

LA FORMACION EN LA POLICIA DE UN ESTADO MODERNO

MARIANO BRIONES

Comisario del CNP
Dirección Seguridad Estado

La policía-organización es un producto del Estado moderno que nace con la caída del "Ancien Regimen" a finales del siglo XVIII. Pero al mismo tiempo, la organización de la policía es causa del afianzamiento del propio Estado moderno que tiene como carácter esencial su centralismo. El avance del estado liberal hacia un estado social va produciendo idénticamente un perfeccionamiento en la estructura de la policía-organización en el sentido de configurarla como una institución básica del Estado. La condición de mercenario con que se ejercía la seguridad en la antigüedad va desapareciendo y las estructuras de seguridad adquieren una profesionalidad ajena a la fidelidad señorial.

Por consiguiente, con el Estado moderno la policía adquiere los caracteres de una institución estable esencialmente dirigida a la defensa de la comunidad y del propio Estado y que se rige por normas objetivas. No obstante, la institución policial ha sido considerada frecuentemente una pieza básica del entramado jurídico-penal, de ahí la doble configuración de policía-jurídica, policía-gubernativa que sigue teniendo hoy.

Hasta fechas recientes, en España, no se ha puesto en cuestión, salvo paréntesis breves, la forma de organización territorial del Estado: no ha habido, en definitiva, posibilidad de materializarse una organización distinta a la del Estado unitario. En consecuencia, las instituciones estaban adaptadas a aquella forma unitaria y no previeron la posibilidad de tener que adaptarse a un cambio, a un nuevo modelo.

Así durante casi dos siglos el servicio de la seguridad se ha adaptado a las necesidades del Estado central, y si bien han coexistido otros

servicios de seguridad de ámbito territorial menor, éstos han arrastrado una vida lánguida y con tareas marginales asignadas.

El hecho es que hoy una configuración nueva del Estado por vía constitucional hace preciso plantearse, primero desde un punto de vista teórico e intelectual, cuál es la estructura policial que demanda la sociedad española.

Existe, no obstante, un problema importante y es que puede ocurrir que la policía constitucionalmente posible no sea la policía operativamente adecuada. La solución de esta dicotomía puede venir dada por la división y atribución clara y distinta de funciones desde el poder central y la racionalización de las necesidades de seguridad por parte de los entes territoriales menores: CC.AA. y Ayuntamientos.

Policia estatal

La división de competencias exclusivas, asumidas por el Estado y competencias residuales atribuidas a las CC.AA., señala el punto de arranque del modelo policial. El artículo 149.1.29 de la Constitución cuando atribuye al Estado competencia EXCLUSIVA sobre la SEGURIDAD PUBLICA está acotando un terreno en el que sólo puede trabajar una policía-organización de carácter estatal. La dificultad estriba en determinar el contenido de lo que la Constitución quiere decir con SEGURIDAD PUBLICA. Ciertamente no puede entenderse en un sentido amplio, ya que chocaría con lo dispuesto en el artículo 148.1.22 que atribuye a las CC.AA. la POSIBILIDAD de asumir competencias en la VIGILANCIA Y PROTECCION DE SUS EDIFICIOS E INSTALACIONES, que es parte íntima, si se quiere, de seguridad pública, máxime cuando a renglón seguido se expresa que las CC.AA. puedan crear sus propias policías. La explicación e interpretación lógica, avalada por los hechos, parece ser la siguiente: cuando el artículo 149.1.29 dice que las CC.AA. pueden crear sus propias policías, se está refiriendo a aquellas CC.AA., sin nombrarlas, que por su carácter histórico-político parece que deben tener un techo de competencias superior al resto, quedando para estas otras la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. En cualquier caso, y en el último más aún, es preciso concretar en lo posible el concepto indeterminado de SEGURIDAD PUBLICA. Porque es imprescindible para evaluar la dimensión de las policías autónomas conocer cuál es la cuota de seguridad pública que pueden asumir las policías autónomas que no

sea competencia exclusiva del Estado y que tenga un contenido más amplio que la mera vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de las CC.AA.

Seguridad pública.—Orden público

Sin lugar a dudas, entre estos dos conceptos, que aparentemente tienen un significado unívoco, existe una diferencia de extensión de las materias prácticas que abarcan. Para no entrar en disquisiciones, comenzaremos por afirmar que la seguridad pública es una categoría genérica que comprende todas las actuaciones del poder público encaminadas a tal fin, mientras que el orden público es una especie, una parte, de esas actividades. La primera abarca tanto al individuo como a la colectividad, bien en las relaciones de aquél con ésta, bien de ambos con las instituciones.

El orden público se refiere fundamentalmente a los estados de seguridad de una colectividad con otra.

En todo caso no parece muy fructífera esta distinción que no sirve para señalarnos qué actividades concretas son ORDEN PUBLICO y qué otra son SEGURIDAD PUBLICA. A tal objeto parece más conveniente acudir a la regulación jurídico-positiva de la cuestión. Para ello, y en el ámbito de interés que nos movemos, se cuenta con dos instrumentos: la Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía, fundamentalmente el Vasco y el Catalán.

La Constitución se limita a atribuir exclusivamente al Estado, y en consecuencia a los Cuerpos de Seguridad dependientes del Gobierno de la nación, la SEGURIDAD PUBLICA. Por otro lado, el Estatuto de Autonomía de Cataluña (artículo 13), al dar forma a las respectivas Policías Autónomas, les atribuye como funciones (en términos similares y sin entrar en la mayor perfección del Estatuto Vasco y de las dudas que suscita el catalán) el MANTENIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO. No define cuál es el contenido del orden público, pero sí acota el contenido de lo que ellos no consideran orden y que es SEGURIDAD PUBLICA, competencia del Estado, con la denominación de funciones EXTRA y SUPRACOMUNITARIAS. La cuestión está algo más clarificada, pero sigue existiendo la duda de si en el ORDEN PUBLICO, que se atribuye a las policías autónomas, siguen o no existiendo funciones que son de SEGURIDAD PUBLICA.

Los estudiosos del tema se dividen entre quienes defienden que el contenido del concepto

de ORDEN PUBLICO es determinado por valores, actitudes o principios que están más allá de las leyes, incluidas las constituciones (concepto metajurídico de ORDEN PUBLICO), y por contra quienes defienden que tal contenido es única y exclusivamente lo que determina una norma de derecho positivo.

En definitiva, luego todos los autores vienen a decir que en nuestro derecho positivo no está clara la delimitación entre una concepción y otra con lo que cada cual aduce o desecha los argumentos que más interesan a sostener su opinión.

Lo cierto es que el sentido moderno de policía de las CC.AA. se da, precisamente, en contraposición a policía centralizada y sólo puede hablarse de aquélla en la medida en que existe o ha existido ésta.

Es teoría, comúnmente aceptada o más en boga hoy día, que la policía se configura en España a mitad del siglo XIX, existiendo hasta entonces cuerpos, partidas o grupos encargados de defender la propiedad señorial, tradicional o burguesa. Estos grupos o partidas tenían un carácter provincial o local tan marcado que hace que no se pueda hablar propiamente de una policía central o centralizada. Tampoco puede considerarse que fueran unas fuerzas del orden al servicio de las organizaciones políticas territoriales.

Hasta la creación de la Guardia Civil no existe una fuerza estatal centralizada, entre otras razones porque no existía el Estado como se concibe hoy y, como ha demostrado López Garrido, ocurre como consecuencia de la implantación del modelo de Estado diseñado por el liberalismo moderado. Al margen de disputas teóricas acerca del acta de nacimiento o grado de antigüedad de los Cuerpos de Seguridad hoy existentes, es evidente que no se puede hablar de Cuerpo de Seguridad estatal, con propiedad, hasta la creación del Cuerpo de Guardias Civiles. No es este el momento y lugar adecuado para analizar los Decretos de enero, marzo y mayo de 1844 o de si el Cuerpo de Guardias Civiles era un Cuerpo de naturaleza civil, como indica su propio nombre, y por tanto más parecido a la policía de hoy que a la Guardia Civil de hoy o, por el contrario, era un Cuerpo de naturaleza militar como es hoy la Guardia Civil.

Desde entonces acá la historia ha mostrado cómo a una determinada concepción del poder, más que a un modelo de Estado, ha correspondido una organización paralela de la institución policial, y como también determinadas estructuras policiales no se corresponden, a

veces, con la configuración política del Estado. No es menos cierto también que la Guardia Civil no siempre ha tenido un perfil netamente policial.

La razón, a mi juicio, de esta disfuncionalidad estriba en que las distintas constituciones, como forma de traducción de la configuración política de la sociedad española, eran más una sutil distinción de las parcialidades partidistas que una transcripción de la voluntad popular. Las dos últimas constituciones de que se ha dotado al pueblo español quiebran esa tendencia. La súbita muerte de la Constitución de la II República impidió un desarrollo de los Estatutos de Autonomía y posiblemente los inicios de una policía de las CC.AA.

En España se empieza a hablar de policía autónoma desde la Constitución de 1978. La Constitución de 1931 más comúnmente conocida como la Constitución de la II República, no hace mención en absoluto a la policía autónoma; sin embargo, produjo un hecho político importante en este aspecto: una vez aprobado el Estatuto de Autonomía de Cataluña, los Cuerpos de Seguridad dependientes del Gobierno Central —entre ellos, lógicamente, la Guardia Civil— pasaron a depender del Gobierno de la Generalidad. Quizá este es, impropia mente hablando, el único precedente de la policía de CC.AA. en España.

Ciertamente, en países europeos del entorno español existen formas de organización policial que se asemejan a lo que en España quiere diseñar la Constitución de 1978. Pero al igual que ocurre con otros fenómenos, no se puede establecer un paralelismo mecánico ya que, v.g., la formación del Estado-nación en Alemania e Italia tiene unas características y unos tiempos distintos a lo acaecido acá y, por consiguiente, los fundamentos y las motivaciones en este aspecto son diferentes.

En España la creación de la policía autónoma viene determinada por una necesidad política, que a su vez es una ruptura con la forma de organización del Estado, más que por una conveniencia operativa. En consecuencia, la necesidad política —por otra parte no comúnmente compartida— choca desde el primer momento con la necesidad práctica de contar con un cuerpo más de policía dentro del confuso panorama español. Esta dicotomía va a estar acentuada, si cabe, por la tendencia de las Comunidades Autónomas de menor contenido estatutario a alcanzar las competencias de aquellas otras con mayores competencias.

Naturaleza de la policía autónoma

Todos tenemos un concepto de policía que al menos, como conocimiento cotidiano y vulgar, se aproxima bastante a la realidad y a la auténtica naturaleza de la institución; por tanto, no es el momento de hacer un análisis científico de su esencia. Pero es preciso antes de seguir adelante intentar definir cuáles son las características que diferencian a esta especie de policía, que son las policías de las CC.AA., de la policía estatal al modo concebido del sistema centralista y que en cualquier caso parece necesario conservar. Tres son, a nuestro juicio, las características para que se pueda hablar de policías de las CC.AA., dos de estas características son necesarias —y hacen referencia a aquella vocación política de que se habló— y una tercera es accidental —y que se refiere a la operatividad real—, a saber:

- 1.º Dependencia directa y exclusiva del poder ejecutivo de las CC.AA.
- 2.º Territorio que delimita el ejercicio de sus posibles funciones, que puede coincidir, como máximo, con el territorio de la comunidad, pero no necesariamente con toda la comunidad.
- 3.º Contenido y cantidad de las funciones que desempeña.

Esta tercera circunstancia, que no deja de ser accidental en lo que atañe a la concepción jurídico-política de la policía autónoma, es un factor FUNDAMENTAL en lo que se refiere a la operatividad de los Cuerpos de Seguridad del Estado. Entendemos por operatividad el óptimo y pleno desarrollo del ejercicio de las competencias atribuidas a tales cuerpos en aras a conseguir los fines que les señala el ordenamiento jurídico y que de ellos demanda la sociedad. Aquí se desciende ya de la razón política a la razón práctica, positivista por virtud de la cual el Estado, como gestor de los intereses de la comunidad y defensor de su seguridad, debe conjugar de manera óptima los medios de que dispone.

En este sentido es igual que en economía, aplicable a la eficiencia policial una ley de rendimientos decrecientes en virtud de la cual, a partir de una determinada concentración de efectivos policiales, los resultados en unidades individuales de seguridad disminuyen. El problema radica en que la determinación de los efectivos policiales idóneos es difícil de realizar por medio de criterios profesionales —quizá no sea tampoco conveniente— y se hace con parámetros de

necesidad política. Este debate lleva abierto en nuestro país largo tiempo y es preciso para avanzar, como cuestión previa, en cualquier caso, utilizar unidades de medida homogéneas y lenguaje de diálogo unívoco.

Sería por último interesante intentar responder ante la evidencia de algunas contradicciones del proceso evolutivo de la policía: cuando la tendencia de la delincuencia es manifiestamente internacionalista con la caída de las fronteras y la facilidad y rapidez de las comunicaciones, la sofisticación de los medios, ¿es operativo reducir el ámbito territorial y funcional de los Cuerpos de Seguridad estatales en beneficio, progresivamente, de las policías locales y autónomas?

Ciertamente pueden no ser incompatibles ambos objetivos, pero es preciso medir el proceso y desmitificar el supuesto efecto benéfico de las policías territoriales contra la denominada pequeña delincuencia. Se ha dicho, con razón, que las policías locales y los grupos de investigación de seguridad ciudadana son eficaces contra la pequeña delincuencia, si se entiende por eficacia descubrir y/o detener a los autores de tales pequeños delitos. Ahora bien, si como ya señalé la policía es un elemento del sistema penal, mientras a las víctimas del delito no se les restaure el bien jurídico lesionado (para lo cual mucho y para bien habrá que modificar el derecho procesal) estaremos autoconvenciéndonos de la EFICIENCIA de la policía pero se aportará poco a la defensa de la seguridad pública.

Policía local o municipal

No es cierto, como interesadamente se quiere presentar por algunos autores, que la policía municipal, si nos atenemos a su denominación tradicional, o Local, según se le denomina en la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sea una institución nueva, producto del sistema político constitucional. Antes, al contrario, tiene raíces anteriores a los cuerpos estatales, aunque bien conviene señalar que los corchetes del sistema penal de las partidas son más parecidos a la policía municipal que a la estatal.

Es evidente, no obstante, y relevante a los efectos que nos importan que la policía local posee hoy un peso específico en el horizonte de una política de seguridad pública. Así se contempla en la norma constitucional, en las leyes que desarrollan las competencias de los Ayuntamientos y en las disposiciones que las

autoridades municipales adoptan para el buen gobierno de los ciudadanos.

La referida Ley Orgánica 2/86 dedica el Título V para definir la naturaleza, ámbito de actuación y funciones de la policía local y le otorga carta de naturaleza propia dentro del sistema de seguridad del nuevo orden jurídico-político encarnado por la Constitución Española de 1978.

Los principios básicos de actuación

Los cimientos, la base de lo que comúnmente se denomina modelo policial (técnicamente más exacto, a mi juicio, sistema constitucional de seguridad pública), no son otros que los principios básicos de actuación y las disposiciones estatutarias comunes contenidos en la Ley Orgánica 2/86.

El propio preámbulo de la Ley señala que ésta, "por encima de cualquier otra finalidad..., pretende ser el inicio de una nueva etapa en la que destaque la consideración de la policía como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, mediante la defensa del ordenamiento democrático". "Los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son los ejes fundamentales en torno a los cuales gira el desarrollo de las funciones policiales, derivando a su vez de principios constitucionales más generales..."

Junto a los principios básicos de actuación y como elemento complementario de la concepción de servicio público que son los Cuerpos de Seguridad, se establecen las disposiciones estatutarias, comunes a todos los cuerpos de policía y que pretenden "...configurar una organización policial, basada en criterios de profesionalidad y eficacia ATRIBUYENDO UNA ESPECIAL IMPORTANCIA A LA FORMACION PERMANENTE DE LOS FUNCIONARIOS Y A LA PROMOCION PROFESIONAL DE LOS MISMOS".

Estos principios, recogidos en el artículo 5.º de la Ley Orgánica, son:

- 1.º Adecuación al ordenamiento jurídico.
- 2.º Mantener relaciones apropiadas con la comunidad.
- 3.º Tratar correctamente a toda persona detenida.
- 4.º Dedicación profesional.
- 5.º Guardar secreto profesional.
- 6.º Ser responsables en la actuación profesional.

El sistema constitucional de seguridad pública traducido en una división de competencias materiales y territoriales entre los cuerpos de seguridad y por otra parte estos principios básicos de actuación son los pilares sobre los que debe ser construida la formación de los profesionales de la seguridad.

Se ha repetido con bastante frecuencia que la inversión en formación es inversión rentable, pero como también se ha dicho, tal rentabilidad se produce a medio y largo plazo. Esta circunstancia produce un cierto discurso formal de exaltación de las cualidades benéficas de la formación, paralelo a la desidia real en acopiar recursos para su sustento. Ciertamente en un mundo de recursos limitados es lógico establecer un programa de prioridades y por tanto imposible hacer coincidir la necesidad con la realidad.

La formación policial

En el ámbito de la policía, en sentido estricto, se divide el proceso de formación en tres áreas bien diferenciadas, con su correspondiente estructura burocrático-administrativa: la selección de aspirantes, la formación o reeducación profesional especializada y la promoción profesional. Sus contenidos son netamente profesionales y su orientación dirigida a los principios básicos que indican el perfil del profesional que demanda nuestra sociedad.

Naturalmente esto no ha sido siempre así y la formación policial ha sido un reflejo aproximado de la realidad sociopolítica del país. A finales de los años sesenta es cuando se inicia una formación profesionalizada con la introducción en los programas de formación de los alumnos de la Escuela General de Policía de las denominadas "TECNICAS DE" (Técnica de Información, Técnica de la Investigación Criminal, Técnicas de Identificación, etc.). Se comenzaba a ligar, como decía la Orden de 7 de marzo de 1967 que publicaba el Reglamento Orgánico de la Escuela General de Policía, una orientación pedagógica moderna con las exigencias del ejercicio profesional. Por esos años, también, en la promoción profesional se introduce, junto al criterio exclusivo de la antigüedad, el concurso-oposición.

Aquellos esbozos de formación profesional están hoy perfectamente desarrollados en congruencia con la concepción que la Ley Orgánica 2/86 señala respecto al profesional de la policía:

- COMO** a) Profesional que ha de adecuar su conducta a una serie de principios a los que hacíamos referencia anteriormente acogidos por la comunidad como pautas de comportamientos esperable de la policía.
- QUE** b) Sujeto cuya misión pública es ejercer un conjunto de funciones legalmente establecidas.
- DONDE** c) Miembro de un cuerpo civil jerarquizado y concebido como servicio público.

La combinación de estos elementos nos da como resultado el perfil profesional de:

— Hombres:

Con talante vocacional específico.
Suficientemente comunicativos.
No agresivos.
Insertos en el contexto sociopolítico.
Equilibrados emocionalmente.

Estas actitudes son las que deben ser analizadas en el proceso de selección y reforzadas con otras aptitudes intelectuales y morales en el proceso de formación profesional.

Por tanto, examinada mediante instrumentos idóneos la posesión por los aspirantes de las condiciones física/éticas/y culturales, procede dotarles de un conjunto de conocimientos básicos. Este conjunto de conocimientos básicos profesionales es lo que conforman los planes de formación para las distintas escalas.

Obviamente estos planes de formación tienen como puntos de referencia las funciones fijadas por la ley como Cuerpo de Seguridad y los cometidos o tareas específicas que el individuo desempeña dentro de la pirámide jerárquica.

Ciertamente, la confusión, laguna o ambigüedad, bien de las funciones legalmente atribuidas al Cuerpo o de las tareas y cometidos específicos de la escala, acarrearían necesariamente una desorientación formativa o deformación profesional que puede repercutir en el resultado final de la eficacia deseable.

Centrándonos, sin embargo, en lo que constituye el núcleo o mínimo común denominador de los planes de formación profesional de la policía, "stricto sensu", pero que puede ser predicable, a mi juicio, de la policía, en sentido amplio (técnicamente Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) aquellos planes deben apoyarse en cuatro espacios o áreas de conocimiento:

JURIDICA

Quiérase o no la parcela de formación jurídica del agente de policía es condición "sine qua non" de eficiencia profesional. Si no fuera suficiente señalar que la policía es un elemento del sistema penal, habrá que repetir por enésima vez que el contenido material de las funciones policiales tiene un soporte jurídico. Naturalmente, no se debe confundir formación jurídica con saberes reglamentistas, pero los peligros de una formación profesional policial de conocimiento de la tarea y adiestramiento para realizarla sin una referencia o la legitimación jurídica de la función no son desdeñables. Y desde luego cuando la naturaleza jurídica de la función es producto del consenso democrático de los ciudadanos, menos aún debe ser obviada esa formación jurídica.

Si los Cuerpos de Seguridad tienen como misión en mayor o menor medida, entre otros cometidos:

- proteger el libre ejercicio de los derechos ciudadanos,
- investigar los delitos,
- detener a los presuntos culpables, etc.,

parece lógico que conozcan cuáles son los derechos de los ciudadanos, qué es un delito, cuándo es posible detener. En definitiva, que conozcan el derecho constitucional, penal, procesal y administrativo prevalentemente entre otras ramas del derecho, con la intensidad adecuada al nivel de la función.

SOCIOLOGICA

Los conocimientos sociológicos y criminológicos que hagan al profesional de la policía formarse una idea cabal del contexto en que desenvuelve su trabajo entran a formar parte de la formación que diseña la Ley Orgánica.

La relación correcta, el auxilio y protección a los ciudadanos requiere una aptitud basada en aquellos conocimientos. Se trata, en definitiva, no tanto de poseer los datos concretos de la realidad que explican el comportamiento individual o colectivo, cuanto conocer el esquema de la sociedad española: su estructura política, socioeconómica, cultural, etc.

TECNICA-CIENTIFICAS

El área de conocimientos técnico-científicos abarca la formación en aquellas ciencias empíricas que suponen un instrumento útil para

desarrollar la tarea. A veces el contenido material de una función se consigue mejor o únicamente a través del dominio de unas técnicas que constituyen disciplinas de determinadas ramas del saber científico. Son los casos de Balística, Medicina legal, Lofoscopia, etc.

No cabe duda, pues, de que estas disciplinas que forman parte de la Criminalística, como otras que lo son del tratamiento de la información, deben ser incluidas en todo plan de formación profesional de la policía moderna.

SOMATICA-OPERATIVA

Artes marciales, forma física, primeros auxilios, uso de armas, es el contenido de un amplio y primordial aspecto de la labor policial cotidiana. Parece, por tanto, oportuno y coherente con los principios de actuación y funciones asignadas que arriba señalaba, configurar una o varias áreas con materias de esta naturaleza.

Este es el mínimo común denominador de la formación profesional que, a mi juicio, debe considerarse en la policía de un estado moderno. Pero ciertamente la formación, en general, no es algo estático, sino, por el contrario, un elemento dinámico y dinamizador a la vez de la trayectoria profesional. De la propia naturaleza de la formación profesional policial, en este

caso, se deriva la necesidad de un continuo reciclaje o de la especialización, que constituye el "tertium genus" de la formación policial en sentido amplio.

Resulta obvio señalar que la especialización como modo último de desempeñar adecuadamente las tareas o misiones que la sociedad encomienda hoy a la policía es el reto de nuestros días y del futuro inmediato. No en vano una de las características de la criminalidad de nuestras sociedades postindustriales es la especialización.

Por tanto, y resumiendo, éste sería el modelo de formación policial en un estado moderno, y ciertamente "mutatis mutandis" los diferentes programas concretos de formación, tanto para policías estatales, autonómicas y municipales, deberían discurrir sobre aquellos pilares formativos; al menos respecto a la policía propiamente dicha, Cuerpo Nacional de Policía, así ha sido, hasta fechas recientes, el esquema formativo. La reflexión metódica acerca del futuro de nuestra sociedad y el análisis de las tendencias en la formación profesional nos debe proporcionar las pautas necesarias para dotar al profesional de la seguridad del siglo XXI de las actitudes y conocimientos para desarrollar una profesión que sin duda será distinta a la de hoy. ■