemana.

3. En términos militares, equivale a los rangos de mayor y superiores; aunque varían de un *Land* a otro, en total sólo significan entre el 1,1 % y el 1,9 % de todos los policías.

siguiendo un programa de estudios estandarizado. Más adelante volveré a hablar de esta cuestión.

En los capítulos siguientes, presentaré la formación policial del *Land* de Renania-Palatinado.⁴ En la última década, este *Land* ha reformado su formación policial en diversas ocasiones, pero la reforma de mayor trascendencia entró en vigor el mes de septiembre de 1996. El sistema de formación policial de Renania-Palatinado es el más moderno de la República Federal Alemana.

3. LOS CAMBIOS DE LA FORMACIÓN POLICIAL EN LOS ÚLTIMOS TIEMPOS

Hasta los años setenta, la formación policial se caracterizaba muy claramente por su apariencia militar y porque se trabajaba en unidades compactas. A finales de los sesenta empezó a cambiar la concepción de los valores en la Alemania Occidental, que comportaba un mayor individualismo, una libertad reforzada y una aversión evidente hacia los valores tradicionales. En las dos décadas siguientes, esta transformación fue fortaleciéndose y acelerándose. Todo ello iba relacionado con una actitud recelosa hacia el Estado y hacia toda clase de autoridad.

Para la policía, estos cambios fueron importantes en diferentes ámbitos. Por un lado, los ciudadanos reclamaban la denominada policía civil, claramente diferente de la militar en su apariencia y que debía reconocer y respetar al ciudadano como su soberano. Esta actitud no cuestionaba la competencia de la policía en la solución de los conflictos que tenía bajo su responsabilidad (usando la fuerza si era necesario); sin embargo, se requerían cambios importantes en los métodos usados para el cumplimiento de estas competencias o funciones —tendencia que se ha mantenido hasta nuestros días. En realidad, de una policía moderna se espera que convenga a la gente con la que ha de tratar; que tenga en la palabra su arma principal. La policía no es cuestionada por retener el monopolio estatal del uso de la fuerza —siempre que la utilice como última *ratio*—; sin embargo se espera que solucione los conflictos aplicando técnicas psicológicas o procurando calmar la situación antes de utilizar la fuerza, a la cual sólo debe recurrir si falla el primer intento apaciguador.

Paralelamente a este proceso, la legislación alemana ha cambiado muy deprisa: la evolución del sistema de valores se ha reflejado tanto en las leyes como en la Administración de justicia, que han reforzado los derechos individuales. La protección de los derechos básicos mediante cambios en los procedimientos legales fue su principal vía escogida. Además, hubieron modificaciones legislativas que penetraron en todo el sistema legal, como por ejemplo la protección de los datos personales, una cuestión que afecta a las actividades policiales en un nivel muy alto.⁵

4. Renania-Palatinado es un *Land* de unos cuatro millones de habitantes, situado en el sudoeste de Alemania, que colinda con Francia, Luxemburgo y Bélgica. Su policía está integrada aproximadamente por once mil policías y mil quinientos funcionarios y trabajadores.

5. Una decisión fundamental del Tribunal Constitucional del año 1983, en relación con el derecho de autodeterminación informativa, exigió una revisión profunda en casi todos los campos legales, que todavía continúa. Esto afectó sobre todo a la legislación relacionada con la policía. Estas decisiones jurisdiccionales han influido en todos los campos de actuación de la policía y también en la formación policial.

Numerosas operaciones policiales de gran envergadura como, por ejemplo, las relacionadas con las manifestaciones contra el uso de la energía nuclear, contra el armamento de la OTAN en tiempos de la guerra fría o contra otras decisiones políticas fundamentales, fueron acaloradamente debatidas en público a causa de las luchas extremadamente violentas que tuvieron lugar durante aquellas manifestaciones. Normalmente, los enfrentamientos habían sido originados por la gente que hacía frente a la policía. En cualquier caso, estas circunstancias provocaron largas discusiones sobre las operaciones policiales: mucha gente opinaba que la policía era muy blanda, mientras otros la consideraban excesivamente dura. En muchos casos aquellos hechos comportaron la revisión de las leyes.

86 Todos estos acontecimientos exigieron un nuevo diseño de los programas de formación policial y, finalmente, esta reforma formativa se realizó. Esta es la razón fundamental por la cual he comentado estos hechos de manera abstracta.

Ahora todas las fuerzas policiales alemanas son muy conscientes que la mejora de las habilidades sociales de los policías es de vital importancia. En función del conflicto que requiere su intervención, los policías tienen que saber utilizar de forma adecuada las habilidades comunicativas que han adquirido, con el fin de mostrarse convincentes y reducir la tensión. Sólo si esto fracasa o, considerándolo objetivamente, no se espera que dé resultados, los tribunales y los ciudadanos aceptarán el uso de la fuerza.

Por consiguiente, éste es el objetivo central de la formación policial: enseñar estas habilidades, de forma teórica y con prácticas en grupos. Al mismo tiempo, procedentes de esa misma problemática, se han desarrollado las denominadas tácticas de reducción de la tensión para las operaciones policiales de envergadura. Estas técnicas se enseñan y se ejercitan durante la formación táctica.

Finalmente, hay que tener en cuenta el rápido desarrollo de la legislación. Mientras que antes, por ejemplo en los años setenta, los conocimientos legales adquiridos eran válidos durante diez años, en estos momentos el plazo se ha reducido a cinco años. En muchas áreas legislativas, por ejemplo las que afectan a los procedimientos penales; la necesidad de actualización se está aproximando rápidamente al plazo de tres años.

En consecuencia, la tarea nuclear de la formación policial es, por un lado, establecer las bases para que en el futuro los estudiantes puedan salir adelante por su cuenta; por otro lado, proveer cursos específicos de actualización en períodos más cortos de lo que se ha hecho hasta ahora.

Esta línea exige un conocimiento específico y orientado científicamente de métodos de trabajo y también la determinación de buscar los conocimientos adicionales que se crean convenientes para los estudiantes.

Ahora mismo acabamos de mencionar la cuestión del método en la formación policial. El cambio de valores comporta también cambios en los métodos. Hasta hace poco la formación policial se centraba claramente en los métodos escolares, pero ahora se buscan los sistemas adecuados para la formación de adultos. Este proceso aún no ha acabado de reestablecerse; por esa razón valdría la pena tratar el tema de forma más extensa y por separado.

Al mismo tiempo, debemos referirnos al hecho que la formación policial, según

mi opinión, no ha sido suficientemente considerada en el transcurso de los cambios que han tenido lugar.

El cumplimiento de las tareas policiales cotidianas está íntimamente relacionado con el trabajo en solitario o en pequeños grupos. En la mayoría de operaciones policiales, un policía debe ser consciente de su importancia individual en el marco de la operación; sin embargo, en muchos aspectos tiene que cambiar su actitud, dejando de comportarse como un policía independiente para hacerlo como alguien que trabaja para un grupo mayor. El reconocimiento de este hecho es muy importante para la circulación de la información y los mensajes, para la toma y la ejecución de las decisiones, etc.

Existen varios casos que demuestran que estos aspectos deben tener más relevancia en la formación policial. Además, hay que tener en cuenta que todo esto tiene su fundamento en la transformación del sistema de valores de nuestra sociedad. Los trascendentales cambios que han tenido lugar en Europa en los últimos años, y que todavía hoy están teniendo lugar, comportan los retos más importantes para la formación policial. Esta afirmación no necesita ninguna argumentación adicional, es bastante evidente.

Teniendo en cuenta todo esto, no es exagerado que actualmente la formación de los cuerpos policiales, tanto la básica como la permanente, se considere el requisito básico para conseguir el buen funcionamiento de la organización. Sólo una policía bien formada puede dar una respuesta inmediata a las demandas cambiantes bajo condiciones también cambiantes y llevar a cabo sus funciones de forma satisfactoria. Esta es la razón —y esto no afecta únicamente a Renania-Palatinat— por la cual creemos que la formación policial es una prioridad máxima.

4. LA FORMACIÓN POLICIAL EN RENANIA-PALATINADO

De acuerdo con las decisiones del Gobierno y el Parlamento de Renania-Palatinado, se ha decidido (y es uno de los primeros *Länder* en realizarlo) que en el futuro los miembros de los cuerpos policiales pertenecerán únicamente a los grupos superiores de la función pública.⁶ Así, una persona que quiera ser miembro de la policía deberá tener su *Abitur* o, como mínimo, su *Fachhochschulreife*,⁷ ya que los estudios en la Sección de Policía de la Escuela de Administración Pública son obligatorios.

Sin embargo, el Parlamento también exigió a la policía que aceptara aspiran-

6. Vean las notas 3 y 4. El porcentaje de policías que pertenecen al nivel máximo (escala ejecutiva) permanecerá prácticamente inalterado. En consecuencia, la mayoría de los policías pertenecerán a un nivel superior al actual (no habrá escala básica o, en otras palabras, la escala básica será la intermedia/ejecutiva, si utilizamos las categorías correspondientes en Cataluña). Los miembros de la policía que fueron aceptados en el año 1996 deberán superar el nuevo nivel mínimo de la formación policial, en caso contrario serán excluidos. Para los policías que ya están en el cuerpo, se desarrollará un programa diferenciado para su promoción al nivel inmediatamente superior de la función pública.

7. *Abitur*: examen final después de nueve años de enseñanza secundaria, que da acceso a la enseñanza superior (universitaria). *Fachhochschulreife*: se obtiene después de ocho años de enseñanza secundaria, dando acceso a la formación profesional.

tes con un nivel de estudios inferior. En estos momentos, esta circunstancia afecta a un tercio de los aspirantes, los cuales pueden obtener —superando un programa de dos años— su formación específica y también su *Fachhochschulreife*.

En Renania-Palatinado existen dos instituciones dedicadas a la formación policial:⁸ la *Landespolizeischule* (Escuela de Policía del Land) y la *Fachbereich Polizei der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung* (Sección de Policía de la Escuela de Administración Pública), que dependen directamente del Ministerio de Interior y Deportes.

En el año 1996, las dos instituciones se trasladaron a los edificios de una antigua base aérea de la OTAN en Hahn, situada en el centro de Renania-Palatinado. Después de readaptar su estructura y los equipos deportivos, actualmente la policía dispone de unas instalaciones docentes provistas de moderna tecnología, una residencia y un apropiado complejo deportivo.

Con estas nuevas instalaciones, hemos intentado satisfacer las demandas de los estudiantes: apartamentos individuales para tener más intimidad, unas instalaciones deportivas con excelentes equipos para realizar actividades en el tiempo libre, y también una formación adecuada para adultos usando tecnología punta en las clases. Al mismo tiempo, se introdujo un nuevo programa de formación, que ahora presentaré detalladamente.

4.1 La formación policial de aspirantes con *Abitur* y *Fachhochschulreife*

Los estudios en la *Fachhochschule* duran tres años y los períodos de enseñanza teórica se alternan con períodos de formación en el lugar de trabajo. Antes, los aspirantes que tenían el *Abitur* eran admitidos directamente en estos estudios, pero ahora tienen que aprender, junto a los que accedan con un *Fachhochschulreife*, ciertas habilidades básicas en un curso de siete meses, ya que estas habilidades son necesarias y fundamentales para las sesiones prácticas de sus estudios.

El objetivo de esta instrucción básica es dotar a los alumnos de recursos teóricos y prácticos y ofrecerles las primeras impresiones profesionales mediante un período de formación práctica en servicios policiales. Según lo dicho, esta formación básica tiene dos finalidades: por un lado, los principiantes podrán prepararse en la *Fachhochschule* estudiando al lado de policías que ya están en el servicio policial activo (que están realizando la necesaria promoción interna para adaptarse al nuevo sistema); por otro lado, mediante los primeros contactos con la profesión, los propios alumnos podrán decidir si la elección de esta profesión es la correcta según sus intereses y preferencias.

Este segundo objetivo es muy importante para ambas partes porque ayuda a ahorrar una cantidad sustancial de dinero al ente que contrata (la Administración), ya que los estudios en la *Fachhochschule* son gratuitos para los estudiantes (por lo menos ahora) pero representan unos costes considerables para la Administración; al mismo tiempo, estos primeros contactos evitan una pérdida posterior de tiempo

8. Lo mismo se puede decir de la mayoría de *Länder*.

al alumno/a si se da cuenta de que la elección de esta profesión no se adecua suficientemente a sus expectativas e inquietudes.

En la parte teórica, los aspirantes obtienen una primera perspectiva de su profesión a través de unas materias concretas. No se trata de conocimientos detallados, pero sí de unos conocimientos básicos sólidos que se conectarán con la formación práctica en un lugar de trabajo policial.

Las materias que se enseñan son:

- dinámica de la actuación policial (40)⁹
- organización y obligaciones de la policía (20)
- derecho relacionado con la policía (10)
- principios rectores de la actuación de la policía (20)
- legislación de la función pública (16)
- ética (20)
- proyectos especiales (18)

Teniendo en cuenta que se hablará de los demás currículos más adelante, no podemos aquí describir detalladamente cada materia, aún más cuando en la mayoría de los casos es evidente, sobre todo por el hecho de que los lectores deben ser mayoritariamente miembros de la policía o personas con alguna relación con la profesión.

En la materia de dinámica de la actuación policial, se da una idea general de cómo funcionan los procedimientos en las operaciones policiales. Por lo tanto, el ejemplo de alguna operación relevante, como puede ser un partido de fútbol, sirve para ilustrar los procesos de toma de decisiones y la manera de liderar la operación. Hay que aclarar cómo se tienen que estructurar las operaciones policiales, desde el momento en que se reciben las primeras informaciones, pasando por la evaluación de la situación, hasta que se da la orden de intervenir. La forma en que se ejecuta la operación también debe ser transparente. Del mismo modo, se enseña a los estudiantes hacia dónde puede derivar la situación si, debido a circunstancias especiales, surgen complicaciones a partir de las previsiones iniciales. Con la introducción inicial de una operación de dimensiones considerables se muestra, desde el principio, la diferencia entre este tipo de operaciones y la rutina diaria que el estudiante descubre en la formación práctica que recibe.¹⁰

En la materia de principios rectores de la actuación policial se da una idea sobre el papel que juega la policía en el estado y la sociedad. Ello incluye reflexiones sobre la autorización y la legitimación de las actuaciones policiales sobre las bases del sistema de valores que establece la Constitución de la República Federal Alemana. Estas reflexiones se complementan con formación posterior en

9. Las cifras entre paréntesis muestran el número de unidades de formación que integran el currículo del crédito. Una unidad formativa tiene una duración de 45 minutos.

10. Me remito a mis explicaciones anteriores, donde he puesto énfasis en la importancia de mostrar a los principiantes hasta qué punto es diferente el llevar a cabo las tareas rutinarias de un día normal de servicio que actuar en una unidad de grandes dimensiones, y qué consecuencias tiene todo esto en las acciones individuales de los policías, si no se asume el riesgo de fracaso de toda operación.

la materia de ética. Con la intervención de policías y sociólogos, los aspirantes descubren la dimensión ética específica de la policía como organización y sus principios deontológicos (modelos para llegar a decisiones basadas en deliberaciones éticas, etc.).

En dos días de proyectos especiales se evalúan los conocimientos básicos sobre cuestiones sociales con relevancia policial. Uno de los primeros proyectos, por ejemplo, trata sobre la hostilidad hacia los extranjeros y el racismo, así como sobre su efecto en el cumplimiento de las tareas policiales.

La formación práctica comprende las materias siguientes:

90

- formación operativa (210)
- formación en grandes unidades (60)
- tiro (220)
- conducción segura (18)
- tecnología sobre bases de datos y comunicación (108)
- formación en fotografía y vídeo (30)
- primeros auxilios (20)
- educación física (100)

A primera vista, la formación operativa y el tiro dominan la formación básica. El lector debe preguntarse dónde está el aspecto social que, por otra parte, es muy importante. Este aspecto se trata, de forma exhaustiva, durante los estudios en la *Fachhochschule*. Estos estudios también comprenden una formación práctica extensa, así que no significa una introducción básica sino que es una verdadera formación de trabajo. Hay que admitir que durante los estudios no hay lugar para enseñar habilidades tan importantes como la formación operativa y el tiro; por eso, estas enseñanzas se tienen que avanzar en el contexto de esta formación básica.

Así, en la formación operativa se aprende a actuar correctamente, desde el punto de vista táctico, en las actuaciones policiales típicas como registrar y detener ciudadanos, actuar contra terceras personas con uso de la fuerza, la confiscación ejecutiva de objetos, defenderse de ataques con armas, introducir y sacar gente de los vehículos usando la fuerza, etc. Otro aspecto muy importante son las comunicaciones en el transcurso de una operación, con métodos de dirección y de operación específicos de la policía. Es esencial también que esta formación incluya dos vertientes, la teórica y la práctica. Además, los alumnos tienen que afrontar y resolver una situación estándar globalizadora en forma de simulación o *role-play*.

La formación de tiro se basa en una regulación administrativa que han acordado todas las fuerzas de policía alemanas.

En la materia de conducción segura, los aspirantes¹¹ reciben la instrucción básica para saber cómo comportarse en casos en que deban conducir en situación de peligro.

11. Disponer del permiso de conducir es un requisito previo para ser aceptado como aspirante. Ya no es posible conseguir un carnet gratuito una vez dentro de la policía.

La materia de tecnología de bases de datos y comunicación es otra parte importante de la formación. Los aspirantes aprenden a utilizar tanto la tecnología policial en telecomunicaciones como las bases de datos modernas. De forma especial, los alumnos deben ser capaces de trabajar con bases de datos y edición de textos sobre las bases de los programas modernos. También reciben algunas nociones sobre otras posibilidades de utilización de los ordenadores modernos; practican con ordenadores y, por primera vez, conocen los sistemas de información de la policía.

Esta formación se complementa con cinco semanas de instrucción práctica en algún servicio policial. Los aspirantes trabajan en un grupo de servicio pero sin llevar uniforme ni tampoco, evidentemente, ningún arma.

Se deben pasar exámenes en las materias de formación operativa, tiro, tecnología de bases de datos y comunicación, educación física y también en la formación práctica preliminar (en este caso, elaboran un informe sobre las prácticas). Si los aspirantes suspenden las pruebas, pueden intentarlo una vez más (recuperación); si vuelven a suspender, son excluidos del curso.

Después de superar las materias introductorias, los aspirantes empiezan sus estudios en la Sección de Policía de la Escuela de Administración Pública. Como he dicho anteriormente, aquí estudian con policías que fueron contratados según las bases de las regulaciones legales vigentes con anterioridad, que ya han trabajado en la policía durante un período largo de tiempo. Así, los nuevos tienen la oportunidad de aprender de la experiencia de los veteranos.

4.2 La formación para aspirantes con un título de nivel intermedio

De conformidad con la Universidad Alemana y la legislación de formación profesional, la Escuela de Administración Pública sólo acepta a personas que tengan unos mínimos de titulación académica (*Abitur* o *Fachhochschulreife*).¹² Si no es así, tienen que superar algún tipo de formación profesional antes de poder presentarse a los exámenes que previamente no han superado.

Renania-Palatinado fue el primer Estado alemán que decidió combinar la formación ocupacional y la formación académica en un programa de dos años. Con este objetivo, el Ministerio de Interior y el Ministerio de Educación y Ciencia han preparado un currículo común.

En las bases de este currículo, la formación ocupacional incluye más de dos mil quinientas unidades de formación, con el fin de capacitar a los aspirantes para hacer frente autónomamente a situaciones policiales tipo. Así, los que hayan superado esta formación pueden pasar al servicio policial activo hasta que les sea permitido llevar a cabo sus estudios. Por todo ello, la parte teórica de su programa es considerablemente más detallada y comprende:

- derecho penal y procesal (86)
- derecho policial (96)

12. Para conocer las definiciones de estos títulos, ver la nota 7.

91

- derecho regulador de las intervenciones policiales (200)
- derecho del tráfico (150)
- derecho administrativo (función pública) (50)
- tácticas policiales (170)

Además, hay una parte práctica obligatoria en el curso muy relacionada con la parte teórica introductoria que acabamos de describir. Sin embargo, hay que tener en cuenta que se utiliza una parte del tiempo para reforzar algunos aspectos.

Me extenderé algo más en la materia de derecho regulador de las intervenciones policiales. La legislación alemana distingue fundamentalmente entre legislación penal y policial. El derecho penal define los comportamientos penalizados y regula, mediante el Código de procedimiento penal, la autoridad de la policía, entre otras, en relación con la investigación de delitos (captura y registro de personas y propiedades, detención, confiscación, búsqueda de sospechosos, introducción de información en bases de datos, observación, actividades de agentes encubiertos, etc.). Las leyes reguladoras son federales, válidas para toda Alemania.

El derecho policial, en cambio, regula la autoridad de la policía para evitar peligros y mantener la seguridad pública (búsqueda de personas y propiedades, confiscación, detención, introducción de información en los bancos de datos, obtención de información, etc.); la diferencia respecto al caso anterior es que el objetivo que legitima estas actuaciones es ahora la evitación de peligros o alteraciones de la seguridad pública. Por cuanto la competencia sobre la policía reside en cada uno de los estados miembros, la legislación policial está en sus manos, es decir, cada estado tiene su propio código policial, que puede diferir de los demás. Por otro lado, los requisitos para la búsqueda de personas y cosas, por ejemplo, son diferentes según si se lleva a cabo desde la perspectiva criminal o la policial.

Sin embargo, todos los hechos relevantes para la policía no siempre se pueden relacionar directamente con un campo u otro de la legislación. Así, los alumnos deben aprender a distinguir entre los diferentes ámbitos legislativos y a aplicar adecuadamente las autorizaciones en cuestión. Antes, los dos ámbitos legislativos (penal y policial) se enseñaban por separado; ahora, por primera vez, en el crédito de derecho regulador de las intervenciones policiales hemos establecido una conexión (Renania-Palatinado fue el primer Estado federal que lo realizó) entre los dos campos de la legislación, en el marco del Código de procedimiento penal, que regula los poderes de la policía para proceder contra sospechosos o infractores. De este modo, el aspirante tiene que estudiar una situación compleja de forma global. En este sentido, aprende a tratar las diferentes legislaciones específicas de la misma forma que deberá hacerlo en el transcurso de su ejercicio profesional. La combinación de teoría y práctica se refleja en las evaluaciones correspondientes. Naturalmente, hay que superar exámenes de todas las materias teóricas. Asimismo se deben demostrar las habilidades adquiridas en la instrucción práctica.

Aparte de esto, sin embargo, los aspirantes tienen que demostrar, en un examen que cubre todos los aspectos de su formación, que son capaces de llevar a la práctica las habilidades que han adquirido. Ante una comisión integrada por instructores y policías de diferentes servicios policiales, los aspirantes han de resol-

ver una situación policial. Por ejemplo, se les puede plantear el supuesto de dos policías que durante la investigación de un accidente de tráfico simulado tienen que tomar también unas primeras medidas de investigación penal por haber detectado algún ilícito penal. Si no demuestran tener los recursos básicos en este tipo de pruebas, los alumnos no superarán la evaluación global.

La formación de la Escuela se basa en el currículo vigente en las escuelas públicas, pero este curso especial tiene la peculiaridad que, en la medida de lo posible, la formación académica siempre se combina con el entrenamiento policial. Veamos el siguiente ejemplo: en un accidente en la autopista está involucrado un camión tanque, del cual fluye un líquido inflamable y corrosivo que pone en peligro a las personas y las cosas de su entorno. En un caso como este, los instructores de física (calculando la distancia de frenado, las cualidades de las masas y las fuerzas), los de química (composición y reacción de fluidos y gases, neutralización de sustancias peligrosas), y también los instructores de policía (autoprotección de los policías que desarrollan el trabajo, actuación táctica en este tipo de accidentes, problemas legales) trabajan en equipo. La combinación de estas dos partes de la instrucción ayuda a salvar un año y es, consiguientemente, una gran ventaja para todas las partes que participan en ella.

Los dos años académicos, el introductorio y la instrucción que se ha descrito en este apartado, se llevan a cabo en la Escuela de Policía del *Land* (*Landespolizeischule*), a la cual están destinados profesores de las escuelas ordinarias.

4.3 La formación profesional en la Sección de Policía de la Escuela de Administración Pública

Como ya he indicado anteriormente, la formación en la Escuela dura tres años. Según la legislación universitaria y profesional de Alemania, es característico de esta formación que las clases teorico-científicas se combinen con formación práctica en los diferentes ámbitos. La asistencia es obligatoria para todos los aspirantes admitidos a partir de 1996. Antes, únicamente tenían que asistir a la Escuela los policías que debían formarse para funciones directivas del nivel intermedio y se aplicaba, fundamentalmente, a los jefes de los servicios medios de la policía o de las unidades comparables en el ámbito de la investigación de delitos. Pero en los años ochenta, en el informe de una comisión de expertos de ámbito federal se llegó a la conclusión que las demandas especiales dirigidas a la policía, cuando se comparan con las existentes en el comercio y la industria, requerían que todos los policías tuvieran el máximo rango de la función pública. Este resultado puede sorprender a muchas fuerzas de policía extranjeras, especialmente las de los países anglosajones. Tampoco es una idea que comparta todo el mundo en Alemania. Sin embargo, es necesario ver las cosas en el marco de diferentes filosofías de la formación. La mayoría de las fuerzas de policía de los *Länder* no tienen formación especial para la policía ordinaria o para el departamento de investigación; tampoco existe formación específica para otras áreas de la función policial (como pasa, parcialmente, en el Reino Unido o en los Estados Unidos). La formación policial de todos los *Länder* tiene una perspectiva tan amplia que los estudiantes son prepara-

dos para todas las tareas policiales. Así, después de haber pasado sus exámenes, un policía puede trabajar en seguridad ciudadana o en investigación de delitos. Lógicamente, en la oferta de formación permanente, se organizan cursos adicionales de especialización para tareas específicas y diferentes campos de actuación; pero la finalidad de la Escuela es formar a los aspirantes para llevar a cabo las tareas policiales en general. En resumen, la formación en las escuelas de policía está dirigida a preparar generalistas.

Esta formación tiene por objeto impartir conocimientos científicos, métodos y habilidades prácticas en el campo de la policía así como los conocimientos necesarios para que sean capaces de cumplir las tareas policiales. Además, un objetivo importante es la construcción del carácter y el temperamento profesional, con el fin de facilitar la habilidad para adaptarse a nuevas situaciones y funciones y también a la formación continuada, y, finalmente, para prepararles para la especial responsabilidad de ejercer sus obligaciones en un estado libre y democrático basado en el imperio de la ley.

Igual que en tiempos pasados, esta formación aún contiene algunos elementos de preparación para el liderazgo, en relación con la posición que los alumnos pueden llegar a asumir a medio plazo, sobre todo la posición de los jefes de grupos específicos en los ámbitos de la seguridad ciudadana y de la investigación de delitos. Al mismo tiempo, se les dan unas bases que los preparen para una futura formación más profundizada en este campo.

Los estudios se estructuran de la siguiente forma:

1) *Formación práctica introductoria* (diez semanas)

Se trata de una formación práctica para principiantes. Los policías con una experiencia práctica en el trabajo policial no tienen que participar en esta fase. Comprende ocho semanas de instrucción en algún grupo específico de seguridad ciudadana y dos más en un departamento de investigación de delitos.

2) *Formación básica* (cuarenta semanas)

Este es el primer bloque de formación científicoteórica, fundamentalmente mediante clases. En primer lugar, hay que superar unas pruebas escritas, que son relevantes para el resultado final de los estudios. Adicionalmente se realiza una prueba intermedia escrita al final de este período; el promedio del resultado de esta prueba también forma parte de la evaluación global del alumno. Si suspende el examen, el alumno puede repetir esta fase, pero si vuelve a suspender queda excluido del curso.

3) *Formación práctica básica* (cuarenta semanas)

En esta fase se exige al alumno que lleve a cabo tareas policiales por primera vez. De esta forma, se le sitúa en algún grupo de seguridad ciudadana (diecinueve semanas) y en un departamento de investigación de delitos (dieciocho semanas) para que realice algunas funciones determinadas previamente. En el caso de los estudiantes que tienen alguna experiencia policial, la atribución de funciones en este período depende de sus experiencias iniciales en la policía. El resto del período (tres semanas) se completa con la formación en áreas relacionadas con la psicología, y los conocimientos teóricos se profundizan con la

formación práctica en los campos de la comunicación, la solución de conflictos, la motivación, la cooperación y el liderazgo. No se realiza ningún examen en sentido estricto, pero sí un informe sobre la actividad de cada alumno que se incorpora en su expediente académico.

4) *Formación académica básica* (treinta y ocho semanas)

En este período se profundizan los conocimientos teóricos adquiridos en la etapa de formación básica mediante la formación y el aprendizaje interdisciplinarios. Hasta cierto punto, los alumnos pueden escoger entre clases diferentes, de forma que los resultados pueden individualizarse al máximo. Así, por un lado es necesario constatar el logro de los objetivos previstos mediante pruebas escritas y, por otro, hay que presentar unos trabajos. Esta etapa va seguida de la evaluación final, en la cual hay que superar cinco pruebas escritas de una duración de cinco horas (derecho regulador de las intervenciones policiales) y de cuatro horas (el resto de materias), respectivamente. Dos examinadores independientes se hacen cargo de las evaluaciones. Si el alumno no supera las pruebas puede repetir las una vez más.

5) *Formación práctica en un servicio policial* (diez semanas)

Durante estas diez semanas, o bien toman parte en algún proyecto de estudio o bien son destinados a un área donde les gustaría trabajar en un futuro, aunque se exige una formación más elevada (por ejemplo, elaborar un trabajo de *staff*, trabajar en áreas especializadas de la investigación de delitos o en la policía de autopistas). Teniendo en cuenta la unificación europea, es interesante que esta formación práctica se pueda realizar con alguna fuerza policial extranjera. Este período de formación acaba con una prueba de tipo oral.

En la *Fachhochschule*, también hemos reestructurado las materias individuales. A partir de 1997 y en adelante, las materias constan de la siguiente forma:

- operaciones policiales y criminología
- táctica, criminalística y tecnología de la investigación de delitos
- tecnología de la información y de la comunicación
- jurisprudencia
- derecho regulador de las intervenciones policiales, derecho constitucional, derecho administrativo, derecho policial, derecho penal y procesal, derecho del tráfico, derecho de la función pública
- ciencias del comportamiento social
- psicología, sociología, pedagogía, ciencia del liderazgo y materias científicas generales
- derecho presupuestario
- gestión y economía
- ética policial
- inglés o francés
- deportes

5. LA FORMACIÓN PARA EL NIVEL SUPERIOR DE LOS CUERPOS POLICIALES

Conforme al plan de carrera que, a este nivel, es obligatorio para todos los estados y para la policía federal, este tipo de formación dura dos años. El primer año la formación tiene lugar en los propios *Länder* o en la policía federal (en el caso de los mandos de este cuerpo). El segundo año se lleva a cabo en la Academia de Policía de Münster, que es una institución común para los *Länder* y la República Federal. La formación sigue los principios que constituyen la base del trabajo policial al máximo nivel de mando, es decir, los de un estado libre y democrático basado en el imperio de la ley.

El objetivo de este curso es incrementar en los estudiantes la competencia y la capacidad de liderazgo así como sus habilidades sociales en relación con las crecientes demandas dirigidas a la policía. Desde nuestro punto de vista, una fuerza policial debe caracterizarse por ejercer sus tareas de forma abierta al público y por su habilidad en demostrar la legitimidad de las actividades policiales, especialmente en las operaciones de envergadura. Ello significa que los mandos superiores deben tener un buen nivel de habilidades sociales. Un cumplimiento adecuado de estas funciones, dentro y fuera del cuerpo, es la clave para un liderazgo policial dirigido a la consecución de objetivos. Estas exigencias no pueden satisfacerse únicamente mediante formación teórica, sino que presuponen una fundamentada relación de conocimientos teóricos y formación práctica y ejercicios.

Las capacidades de los alumnos tienen que ser específicas para los diferentes niveles. La diversidad de funciones que los futuros altos mandos policiales deberán llevar a cabo y el rápido desarrollo legal y táctico de las condiciones de ejercicio de las funciones policiales, obligan a formar también generalistas en los niveles más altos de los cuerpos policiales. El objetivo de esta formación no puede ser trabajar conceptos para acciones concretas en todas las situaciones imaginables. Al contrario, es necesario entrenar la habilidad para resolver problemas de forma sistemática. El conocimiento y la experiencia deben servir para este objetivo.

La obligación de adquirir conocimientos de forma autodidacta es esencial en este nivel de la formación policial. En consonancia con estas consideraciones, los estudios se organizan en dos secciones distribuidas en dos años académicos. Los programas incluyen táctica, criminalística, criminología, tráfico, liderazgo, jurisprudencia, ciencias sociales y tecnología policial.

El segundo año académico complementa al primero; no se repiten contenidos. Aunque algunas materias acaban el primer año, pueden aparecer en las evaluaciones del segundo año (esto se aplica, por ejemplo, a todo el derecho policial y también a la legislación que regula el derecho de reunión y manifestación). Si el primer año académico algunos *Länder* no instruyen cuanto les corresponde, los estudiantes deberán aprender por su cuenta.

En el primer año académico la formación comprende setecientas noventa y cinco unidades formativas, y en el segundo, ochocientas sesenta.

En el primer curso se imparten fundamentalmente conocimientos teóricos, aunque ya es obligatorio realizar algunas actividades prácticas y algunos ejercicios, generalmente de táctica y de habilidades sociales. También se organizan semina-

rios sobre comunicación, dinámica de grupos, retórica y también sobre estrés y gestión del estrés. El tipo y el número de exámenes se deja en manos de los organizadores (los *Länder* o la Federación, según la adscripción de los mandos).

En Renania-Palatinado, hay que superar seis pruebas escritas. Los resultados totales deben llegar a una nota de promedio. Si no llega a la media, el alumno debe abandonar la Academia. Con todo, estos resultados (los del primer curso) no influyen decisivamente en las evaluaciones del segundo año. Es decir, independientemente de las calificaciones obtenidas el primer año, es necesario superar unas pruebas escritas al final del segundo curso. Además, en el segundo curso se pone mucho más énfasis en la combinación de teoría y práctica que en el primero.

Antes, era necesario realizar entre seis y siete ejercicios que se debían aprobar para ingresar en las graduaciones más altas del mando policial. Normalmente estos ejercicios estaban relacionados con la táctica policial. Ahora, según el plan de estudios actual, que entró en vigor en 1994 y que se aplicó por vez primera en el curso 1995-96, hay diecisiete ejercicios. Cada centro debe organizar sus propios ejercicios.

Las relaciones entre las materias teóricas y las prácticas también han cambiado. En el sistema anterior, la formación teórica comprendía 710 unidades de formación en comparación con las 130 unidades dedicadas a ejercicios. Actualmente, la relación es de 527 a 333. Considero que la evolución es remarcable y me gustaría dar una relación detallada entre la formación teórica y la práctica de cada materia. Así, en táctica, la relación es de 96 a 120; en criminalística/criminología, de 138 a 10; en ciencia del tráfico, de 25 a 48; en liderazgo, de 88 a 55, y en ciencias sociales, de 100 a 70. Naturalmente, las materias también están basadas en temas clave, como son las actuaciones policiales ante desastres o manifestaciones públicas. Antes, los centros de formación preparaban a los alumnos sectorialmente para estas tareas clave, pero comportaba problemas de coordinación. Podía suceder, por ejemplo, que un departamento de derecho organizara la instrucción de una tarea clave y que el departamento de táctica organizara el ejercicio práctico, con lo cual los alumnos recibían la formación teórica antes que la práctica; así, la globalización que deben suponer las clases de formación aplicada era imposible que se produjera.

Con el nuevo sistema, se han evitado defectos como el que acabamos de citar. Para casi todos los temas o tareas clave, los departamentos organizan ejercicios prácticos comunes. Sólo con este tipo de interacción puede ser útil una formación relacionada con la clase de problemas que ellos deberán afrontar posteriormente.

El segundo año también hay que superar un número determinado de exámenes orales y escritos. Al final, los alumnos tienen que realizar una prueba final oral y una escrita. Asimismo hay que decir también que los ejercicios prácticos también implican exámenes. Únicamente la formación dirigida a la mejora de las habilidades sociales está exenta de este tipo de pruebas. La razón reside en que en estos casos los alumnos tienen una oportunidad real de practicar el comportamiento social y mejorarlo, y un examen sería contraproducente.

Después de que el nuevo plan de estudios entrara en vigor, la organización y

la gestión de los cursos en la Academia de Policía fueron auditados por una empresa consultora. Sus conclusiones confirmaron que la reforma de la formación policial significó un paso adelante y en la dirección adecuada. En estos momentos, se está considerando una reducción de los departamentos para conseguir una coordinación aún mejor.

6. LA FORMACIÓN CONTINUADA COMO OBLIGACIÓN PERMANENTE

Además de la actualización de la formación básica, están ganando relevancia otros tipos de formación dirigida a policías que ya están en activo. Así, todas las fuerzas policiales alemanas llevan a cabo sus programas de formación permanente, que cubren todos los ámbitos clásicos de la actuación policial, con el objetivo de actualizar tanto los conocimientos generales como los específicos. Por citar algunos ejemplos, los programas pueden tratar sobre el control del transporte de mercancías peligrosas, el aseguramiento de las pruebas en la inspección ocular, la lucha contra la delincuencia juvenil, la actuación de la policía ante conflictos laborales y huelgas, la lucha contra la droga, y también el clásico programa de formación avanzada como es la jurisprudencia.

Asimismo, existe un número especial de cursos sobre materias tan específicas que difícilmente se pueden abordar al mismo nivel en cada estado miembro. En estos casos, se organizan simultáneamente actividades para todos los *Länder*, con el fin de maximizar recursos. De esta forma, cada *Land* tiene su propio catálogo anual de formación continuada o especializada, aunque los estados vecinos se intercambian estos programas sobre bases pactadas.

Según mi punto de vista, la necesidad de garantizar que las demandas realizadas a la policía se satisfagan en un corto período de tiempo, constituye un gran reto para la formación especializada y continuada. La mejor oferta anual de programas de formación no es buena si no satisface las demandas de sus clientes, o sea, las demandas de las diferentes autoridades policiales. En un tiempo de cambios tan rápidos como el nuestro, coordinar las demandas una vez al año sólo es satisfactorio en los clásicos campos de la formación especializada y continuada. Además, pueden aparecer, cada vez más a menudo, demandas especiales a corto plazo que frecuentemente necesitan una respuesta urgente.

Dejando a un lado la cuestión del contenido, el problema de la financiación de los cursos limita cada vez más las demandas de los policías que están en activo. Asimismo, no tiene sentido preparar programas de formación especializada y continuada para que, al fin y al cabo, sean frenados por las autoridades policiales por razones presupuestarias. Por todo ello, la Policía de Renania-Palatinado ha decidido coordinar, en intervalos de tres meses, la demanda de formación continuada entre la Escuela de Policía del *Land*—principal organizadora de este tipo de formación— y las autoridades policiales, consultando a sus clientes. Una producción tan orientada a los objetivos específicos intenta garantizar que se ofrece una formación continuada de calidad, incluso con menos dinero.

Existe un área específica de la formación continuada que explicaré detenida-

mente. En este artículo he hablado reiteradamente de las habilidades sociales. Pues bien, este campo tiene una importancia creciente también en el ámbito de la formación continuada; ahora ya no es suficiente ofrecer únicamente programas de técnica policial porque cada vez existe más demanda de formación continuada en las áreas de ética y materias sociales.

De esta forma, durante años, la Policía de Renania-Palatinado ha ofrecido a sus policías programas de formación sobre cómo hacer frente al estrés. Hay un curso de una semana que incluye sesiones prácticas. En estas sesiones se ponen a prueba las habilidades adquiridas durante la formación y se reflexiona críticamente sobre la experiencia. Esta formación se lleva a cabo bajo la guía psicológica de expertos especialmente entrenados, que son policías. Con este fin, disponemos de centros de formación específicos fuera de las comisarías ordinarias.

Los programas que utiliza la Policía de Renania-Palatinado para esta formación antiestrés fueron desarrollados por el *Max-Planck-Gesellschaft (Max Plank Society)*, a quien se los compramos. Después de esta formación básica, los policías pueden realizar cursos de actualización cada dos años. En resumen, el objetivo es que los participantes adquieran algún conocimiento teórico sobre los factores del estrés y que experimenten sus propios síntomas de estrés. Más adelante, se les enseña a cómo contrarrestar el estrés a corto, medio y largo plazo.

Con el constante aumento de criminalidad en la sociedad, el número de casos en que los policías tienen que usar las armas de fuego también se está incrementando. Se ha probado científicamente que el uso del arma de fuego contra la gente tiene efectos considerables en la persona que dispara; existen casos en que los policías no pueden afrontar estos efectos y necesitan un tratamiento médico. Por esta razón ofrecemos cursos especiales para policías que, desempeñando sus funciones, han matado o herido seriamente a personas, o han sido testigos de este tipo de sucesos. Los casos en que se han usado armas contra la gente son tratados en cursos separados. En estos cursos, además de psicólogos, participan médicos y sacerdotes.

Actualmente, estamos a punto de crear una institución en servicio permanente para todas las autoridades policiales, con la cual puedan contactar todos los policías en activo cuando necesiten ayuda en algún aspecto relacionado con su trabajo.

En el ámbito del liderazgo, la formación continuada también se intensifica para contribuir a la mejora de las habilidades comunicativas. En este contexto, se ofrecen cursos especiales que profundizan sobre temas de mucha dificultad como son las discusiones críticas con los subordinados. Todos estos programas se incrementarán tan pronto como sea posible.

Una línea totalmente nueva que estamos siguiendo actualmente es discutir sobre la cultura del liderazgo en la policía. En términos generales, se estudian los principios rectores del liderazgo en todos los niveles de la policía. En los círculos locales de estudio se discute y se promueve la aplicación de estos principios. De este debate surgen parámetros para la formación continuada con el fin de desarrollar una cultura del liderazgo ampliamente aceptada.

La formación policial operativa también está muy aceptada y bien estructurada-

da. De esta forma, los policías preservan sus habilidades y ponen al día las técnicas de aplicación de las medidas policiales que aprendieron cuando empezaban. Además, mediante estas actividades de formación continuada se pueden aprender nuevas técnicas y experiencias.

La formación operativa también comprende prácticas de tiro y diferentes niveles de conducción segura. En este último caso, según el campo operativo de los policías, se enseñan las habilidades necesarias para conducir vehículos en situaciones de peligro. Para impartir esta formación, existen diferentes espacios a disposición de la policía, incluyendo el famoso *Nürburgring* (Nürburg Race Course) para conducir a gran velocidad.

100

Existen muchas áreas de formación continuada, tantas que no puedo mencionarlas todas aquí. Los ejemplos que he comentado sirven para exponer las novedades más recientes.

7. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación internacional puede constituir el mayor reto para la formación continuada y especializada en los próximos años. La unificación europea requiere nuevas fórmulas de formación continuada, que no puede restringirse a cursos de idiomas. Lo que se necesita primordialmente es una colaboración más estrecha de las fuerzas policiales en el campo de la formación continuada. Todos debemos aprender unos de otros si en el futuro queremos garantizar la seguridad interior e internacional.

El hecho de que la Unión Europea haya declarado la formación policial como uno de los objetivos principales en el campo de la actividad policial no es suficiente. Lo que necesitamos son redes que interconecten a los responsables de la formación policial en los diferentes niveles y también a las instituciones individuales donde se lleva a cabo la formación. Mediante esta red, se iniciaría una cooperación basada en la confianza mutua y las innovaciones serían en beneficio de todos.

Ya para acabar, espero haber sido capaz de presentar una perspectiva satisfactoria de la formación de la policía alemana en este artículo. También espero —y estoy seguro de que será así— que exista una intensa cooperación con las policías del Estado español.