

DAVID CUARESMA MORALES

Criminólogo. Profesor de criminología de la Escuela de Policía de Cataluña

## 1. INTRODUCCIÓN

El modelo policial del Estado español ha sido objeto de un debate continuo desde la transición a la democracia en nuestro país. Los diferentes modelos propuestos han sido discutidos y revisados reiteradamente en función de criterios profesionales, funcionales y, naturalmente, políticos, y en este momento no se ha llegado al establecimiento de un modelo que podamos considerar estable y definitivo, en la medida en que lo pueda ser un sistema organizativo de esta complejidad.

A finales del mes de noviembre de 1997 se hizo en la Escuela de Policía de Cataluña el Seminario sobre el modelo policial y sus retos de futuro; las ponencias que se presentaron dieron lugar al libro homónimo publicado conjuntamente por el Instituto de Estudios Autonómicos y la Escuela de Policía de Cataluña.<sup>1</sup>

El interés de las materias que se tratan en esta obra radica no solamente en el análisis del modelo actualmente en vigor, «aunque sería mejor decir transitoriamente en marcha», sino fundamentalmente en las alternativas que de la mano de autores y expertos extranjeros allí se debatieron. También se prestó atención a la trascendencia internacional de los diversos sistemas europeos de organización policial, como no podía ser de otra manera, ya que el proceso de creación de nuevos cuerpos policiales transfronterizos y la coordinación y colaboración de los ya existentes es una tarea apasionante y uno de los retos clave que es preciso afrontar desde hace unos cuantos años y en el futuro.

Pero no solamente hay que dedicar el análisis a las grandes estructuras: en nuestro país y en otros de nuestro entorno tenemos numerosos cuerpos policiales

---

1. AA.VV. *El modelo policial y sus retos de futuro*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Instituto de Estudios Autonómicos; Escuela de Policía de Cataluña. Col. «Instituto de Estudios Autonómicos», n.º 28, 2000 (262 páginas).

locales que presentan una problemática específica y al tiempo diversa, dada la gran variedad de cuerpos y sus dimensiones.

Finalmente, el proceso de asentamiento definitivo de los cuerpos policiales autonómicos, especialmente los de Cataluña y el País Vasco, y su incardinación en el sistema policial español, la creación de nuevos cuerpos y la adscripción de dotaciones del Cuerpo Nacional de Policía con esta misma finalidad a diversas comunidades autónomas dan a nuestro sistema un dinamismo continuo que mantiene el modelo policial español en continua evolución —o involución, según se quiera ver—.

A modo de ejemplo, basta con mencionar la actual discusión sobre las competencias que los cuerpos de seguridad del Estado han de ejercer en la violencia urbana en el País Vasco y la polémica institucional suscitada a partir de esto.<sup>2</sup>

Más allá de cuestiones coyunturales, el caso es que el modelo policial requiere un análisis serio y riguroso, confrontando opiniones, analizando alternativas y extrayendo conclusiones desde el conocimiento y la reflexión serena. Los trabajos que contiene el libro que ahora comentamos pueden ser de gran ayuda para esta tarea.

## 2. EL MODELO POLICIAL EN EL ESTADO ESPAÑOL

El profesor José Manuel Castells, catedrático de derecho administrativo de la UPB, coordinó un informe sobre el modelo policial en el Estado español que se convierte en la primera parte del libro, donde aporta el conocimiento previo necesario del estado actual de la cuestión y su contextualización histórica.

Este informe hace un análisis detallado de los aspectos orgánicos e institucionales de la policía, así como del paradigma legal, el marco en que el legislador ha querido que se muevan los diferentes cuerpos policiales y se desarrollen sus competencias. Desde la Constitución hasta los acuerdos de las juntas de seguridad, analiza el desarrollo normativo y su trascendencia en la implementación de las estructuras policiales. El autor considera el sistema de competencias tripartito español como un modelo problemático desde el punto de vista estructural, y también en la práctica diaria del ejercicio policial, ya que encontramos «tres niveles de Administración con tres policías tendencialmente integrales»<sup>3</sup> y esto, inevitablemente, complica su análisis. Asimismo, centra la atención en los modelos policiales internacionales, haciendo especial hincapié en aquellos que por proximidad geográfica o aplicabilidad potencial nos resultan más cercanos. Más adelante nos centraremos en los modelos comparados y en el tratamiento que éste y otros autores hacen de ellos.

---

2. *El País*, 13 de agosto de 2001: «Rajoy afirma que se puede revisar el papel de las fuerzas de seguridad en Euskadi».

*El País*, 17 de agosto de 2001: Interior y el Gobierno vasco crearán «órganos de coordinación para luchar contra el terrorismo».

3. Amadeu Recasens y Brunet: «La seguridad y el modelo policial», en *VII Seminario Duque de Ahumada*, pág. 56. Citado por Castells en «El modelo policial y sus retos de futuro», pág. 57.

Una de las cuestiones más interesantes en que se centra Castells es la de la estructura de la policía judicial en nuestro sistema, desde la perspectiva de su composición material y fundamentalmente de la dependencia orgánica y funcional. Ésta es una cuestión fundamental que tratan varios autores, quienes mayoritariamente se muestran partidarios de una reforma sustancial del Estatuto y de la regulación de la policía judicial. Así lo hace Amadeu Recasens en «Las policías en Cataluña. La policía integral y su conexión con el resto de policías», y también Javier Barcelona Llop en «El sistema policial español desde el prisma competencial y funcional. Actualidad y perspectivas de futuro». Este último, por ejemplo, se muestra claramente a favor de la plena dependencia de estas unidades de los jueces, los tribunales y el Ministerio fiscal.

El profesor Castells no elude la problemática. Así, cuando se refiere a las policías territoriales y al modelo tripartito antes mencionado, se inclina por la posibilidad de unificar los dos cuerpos estatales, Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía, afirmando que de esta manera se resolverían buena parte de los problemas que afectan a un sistema tan complejo, especialmente los que hacen referencia a la coordinación, la operatividad y la duplicidad de servicios.

Después de analizar de pasada la regulación y la realidad práctica de la seguridad privada en nuestro país, donde hace un análisis histórico y legal de la distribución de competencias sobre su control, pasa a entretenerse en la necesaria trascendencia interna que el tercer pilar de la Unión Europea ha de tener en el modelo policial español, especialmente en cuanto a su estructura. Hace una acertada crítica de la regulación normativa de esta importante cuestión y se detiene sobre todo en la designación de la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía como los cuerpos policiales de referencia en las instituciones europeas derivadas del Convenio de Schengen, así como en la incoherencia que esto representa con la existencia de policías integrales en Cataluña y el País Vasco, territorios que, por otra parte, constituyen gran parte de la frontera terrestre con el resto de Europa.

En el mismo sentido se pronuncian Iñaki Añirreazkuenaga y José Luis Aurengetxe, con el trabajo titulado «Reflexiones sobre el modelo policial vasco», que después de hacer un detallado relato de la tramitación del acuerdo de adhesión de España a la CEE y de todos los acuerdos de las comunidades europeas relativos a seguridad y policía profundizan en la crítica de Castells; igual que Francesc Guillén en «El sistema de seguridad. Sus dimensiones interior y exterior», que da una relevancia sustancial a la colaboración interestatal y a la participación de las policías territoriales en los organismos e instituciones creados en los acuerdos de Schengen y Amsterdam.

Una de las ponencias más interesantes, por las propuestas de posibles reformas de superación del complejo sistema policial español que contiene, es la ya citada de Barcelona Llop. Este autor hace una presentación impecable de la estructura tripartita de nuestro sistema y de su génesis, pero, lejos de quedarse en este punto, aporta alternativas al actual modelo, no solamente desde el derecho, su medio natural, analizando la normativa sobre esta cuestión y la jurisprudencia sobre esta normativa, sino también desde la realidad más práctica, especialmente en cuanto a las policías locales, para las cuales reivindica más atención, dada la

múltiple diversidad de policías y la importancia que tienen para nuestro modelo y para el ciudadano en el volumen total de efectivos.

La realidad policial catalana recibe la atención de diversos autores, ya que se dedicaron varias intervenciones al análisis de la estructura policial propia de Cataluña, así como a la de sus policías, es decir, cuerpo de Policía de la Generalitat - *Mossos d'Esquadra* y cuerpos de policías locales. Así, además de la intervención ya citada de Amadeu Recasens, también participaron Joan Delort («Las policías locales en Cataluña») y Assumpta Palau («Análisis y evolución de las funciones de la Policía de la Generalitat - *Mossos d'Esquadra* como policía ordinaria e integral»). Si bien Delort y Palau desarrollan una correcta explicación contextualizadora desde el punto de vista legal y organizativo de las policías locales catalanas y de la Policía de la Generalitat - *Mossos d'Esquadra*, respectivamente, Recasens en cambio toma como punto de partida este mismo motivo para dar curso a una reflexión mucho más compleja, elaborada y realista de lo que es y ha de ser un modelo policial. Con una gran claridad en los planteamientos y un considerable alcance de la argumentación, prestando una especial atención a la dimensión policial europea y a la inserción de la policía catalana en este contexto supranacional, nos conduce por un viaje a través del sistema de justicia criminal y de un modelo complejo que representa para él un atractivo reto.

Asimismo, el modelo policial del País Vasco fue objeto en exclusiva de una de las ponencias, la ya mencionada de Agirreazkuenaga y Aurtenetxe, y que, tal como decíamos, hace un breve repaso de la confección y tramitación de los acuerdos sobre seguridad y policía que, firmados por España, afectan a las comunidades autónomas con competencias en policía, especialmente Euskadi.

### 3. MODELOS COMPARADOS

Los diversos sistemas policiales europeos, pese a sus diferencias de organización y competencias, tienen un elemento común unificador: la necesidad de adaptarse a la nueva realidad que deriva del proceso de unificación europea. Este proceso obliga a los diferentes cuerpos policiales a adoptar medidas que en mayor o menor grado reformarán sus estructuras operativas y organizativas. No cabe duda de que, en muchos casos, se crearán unidades nuevas, se unificarán y refundarán cuerpos policiales independientes y otros desaparecerán. En un proceso dinámico de asentamiento como el que vive el modelo español en general y el catalán en particular, esta situación es particularmente interesante, y la prospección respecto a lo que se debe hacer y a la manera de llevarlo a cabo es especialmente importante para no cometer errores que se pagarían muy caros en el futuro.

Por este motivo el conocimiento y el estudio de los diversos modelos policiales de nuestro entorno inmediato, sea el de proximidad geográfica o el de proximidad sociológica y política, tiene una relevancia especial.

En este sentido, las ponencias presentadas tuvieron un extraordinario interés, ya que analizaron los modelos alemán (Wolkman Götz: «El modelo policial del Estado federal alemán»), canadiense (André Normandeau: «La organización de los

servicios de policía en Canadá y en Quebec: un modelo de policía autónomo, descentralizado... ¡y comunitario!), inglés y galés (Mike King: «El sistema policial de Inglaterra y Gales: tendencias de cambio»), así como una perspectiva general de las posibilidades de colaboración policial internacional especialmente centrada en la Unión Europea (Ann Flaveau: «La dimensión transfronteriza de la policía»).

Tal vez, de todos estos, el más cercano a nosotros por su estructura política es el canadiense, concretamente el que se aplica en la provincia del Quebec. Según André Normandeau, el modelo policial del Quebec ha sido tradicionalmente autónomo y descentralizado, y desde hace algunos años también es un modelo de policía profesional de tipo comunitario con el desarrollo de sistemas como el COP (Community - Oriented Policing) y el POP (Problem - Oriented Policing). A través de una catalogación de elementos necesarios en la práctica policial, Normandeau demuestra la utilidad y la pertinencia de estos modelos, además de declararse muy seguro de que este sistema es el más adecuado para su aplicación en nuestro país, después de las convenientes y necesarias adaptaciones al contexto político e histórico que nos es propio.

Finalmente, el autor defiende una formación más polivalente para los policías, una formación que apueste por la universidad como centro de reclutamiento, que a su vez ofrezca titulaciones directamente relacionadas con la labor policial, polivalente y multidisciplinar. Con esto no busca sólo mejorar la calidad profesional del funcionariado policial, sino también profundizar en la autonomía y la descentralización del modelo.

También cabe destacar la organización funcional de los servicios de policía de Inglaterra y Gales, en la medida en que su dimensión local y la pluridependencia administrativa de sus cuerpos policiales (ya que estos dependen no solamente de la Administración local, sino también del Home Office) forman un retrato de estructura compleja, establecido y asentado, que siempre merece una atención especial, no solamente por el sistema considerado en sí mismo, sino también por la trascendencia histórica que comporta.

Merece una atención especial la dedicación que los diversos autores hacen a las funciones que deben cumplir las policías territoriales en la aplicación de los acuerdos de Schengen. Para la mayoría de los autores el caso alemán es el paradigma de cómo la legislación y la jurisprudencia de cada país han de regular de una manera efectiva y congruente estas funciones. Por desgracia, este no es todavía el caso español, según la opinión de estos mismos autores. En todo caso, la colaboración internacional es tal vez el reto fundamental que debe afrontar nuestra policía; el retrato que hace Ann Flaveau<sup>4</sup> en su ponencia es útil pese a centrarse en la policía belga y en un modelo de organización centralista.

Finalmente cabe reseñar el artículo del director general de Seguridad Ciudadana de la Generalitat de Cataluña, Francesc Xavier Martorell, titulado «La articulación policial global desde las perspectivas competencial y funcional.

4. Ann Flaveau, «La dimensión transfronteriza de la policía», en *El modelo policial y sus retos de futuro*, pág. 129.

Fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Policía autonómica. Policía local» en que hace un repaso cuidadoso de todo lo que se ha dicho anteriormente respecto a la estructura policial desde la perspectiva política e institucional, que siempre hay que tener muy en cuenta, ya que no en vano tienen que ser las instituciones políticas las que lleven a cabo y decidan en última instancia el modelo con que nos tendremos que dotar.

#### 4. CONCLUSIONES

La celebración de este Seminario y el libro a que ha dado lugar sirven para constatar que el modelo policial vigente en la actualidad es sólo uno de los posibles. La opción que hasta ahora se ha adoptado en nuestro país da respuesta a nuestras necesidades y es fruto de un contexto histórico y social que lo han condicionado mucho, pero que no es en absoluto la única forma de estructurar un sistema complejo y de tanto peso e importancia como el policial.

Sin embargo, no hemos de limitar nuestra atención a lo que podríamos denominar la estructuración del modelo de cuerpos: la estructura y organización de figuras como la policía judicial requiere indiscutiblemente una revisión profunda, por no decir una revolución. Si hasta ahora estas unidades han ido funcionando mal que bien, evitando con la buena voluntad y el celo de los profesionales policiales y judiciales los múltiples obstáculos del trabajo cotidiano, ya ha llegado el momento de que se establezca en nuestro país una policía judicial que vaya de la mano de la voluntad constitucional y que esté mejor adaptada a los requerimientos de la moderna ciencia procesal penal. La inminente reforma de la Ley de enjuiciamiento criminal tendría que ser la oportunidad para que, de la mano de la revisión de las figuras del juez de primera instancia y el fiscal, así como de la separación de sus funciones de investigación e instructores, se creara una policía judicial no afectada ya de una esquizofrénica doble dependencia.

Pero si hay algo que caracteriza a nuestro modelo es la complejidad, la estructura tripartita que impide el verdadero desarrollo de una policía integral, al menos en su sentido tradicional más puro. A su vez, este sistema complejo es rico y estimulante, permite crear un verdadero *nuevo modelo* que irá de la mano de la estructuración del *supramodelo europeo*. Nuestro joven modelo policial, precisamente por su juventud, puede tener una virtud sobre otros más rancios y rígidos, y hay que aprovechar sus posibles ventajas para adaptarlo a los cambios que se acercan.

Durante el año 1999, el Senado español mantuvo una subcomisión encargada de elaborar un informe que sirviera de base al establecimiento de un nuevo modelo policial.<sup>5</sup> Sus conclusiones, dado el carácter político de la redacción, no tienen la concreción que cabría esperar, pero sin embargo aportan información de gran

---

5. Informe de la subcomisión creada en el seno de la Comisión de Justicia e Interior, encargada de la elaboración de un informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial, así como los votos particulares que se le han formulado. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. VI legislatura. Serie D: general, 29 de diciembre de 1999. N.º 526.

utilidad sobre la perspectiva institucional en cuanto a la cuestión que nos afecta. Para esta subcomisión, «el modelo policial español ha demostrado su adecuación para cumplir las misiones que le son propias». Por tanto, este modelo debe mejorarse, pero no reformarse en exceso, es decir, los tres niveles de organización que lo caracterizan —estatal, autonómico y local— deben permanecer e, incluso, acentuarse como estamentos diferenciados que presten un mismo servicio, aunque haya que mejorar los sistemas de colaboración sumando esfuerzos, para mejorar el potencial del sistema desde su misma diversidad.

Las tendencias que se han observado en el análisis comparado internacional indican que no hay fórmulas mágicas, simples y sencillas: los diversos modelos ensayados han hecho que las policías tradicionalmente descentralizadas tiendan a la centralización, y otras de corte más centralista optan por sistemas más descentralizados; el desarrollo del modelo canadiense es un buen ejemplo. La cautela nos adaptará a la evolución constante a la que está sujeto el concepto de seguridad en las sociedades modernas, sin que por ello haya hacer cambios precipitados ni elegir caminos que pueden ser de ida y vuelta, sin que reporten ningún beneficio.

En todo caso, a pesar de las diversas propuestas y los debates institucionales, el modelo policial español permanece inalterable en su diseño político desde la redacción de la Constitución y de la Ley orgánica 2/1986, de fuerzas y cuerpos de seguridad. El tiempo dirá si este sistema se mantiene y si ha sido la mejor opción. Mientras tanto, tal vez convendría reflexionar sobre lo que contiene este libro porque, aunque sea un modelo, siempre puede ser mejorable, y en una sociedad en continua evolución, especialmente la europea en proceso de unificación, las estructuras policíacas no pueden permanecer estáticas durante demasiado tiempo, salvo que quieran perder el sentido que les da vida: el servicio efectivo a la sociedad que las ha creado.