

LIBRO BLANCO DE LA PREVENCIÓN Y SEGURIDAD LOCAL VALENCIANA

Conclusiones y propuestas del Congreso Valenciano de Seguridad Local:
la prevención del siglo XXI, celebrado en Benidorm del 16 al 18 de noviembre de 2018



GENERALITAT
VALENCIANA

TOTS
A UNA
VEU

S+EM



IVASPE

INSTITUTO VALENCIANO
DE SEGURIDAD PÚBLICA
Y EMERGENCIAS



LIBRO BLANCO DE LA PREVENCIÓN Y SEGURIDAD LOCAL VALENCIANA

Conclusiones y propuestas del Congreso Valenciano de Seguridad Local:
la prevención del siglo XXI, celebrado en Benidorm del 16 al 18 de noviembre de 2018



GENERALITAT
VALENCIANA

TOTS
A UNA
veu

S+EM  IVASPE

INSTITUTO VALENCIANO
DE SEGURIDAD PÚBLICA
Y EMERGENCIAS

LIBRO BLANCO DE LA PREVENCIÓN Y SEGURIDAD LOCAL VALENCIANA

Conclusiones y propuestas del Congreso Valenciano de Seguridad Local:
la prevención del siglo XXI, celebrado en Benidorm del 16 al 18 de noviembre de 2018

COORDINADOR:

José Martínez Espasa

Doctor en Criminología

Comisario-Jefe de la Policía Local de Dénia



GENERALITAT
VALENCIANA

TOTS
A UNA
VEU

S+EM  IVASPE

INSTITUTO VALENCIANO
DE SEGURIDAD PÚBLICA
Y EMERGENCIAS

Valencia, 2019



Esta licencia permite a otros distribuir, mezclar, ajustar y construir a partir de su obra, incluso con fines comerciales, siempre que se cite el autor y la fuente (AVSRE. Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias). La licencia completa puede consultarse en <https://creativecommons.org/>.

Aquesta llicència permet a qualsevol persona mesclar, adaptar i crear a partir de la vostra obra, fins i tot amb una finalitat comercial, sempre que es cite l'autor i la font (AVSRE. Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències). La llicència completa pot consultar-se en <https://creativecommons.org/>.

Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències
GENERALITAT VALENCIANA
© De los textos: sus autores
ISBN: 978-84-09-13203-4

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y las autoras y no necesariamente representan la opinión de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias de la Generalitat Valenciana.

AGRADECIMIENTOS

En julio de 2018 el Director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, D. José María Ángel Batalla anunció en la reunión de la Directiva de Unijepol Comunidad Valenciana la celebración de un congreso sobre seguridad y policía local y me asignó expresamente la dirección técnica del mismo. A él le debo mi más sincero agradecimiento por contar conmigo. Este fue el pistoletazo de salida de la organización de un congreso en el que han participado un gran número de profesionales de distintos ámbitos que han conseguido encumbrar un evento de máxima relevancia para la Comunitat Valenciana y sus municipios.

El Congreso contó con aportaciones sobre título, contenidos, ponentes, formato, etc. y se fue gestando al tiempo que se cerraba la fecha y el lugar: el Hotel Meliá Villaitana de Benidorm, del 16 al 18 de noviembre de 2018.

Me gustaría felicitar a Helia Castro, Coordinadora de Grupos del Hotel, y a Emilia Espósito, que durante los días de celebración del congreso estuvo al frente de la gestión del evento.

El equipo de trabajo que merece todo el reconocimiento por su gran labor empieza por el IVASPE, bajo la magnífica dirección de Ángeles Navarro Gosálbez, Jefa del Servicio de Formación en Seguridad y Emergencias en el IVASPE de la AVSRE.

También ha sido fundamental el metódico trabajo de los Instructores del IVASPE: Ana Belén Martínez Castillo, Vicente Ramón Pascual, Laura Serrano Victoria, Joseph Patrick Kingston Andrés, Cristina Martínez Martínez, David García Ruíz, Álvaro Mérida Verde y Alfredo Esteve García.

El núcleo duro, el motor del Congreso Valenciano que con valentía han resuelto todos los aspectos de organización y desarrollo, han sido: José Antonio Monfort Pons, Intendente-Jefe de la Policía Local de Xàbia; Cristóbal Buigues Lorenzo, Intendente de la Policía Local de Xàbia; José Francisco Mayans Ferrer, Oficial-Jefe de la Policía Local de Poble Nou de Benitatxell; Domingo Anarte Rubio, Inspector-Jefe de la Policía Local de Benissa; Agustín Rubio López, Inspector-Jefe de la Policía Local de Finestrat; José Cristian Cañizares Sánchez, Inspector-Jefe de la Policía Local de Dolores; Ricardo Muñoz Blasco, agente de la Policía Local de Cullera y Carlos Pomares Ramón, Inspector de la Policía Local de Mutxamel.

Es importante destacar, una vez sentada una buena base organizativa, la clave del éxito de este Congreso Valenciano de Seguridad Local estuvo en la implicación y nivel profesional y académico de todas y todos sus participantes. La mayoría contaba con agendas apretadas y compromisos que ajustaron gustosamente para acudir a este foro de debate sobre prevención y seguridad.

Y a las autoridades que acudieron a esta cita de profesionales de la seguridad: al compañero y Delegado del Gobierno en la Comunitat Valenciana, D. Juan Carlos Fulgencio Tejedor; a la Consellera de Justicia D^a Gabriela Bravo Sanestanislaio; al Alcalde de Benidorm, D. Antonio Pérez Pérez; y al Concejal de Seguridad, D. Lorenzo Martínez Sola. Como ponentes acudieron la Directora General de Formación Profesional del Ministerio de Educación y Formación Profesional, D^a Clara Sanz López; el Alcalde de Vila-real, D. José Benlloch Fernández, y el Concejal de seguridad ciudadana, movilidad y mercados del Ayuntamiento de Dénia, D. Javier Scotto di Tella Manresa.

El Intendente de la Policía Local de Xàbia, Cristóbal Buigues, afirmaba meses antes del Congreso que íbamos a marcar un antes y un después. Desde mi punto de vista, los objetivos del Director de la Agencia se han conseguido gracias al trabajo de todas las personas que participaron en él.

José Martínez Espasa
Coordinador técnico del Congreso

ABREVIATURAS

AVSRE	Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias de la Generalitat Valenciana
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCTV	Circuito cerrado de televisión
CISE	Centro de Investigación de Seguridad y Emergencias (dependiente del IVASPE)
DGAS	Direcció General d'Administració de Seguretat de la Generalitat de Catalunya
EE.UU.	Estados Unidos de América
Et al.	Y otros
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
IVASPE	Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias de la AVSRE
LO	Ley Orgánica
LOFCS	Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
TREBEP	Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
Vid.	Véase

ÍNDICE

PRESENTACIÓN DE LAS CONCLUSIONES DEL CONGRESO VALENCIANO DE SEGURIDAD LOCAL:

LA PREVENCIÓN DEL SIGLO XXI

José María Ángel Batalla

Director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias de la

Generalitat Valenciana13

PRESENTACIÓ DE LES CONCLUSIONS DEL CONGRÉS VALENCIÀ DE SEGURETAT LOCAL:

LA PREVENCIÓ DEL SEGLE XXI

José María Ángel Batalla

Director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias de la

Generalitat Valenciana15

LA SEGURIDAD PÚBLICA QUE FUNCIONA:

DOS MODELOS Y UN COMPROMISO

VICENTE GARRIDO GENOVÉS

Profesor titular Catedrático acreditado de Criminología de la Universitat de València.....16

FUNDAMENTOS PARA UN SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA

FRANCESC GUILLÉN I LASIERRA

Responsable de Proyectos e Investigación de la Secretaría de Seguridad Pública de la

Generalitat de Catalunya30

ECOLOGÍA DEL DELITO APLICADA A LA SEGURIDAD LOCAL

CÉSAR SAN JUAN GUILLÉN

Profesor titular de Psicología Social de la Universidad del País Vasco.....45

LA SEGURIDAD DE LAS MUJERES EN LA AGENDA POLÍTICA

LOHITZUNE ZULOAGA LOJO

Profesora de Sociología de la Universidad Pública de Navarra57

LA SEGURIDAD EN LA AGENDA POLÍTICA LOCAL

JAVIER SCOTTO DI TELLA MANRESA

Concejal de seguridad ciudadana, movilidad y mercados del Ajuntament de Dénia.

Vicepresidente del Foro Español de Prevención y Seguridad Urbana (FEPSU).....64

LA LEGITIMIDAD POLICIAL EN LA SOCIEDAD DIVERSA: AVANZANDO HACIA LA COOPERACIÓN Y CONFIANZA PÚBLICA

ALFREDO PACHECO TORRALVA

Intendente-Jefe de la Policía Local de Rafelbunyol75

LA POLICÍA LOCAL COMO POLICÍA JUDICIAL: ESTADO DE LA CUESTIÓN

CARLOS POMARES RAMÓN

Inspector de la Policía Local de Mutxamel84

EL MODELO POLICIAL QUE VIENE: MITOS Y RELIDADES DEL IMPACTO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y LA CIENCIA DE DATOS EN LA PREVENCIÓN POLICIAL DEL CRIMEN

FERNANDO MIRÓ LLINARES

Catedrático de Derecho Penal y Criminología de la Universidad Miguel Hernández de Elche Director del Centro de Investigación Críminal para el estudio y prevención de la delincuencia

98

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL CONGRESO VALENCIANO DE SEGURIDAD LOCAL: LA PREVENCIÓN DEL SIGLO XXI. EL LIBRO BLANCO DE LA PREVENCIÓN Y LA SEGURIDAD LOCAL VALENCIANA²⁹

JOSÉ MARTÍNEZ ESPASA

Comisario-Jefe de la Policía Local de Dénia

114

APÉNDICE

Encuentro de policías locales doctores universitarios: punto de partida del cise y reflexiones en torno a la gobernanza de las ciudades, la ley de coordinación y el futuro de la seguridad local

137

José Martínez Espasa

Comisario-Jefe de la Policía Local de Dénia

Ricardo Muñoz Blasco

Agente de la Policía Local de Cullera

GALERÍA DE IMÁGENES DEL CONGRESO

141



PRESENTACIÓN DE LAS CONCLUSIONES DEL CONGRESO VALENCIANO DE SEGURIDAD LOCAL: LA PREVENCIÓN DEL SIGLO XXI

Al cierre del Congreso creo que podemos considerarnos muy satisfechos y satisfechas. Y los motivos son muchos y variados. Por primera vez hemos podido llevar a cabo un evento de estas características con ponentes de primerísimo nivel y donde se han escuchado también las voces de las organizaciones sindicales en lo relativo a las mejoras pendientes en policía local con total normalidad. Esto redundará en la satisfacción de reconocer que la actividad investigadora ha llegado a la policía para quedarse. La calidad y cantidad de las aportaciones científicas y técnicas ha sido muy considerable y, ello nos muestra que la mejor formación y capacitación de los y las profesionales de las policías locales es ya una realidad y su efecto se ha dejado sentir con evidencia.

En el congreso han sido abordados distintos aspectos de la nueva Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de Coordinación de las policías Locales de la Comunitat Valenciana, impulsada por la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias (AVSRE). Esta Ley diseña un nuevo modelo policial para la Comunidad Valenciana, donde se plantean nuevos retos para la policía local, que deben pasar por la innovación, la proximidad, la prevención y el sello de calidad en sus actuaciones. El objetivo incuestionable e innegociable, debe ser la vocación de servicio a la ciudadanía, para así dotar de los máximos estándares de calidad al quehacer diario, siendo más próximos, más profesionales, si cabe, a la vez que se insiste en un continuo proceso de aprendizaje liderado por el IVASPE, con el único propósito de ser capaces de cumplir con la identidad de servidores públicos.

Por lo que respecta a las conclusiones del congreso y los retos de futuro que se plantean, **quedan resumidos en los 70 puntos que deberían configurar la agenda política Valenciana**, a corto y medio plazo, y que a continuación se recogen en este **libro blanco de la prevención y la seguridad local valenciana**.

José María Ángel Batalla
Director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias
de la Generalitat Valenciana



PRESENTACIÓ DE LES CONCLUSIONS DEL CONGRÉS VALENCIÀ DE SEGU- RETAT LOCAL: LA PREVENCIÓ DEL SEGLE XXI

Al tancament del Congrés crec que podem considerar-nos molt satisfets i satisfetes. I els motius són molts i diversos. Per primera vegada hem pogut dur a terme un esdeveniment d'aquestes característiques amb ponents de primer nivell i on s'han escoltat també les veus de les organitzacions sindicals quant a les millores pendents en policia local amb total normalitat. Això redunda en la satisfacció de reconèixer que l'activitat investigadora ha arribat a la policia per a quedar-se. La qualitat i quantitat de les aportacions científiques i tècniques ha sigut molt considerable i això ens mostra que la millor formació i capacitat dels i les professionals de les policies locals és ja una realitat i el seu efecte s'ha deixat sentir amb evidència.

En el congrés han sigut abordats diferents aspectes de la nova Llei 17/2017, de 13 de desembre, de coordinació de les policies locals de la Comunitat Valenciana, impulsada per l'Agència Valenciana de Seguretat i Resposta a les Emergències (AVSRE). Aquesta llei dissenya un nou model policial per a la Comunitat Valenciana, on es plantegen nous reptes per a la policia local, que han de passar per la innovació, la proximitat, la prevenció i el segell de qualitat en les seues actuacions. L'objectiu inqüestionable i innegociable, ha de ser la vocació de servei a la ciutadania, per a així dotar dels màxims estàndards de qualitat el quefer diari, sent més pròxims, més professionals, si fóra possible, alhora que s'insisteix en un continu procés d'aprenentatge liderat per l'IVASPE, amb l'únic propòsit de ser capaços de complir amb la identitat de servidors públics.

Pel que respecta a les conclusions del congrés i els reptes de futur que es plantegen, **queden resumits en els 70 punts que haurien de configurar l'agenda política valenciana**, a curt i mitjà termini, i que a continuació es recullen en aquest **llibre blanc de la prevenció i la seguretat local valenciana**.

José María Ángel Batalla
Director de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias
de la Generalitat Valenciana

VICENTE GARRIDO GENOVÉS

Profesor titular Catedrático acreditado de Criminología de la Universitat de València.

1. Dos modelos: la criminología del control del delito versus la criminología de la prevención del criminal.

En un importante artículo aparecido en septiembre de 2018, Ronald Clarke, uno de los padres de la prevención situacional, lanza un órdago a lo que él denomina la Criminología positiva (o positivista), cuya tesis central es que “la conducta de los delinquentes está determinada por las experiencias de su pasado” (Clarke, 2018: 20), es decir, *“que la gente delinque como resultado de fuerzas que están más allá de su control, bien de tipo genético, bien provenientes de su crecimiento, o debido a su posición en la sociedad”* (Clarke, 2018: 23). Contrariamente, Clarke señala que el futuro de esta ciencia, en cuanto a su capacidad para explicar y prevenir el crimen, ha de descansar en el modelo neoclásico representado por la Criminología ambiental, el cual *“[está] unido al modelo de la elección racional, que plantea el diseño de las situaciones y el cambio en la gestión del manejo de la delincuencia con objeto de restringir las elecciones de los delinquentes y modificar su comportamiento”* (p. 20).

A su juicio, el modelo positivista ha fracasado en su promesa de prevenir el crimen de forma, satisfactoria, y él menciona las siguientes razones.

En primer lugar, tenemos *la falacia de las causas ‘profundas’ de la delincuencia*, al que antes se hizo referencia, y que dice que el sujeto es el resultado de las experiencias que le han conformado como persona. El origen de esta falacia proviene del dominio de la Sociología en la Criminología (en particular por uno de sus grandes nombres, Edwin Sutherland), cuya idea central acerca de la prevención de los delitos ha sido siempre atacar esas causas profundas; como resultado, *“[los sociólogos] no creen que las oportunidades [para delinquir] desempeñen un papel importante en la causación de los delitos”* (p. 23). Clarke plantea que en esa búsqueda de las causas ‘profundas’ no se puede llegar a ninguna parte, puesto que siempre podemos llegar a una causa más ‘profunda’ todavía, en una regresión inacabable. Clarke sostiene que la distinción que realizara Paul Ekblom (1994) entre causas ‘cercanas’ y ‘lejanas’ del crimen... *“proporcionó otro golpe fatal a la hipótesis de las causas profundas del delito [ya que] si bien las causas ‘lejanas’ serían las causas ‘profundas’ del crimen, Ekblom argumentó de forma convincente que las causas ‘profundas’ del crimen, Ekblom argumentó de forma convincente que las causas ‘cercanas’ (incluyendo la oportunidad para cometer el delito) serían los determinantes más poderosos, en parte porque la cadena causal entre aquéllas y el crimen actuaría de forma mucho más intensa y directa”* (p. 24).

La segunda razón que señala Clarke es lo que denomina el *‘sesgo disposicional’*, con lo que se refiere al hecho de que los criminólogos han tendido a ignorar la conducta criminal (el comportamiento que se concreta en un delito; el acto en sí), para poner su atención en la ‘criminalidad’, es decir, la disposición que tiene el sujeto a cometer delitos. Esta posición, de nuevo mantenida por Sutherland y la Sociología, *“tuvo como resultado que hasta el día de hoy las teorías criminológicas persiguen explicar las causas del desarrollo de la disposición criminal, y no el por qué ocurren los crímenes”* (p. 25). Clarke destaca que a partir de la obra de Kurt Lewin (1936), donde se señalaba que la conducta era el producto de la interacción de la personalidad por la situación, la investigación posterior no ha hecho sino confirmar la importancia de la situación (oportunidad) en el origen del crimen. Un hito en este sentido fue el trabajo de los psicólogos sociales Nisbett y Ross (1980), quienes, con su concepto de ‘error fundamental de la atribución’, describieron el hábito de las personas a poner en la disposición o personalidad de los individuos la causa de las conductas, desestimando el importante papel de la situación. Posteriormente Pease y Laycock (2012) desarrollaron este concepto al indicar que el error de atribución no se aplica a uno mismo:

“Somos felices cuando reconocemos los determinantes situacionales de nuestros propios pecadillos. Estoy de mal humor porque he dormido mal; pero él está de mal humor porque es ese tipo de persona” (2012, p. 178; citado en Clarke, 2018:25).

Un tercer argumento es *la negación de la capacidad de elegir*. Los positivistas, como ya se ha mencionado, creen que los delincuentes actúan debido a fuerzas que escapan de su control, mientras que para los defensores de la perspectiva de la elección racional (Clarke, 2018: 25-26):

La elección racional es un modelo de la toma de decisiones que conducen al delito, lo que permite una considerable variación en cuanto al ejercicio de la racionalidad, debido a la información imperfecta disponible para los delincuentes en relación a las diferentes elecciones y sus consecuencias, a los límites [inherentes al ser humano] en cuanto al procesamiento de la información, a su frecuente deseo de obtener una recompensa inmediata, a su habitual desajuste cognoscitivo producto del consumo de alcohol y drogas, y así sucesivamente... Ésta [la elección racional] es una de las tres teorías principales de la criminología ambiental, pero las otras dos (la teoría de las actividades cotidianas; y la teoría del patrón delictivo) también se suscriben implícitamente a un modelo vinculado por la elección racional que realiza el criminal. Marcus Felson (...) resumió nitidamente el papel de la elección en esas teorías: “La gente hace elecciones, pero ellos no pueden elegir las elecciones de las que disponen”.

El cuarto argumento es la indiferencia ante la oportunidad para cometer el delito. En efecto, ya se señaló anteriormente que para los criminólogos positivistas la oportunidad para cometer el crimen es algo casi irrelevante, desoyendo así la importante investigación que apunta en sentido contrario. Sin embargo, las obras seminales de Oscar Newman (1972) con su concepto del ‘espacio defendible’, y de C. Ray Jeffrey (1977) a través de su ‘prevención del delito mediante el diseño ambiental’, ya pusieron de relieve una nueva forma de entender la importancia de la situación (oportunidad) en el origen del delito.

A continuación, Clarke menciona el quinto error de la criminología positivista: *la sobre simplificación del delito* (Clarke, 2018: 27)

Incluso cuando se establecen diferentes tipos de delitos (p.ej., delitos de cuello blanco, crimen organizado, delitos violentos, delitos sexuales, terrorismo, etc.) la mayoría de las diferencias que se establecen entre ellos dentro de esas categorías apenas es estudiada, y de forma conjunta, esas categorizaciones contribuyen a ignorar la multitud de tipos específicos de delitos que ocurren en la vida diaria. [Porque] cada uno de tales delitos es el producto de su propia estructura de oportunidad, realizados por su propio grupo de delincuentes con sus habilidades, conocimientos y motivos específicos. Enfrentados a esta complejidad, los criminólogos ambientalistas han adoptado en sus estudios un foco específico para cada delito.

Un sexto error o argumento erróneo mantenido por los positivistas fue *confundir los resultados obtenidos en los años 70 y 80 del pasado siglo con respecto al tratamiento de los delincuentes* (la llamada doctrina del ‘nada funciona’, popularizada por Martinson, 1974), que arrojaron pobres expectativas de éxito, con nuestra capacidad para reducir la comisión de los actos delictivos: “En virtud de la evidencia disponible en aquellos años, era razonable pensar que poco o nada podía lograrse para reducir la criminalidad, pero de esto no se deducía que no se podía hacer nada para reducir el delito” (Clarke, 2018: 28). Y menciona a James Q. Wilson quien en su célebre obra “Thinking about crime” dijo que si los criminólogos se empeñaban en intentar cambiar causas ‘profundas’ que son imposibles de cambiar (como la pobreza, la privación relativa o la ausencia de unos buenos padres), entonces su aportación a la política criminal sería irrelevante.

Finalmente, Clarke presenta una lista de los éxitos alcanzados por la prevención situacional del delito mediante estudios con un diseño riguroso, entre los cuales figuran como ejemplo los siguientes:

1. Consumo de alcohol responsable en pubs y clubs de Australia.
2. Prohibición de conducir en calles de Los Ángeles para prevenir tiroteos.
3. Medidas ‘anticlonado’ para teléfonos móviles en Estados Unidos.
4. Limpieza sistemática de los trenes del metro de Nueva York para prevenir los grafitis.
5. Etiquetas electrónicas en los productos que se venden en tiendas de Estados Unidos.
6. Medidas de seguridad en el embarque de los aeropuertos de todo el mundo.
7. Puertas que criban la entrada a calles para prevenir el robo en viviendas adosadas en Liverpool.

Clarke sostiene que el espectacular descenso de la delincuencia acontecido en la mayoría de los países occidentales en los últimos veinte años se debió a las medidas de prevención situacional que, de forma masiva, adoptaron instituciones, empresas y comercios (citando a van Dijk et al., 2012).

En séptimo lugar, Clarke defiende que la criminología positivista se ha caracterizado *por mostrar una gran empatía con los delincuentes*, junto a la indiferencia por el daño que sufren las víctimas de los delitos. Sin embargo, no cabe duda de que las víctimas de los delitos suelen ser también personas en los estratos más vulnerables de la sociedad, y que los jóvenes son más victimizados que los adultos o ancianos, tal y como se empezó a conocer como resultado de las encuestas de victimización que empezaron a realizarse en 1972 en Estados Unidos. Además, sabemos que una parte de la población tiende a ser víctima del delito de modo repetido: Farrell y Pease (1993) mostraron que el 4% de los encuestados en el British Crime Survey acumulaban el 40% de todos los delitos informados. En resumen, los estudios que se han interesado por las víctimas han sido de gran valor para orientar la labor preventiva de la policía, además de constituir la base de las campañas dirigidas al público en general para que éste adopte medidas anticrímenes, dado que en muchas ocasiones la policía no puede alcanzar a proteger a los ciudadanos mientras llevan a cabo sus actividades cotidianas (Clarke, 2018: 29-30).

En octavo lugar, Clarke reprocha a los criminólogos positivistas *su fracaso para reconocer la amplia regulación de la sociedad*, es decir, que a lo largo del día hay numerosas reglas que hemos de seguir para poder vivir en sociedad y realizar nuestras tareas, desde las normas de tráfico hasta la adquisición de tickets en los transportes o la necesidad de aceptar los requerimientos de pagar con tarjeta. Es decir: las instituciones y empresas de nuestra sociedad ejercen una regulación constante de nuestro comportamiento, lo que supone una “regulación cívica del delito”. Como consecuencia de esto, Clarke enfatiza que esta “nueva criminología del control de la delincuencia” ha de alejarse de la ‘vieja criminología positivista’, y en su lugar enfatizar las siguientes líneas de investigación y actuación (Clarke, 2018: 31-33):

1. En lugar de explicar la criminalidad (disposición a delinquir), los criminólogos deberían centrarse en explicar y reducir el delito. Además, ha de ser específico en el delito a prevenir, ya que cada uno tiene su propia ‘estructura de oportunidad’, es decir, “el conjunto único de condiciones sociales y físicas que hacen posible tal delito” (p. 31). Y pone como ejemplos (entre otros) los siguientes: ataques con ácido a mujeres, secuestros de niños, ciberbullying, violaciones cometidas por conocidos, profanación de tumbas, fraudes en el cobro de seguros, delitos cometidos en medios de transportes, tráfico de personas... Los criminólogos jóvenes pueden labrarse un futuro especializándose en elaborar medidas orientadas a reducir su frecuencia y sus efectos.
2. El modelo dominante de la criminología del control del delito ha de ser ‘neoclásico’ (en referencia a la Escuela Clásica de Criminología iniciada por Beccaría y Jeremy Bentham), un modelo de elección racional ya adoptado por las tres principales teorías de la Criminología Ambiental. Si se parte de que el delincuente es racional, entonces podemos diseñar el ambiente para dificultar que obtenga sus objetivos.
3. La nueva criminología ha de ser más interdisciplinar (economía, psicología, arquitectura, ingeniería...) y empírica y tecnológica, disminuyendo la relevancia de los estudios sociológicos sobre las causas ‘profundas’ del delito

4. Un mayor interés en las víctimas redundará en su mayor capacidad para tomar medidas de precaución frente al delito durante el transcurso de sus actividades cotidianas.
5. Hay que profundizar en el modo en que las regulaciones (normas) tan amplias que existen en la sociedad y que inciden en nuestra vida diaria favorecen la prevención del delito, reduciendo progresivamente las que tengan consecuencias negativas para el bienestar de la población.

Precisamente, esta nueva criminología del control del delito descansa en buena medida en esta última idea, en desarrollar medidas regulatorias (normas) que, aplicadas en la vida diaria, puedan prevenir el delito. Así lo explica La Vigne (2018: 203): “El empleo de la autoridad reguladora para prevenir el delito requiere adaptabilidad; las normas efectivas precisan de ajustarse a los delitos específicos y sus contextos situacionales, así que los encargados de que tales normas se observen deben de estar vigilantes para adaptar las normas a los contextos asociados con aquellos delitos que son el foco de interés. En todo caso, resulta crucial el centrarse en la estructura de oportunidad subyacente al delito, un enfoque que es fundamental en la prevención situacional del delito (...) el cual ha demostrado su efectividad en la reducción de oportunidades criminales mediante estrategias como incremento del riesgo [de aprehensión], incrementando el esfuerzo necesario para cometer el delito, reduciendo los beneficios esperados y eliminando las excusas asociadas a esa actividad delictiva”. Así, por ejemplo, no bastaría con ocuparse de categorías delictivas o tipos como “robo en comercios”, sino que sería necesario especificar más; por ejemplo, “robo en farmacias”.

Como hemos visto, es crucial identificar la estructura de oportunidades asociada con el delito, y para realizar esto se emplea el ‘análisis del guion del delito’ [*crime script analysis*], el cual “separa cada paso del proceso de la comisión del delito en un nivel micro de especificidad” (La Vigne, 2018: 204), con el objeto de implementar medidas que dificulten que el sujeto realice con éxito todo el proceso implicado en el acto delictivo.

Pero junto a la importancia indudable de la estructura de la oportunidad, también es crucial que las normas que hay que hacer cumplir sean las adecuadas en función de los diferentes actores que estén en disposición de vigilar tales normas, así como los lugares implicados y, finalmente, atendiendo –como es lógico- a los límites establecidos por los ordenamientos jurídicos pertinentes. Esto nos lleva a tener que plantearse la importancia, por ejemplo, de la colaboración entre la seguridad privada y la pública, y el modo en que –en otro ejemplo- la policía local puede relacionarse con dueños de pubs y otros lugares de consumo de alcohol para que se cumpla la normativa vigente. Pero en todo caso los managers o responsables de empresas o locales comerciales deberían poder ser escuchados con objeto de que las normas sean más eficaces.

La importancia del lugar puede igualmente ejemplificarse en los planes de prevención del *bullying* escolar, donde la policía local y diferentes profesores con responsabilidad en la escuela pueden adoptar con mayor provecho un marco colaborativo donde se respete las características propias de la actividad docente y el clima propio de un centro escolar.

Sin duda, como trasfondo de todo esto está la importancia de que los ciudadanos contemplen como legítimas estas normativas. Hay que tener presente, como advierte Kirk (2009), que el riesgo de criminalizar y regular en exceso la vida pública puede tener costes indeseados; bien en términos de provocar un desplazamiento del delito (La Vigne, 2018), bien en generar confusión y una carga excesiva en la convivencia y sus libertades por exceso de celo regulatorio sobre los ciudadanos, además de generar animadversión hacia un Estado que usa y abusa de las multas y penas pecuniarias como principal elemento de incentivación para cumplir tales normas (Kirk, 2009:452).

II. Errores en la criminología del control del delito

Se entienden las críticas de los proponentes del modelo de control del delito; muchas veces las propuestas de los criminólogos en materia de política criminal parecen lejanas, difusas, muy costosas de implicar y, en efecto, como sugiere Clarke (2018), en ocasiones parecen que se pierden en la búsqueda de causas ‘profundas’ que no acaban nunca de ser solucionadas convenientemente, en buena medida porque exceden con mucho la política criminal (¿cómo pueden los criminólogos influir sobre la desigualdad económica entre los ciudadanos?).

Esta cuestión, sin embargo, no puede confundirse con la idea de que la criminología que pone su foco en las personas (el criminal, o la ‘criminalidad’, en términos de Clarke) no ha obtenido resultados relevantes. Es decir, Clarke (y otros autores del modelo de la elección racional; ver por ejemplo Felson, 2018) entienden que el progreso científico en la prevención del delito exige centrarse exclusivamente en el acto criminal, es decir, en el crimen, pero eso es porque no han hecho un repaso adecuado de lo que ha logrado la criminología convencional; y, desde luego, mucha culpa tenemos los criminólogos, que apenas hemos proyectado nuestro trabajo al exterior (Garrido, 2017):

La Criminología crea conocimiento cuando formula las preguntas centrales en relación con el tipo de realidad que es objetivo de su atención, establece los métodos de investigación que resultan más idóneos, y evalúa los resultados de acuerdo a criterios de evidencia científica. Podemos definir a la Criminología Pública como *el intento de que ese conocimiento científico sea tenido en cuenta en el diseño de las políticas públicas vinculadas con el hecho delictivo, en su represión o su prevención*. Estas políticas públicas se vinculan con áreas de estudio de la Criminología, y son el sistema de justicia (los tribunales), la policía, el desarrollo de las leyes (en cuanto orientadora de las conductas que deberían ser objeto de sanción penal), el sistema penal (en cuanto orienta el tipo de sanción o medida de intervención a imponer de acuerdo con sus efectos) y la comunidad en cuanto recipiente de programas de prevención primarios y secundarios.

Pero lo cierto es que esa Criminología Pública apenas ha existido... sin embargo, existen abundantes estudios que prueban que la llamada criminología ‘convencional’ o de prevención del delincuente ha tenido muchos más éxitos de los que la gente de la calle conoce. Por ejemplo, solo basta acercarse a la web del Grupo Campbell en Crimen y Justicia (<https://campbellcollaboration.org/about-campbell/coordinating-groups/crime-and-justice.html>) para comprobar que hay programas efectivos en la rehabilitación de los delincuentes (Lipsey, Landenberger y Wilson, 2007) en la prevención de la delincuencia juvenil y otras formas de violencia, incluyendo el bullying o acoso escolar (Zych, Farrington y Ttofi, en prensa), o en la disminución de los delitos en ciertas comunidades mediante medidas policiales y sociales (Straub, 2008), así como el importante evidencia empírica que apoya la idea de las ‘comunidades eficaces’ (Anderson et al., 2015); y sin duda también están representados los métodos de prevención situacional, cuyo influjo creciente en la política criminal parece incuestionable y, todavía más, son absolutamente necesarias para atajar ciertos crímenes. ¿Quién podría objetar la necesidad de poner controles a los asistentes a un juzgado o a los pasajeros de un avión? De hecho, tales medidas ya forman parte de nuestra vida, nadie se alarma por la presencia de las etiquetas magnéticas en las prendas o por la presencia de las cámaras en las calles y establecimientos.

Pero hay una cuestión de fondo más importante. La idea de que la criminología convencional o positivista precise siempre de atacar causas ‘profundas’ o ‘últimas’ no es cierta. Modificar el clima escolar y las estrategias de enseñanza pueden ser un instrumento efectivo para combatir los problemas de conducta en los niños y una subsecuente actividad delictiva. Del mismo modo, proporcionar una atención temprana a niños pequeños mediante programas de apoyo a madres que crían solas a sus hijas, donde se les enseña estilos efectivos de crianza y se les proporciona un apoyo económico, se ha revelado una estrategia efectiva en la prevención de los actos delictivos cometidos por menores.

Sencillamente, renunciar a tratar la disposición a cometer delitos, o si se prefiere, a los factores de riesgo existentes en las personas y en el modo en que las personas interaccionan en la comunidad, sería tanto como renunciar a la propia mejora de la sociedad. La seguridad pública, si se entiende en un

sentido amplio, no puede centrarse de forma exclusiva en la prevención situacional. Un ejemplo de ello lo tenemos en la relación existente entre salud mental y delincuencia. La conducta delictiva y antisocial no solo afecta a los delincuentes y a las víctimas, sino a toda la sociedad, y no nos referimos únicamente al dinero que absorbe de la sociedad, sino al deterioro que produce en la convivencia. Por otra parte, la evidencia actual señala que la delincuencia, en aquellos individuos que mantienen una carrera delictiva prolongada, se inicia junto a un conjunto de otros problemas graves como el fracaso escolar y el consumo de alcohol y drogas, constituyendo quizás el punto más destacado de un 'síndrome de fracaso social'. De forma más concreta, hoy la evidencia señala que el estilo de vida delictivo prolongado se asocia a un número elevado de problemas en la salud física y mental, en particular, por lo que se refiere a esta última, en los trastornos de ansiedad y depresión (Ttofi, Piquero, Farrington y McGee, en prensa). Tampoco podemos olvidar la asociación que existe entre los hogares donde uno de los padres al menos desarrolla una carrera delictiva y los delitos de violencia contra la mujer y el maltrato infantil.

Finalmente, no deberíamos olvidar que la idea de que los delincuentes son siempre racionales es una presunción muy general, y es difícil de utilizar en muchos comportamientos que implican delitos violentos (como las agresiones sexuales, la violencia contra la mujer y el maltrato infantil). De igual modo, aunque sin duda tiene un gran mérito el detenerse en un nivel 'micro' para describir la estructura de oportunidad de delitos específicos, es importante tener presente que muchos delincuentes contra la propiedad son versátiles; es decir, que tienen capacidad para adaptarse a nuevos objetivos delictivos sin encontrar dificultades para seguir con la actividad delictiva bloqueada o restringida por las medidas situacionales (Gottfredson y Hirschi, 2016).

III. La política de seguridad precisa adoptar un marco narrativo

Anteriormente se señaló que la Criminología, en materia de diseminación de los resultados, ha realizado una labor que dista mucho de ser perfecta. Esto no solo indica que la labor científica tiene problemas para llegar al gran público, sino que –lo que es más importante– no ha sido capaz de establecer una comunicación eficaz con los poderes públicos y la sociedad en general para implementar políticas públicas de seguridad que cuenten con amplia aceptación, lo que sin duda dificulta en grado sumo el logro exitoso de sus objetivos.

Precisamente para subsanar este planteamiento deficitario ha surgido en años recientes la aplicación de la psicología y la criminología narrativa al ámbito de la política social y criminal. Las personas, por nuestra propia naturaleza, imponemos un significado al mundo que nos rodea y al modo en que nos relacionamos con éste de forma narrativa, es decir, a través de la creación de historias o relatos. Tales relatos son guiones o esquemas heurísticos que nos permiten desenvolvemos sabiendo qué debemos esperar del ambiente que nos rodea, y constituye el marco en el que ajustamos nuestras actitudes, opiniones y respuestas emocionales.

Si esto es cierto para el individuo, también lo es para las políticas públicas, razonan Crow y Jones (2018), cuyo texto exponemos de modo preferente aquí. A su juicio, las políticas públicas de seguridad han de evitar dos falacias o errores fundamentales que minan su aceptación entre la comunidad. El primero es el que denomina 'la falacia del conocimiento', que consiste en creer que la sociedad aceptará una determinada política simplemente por el hecho de que está avalada por datos científicos, es decir, porque se apoya en la 'verdad' y, una vez corregido ese desconocimiento, el programa público no debería tener mayores contratiempos. Se trata, por consiguiente, de corregir la ignorancia de los ciudadanos: una vez que los expertos han explicado bien las cosas, el público las aceptará.

Por desgracia sabemos bien no solo lo difícil que es explicar de forma comprensible realidades bien complejas como las humanas y sociales, sino que no basta 'decir la verdad' para que una política pública cuente con la aceptación popular. La razón de esto, entre otros aspectos, se halla en que las personas no solemos utilizar la razón tanto como se piensa. Kahneman (2011) describe dos tipos de cognición humana, a la que denomina sistema 1, en donde se procesa la información sin mucha elaboración cog-

nitiva y se colorea sobre todo por las emociones que provoca la información recibida, y el sistema 2, donde ya la gente piensa de forma más reflexiva, dejando la emoción en un lugar más secundario. Apoyándose en esta división, Kahn (2014) señaló que la gente suele tomar decisiones en sus creencias culturales antes que en los datos o conocimientos existentes acerca del asunto a tratar; a esto lo llamó la ‘hipótesis del razonamiento motivado’ (citado en Crow y Jones, 2018: 219). “El conocimiento, por consiguiente, ha de ser procesado por la gente; la gente se enfrenta a ese conocimiento portando un bagaje considerable compuesto por el modo en que comprende o interpreta el mundo, y está programada para proteger ese bagaje” (p. 219).

Una anécdota que explicó un científico en un artículo del New York Times en 2017 explica bien este fenómeno. Comentaba que en una parada en una cafetería en el transcurso de un largo viaje de autobús tuvo oportunidad de escuchar una animada conversación a cargo de un grupo de viajeros, el asunto principal era que creían que la llegada a la luna había sido un montaje de la NASA, y exponían los bien conocidos argumentos de los especialistas en conspiraciones que, según ellos, ‘probaban’ que se había cometido un fraude contra el mundo, tales como que se proyectaba un sombra que era ‘del todo imposible’ que pudiera estar ahí en tales circunstancias, o que la bandera se movía a causa de lo que parecía ser un viento que de ningún modo podía darse en ese ambiente ausente de atmósfera terrestre. Cuenta el científico que con delicadeza se introdujo en la conversación y a continuación se dispuso de manera sencilla a explicar por qué tales ideas eran claramente errores de conocimiento, en la esperanza de que aquellas personas, al saber la verdad, pudieran abandonar la idea ridícula de que el hombre no había llegado a la Luna. Para su sorpresa, sin embargo, se encontró con que el grupo reaccionó con suma hostilidad, y que sus argumentos no fueron en absoluto bienvenidos. Concluyó su reflexión el científico diciendo que es necesario algo más que la verdad si se quieren extirpar las creencias erróneas que muchos de nosotros mantenemos.

La segunda falacia es la de la empatía, y consiste en mantener que si la gente es expuesta a relatos que contienen hechos verdaderos a través de experiencias o ejemplos protagonizados por personas con las que la audiencia pueda identificarse, entonces la idea o el programa mostrado en tales relatos será aceptada por dicha audiencia, ya que todos nos vemos impelidos a aceptar algo si se nos ha provocado una reacción empática. “Esta perspectiva es seductiva –señalan Crowe y Jones, 2018: 219-, porque no hay duda de que es importante que un relato provoque empatía. Sin embargo, las apelaciones a la empatía, como ya ocurriera con la apelación al conocimiento, son filtradas por los sesgos de la gente, lo que implica que el modo en que la gente reacciona a esas apelaciones de la empatía dista mucho de ser universal”.

Precisamente para enfrentarse a ambos errores que con frecuencia hacen muy difícil la implementación de una política pública, el Marco de Política Narrativa ([Narrative Policy Framework]; emplearemos el acrónimo en español MPN)] se propone examinar las características de los relatos, su influencia y otros elementos relevantes en la tarea de implementar un determinado programa público; su foco se pone en el empleo del método científico y la observación empírica para descubrir hallazgos que puedan ser generalizables. “Ya que la narración es el modo en que la gente interpreta los acontecimientos, el MPN se fundamenta en la premisa de que la comprensión de la narrativa es el mejor modo de, a su vez, comprender el modo en que se interpreta un proceso de implementación de una política pública” (p. 220).

Este MPN distingue entre el contenido y la forma de los relatos. El contenido se refiere a las ideas y conceptos que incluye el relato, los cuales son específicos de cada ámbito de la política pública (por ejemplo, el cambio climático, el acoso escolar, la violencia de género, la discriminación de minorías, etc.). La forma, por otra parte, se refiere a la estructura del relato o narrativa y es generalizable a todos los relatos, con independencia de su contenido. El MPN identifica cuatro elementos esenciales en la estructura del relato:

- 1. El contexto.** Incluye los aspectos relevantes del programa tales como el lugar donde se aplica, el marco legal existente, la evidencia disponible acerca del aspecto del que trata el programa

y otros. Un ejemplo de un programa público difícil de elaborar es el que se refiere a la gestión de la prostitución y, más en concreto, la posible aprobación de un sindicato reclamado por un sector de las trabajadoras sexuales y apoyado por una parte de las agentes sociales del feminismo, mientras que el actual gobierno y otra parte del feminismo lo critica arduamente. En buena medida las discrepancias proceden de la falta de evidencia acerca de cuáles son los efectos de tales sindicatos, o al menos en cómo interpretar los efectos en su sentido más amplio y no solo para las sindicadas.

- 2. Los protagonistas.** Típicamente se definen como las víctimas que resultan dañadas por el actual estado de cosas que se quiere cambiar a través del programa que se oferta, o bien las personas que en un futuro sufrirán tal daño, pero también existe el protagonismo del 'villano' que es responsable de tales daños, así como los héroes o personas que aliviarán tales sufrimientos. Las víctimas pueden ser los que soportan un delito, cualquier ciudadano en general o bien un grupo de ellos, dependiendo del objetivo del programa (ancianos, mujeres, niños y jóvenes, etc.); los villanos son los que acosan, golpean, roban, maltratan, etc., y los héroes las fuerzas policiales, pero también los propios ciudadanos en la medida en que son impelidos a vigilar e intervenir en auxilio de la víctima. Por ejemplo, los padres pueden ser los héroes si buscamos que supervisen el uso de la tecnología digital de sus hijos, o bien los maestros si les pedimos que presten atención a determinados indicadores de maltrato o negligencia de los niños.
- 3. La trama.** Las tramas son los recursos mediante los que vinculamos los protagonistas entre sí por razón de sus intereses y las relaciones que mantienen. También sitúan la historia y sus protagonistas en el tiempo y en el espacio o lugar específico donde se va a implementar la política pública.
- 4. Lección moral del relato.** Se refiere al beneficio, a la mejora que se va a obtener con la implantación del programa. Por ejemplo, en el caso del programa para sindicarse a una parte de la prostitución, se enfatiza que tales personas gozarán de una protección frente a los posibles empleadores que impedirá que se abuse de ellas como sucede con frecuencia. En los programas antibullying pueden destacarse varios beneficios, como la mejora del clima escolar y la convivencia en el centro, además de la prevención del sufrimiento de los niños que sufren el acoso escolar.

Uno de los hallazgos más consistentes del MPN radica en destacar la importancia de que la historia o relato que configura la política social sea congruente con los valores o creencias de los destinatarios; si se da esa congruencia la aceptación de esa política será mucho mayor. Ningún programa social podrá tener éxito si contiene ideas y prácticas que son contrarias a las que mantiene la audiencia a la que va destinada.

Siguiendo el trabajo previo de Peterson y Jones (2016) acerca de la política social del cambio climático, Crow y Jones (2018: 221-223) proponen los siguientes pasos o etapas (que en realidad no son lineales, y con frecuencia hay que ir hacia atrás y hacia delante reformulando) para crear una buena historia que apoye una política pública.

- 1. Crear una buena narrativa;** debería ser clara y concisa, realizable, con elementos emocionales que susciten la empatía, basada en las mejores evidencias disponibles.
- 2. Establecer el escenario.** Ello exige, a su vez, conocer bien el lugar y los ciudadanos, hablar con agentes sociales, realizar si es posible un estudio sobre el terreno, conocer experiencias previas... Hay que identificar los valores y creencias esenciales de la gente, y no quedarse en conceptos amplios como la ideología o la religión que aparentemente se practica. También es importante seleccionar la información idónea para aparecer en el relato, tal y como los hechos que señala la evidencia científica, las normas legales existentes que son aplicables al caso, etc. Es crucial que esos elementos del relato sean congruentes –como ya se dijo antes– con los valores y creencias de los ciudadanos, deben inspirar emociones, en ocasiones negativas y en otras

ocasiones positivas, pero han de ser capaces de cambiar las prácticas (personales o sociales) de los ciudadanos.

- 3. Establecer la trama.** Las tramas incluyen la definición de un problema que el programa quiere reducir o erradicar. Identifica la causa de ese problema y de los daños o efectos negativos que produce. Al establecerse la causa, se orienta ya la solución en un sentido determinado. Si el acoso escolar se produce por una falta de supervisión de los profesores, entonces mejorar tal supervisión es la solución del problema. Si un barrio tiene altas tasas de delincuencia juvenil porque los padres tienen problemas de abuso de alcohol y desempleo, y como consecuencia presentan éstos carencias graves en la atención de sus hijos, entonces solucionar tales carencias es la solución a este problema. Cuando establecemos esa relación de causalidad, la trama ha de vincular los protagonistas en el escenario donde se va a implementar el programa, señalando con cuidado las mejores estrategias para conseguir los fines pretendidos.
- 4. Los protagonistas.** Las víctimas han de ser resaltadas; toda la historia versa sobre el hecho de aliviar el sufrimiento o mejorar la vida de las personas que sufren el problema; de igual modo, los héroes a destacar son quienes van a implementar la solución o al menos van a colaborar en ella: son ciudadanos que prestan un servicio de voluntarios, o que colaboran en actividades cívicas en relación con la policía local; son padres que hacen un esfuerzo para implementar determinadas pautas con sus hijos... En cuanto a los villanos, su importancia depende del tipo de política social a implementar. En un programa de prevención de las drogas en las escuelas es claro que ese rol lo tienen los traficantes; en uno de prevención del abuso sexual son los pedófilos... pero cuando el programa pretende no tanto culpabilizar como cohesionar y derivar medidas preventivas esa figura ya no es tan relevante; el villano puede ser el 'mal' a combatir, por ejemplo, el fracaso escolar, o la drogadicción entre los jóvenes.
- 5. Clarificar el beneficio** (la lección moral) del relato. Ya se dijo antes: ha de señalarse el beneficio del programa, la lección moral y social de las acciones recomendadas por aquél.

¿Cuál es la importancia de todo lo anterior en materia de políticas de seguridad pública?

IV. Las políticas públicas de seguridad ciudadana en España

En su importante trabajo donde se analizan las políticas públicas de seguridad ciudadana en España, Martínez Espasa (2016) destacó que las políticas públicas de seguridad ciudadana más numerosas versaban sobre *convivencia urbana* (23 de las 104 políticas identificadas desde el inicio del periodo democrático en España), seguidas de las que usaban la mediación (16) y las englobadas bajo el epígrafe de *ciudad de noche y drogas* (un total de 10 y 9, respectivamente). De los 24 programas de seguridad que Martínez Espasa pudo evaluar (porque existían documentos al respecto), solo 7 (menos de 1/3) se realizaron utilizando criterios de evaluación rigurosos.

Un aspecto significativo de su estudio fue que la policía local tuvo un papel relevante y director en 13 de los 24 programas que pudieron ser evaluados, e intervino también en otros ocho. Es decir, solamente en tres programas no intervino la policía local. En el aspecto negativo hay que señalar que solo un programa desarrollado por la policía local (de Valencia) superó todos los criterios de evaluación rigurosos.

Ahora detengámonos en el contenido de los programas más frecuentes de seguridad pública que se realizan en España, de acuerdo con el estudio reseñado. Los programas de 'ciudad de noche' operan bajo los postulados de la prevención situacional y el nuevo modelo de la 'criminología de la regulación', donde el énfasis se pone en dificultar la realización de los actos delictivos mediante una mayor vigilancia mediante dispositivos o presencia policial, y en la estricta observancia de reglas y procedimientos que dificulten la generación de espacios de desorden y violencia. En cambio, el Plan de Adicciones de la

ciudad de Madrid, iniciado en 2011, es un ejemplo de la atención prestada tanto a la prevención situacional y la obediencia a las normas y prescripciones, (control de la oferta a jóvenes y del consumo en espacios públicos) como a los aspectos sociales y psicológicos de los ciudadanos, coordinando esfuerzos de prevención mediante la educación y la información de los jóvenes y familias y de reinserción de los sujetos que han abandonado las drogas. También es un ejemplo de coordinación entre los sectores públicos y privados y entre los diversos estamentos públicos que prestan atención en un espacio determinado (sanidad, educación, policía, servicios sociales).

Finalmente, los programas más numerosos, los incluidos en el epígrafe de convivencia urbana, se centraron sobre todo en la mejora de la atención policial a los delitos de discriminación y de odio, poniendo el énfasis en el cambio de actitudes y de prácticas policiales y en la coordinación con las minorías implicadas y asociaciones que colaboran en el ámbito de la integración; por desgracia estos programas adolecieron de diseños estrictos de evaluación, y poco se pudo concluir acerca de sus resultados.

En cuanto a los programas de mediación, es bien sabido que buscan la solución de conflictos de convivencia mediante el acuerdo que evite el procedimiento judicial.

Martínez Espasa (2016: 510) concluyó que los programas de mayor rigor científico y metodológico fueron los relacionados con la prevención de las adicciones. Probablemente la razón es que hay una mayor tradición evaluadora en el ámbito de la salud y de la intervención psicosocial (que tienen un peso importante en tales programas) en comparación con los programas de seguridad pública.

La conclusión de esta revisión en términos de la dualidad ‘criminología del crimen versus criminología del criminal’ (o criminología positivista versus criminología de la elección racional: prevención situacional y ambiental) es que la policía local navega entre ambos mundos, muchas veces sin un rumbo definido, colaborando cuando se le pide en políticas sociales amplias, donde la prevención afecta a los individuos, pero también actuando en la llamada estructura de oportunidad del delito, dificultando que los delincuentes potenciales accedan a consumir con éxito el delito. A mi juicio, se hace necesario que los responsables policiales comprendan y fomenten ambas perspectivas de prevención, pero teniendo plena conciencia de cuál es el horizonte a seguir.

Todo lo anterior llevó a este autor a proponer diversas medidas para mejorar los programas de seguridad pública, entre los que destaco la creación de un Observatorio de la Gestión y Calidad de Prevención del delito como “organismo evaluador e impulsor de políticas científicas”, y el establecimiento de una red y un banco de buenas prácticas “que dote a nuestros profesionales de un conjunto de principios genéricos de prevención y conocimiento del proceso, en lugar de limitarse a proporcionar un gran número de soluciones establecidas sin verificación empírica”.

Sin embargo, la coordinación, tan necesaria, puede arrojar resultados muy limitados, aunque se contara con buenos modelos de prevención, si no se es capaz de llegar a los barrios, distritos o ciudades en términos de ‘eficacia narrativa’; y este apartado está virgen en nuestro país; nadie se ocupa de desarrollar la metodología adecuada para ese importantísimo paso final operado en los despachos de los diseñadores de políticas sociales, por ello el apartado anterior donde resalté que existen precisamente modelos para ayudar a culminar con éxito el diseño de políticas de seguridad públicas.

V. El compromiso

Retomando el punto esencial: el compromiso que menciono en el título de este trabajo tiene que ver con unir las soluciones propuestas por la Criminología ambiental y la prevención situacional y el control del crimen mediante la ‘regulación cívica’ con aquellas derivadas de prevenir la ‘criminalidad’ o el desarrollo de actitudes en los individuos favorables al delito. La experiencia acumulada comentada previamente nos informa de que los barrios donde los chicos son atendidos por sus padres de forma correcta, no sufren malos tratos o negligencia, y tienen oportunidades para estudiar y formarse con éxito son mucho menos vulnerables ante el delito y otros problemas sociales asociados a éste (Quigley,

2005, Anderson et al., 2015). Aquí cobra importancia capital una dupla conceptual que aparece una y otra vez tanto en los trabajos de la criminología convencional como en la criminología del control del crimen: cohesión (capital) social y control informal. Los partidarios de luchar contra el delito sin ocuparse de los delincuentes no aciertan a comprender que la parte de la ecuación del ‘delincuente motivado’ es tan importante como los otros dos elementos (objetivo accesible y ausencia de vigilancia, ver figura 1), si citamos ahora el famoso triángulo de la prevención propuesto por la teoría de las activi-

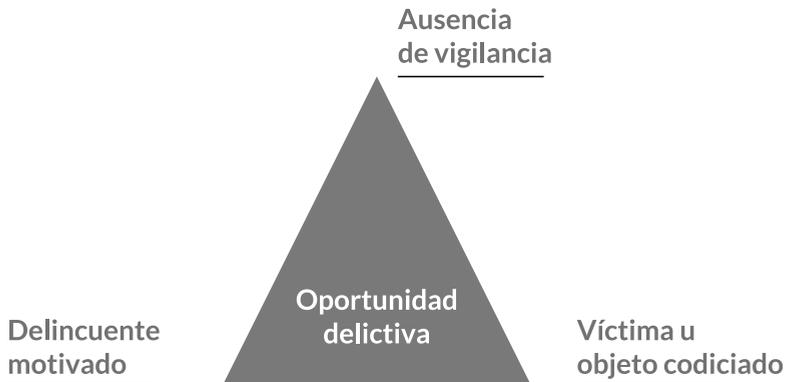


Figura 1: El triángulo de la oportunidad delictiva

dades cotidianas. La razón estriba en que una familia que educa correctamente a sus hijos realiza una doble función que afecta a dos de los tres ángulos de este triángulo: previene que los jóvenes deseen quebrar la ley (la motivación para el delito) y realizan una labor de supervisión informal de su comportamiento, lo que potencia la existencia de una vigilancia ante la oportunidad criminal.

Mi propuesta, por consiguiente, es plantear la viabilidad complementaria de ambos modelos de prevención del delito. Las dos perspectivas incluyen sobre los tres elementos de la acción criminal solo que desde diferentes espacios y momentos temporales. La prevención psicosocial (sobre las personas) trata de encauzar a los jóvenes para que no perciban determinadas situaciones como ‘oportunidades delictivas’, así como para que los exdelincuentes tengan una oportunidad para reinserirse. Toda la investigación sobre el desistimiento delictivo nos informa de la necesidad de que los delincuentes abandonen el relato donde ellos se ven vinculados en su identidad al delito, para sustituirlo por un nuevo relato donde el respeto a la la ley vaya asociado a un nuevo autoconcepto. Pero para este fin es necesario que tales personas dispongan de recursos en su comunidad, es decir, de la oportunidad relacional de disponer de personas que le valoren como alguien responsable ante la ley y la sociedad. Y esto exige un empleo y un sitio digno para vivir.

¿Cómo puede la criminología renunciar a esos medios? Que determinados aspectos sean difíciles o complejos no los elimina del proceso de solución, ni mucho menos los descalifica como ‘profundos’ o ‘inmodificables’, porque los programas que antes se mencionaron *se pudieron realizar y tuvieron éxito*.

Finalmente, este compromiso pasa ineludiblemente por saber ‘vender’ las políticas públicas a la ciudadanía. Martínez Espasa (2016: 513): “A partir de ahí [con la introducción de la criminología en los órganos de prevención del delito] es necesario organizarse y generar opinión pública; existe un nivel académico muy elevado para acometer este giro (...)”. Y concluye con la necesidad de que tanto los académicos, profesionales de la criminología y los responsables de la seguridad pública se acerquen a la sociedad para proponer las políticas de seguridad ciudadanas que redunden en la prevención del delito y los problemas asociados.

Esto apela directamente, una vez más, a lo que antes se refirió como la aplicación de la narrativa a la política social: el marco de la política narrativa. Hay toda una ciencia en cómo introducir con éxito nuevas prácticas en los ciudadanos. La congruencia con las actitudes existentes es un factor determinante, pero es importante saber introducir cambios en actitudes no colaborativas a partir del comienzo como punto de apoyo de prácticas que sí encajen con esas actitudes de la población. Las nuevas formas delictivas (mediante internet) y la mayor intensidad de otras delincuencias (como las del crimen organizado en el tráfico de personas) exigen una policía y unos ciudadanos más unidos que nunca. Ya conocemos que una policía percibida como 'legítima' por los vecinos es una policía mucho más eficaz en la prevención del delito, pero también en su represión. Conocer en detalle la estructura de la oportunidad de un delito específico (por ejemplo, el robo en establecimientos mediante el método conocido como 'alunizaje') sin duda es muy importante para su prevención situacional, pero ello no ha de ser obstáculo para que el propio barrio o lugar sea percibido como poco propicio para cometer delitos por los delincuentes motivados; y eso solo se logra si existe un clima donde la obediencia a la ley destaca como consecuencia de que hay un consenso sobre las prácticas cotidianas que aseguran una convivencia ordenada.

De forma quizás paradójica, la globalización del delito que ha supuesto en algunos aspectos las nuevas tecnologías y la movilidad geográfica exige, en mi opinión, adoptar soluciones complejas en espacios mejor definidos. Frente a un mundo sin fronteras culturales definidas, donde la interrelación de culturas y orígenes es una realidad en expansión, la creación de culturas participativas y solidarias en los barrios o distritos definidos por espacios geográficos se torna algo prioritario: el ser humano precisa de sentirse miembro de un espacio, de una comunidad donde desarrollar las actividades cotidianas donde se reconozca como un miembro activo y valorado en el funcionamiento armónico de dicha cotidianeidad. La idea de pertenencia es más necesaria cuanto más amplio se torna el mundo. Centrarse solo en la prevención situacional supone renunciar a modelar esos espacios de convivencia, porque dificultar la comisión de los delitos no basta para crear ciudadanos responsables. La criminología no puede renunciar a esa meta; la creación de juntas locales de seguridad en los barrios donde se coordinen las medidas a tomar para paliar los problemas sociales es parte ineludible de toda política de seguridad pública; la participación de representantes de la policía, los centros de enseñanza, la sanidad, los servicios sociales y los dueños de comercios y establecimientos de todo tipo no es un lujo, es una necesidad: entregar el protagonismo a los ciudadanos de la prevención del delito no pasa solo por pedirles que sean exigentes con el cumplimiento de medidas que regulen la convivencia en la calle y en los establecimientos, o en que adopten medidas para poner más difícil el robo, la explotación de personas o el asalto violento; exige también que se impliquen en que las personas que viven ahí tengan un horizonte donde puedan ser valorados por contribuir al bien común. Aunque las políticas amplias y globales sean exasperantemente morosas en el esfuerzo para combatir las 'causas profundas del delito', eso no invalida el principio de que las personas puedan organizar la vida social paliando los factores que en un tiempo concreto se asocian con el delito, y eso incluye tanto factores de riesgo personales, sociales como de oportunidad delictiva.

En particular la Policía Local ha de hacer una inversión en este compromiso con directrices claras, sabiendo bien que su legitimidad y percepción favorable por los ciudadanos es el ingrediente esencial de toda su labor (Walters, 2018), y ello es imposible si se desatiende la implicación asistencial de los policías en los problemas cotidianos de la gente.

VI. Referencias bibliográficas

Anderson, S., Donlan, A.E., McDemott, E.R., & Zaff, J.F. (2015). Ecology matters: Neighborhood differences in the protective role of self-control and social support for adolescent antisocial behavior. *American Journal of Orthopsychiatry*, 85, (6), 536-549.

Clarke, R. V. (2018). Regulating crime: The Birth of the idea, its nurture, and the implications for contemporary Criminology. *Annals of the American Academy of Sciences*, 679, 20-35.

- Crow, D., & Jones, M. (2018). Narratives as tools for influencing policy change. *Policy & Politics*, 46, (2), 217–34.
- Eklblom, P. (1994). Proximal circumstances: A mechanism-based classification of crime prevention. En Ronald V. Clarke (Ed.), *Crime prevention studies*, vol. 2, 185–232. Monsey NJ: Criminal Justice Press.
- Farrell, Graham, & Pease, K. (1993). *Once bitten, twice bitten: Repeat victimization and its implications for crime prevention*. Crime Prevention Unit Series, Paper 46. Police Research Group. Londres: Home Office.
- Felson, M. (2018). Policy levels for situational crime prevention. *Annals of the American Academy of Sciences*, 679, 198-201.
- Garrido, V. (2017) (Coordinador). *Tratado de Criminología Forense*, vol. I. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Gottfredson, M.R. & Hirschi, T. (2016). The criminal career perspective as an explanation of crime and a guide to crime control policy: The view from general theories of crime. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 53 (3), 406-419.
- Kahan, DM, (201). Making climate-science communication evidence-based, en D.Crow & M Boykoff (Eds.) *Culture, politics and climate change: How information shapes our common future*, (pp 203–20). Abingdon: Routledge.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Nueva York: MacMillan.
- Kirk, D. (2009). Regulating Crime: The Art of the Possible. *The Journal of Criminal Law*, 73, 471-473.
- Jeffrey, C. R. (1977). *Crime prevention through environmental design*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- La Vigne, N.G. (2018). Applying regulatory measures to address crime problems: An AGILE approach to enhancing public safety. *Annals of the American Academy of Sciences*, 679, 202-215.
- Lewin, K. (1936). *A dynamic theory of personality*. Nueva York, NY: McGraw-Hill.
- Lipsey M.W, Landenberger N.A, & Wilson SJ (2007). Effects of cognitive-behavioral programs for criminal offenders. *Campbell Systematic Reviews* 2007: 6. DOI: 10.4073/csr.2007.6
- Martínez Espasa, J. (2016). *Las políticas públicas de seguridad ciudadana*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Newman, O. (1972). *Defensible space: Crime prevention through urban design*. New York, NY: MacMillan.
- Nisbett, Richard E., and Ross, L. (1980). *Human inference: Strategies and shortcomings of social judgment*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Pease, K. & Laycock, G. (2012). Ron and the Schiphol fly. En Nick Tilley & Graham Farrell (Eds.), *The reasoning criminologist: Essays in honour of Ronald V. Clarke* (pp. 172–83). Londres: Routledge.
- Peterson, HL, & Jones, M, (2016), *Making sense of complexity: The Narrative Policy Framework and agenda setting*, En N. Zahariadis (Ed.), *Handbook of public policy agenda setting* (pp 106–33). Cheltenham: Edward Elgar.
- Quigley, R. (2005). Buiding strentgs in the neighborhod. *Reclaiming Children and Youth*, 14 (2), 104-106.
- Straub, F. (2010). Policing cities: Reducing violence and building communities. Disponible en: <http://youthlinkusa.org/press/YOUTHLINK-press-11-2008-ThePoliceChiefMagazine.pdf>.

van Dijk, J., Tseloni, A., & Farrell, G. (Eds). (2012). The international crime drop. Londres: Palgrave Macmillan.

Walters, G.D. (2019). Procedural justice, legitimacy beliefs, and moral disengagement in emerging adulthood: Explaining continuity and desistance in the moral model of criminal lifestyle development. *Law and Human Behavior*, 42, (1), 37-49.

Tfoti, M.M., Piquero, A.R., Farrington, D.P. & McGee, T.R. (en prensa). Editorial: Mental health and crime. *Journal of Criminal Justice*.

Zych, I., Farrington, D. P., & Tfofi, M. M. (en prensa). Protective factors against bullying and cyberbullying: A systematic review of meta-analyses. *Aggression and Violent Behavior*.

FUNDAMENTOS PARA UN SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA

FRANCESC GUILLÉN I LASIERRA

Responsable de Proyectos e Investigación de la Secretaría de Seguridad Pública de la Generalitat de Catalunya.

I. Modelo y sistema

Los términos “modelo” y “sistema” son utilizados frecuentemente como sinónimos cuando en realidad definen supuestos diferentes (Vilatarsana, 2015). Es importante, por tanto, empezar aclarando que se entiende este trabajo como una cosa y como otra. Si recurrimos al Diccionario de la Real Academia de la Lengua, recurso mucho más provechoso de lo que se puede pensar, nos dice que un sistema es un “Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí” o bien un “Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”, o como, de manera más completa nos explica Vilatarsana (2015, 25) todo organismo con un número de subsistemas o componentes en interacción. Está formado por componentes que son entidades del sistema que en combinación con otros componentes se combina, separa o compara las causas para producir consecuencias”. Un modelo, en cambio, es un “Arquetipo o punto de referencia para imitarlo o reproducirlo”, o bien “En las obras de ingenio y en las acciones morales, ejemplar que por su perfección se debe seguir e imitar”. La realidad diferente que define cada uno de los términos no ofrece, pues, duda. Mientras el sistema hace referencia a la ordenación de diversas partes o actores de manera racional para conseguir un resultado global positivo, el modelo hace referencia al ideal a seguir, a aquella manera de actuar, aquella finalidad o aquel objetivo que por sus bondades ha de guiar las acciones de la persona u organización de qué se trate. Trasladadas las definiciones al ámbito de la policía, el sistema de seguridad consiste en la ordenación de las funciones y las actividades de todos los actores llamados a intervenir de manera que el resultado sea coherente y suficiente para dar respuesta a los retos planteados. Modelo, por su parte, aplicado, por ejemplo, a las organizaciones policiales (aunque se puede, igualmente, aplicar a la totalidad del sistema de seguridad) hace referencia a cuáles han de ser la misión de las organizaciones policiales, su relación con el poder político, el ciudadano y la ley (Guillén, 2016). Así en función de si la misión de la policía es mantener el sistema político (democrático), la lucha contra el delito o el proveer al público con un buen servicio de seguridad que incremente su calidad de vida, estaremos ante un modelo gubernativo, profesional o de servicio público. De la misma manera, el rol del Gobierno, de los ciudadanos y del saber profesional, así como la aceptación de actores diversos del estado en el mantenimiento de la seguridad nos llevará a un modelo o a otro (Guillén, 2016). Vilatarsana (2015, 27-28) nos define muy bien la relación entre uno y otro: “el modelo de seguridad pública... haría referencia a aquellos aspectos políticos que establecen criterios fundamentales sobre los cuales se tendrían que establecer los sistemas, en este caso el Sistema de Policía para Cataluña”.

Pues bien, hecha esta aclaración, aquí nos vamos a dedicar a plantear los elementos que son necesarios y deseables para garantizar que un sistema de seguridad pública produzca un resultado coherente con un esfuerzo razonable, de manera que pueda cumplir la función para la que fue concebido de manera satisfactoria. Es decir, que las intervenciones de todos los actores se complementan de manera adecuada para obtener un resultado coherente sin malbaratamiento de recursos. A eso nos referiremos aquí y no a la finalidad ideal del sistema, aunque, eso sí, será inevitable hacer juicios de valor que siempre, teóricamente, son más propios de los modelos. Obviamente, teniendo en cuenta el contexto del congreso a que va dirigido esta intervención los ubicaremos en el contexto de la Comunidad Valenciana.

II. La seguridad en el siglo XXI. El predominio de la perspectiva subjetiva

El paso previo a determinar los actores necesarios para crear un sistema coherente de seguridad pública es, necesariamente, definir qué entendemos por seguridad. En caso contrario, al no tener definido

el ámbito material de actuación, no sabremos con certeza qué actores serán necesarios para hacer frente a los retos de la seguridad. Como una primera aproximación, podríamos empezar afirmando que la seguridad es aquel contexto en que las personas pueden llevar sus actividades sin peligro de sufrir ataques contra su persona o bienes (Guillén, 2012), o bien, siendo más realistas, con riesgos que sean gestionables, que, a pesar de su existencia, permitan a las personas llevar a cabo sus actividades cotidianas, sean éstas profesionales, familiares/personales o lúdicas. Así planteado, un buen nivel de seguridad significaría reducir tanto como fuera posible el número de delitos, actos incívicos, problemas de convivencia, riesgos naturales o producto de actividades humanas (accidentes químicos, biológicos o de otro tipo), así como la facilitación, la procura, los actos que hacen posible que la calidad de vida/seguridad de las actividades de las personas tenga niveles lo más próximos posible a la excelencia.

Llegado este punto se podría pensar que el primer paso sería la identificación de todos los actos que pueden poner en riesgo los derechos de la ciudadanía para llevar a cabo todas las actividades necesarias para conseguir el anhelado espacio de seguridad. Como posiblemente el supuesto de casos sería inacabable, sería posiblemente más pragmático *limitarse* a identificar todos los actos realmente acontecidos y que han afectado la esfera de seguridad de las personas, o, lo que es lo mismo, su esfera de libertad, y, a partir de ahí, con un diagnóstico de la realidad objetiva, preparar estrategias para impedir o paliar la producción de los daños ya conocidos. Sería un planteamiento ciertamente reactivo, ya que, al centrarse en hechos ya acontecidos, puede quedarse fijado en el pasado sin ni siquiera adivinar los nuevos riesgos tendenciales. Sin embargo, no ha de ser necesariamente así, porque si los estudiamos bien, el pasado y el presente llevan las semillas del futuro si los analizamos correctamente. Pero, en todo caso, sería un buen punto de partida, sin ningún tipo de duda. Parece una tarea relativamente sencilla pero no lo es. ¿Cuál es el problema? Pues simplemente que no hay manera de tener constancia del número y tipo de ataques contra la seguridad de las personas que efectivamente se producen (Joh, 2017). Tenemos, evidentemente, los datos de la policía, de los bomberos, de los servicios de protección civil y de emergencias, de otros servicios municipales, autonómicos e incluso alguno estatal. Sin embargo, estos datos no explican toda la realidad, a veces, ni de manera aproximada. Los datos policiales, sus estadísticas de criminalidad, para empezar por uno de los ámbitos más simbólicos y generalmente aceptados, no representan ni la mitad de la delincuencia que ha tenido lugar efectivamente en nuestras ciudades y villas. Está ampliamente evidenciado que muchas de las personas que han sido víctimas de un delito no lo informan ante las organizaciones policiales. Los datos de la última Encuesta de Seguridad Pública de Catalunya nos muestran que sólo alrededor de un 30% de las personas que creen haber sufrido un acto delictivo en el período 2016-2017 lo denunciaron ante la policía.

No denuncia dels il·lícits considerats delictius

Percentatge d'il·lícits considerats delictius no denunciats

La taxa de no denúncia global puja, tant si considerem el Cistell 2013 (del 60,7% al 69,0%), com si usem el Cistell 2015 (del 64,7% al 71%).

El Cistell 2015 afegix els il·lícits d'ocupació de segones residències; enganys, frauds i estafes; robatoris d'altres objectes i dispositius electrònics (a banda dels mòbils) i destrosses d'objectes que portava.

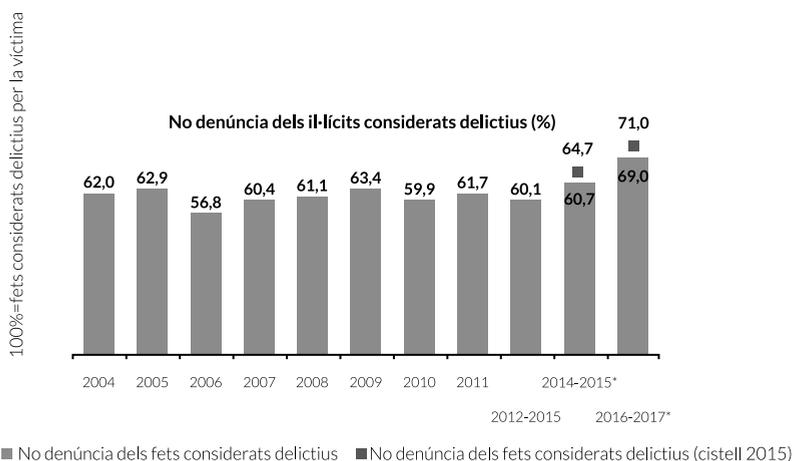


Gráfico 1. No denuncia de los ilícitos considerados delictivos (2016-2017).

Los motivos de esta no denuncia son varios y no vienen al caso en este momento (Vid. Guillén, 2013), lo importante es constatar su existencia. Además, hay que tener en cuenta que las prioridades policiales acaban condicionando muy directamente las estadísticas criminales de la policía (Joh, 2017). Está claro que, si la policía decide dar prioridad a la intervención en determinados ámbitos delictivos en detrimento de otros, circunstancia muy razonable en un escenario con recursos limitados, la consecuencia será que en sus estadísticas aparecerán más delitos a los que haya dado prioridad. Si esto lo extrapolamos al ámbito de la policía administrativa no llegaremos a conclusiones diferentes. Algo parecido nos ocurrirá con muchos otros servicios públicos. Sólo en aquellos incidentes más graves o que afecten bienes o actividades sujetos a pólizas de seguro tendremos un índice de denuncia que se aproxime a la realidad.

A pesar de las lagunas que presentan los datos policiales y de otros servicios públicos no hemos en absoluto de prescindir de ellos, sino complementarlos. Uno de los instrumentos para conocer la realidad de la seguridad más conocido y extendido en el mundo occidental (quizás con la excepción del sur de Europa) son las encuestas de victimización, de seguridad o análogas denominaciones. Se trata de encuestas dirigidas a muestras significativas de la población en la que se les pregunta si han sido víctimas de algún delito a la par que se les pregunta por lo seguros que se sienten, sobre su opinión de las políticas de seguridad y de la policía, etc. (vid. Killias et al, 2010). La constatación de la insuficiencia de los datos policiales llevó a los Estados Unidos de América en primer lugar, al Reino Unido posteriormente, a Francia, a Catalunya y a multitud de ciudades a llevar a cabo este tipo de encuestas. El resultado, además de tener una aproximación más cercana a las tasas de delincuencia, cambió notablemente los parámetros de la seguridad. En muchos casos ciudadanos que no habían sido víctimas de un delito o en cuyos barrios de residencia los niveles delictivos eran bajos manifestaban tener una percepción de inseguridad muy alta. Dicho de otra manera, mostraban niveles de seguridad subjetiva muy bajos (Guillén, 2012). Este hecho que podría quedarse en una mera disfunción de la percepción de segu-

ridad de algunas (muchas) personas, no lo es si se tiene en cuenta que las personas que manifiestan sentirse inseguros en las encuestas desisten de llevar a cabo actividades que tendrían o que les gustaría llevar a cabo, al tiempo que llevan a cabo otras (supuestamente de protección) que no desearían. Es decir, su vida se ve alterada por su baja seguridad subjetiva, circunstancia que sin duda afecta a la vida en sociedad. Los efectos de esta inseguridad son claramente objetivables porque se manifiestan en el cambio de conductas de las personas afectadas por ella, y, por otra parte, pueden afectar la vida en sociedad, ya que facilitan que las personas se aislen y reduzcan, en algunos casos drásticamente, sus actividades sociales. Así, cuando se extiende la sensación de que una determinada zona es insegura en determinados momentos, la población deja de llevar a cabo actividades en ellos, circunstancia que afecta directamente a las actividades de todo tipo que se pudieran llevar a cabo en estos espacios. De hecho, a veces incluso son más fácilmente identificables los efectos de la inseguridad subjetiva que los datos reales de los incidentes de seguridad.

En la práctica, pues, es la seguridad subjetiva de la ciudadanía la que altera la vida de las ciudades y villas, y la que provoca las demandas de seguridad hacia los poderes públicos. Un sistema de seguridad que pretenda dar un buen servicio público de seguridad a la población ha de tener muy presente los elementos que inciden (o pueden hacerlo) en esta seguridad, ya que el verdadero indicador del éxito del sistema no será tanto el número de delitos o de incidentes de seguridad (que, obviamente, seguirán teniendo alguna transcendencia, aunque sea simbólica), como lo segura que la población se sienta y lo mucho o poco que esta seguridad afecte a su vida cotidiana.

III. Identificación de los actores del sistema.

A la hora de plantearnos la construcción de un sistema de seguridad pública nos aparecen múltiples actores llamados a desempeñar funciones que contribuyan a mantener unos niveles de seguridad aceptables. Tradicionalmente en primer lugar se traen a colación los actores policiales que reiteradamente se había intentado presentar, por algunos, como los verdaderos (únicos) actores de seguridad. Pues bien, en el caso de la Comunidad Valenciana, habría que tener en cuenta a las policías locales, así como los auxiliares en los municipios en que subsistan¹, la unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Generalitat valenciana (e hipotéticamente en un futuro la policía autonómica), el Cuerpo Nacional de Policía en sentido estricto en las áreas urbanas y la Guardia Civil en las zonas rurales. Existe también el Servicio de Vigilancia Aduanera, dependiendo del Ministerio de Hacienda, pero no tiene un papel significativo en el sistema, por el muy limitado número de elementos y de funciones.

En segundo lugar, habrá que tener en cuenta los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamentos, los de protección civil y otros asimilables o que actúan en ámbitos colaterales o concomitantes. No hay duda de que todos estos actores son imprescindibles para proteger a los ciudadanos de riesgos para sus personas y bienes, así como para minimizar los efectos de los incidentes de seguridad que se producen cuando los citados riesgos se convierten en peligros y daños.

En tercer lugar (sin que ello suponga ningún menosprecio para la relevancia de su función), tenemos los actores privados en sentido amplio. No nos referimos únicamente a la seguridad privada (Vilatarsana, 2015, la incluye directamente en el sistema policial, al igual que los vigilantes locales, e incluso Bosch, 2018, también lo hace en cierto sentido), evidentemente ha de estar incluida, sino también a las asociaciones ciudadanas de diverso tipo (ONGs, de comerciantes, de trabajadores, etc) que tienen un rol muy relevante en diversos ámbitos relacionados con la seguridad (como la acogida a los inmigrantes, la atención a antiguos presidiarios o a los toxicómanos, o la distribución de alimentos entre personas necesitadas). De hecho, si nos centramos en la prevención, resulta interesante mencionar el mapa de actores de prevención realizado hace algunos años por el ayuntamiento de Barcelona, que puso en evidencia que la mayoría de los actores en la ciudad pertenecían a diversos ámbitos del sector privado. Finalmente, hay que citar a los actores privados más relevantes: la ciudadanía. Resulta evidente que

¹ Vid. Disposición Transitoria Tercera de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de las policías locales de la Comunidad Valenciana.

no es posible mantener la seguridad de nuestras ciudades y villas sin la contribución de los ciudadanos. Las dinámicas de nuestras sociedades y fundamentalmente su extrema movilidad, generan tantas esferas de riesgo que es materialmente imposible mantenerlas si los ciudadanos no se implican tanto en la definición de prioridades como en la adopción de conductas seguras y el ejercicio de algún tipo de control social informal. Obviamente no se llama, desde estas líneas, a la constitución de ningún tipo de patrullas ciudadanas, ya que pueden resultar bastante más perniciosas que los peligros que intentan evitar, sino a un replanteamiento de la actitud ciudadana que se responsabilice de adoptar conductas seguras y de afear a aquellos que no lo hacen, así como a la adopción un rol más activo en la identificación de prioridades y necesidades en el ámbito de la seguridad, y en la colaboración con el resto de actores públicos y privados. El mito que parte del Leviatán de Hobbes, que defiende que el Estado se legitima en tanto que es capaz de mantener la seguridad de todos por sí mismo ha quedado, definitivamente, puesto en evidencia. Posiblemente nunca ha sido una realidad, ya que otros factores, como los controles sociales informales y la misma religión han tenido históricamente un papel no desdeñable en el mantenimiento de la seguridad, incluso la seguridad privada, ahora tan visible, no es una novedad absoluta, sino que siempre ha tenido algún tipo de presencia. En estos momentos este desbordamiento del Estado es tan evidente que ya no admite más paños calientes (Crawford, 2008; Zedner, 2006).

Este reconocimiento de la existencia de una pluralidad de actores en el ámbito de la seguridad no implica que los actores públicos, y, muy especialmente, la policía, no sigan teniendo un papel fundamental, ya que, entre otras cosas, son los únicos que están obligados a defender el interés general. Como, muy acertadamente, señala Harkin (2015) la policía es el único actor que tiene la obligación de defender la democracia.

IV. La necesaria distribución de funciones entre los actores del sistema: la problemática específica del sistema policial español. Especial referencia a la Comunidad Valenciana y a Cataluña

En cualquier sistema con pluralidad de actores, sea de seguridad, de salud o de enseñanza, es necesario, por una parte, que las funciones de cada uno de ellos estén cuanto más claramente definidas mejor, y, por otra, que las acciones de los diversos actores estén debidamente coordinadas, de manera que no se malgasten recursos ni se lleven a cabo acciones contradictorias. En este último ámbito la Comunidad Valenciana cuenta con una legislación vanguardista que ha colocado todos los actores públicos de seguridad bajo la coordinación de una misma agencia: La *Agència Valenciana De Seguretat i Resposta a les Emergències*². Está todavía por ver hasta qué punto este instrumento será capaz de conseguir un funcionamiento coordinado de todos los servicios puestos bajo su paraguas, pero la sola creación de la agencia significa un gran coraje en aras a dar una respuesta institucional a la tan cacareada transversalidad de la seguridad y superar los compartimentos estancos que pueden constituir los diversos actores implicados.

Sin embargo, para conseguir esta coordinación, esta homogeneidad, es muy necesario proceder a una ordenación de las funciones legalmente atribuidas a sus actores, y, muy especialmente, a los actores policiales. No sólo el sistema valenciano de policía, sino el conjunto del sistema policial español presenta una distribución de competencias entre los diversos actores que dista mucho de ser precisa y ordenada. Habitualmente se hace referencia a las policías locales cuando se quiere poner sobre la mesa la inconcreción y la vaguedad del reparto de funciones entre actores policiales. No es una referencia errada, sino todo lo contrario, la legislación, más concretamente, la obsoleta Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, que, entre otras cosas, no diferencia ámbitos competenciales entre policías locales con recursos muy diversos. La Ley atribuye competencias a las policías locales, con indiferencia, de si tienen seis agentes o dos mil. Como esta ley tiene carácter de básica, en términos de distribución de competencias entre los diversos servicios de policía, las leyes autonómicas de coordinación de policías locales no se han atrevido a ir mucho más allá en este ámbito y no han

² Vid. Ley 4/2017, de 3 de febrero, de creación de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias.

diferenciado entre organizaciones con niveles de recursos muy diferentes. Si a esto añadimos que hay tipos competenciales muy genéricos (como, por ejemplo, “vigilancia y seguridad en espacios públicos” o “cooperación en funciones de policía judicial”, etc.), la posibilidad de, por una parte, ejercicios muy diversos de sus competencias y, por otra, de un solapamiento con las intervenciones de otros servicios sea más que factible. No es difícil encontrar policías locales, digamos que “expansivas”, que llevan a cabo investigación de algunos delitos, que reciben denuncias y detenidos, que incluso tienen alguna unidad para llevar a cabo funciones de orden público, y, otras, que se limitan a aplicar las ordenanzas municipales y a la regulación del tráfico urbano. Es decir, nuestro sistema policial adolece de una distribución de competencias de las policías locales eficiente y operativa. Ahora bien, no es el único caso, ya que la legislación permite una cierta concurrencia entre las policías autonómicas existentes y el resto de organizaciones policiales (a la práctica en Cataluña, Navarra y el País Vasco³). Es especialmente significativo el caso de Navarra, donde se había previsto una policía autonómica con una dotación final de entre setecientos y ochocientos miembros, finalmente se ha superado el millar de efectivos y, en cambio, la Guardia Civil y la Policía Nacional siguen estando ahí con las mismas competencias de siempre. El origen de esta disfuncionalidad se encuentra en la resistencia de los gobiernos conservadores (de la Unión del Pueblo Navarro) a seguir planteamientos seguidos anteriormente en el País Vasco, con la retirada de efectivos de la Guardia Civil y la Policía Nacional. Durante los Gobiernos de Zapatero, se llegó a plantear desde el Ministerio del Interior una retirada de efectivos de los cuerpos estatales, dado que la Policía Foral se había desarrollado incluso por encima de los planteamientos iniciales y el Ministerio no estaba sobrado de efectivos en otros territorios del Estado. El Gobierno navarro siempre negó esta posibilidad, argumentando que Navarra no era el País Vasco y que los policías del Estado eran bienvenidos. El resultado práctico fue una competencia extremadamente rabiosa por hacerse con los diversos casos que aparecían, rivalizando los cuerpos policiales por ver quien llega antes al lugar de los hechos y se hace responsable de la respuesta e investigación si es necesaria. Una situación fuera de toda lógica de gestión eficiente de los recursos, policiales en este caso.

En Catalunya, una vez el despliegue de la *Policia de la Generalitat/Mossos d'Esquadra* estaba en su fase final existía la conciencia que en aquel momento lo que era determinante, aquello que tendría que definir la realidad futura de la seguridad, era la construcción de un sistema de seguridad, identificando y coordinando de manera adecuada a todos los actores. Un primer, y fundamental, paso fue la aprobación de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Catalunya. Es necesario recordar, sobre todo en estos momentos de duras confrontaciones parlamentarias en la mayoría de niveles territoriales, que esta ley fue aprobada por unanimidad (Bas, 2009) en el año final de la legislatura, con elecciones de incierto resultado al final del año, circunstancia que evidencia la existencia de un consenso muy amplio sobre la necesidad de articular un sistema de seguridad pública que llevara a cabo una aproximación integral y transversal a la seguridad y ordenara los actores de manera que se obtuvieran resultados finales lo más eficientes y eficaces posibles para la seguridad de la ciudadanía. Esta ley que sí identificaba con claridad quién podía ser considerado como autoridad de seguridad, qué ámbitos integraban el campo de la seguridad, así como los órganos encargados de la coordinación, tanto política y estratégica como operativa⁴, no clarificaba las funciones de los diversos actores de seguridad que quedaba destinada a otros textos legales preexistentes y futuros. Aunque el texto de la ley no lo especificaba de manera explícita, existía el convencimiento de que la primera necesidad para concretar el sistema de seguridad era elaborar una ley que sustituyera la Ley 16/1991, de *Policies Locals de Catalunya* y la Ley 10/1994, de la *Policia de la Generalitat/Mossos d'Esquadra* por una ley del sistema de policía, que pusiera orden en la distribución de competencias entre unos cuerpos y otros y que estableciera órganos que fomentasen y gestionaran lo que la Ley 4/2003 había calificado como *Policia de Catalunya*, al conjunto formado por las policías locales y la *Policia de la Generalitat/Mossos d'Esquadra* (Vilatarsana, 2015). Con esta intención, la entonces existente Secretaría de Seguridad, nombró una comisión, con nutrida representación tanto de la *Generalitat* como de las administraciones

3 Las otras policías autonómicas legalmente creadas (Galicia y Canarias, no han sido desarrolladas o lo ha sido de manera muy poco significativa como en el último de los casos citados, Guillén, 2012)

4 Entre otras novedades, establecía, en su artículo 9, la obligatoriedad de que los municipios que contaran con policía local constituyeran necesariamente la junta local de Seguridad (que en la Ley Orgánica tienen carácter potestativa en los municipios con policía local)

locales (incluidas las asociaciones y federaciones en que se agrupan) con la misión de elaborar un texto que sirviera de base al proyecto de ley del sistema de policía. En la primavera de 2006 existía ya un texto que contaba con notables consensos, aunque, es cierto, también con algunas discrepancias que era necesario discutir. El texto propuesto abordaba una tímida separación de funciones legales de las policías locales en base al número de habitantes de sus municipios, de manera que la determinación de quién hacía qué no quedara únicamente en las manos de las personas con capacidad de decisión en cada momento. Además, el texto creaba órganos, con participación de todas las administraciones afectadas, que establecerían recomendaciones en materia de condiciones laborales de los profesionales de la policía, que gestionarían los procedimientos de quejas contra los diversos cuerpos de policía, así como los procedimientos disciplinarios, entre otras cosas. Se modernizaban las estructuras de las organizaciones policiales y se aproximaban las de las policías locales y las de la *Policia de la Generalitat/Mossos d'Esquadra* (modificándose el proceso de acceso a algunas categorías⁵). Cuando la discusión del texto ya había llegado a la arena política y, a pesar de las controversias, parecía que se evidenciaba voluntad política de tirar el texto adelante (Bosch, 2018), finalizó el procedimiento de reforma del estatuto de autonomía, se disolvió el Parlamento y el Gobierno pasó a estar en funciones sin que el texto hubiera pasado de ser un anteproyecto de ley que no llegó a recibir la aprobación formal del Gobierno.

En consecuencia, durante todos estos años la única vía formal y efectiva de distribuir competencias entre la *Policia de la Generalitat/Mossos d'Esquadra* y las policías locales han sido los acuerdos bilaterales Interior-Municipios, que también estaban previstos en la ley. En el día de hoy se han firmado y están vigentes 173 convenios de colaboración (DGAS, 2018), cifra que indica que la mayoría de los municipios con policía local ha llegado a un acuerdo en el que se distribuyen las funciones con la *Policia de la Generalitat*. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que los convenios no están siempre informados de los mismos principios. Es decir, municipios con población y policía similares pueden perfectamente pactar distribuciones de roles notablemente diferenciadas para sus policías. Es decir, estos convenios no han introducido una distribución de funciones totalmente homogénea. Aunque es cierto que hay criterios que se respetan en todo el territorio: la investigación criminal, los detenidos y el orden público (con pequeñas salvedades) suelen estar a cargo de la *Policia de la Generalitat*. Sin embargo, por ejemplo, hay municipios que recogen denuncias de delitos y municipios que derivan a la ciudadanía directamente a la *Policia de la Generalitat*. Como muy bien afirma Vilatarsana (2015) el sistema está incluso por diseñar tanto en relación con mecanismos efectivos de coordinación como con una aproximación de los estatutos jurídicos de las organizaciones policiales existentes. Como él dice, el sistema constituye una necesidad evidente, pero está prácticamente por construir también en el ámbito formativo en el que, aunque la formación no especializada es común, la participación de miembros de los diversos cuerpos en su diseño y desarrollo es irregular, ya que el centro de formación está muy marcado por el peso de la *Policia de la Generalitat/Mossos d'Esquadra*. Tampoco existen herramientas informáticas de gestión de los cuerpos que sean utilizadas por todas las organizaciones policiales, circunstancia que de darse ayudaría a aproximar procedimientos.

5 Se establecía un proceso de selección del jefe de la policía local similar al existente para el caso de los subdirectores generales de la Administración: libre elección entre funcionarios.

V. Dificultades compartidas. Las experiencias de Bélgica y el Quebec

España no es el único lugar donde la distribución competencial entre las organizaciones policiales presenta imprecisiones y solapamientos. En muchos otros lugares resulta evidente la rivalidad para hacerse con diversos ámbitos de la seguridad de los diversos actores policiales operantes debido a un repartimiento competencial que posibilita que diversas organizaciones intervengan en un mismo caso (es un tópico, por ejemplo, en las películas estadounidenses las rivalidades entre las policías locales y el FBI por hacerse con determinadas investigaciones). No son infrecuentes las reformas de los sistemas policiales que tienen por finalidad una reorganización más racional de los ámbitos de actuación de los diversos actores policiales. A continuación, estudiaremos dos casos concretos que han resultado ser muy significativos: Bélgica y el Quebec.

V.1 Dutroux provoca una reforma total de la policía belga.

La policía belga había contado desde sus inicios con una *Gendarmerie*, cuerpo de estatuto militar con funciones policiales (a semejanza de la *Gendarmerie* francesa), múltiples organizaciones de policía local (496 en los años previos a la reforma) y una policía judicial (Pyl, 2000, Guillén, 2012). La colaboración entre estas organizaciones, así como entre ellas y la administración de justicia habían dado diversas muestras de lagunas de cierta importancia. En un primer momento, se creyó que el tema policial se podía reconvertir si se eliminaba el carácter militar de la *Gendarmerie Nationale*, decisión que se llevó a la práctica con una reforma legislativa del año 1991, que establecía el carácter civil de la *Gendarmerie* con efectos de 1 de enero de 1992 (Meyzonnier, 1994). Se creyó que esta medida facilitaría tanto una mayor proximidad con el público, así como la colaboración con el resto de las organizaciones policiales, circunstancias que no se acabaron produciendo sobre el terreno. Uno de los sucesos más definitivos para impulsar una gran reforma de la policía (y de la justicia) fue el caso Dutroux, un señor que agredió sexualmente y asesino diversas jóvenes ante la ineficacia de la policía y la justicia (se llegó a escapar de unas dependencias de la justicia). La incapacidad de la policía provocó un clamor por su reforma, que fue de gran trascendencia (Pyl, 2000; Vilatarsana, 2015).

La reforma que se aplicó progresivamente a partir del año 2001⁶, pretendió suprimir las deficiencias en la coordinación de las acciones policiales, creando una única organización policial, dependiendo del Ministerio del Interior y el de Justicia (según el tipo de actuaciones), articulada a diversos niveles. Las policías preexistentes fueron integradas en la nueva organización. La nueva policía consta de:

- a) 196 zonas de policía local⁷, que ejercían las tareas policiales básicas, como la patrulla uniformada o el nivel básico de investigación. Las autoridades locales de los municipios integrados en cada zona local de policía fueron dotadas de un alto grado de decisión en la determinación de sus prioridades y en la posterior rendición de cuentas.
- b) Una policía federal, que tiene atribuidos los casos que involucran territorios de diversas zonas de policía o casos que requieren un alto grado de especialización o de recursos humanos.

Tanto las zonas como la policía federal están integradas por miembros de un mismo cuerpo de policía que tienen el mismo estatuto y que pueden participar en concursos de traslados. Esta reforma pretende clarificar la distribución funcional, así como organizar los diversos servicios policiales de manera complementaria. El doble reto de la policía y la seguridad, respuesta concreta a problemas territorialmente concretos y, al mismo tiempo respuesta a problemas complejos y globalizados (Guillén, 2016), queda supuestamente garantizada por los dos niveles de policía reseñados.

Aunque no han faltado los críticos de la reforma (Smeets y Tange, 2009, Van Oustrive, 2005), no parecen haberse producido desajustes comparables a los acontecidos con anterioridad a la reforma, y, en todo caso, los niveles articulados parecen responder bien a los retos policiales actuales, al menos conceptualmente (Guillén, 2016).

⁶ Había sido aprobada por la ley de 7 de diciembre de 1998.

⁷ Actualmente el número de zonas locales se ha visto reducido a 189 por la fusión de algunas de las zonas preexistentes a efectos de conseguir una mayor eficacia y eficiencia.

Esta reforma fue objeto de estudio y consideración en Cataluña, como una forma de plasmar la “Policía de Catalunya” de la que hablaba la Ley 4/2003, de ordenación del sistema de seguridad de Cataluña (es uno de los escenarios posibles contemplados por Vilatarsana, 2015). Se podría crear a partir de las policías locales y la *Policia de la Generalitat/Mossos d'Esquadra*. Este tipo de articulación fue muy bien recibido en el ámbito local, pero no acabó de cuajar en las esferas de la Generalitat que percibían una semejante transformación del sistema como una pérdida notable de poder e influencia en favor de los poderes locales. En estos momentos son pocos los que plantean una adopción del sistema de policía belga, de hecho, no hay debate al respecto en estos momentos. El tema está, pues, actualmente, muerto.

V.2 El sistema de policía del Quebec. Las reformas de principio de siglo.

El sistema policial del Quebec presenta ciertas similitudes con el catalán (o el vasco) en el sentido de que cuenta con una policía federal (Policía Montada del Canadá), con poca visibilidad y número de efectivos, una policía provincial (la *Sûreté du Québec*) y diversas policías locales, algunas con un gran número de efectivos como, por ejemplo, la de la ciudad de Montreal (Guillén, 2012; Vilatarsana, 2015). La definición homogénea y coherente de las funciones de las policías locales empezó a constituir un problema ya en la segunda mitad del siglo pasado. Una distribución competencial genérica que no diferenciaba en función de los recursos y número de habitantes de los municipios de las que dependían provocaba notables incoherencias. De hecho, el ámbito material cubierto por la *Sûreté du Québec* y cada policía local, dependía mucho del voluntarismo tanto de las personas que ocupaban la responsabilidad municipal como del jefe de la policía. Existían municipios sin muchos recursos pero que dedicaban un gran esfuerzo a cubrir amplias zonas de seguridad con la policía local, mientras que otros con más recursos, se dedicaban prácticamente sólo a la aplicación de las competencias administrativas del municipio. Esto creaba disfunciones en el sistema, al tiempo que suponía un agravio para las policías locales más voluntaristas, ya que aquellas que menos esfuerzos dedicaban a la seguridad veían cubiertas sus necesidades por la *Sûreté del Québec*, pudiendo dedicar recursos a otras áreas, mientras que las que más invertían, perdían recursos para otros menesteres. Desde el gobierno provincial se puso en marcha un largo proceso de reformas para acabar con esta situación que, tras diversas situaciones intermedias, culminó en 2001 con la entrada en vigor de una ley, que, ahora sí, definía con toda claridad las competencias de las policías locales en función de sus recursos, valorados en función del número de habitantes (Guillén, 2012).

La nueva ley establece el mínimo de población para que un municipio pueda tener policía local en 50.000 habitantes. Una cifra que en nuestro entorno puede parecer desorbitada, y que, de hecho, implicó una notoria reducción de organizaciones de policía local (de 125 a 40, con tendencia aún a una mayor reducción)⁸, pero que está pensada para garantizar que las policías locales que permanezcan tienen recursos suficientes para hacerse cargo, como mínimo, de todas las funciones propias de la patrulla policial, ya que se parte de la idea que en los municipios con policía local ésta ha de cubrir todos los servicios de patrulla uniformada. A partir de aquí la ley establece cinco niveles adicionales de responsabilidad que van incrementando las funciones de las policías locales a medida que se trata de municipios con más población, hasta llegar a un último nivel (el 6) reservado totalmente a la *Sûreté del Québec*. Las policías locales existentes en los municipios de menos de 50000 habitantes en el momento de aprobación de la ley han ido siendo absorbidas por la *Sûreté du Québec* (Guillén, 2012).

Esquemáticamente la situación sería la siguiente:

Sólo pueden tener un servicio de Policía Local los municipios con un mínimo de 50000 habitantes.

⁸ Vid. Guillén, 2012.

En función del número de habitantes del municipio se establecen 6 niveles de responsabilidad:

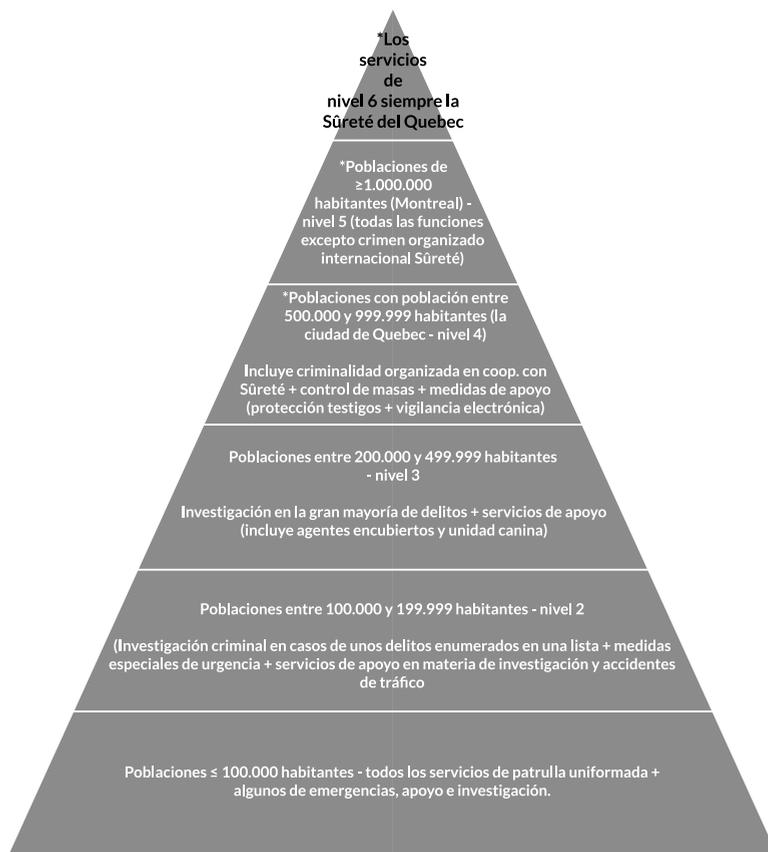


Figura 1. Niveles de responsabilidad en Quebec.

Tal como está concebido el sistema, siempre hay un único cuerpo policial responsable para una situación determinada. En el caso que no la asuma y tenga que afrontarla otro cuerpo el originariamente responsable tendrá que asumir el coste del servicio.

VI. Mecanismos que contribuyen a la creación de sistema de policía

La construcción de un sistema de policía coherente, eficaz y eficiente precisa, además de una distribución clara de responsabilidades, de mecanismos que faciliten una convergencia de procedimientos y de tratamiento de los problemas de seguridad por parte de los diversos actores policiales, que, a los ojos del público, ofrece una imagen de la existencia de un único tipo de policía y que facilita la colaboración entre los actores. En la medida en que la manera de actuar de los diversos operadores se aproxima, las intervenciones adquieren una cierta homogeneidad con indiferencia del actor concreto y se reducen las dificultades para llevar a cabo intervenciones conjuntas. Veamos algunas herramientas que van en esta dirección.

La creación de bases de datos comunes promueve la creación de sistema mucho más de lo que inicialmente pueda parecer. Para que diversos operadores pueden introducir información compatible en una misma base de datos es necesario que la información se elabore de una manera similar y para

obtener este resultado es imprescindible que los protocolos de actuación (que son los que proporcionan la información) se asemejen notablemente. En caso contrario no se generará información susceptible de ser tratada y utilizada de manera conjunta. En el caso de Cataluña ya en la fase inicial del despliegue territorial de la *Polícia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra* en sustitución de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, se abrió la posibilidad de que las policías locales, mediante la firma del correspondiente convenio con el Departamento de Interior, que requería la garantía por parte de las policías locales la asunción de unas determinadas cualidades de la información proporcionada, pudieran integrarse en la base de datos policiales (detenidos, delitos, vehículos...) que estaba poniendo en marcha la organización policial dependiente de la *Generalitat*. Paulatinamente se han ido incorporando servicios de policía local, hasta convertir en una excepción aquellos que no están integrados (no llegan a la veintena) y configurar un mapa en que más del 90% de la población de municipios con policía local cuenta con bases de datos policiales integradas. Sorprendentemente, y a pesar de existir algunas discrepancias sobre su funcionamiento, la valoración generalizada de este instrumento es altamente positiva tanto entre las autoridades como los diversos servicios de policía. De hecho, se trata de una herramienta muy vanguardista en Europa en países con una pluralidad de actores policiales. En el año 2017 las policías locales llevaron a cabo el 53,2% de las consultas sobre vehículos y el 18,4% de las detenciones registradas en el sistema (DGAS, 2018)

Un segundo instrumento tremendamente útil en la confección de un sistema de policía homogéneo, aunque persista la pluralidad de actores, es el establecimiento de una formación conjunta y, en todo caso, basada en los mismos principios para los miembros de todos los operadores. El hecho de compartir aula, tiempo y actividades formativas dan como resultado conocimiento mutuo, confianza y procedimientos de actuación comunes o extremadamente próximos. Originariamente la Ley de la antigua *Escola de Policia de Catalunya* y posteriormente la del *Institut de Seguretat Pública de Catalunya* establecieron la obligatoriedad de seguir un curso de formación básica en la institución formativa autonómica tanto para la *Polícia de la Generalitat/Mossos d'Esquadra* como para las policías locales. Tras un par de ediciones con cursos de formación básica ligeramente diferenciados para unos y para otros, se optó por integrar en la misma aula y seguir los mismos contenidos formativos tanto los policías locales como los autonómicos, situación que se mantiene en estos momentos a pesar de alguna propuesta reciente de volver a separar los cursos básicos en función del origen municipal o autonómico de los alumnos. Parece que se ha consolidado como un elemento básico tanto del sistema como del modelo policial catalán. Esta homogeneización de la formación básica y de promoción (las especializaciones han mantenido la diversidad y, en algunos casos, la separación) no se ha llevado a cabo sin discrepancias y conflictos, ya que, por ejemplo, los ayuntamientos han sostenido la necesidad de que sus aspirantes fueran formados en el contenido específico de sus ordenanzas municipales, circunstancia altamente compleja con la opción a las clases conjuntas en las que incluso conviven aspirantes a policía de municipios diversos, con una normativa local también diferente. En todo caso se han articulado mecanismos diversos que compensan esta posible deficiencia, de manera que los niveles de insatisfacción nunca han sido graves y no han provocado el cuestionamiento del sistema en sí mismo. Obviamente, los representantes del mundo local están presentes tanto en el órgano de dirección del *Institut (Consell de Direcció)* como en el órgano consultivo (*Consell Pedagògic*), de manera que participan en las decisiones de más relevancia sobre el funcionamiento del centro. Falta, eso sí, como se ha citado más arriba, una más amplia participación a nivel de instructores (todos pertenecen a la *Polícia de la Generalitat*) y en el diseño y ejecución concretos de los programas formativos. De todas maneras, no parece que esto vaya a constituir un obstáculo en el sistema valenciano, si, como parece, se va a construir el sistema a partir de las policías locales, que están formadas todas ellas bajo el paraguas del *Institut Valencià de Seguretat Pública i Emergències (IVASPE)*. De hecho, la gran relevancia dada por la última reforma legislativa al IVASPE tanto en la selección y la promoción de los profesionales de la policía, como en el diseño y desarrollo de la formación académica de Seguridad en la Comunidad Valenciana, puede constituir un gran impulso del sistema de policía valenciano y dotarlo de una gran solidez y coherencia. De hecho, ya hay voces (Bosch, 2018) que apuntan que Cataluña tendría que seguir los mismos pasos en este terreno.

Los sistemas con pluralidad de actores policiales siempre requieren también de instrumentos formales de colaboración y coordinación, espacios donde, de manera reglada, se encuentren los responsables

de los diversos niveles y acuerden directrices comunes tanto a nivel estratégico como operativo. Entre estos órganos previstos por la legislación parece evidente que, al menos en el caso de Cataluña, el órgano que, con todas sus deficiencias y variaciones territoriales, ha mostrado un mayor grado de eficacia han sido *las juntas locales de seguridad*, que, en Cataluña, a diferencia de lo establecido en la Ley Orgánica 2/1986, han sido establecidas como obligatorias para los municipios con policía local además de ponerse bajo la dirección exclusiva del alcalde o alcaldesa⁹. Paralelamente, en Cataluña se han creado las *Meses de coordinació operativa* que vienen a constituirse como elemento ejecutivo en términos de coordinación cotidiana de los acuerdos de la junta local de seguridad. Están integradas por mandos policiales de los servicios de policía existentes en el municipio y gestionan las necesidades cotidianas de coordinación a nivel operativo concreto. Su funcionamiento está mucho menos formalizado y se basa más que nada en el contacto permanente entre los interlocutores de las diversas organizaciones policiales implicadas.

La legislación catalana prevé, además, otros órganos de coordinación como la *Comissió de Policia de Catalunya*, que viene legalmente configurado como órgano superior consultivo en materia de coordinación entre la *Policia de la Generalitat/Mossos d'Esquadra* y las policías locales. Está integrada, de manera paritaria, por representantes de ambos tipos de servicios policiales (locales y autonómico). Este órgano ha de ser informado sobre cualquier decisión relevante para la estructuración del sistema de policía o los servicios de policía que lo integran. La Comisión se puede posicionar sobre las diversas propuestas que se le sometan, aunque sus decisiones no son jurídicamente vinculantes.

En este punto, es muy oportuno evidenciar como la reciente Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de las policías locales de la Comunidad Valenciana, ha dado diversos pasos cualitativamente muy relevantes en la construcción de sistema (además de la ya citada creación anterior de la *Agència Valenciana de Seguretat i Emergències*), entre los cuales es de especial relevancia la creación de un Comité de Asuntos Internos a nivel de la comunidad¹⁰. Aunque a primera vista alguien pueda argumentar que es un tema que afecta más a la ética policial que no al sistema, se trata de un mecanismo que sirve para homogeneizar los criterios de legalidad de las actuaciones policiales, ya que impone los mismos criterios a todos los servicios policiales a nivel de la Comunidad y asume como sistema la responsabilidad de llevar a cabo los controles necesarios. No es una mala propuesta construir sistema a través de asumir responsabilidad en el establecimiento y la aplicación de criterios de actuación respetuosos con la legalidad, que es lo que directa o indirectamente está llamado a hacer este órgano.

Resumiendo, la construcción de un sistema de policía requiere, sin duda, el diseño de herramientas que faciliten que el sistema funcione como tal. No es, ni mucho menos suficiente, la declaración normativa formal de establecimiento o creación del sistema, hay que crear los mecanismos que faciliten su efectivo funcionamiento.

VII. Orientaciones para la construcción de un sistema de seguridad pública

Resulta muy complejo intentar dar pautas para la construcción de un sistema cuando no se forma parte de los actores implicados y no se tiene, a pesar de seguir la actualidad valenciana con mucho interés desde hace tiempo, un conocimiento profundo de la situación, de los entresijos, de los lobbies, los reales detentadores del poder, etc. Alguien puede pensar que, antes al contrario, es mucho más fácil orientar desde fuera porque se carece de vínculos que condicionen la opinión y que, por ello, existe total libertad para opinar. Es cierto, pero ello es más un gran riesgo que una ventaja, porque la tentación de hacer un *brindis al sol* cuyas consecuencias no le afectarán a uno mismo es muy grande. Dicho de otra manera, la posibilidad de actuar de manera poco seria y responsable es alta. En consecuencia, antes de no defraudar el encargo que me fue hecho en su momento y cumplir que lo que se me propuso, quiero dejar muy claro que el diseño e implantación del sistema de seguridad (y dentro de él, el de policía) valenciano sólo corresponde legítimamente a los actores

⁹ Vid. Art. 9 de la Ley 4/2003, de ordenación del sistema de Seguridad pública de Cataluña.

¹⁰ Vid. Art. 28.

implicados y que, por tanto, son ellos los que han de decidir sus prioridades y la manera de satisfacerlas. De todas maneras, vamos a intentar establecer vías de orientación que objetivamente podrían facilitar que el proceso de concepción y desarrollo lleve a esa deseada construcción de un sistema coherente y eficaz.

En primer lugar, un sistema para que funcione como tal requiere de una distribución de competencias y, fundamentalmente, de responsabilidades clara para todos los actores, evitando tanto lagunas como solapamientos (Vilatarsana, 2015). El funcionamiento de un sistema no se puede dejar a la voluntad cambiante de los diversos actores. Además, un sistema bien engrasado proporciona un mejor servicio a la ciudadanía y unos costes marginales inferiores, aspecto siempre a tener en cuenta en épocas de recursos escasos. Los órganos normativos de la Comunidad tendrán que trabajar en esta dirección en la medida en que la legislación estatal y la autonomía municipal lo permitan. A primera vista parece que hay campo suficiente para la mejora.

A fin de tener una idea de los escenarios posibles resulta francamente útil estudiar y considerar otras experiencias que puedan aportar ideas, perspectivas nuevas y diferentes, que nos ayuden a la reflexión. En este sentido, esta pequeña contribución ha pretendido aportar experiencias que pueden ofrecer alguna luz en el camino (Cataluña, Bélgica, Quebec). Ahora bien, constituye una gran equivocación dejarse deslumbrar por alguna gran reforma procedente de realidades que muy probablemente presentan diferencias notables con la nuestra. En caso de ir en esta dirección, la probabilidad de fracaso representa un riesgo de tal nivel que es mejor no asumirlo. No se puede aplicar de manera mimética un sistema en un contexto que presenta realidades diversas de la existente en el que se ha implantado. Los ejemplos del fracaso de este tipo de imitaciones son innumerables. Esto no es óbice, sin embargo, para que podamos adoptar e integrar ideas y planteamientos que hayamos conocido fuera de nuestro ámbito de actuación. Ahora bien, hay que hacerlo siempre que tengamos una mínima convicción de que podría ser una buena solución para nuestros problemas y que tengamos una estrategia para su implantación que se adecue a las condiciones del contexto. Es decir, a partir de un diagnóstico lúcido y objetivo de las necesidades podemos recurrir a planteamientos, ideas o iniciativas que nos llegan de fuera si creemos que van a responder a nuestros interrogantes, adaptándolas en la medida que sea necesario. Copiar miméticamente nos conducirá con bastante probabilidad al desastre.

Un riesgo no menos apreciable en momentos de creación, de cambio, es la tentación de aspirar absolutamente al máximo y a toda velocidad (“seamos realistas pidamos lo imposible”). Es cierto que la ambición de progreso es tremendamente sana y que hay que aprovechar las oportunidades porque éstas no duran siempre. Ahora bien, establecer hitos inmediatos que estén fuera de nuestro alcance puede provocar un fracaso temprano que desaliente a algunos (o muchos) de los actores, impidiendo su ulterior empuje y entusiasmo. Es importante mantener, sin duda, objetivos ambiciosos, pero también lo es ir estableciendo metas intermedias que sean factibles y que nos permitan crecer, para ir acumulando fuerzas poco a poco y acercándonos al objetivo final. En España existen en la última década varios ejemplos de creación formal de policías autonómicas, que no contaban ni con el consenso ni los apoyos necesarios para implantarlas efectivamente. Así Galicia¹¹ aprobó la ley que creaba la policía autonómica, pero, en la práctica han venido operando con las unidades del Cuerpo Nacional de Policía anteriormente adscritas a la Comunidad Autónoma. En Canarias, después de la aprobación de la ley¹² se puso en marcha alguna promoción, pero casi una década después el cuerpo autonómico no sobrepasa el centenar de miembros y se sigue sin contar con un pacto con el Estado que garantice su financiación (Guillén, 2012). Muy curioso resulta el caso de Andalucía, donde en octubre de 2003 el Gobierno llegó a aprobar un proyecto de Ley de creación de la Policía Autonómica cuyo texto no llegó a entrar en el Parlamento. Todos estos casos suponen adversidades muy grandes a la construcción de un sistema de policía, ya que defraudan expectativas y producen desaliento entre los actores.

El diálogo con todos los actores implicados y afectados ha de presidir cualquier proceso de construcción del sistema de seguridad. Todos ellos han de ser preguntados, escuchados y tenidos en conside-

11 Vid. Ley 8/2007, de 13 de junio de la policía de Galicia.

12 Vid. Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria

ración sus puntos de vista y propuestas. Incluso hay que intentar conseguir puntos de acuerdo con aquellos que son más díscolos o reticentes, incluso con los que intentan evitar la construcción del nuevo sistema. Difícilmente se puede iniciar el camino hacia un sistema coherente y sólido si, de entrada, actores del sistema, por indirectos o adversos que sean, permanecen al margen del proceso. Otra cosa es la asunción de todas las propuestas, especialmente, de aquellas que precisamente pretenden poner palos a las ruedas en la construcción del pretendido sistema. Sin embargo, hay que escuchar y hacer lo posible por incorporar tantas propuestas como sean posibles sin dinamitar el proyecto común. Todos estos actores han de ser tratados con respeto y en un plano de igualdad, como mínimo de equidad, por mucho que persigan finalidades privadas o particulares, ya que no se incorporaran plenamente al sistema aquellos que se sienten minusvalorados o menospreciados.

Es fundamental tener un proyecto de partida claro y consistente, que se ponga sobre la mesa como objeto de discusión con todos los actores. No puede ser un proyecto que haya que mantener a toda costa o incapaz de aceptar modificaciones, ya que hay que pensar que los diversos actores llamados a participar desearán introducir modificaciones y matices que serán necesarios para la buena marcha del proyecto. Sin embargo, ha de existir una propuesta clara y sólida de la que partir, empezar a discutir de la nada no suele llevar a ningún sitio. Obviamente si los planteamientos iniciales llevan, en algún momento a una situación sin salida, es importante tener la capacidad de reconducir el proyecto a escenarios que permitan avanzar. Hay que ser exigente con los principios básicos, pero estar dispuestos a reconsiderar todo lo demás en aras de mantener un proyecto suficientemente compartido. En el terreno de lo concreto es posible que en la Comunidad Valenciana fuera necesario ordenar y clarificar el proyecto y el discurso sobre la futura policía autonómica que, desde la distancia, no parece que tenga el mismo sentido y contenido en los diversos niveles tanto profesionales como políticos.

De todas maneras, el que suscribe este artículo considera que el sistema de seguridad valenciano ya ha recorrido un camino considerable y ha implicado a la mayoría de los actores. Es decir, ya ha superado su fase inicial con cierto éxito en relación con el diseño de las líneas maestras del sistema (quizás con la salvedad de la policía autonómica). Hay reticencias y alguna oposición como es habitual en todos los procesos de cambio, pero las bases están ahí. Las dos leyes (la de la agencia de seguridad y emergencias y la de coordinación de policías locales) han diseñado un escenario claro, plural e innovador. Queda, sin embargo, la fase más crítica: su puesta en marcha efectiva, fase que con toda probabilidad planteará obstáculos en algún caso mayúsculos. Es en este punto de ejecución del proyecto en el que habrá que aplicar las recomendaciones incluidas en este apartado (entre otros muchos criterios), pero los actores impulsores del proyecto han mostrado hasta ahora suficiente conocimiento, coraje, entusiasmo y perseverancia como para ser optimistas de cara al futuro. Mucha suerte, realmente el proyecto y la determinación de sus impulsores la merecen.

VIII. Referencias bibliográficas

Bas, A. (2009). *Obra de Govern de la Generalitat de Catalunya 1980-2003. Interior*. Barcelona. Centre d'Estudis Jordi Pujol.

Bosch, J (2018) La nostra policia. El model de seguretat de Catalunya des de 1978 fins als atemptats de 2017 i l'1 d'octubre. Barcelona. Eumo editorial.

Crawford, A. (2008). "Plural Policing in the UK: policing beyond the Police". En Newburn, T. (ed.). *Handbook of Policing*. Cullompton, Portland. Willan Publishing. Pp. 147-181.

DGAS (2018). Informe anual 2017 de les policies locals de Catalunya. Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya (este informe se puede descargar en http://interior.gencat.cat/web/.content/home/Actualitat/policies_locales_de_catalunya_en_xifres_2017/20181126-Informe-PL-2017.pdf).

Guillén, F. (2012). *Policia i seguretat*. Bellaterra. Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Guillén, F. (2013). "La policia i la seguretat en els espais públics". En *Working papers* núm. 315. Barcelona. Institut de Clències Polítiques i Socials. (se puede descargar en <http://www.icps.cat/archivos/Workingpapers/wp315.pdf>).

Guillén, F. (2016). *Modelos de policia. Hacia un modelo de seguridad plural*. Barcelona. Bosch editor.

Harkin, D. (2015) "Simmel, the Police form and the limits of democratic policing". En *British Journal of Criminology*. 55. Pp. 730-746.

Joh, E. (2017). "Feeding the Machine: Policing, Crime, Data & Algorithms". En *William & Mary Bill of Rights Journal*. Vol. 26, issue 2. Pp. 286-302.

Killias, M. et al. (2010) *10 años de Encuesta de Seguridad Pública de Catalunya. Experiencias europeas. Balance y retos de futuro*. Barcelona. Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación.

Smeets, S. y Tange, C. (2009). "Community Policing in Belgium: The Vicissitudes of the Development of a Police Model". En: Wisler, D., i Onwudiwe, I. (eds.). *Community Policing: International Patterns and Comparative Perspectives*. London. CRC Press. 125-141.

Van Oustrive, L. (2005). *La nouvelle police belge. Désorganisation et improvisation*. Bruxelles. Bruylant.

Vilatarsana, A. (2105). *La necessitat de construir un Sistema de Policia per a Catalunya. La corresponsabilitat del món local per aconseguir-ho*" Tesis doctoral leída en la Universidad Autónoma de Barcelona en mayo de 2015.

Zedner, L. (2006). "Policing before and after the police. The historical Antecedents of Contemporary Crime Control". En *Bristish Journal of Criminology*, 46. Pp. 78-96.

ECOLOGÍA DEL DELITO APLICADA A LA SEGURIDAD LOCAL

CÉSAR SAN JUAN GUILLÉN

Profesor titular de Psicología Social de la Universidad del País Vasco

La proporción aurea en Criminología

Uno de los misterios que encierra la Naturaleza es la presencia sistemática de algunos patrones de medida estables. Pudiera parecer que un ente superior deseara imponer un cierto orden previsible en medio del caos. Un ejemplo paradigmático es la denominada proporción aurea, expresada en la figura 1, entendida como la relación entre un segmento a y un segmento b , de forma que el segmento a es más largo que el b , mientras que la longitud total de la recta es, al segmento a , como el segmento a es al segmento b

$$\frac{a+b}{a} = \frac{a}{b}$$

Figura 1. Ecuación de la proporción aurea

Esta ratio ha sido venerada por todas las culturas que en nuestro planeta han existido manifestándose en el arte, la composición musical, las proporciones de nuestro propio cuerpo o incluso en relación a lo infinitamente pequeño, como la física atómica. En este sentido, muchas formas de la Naturaleza responden a la conocida secuencia matemática de Fibonacci. Dicha sucesión comienza con los números 0 y 1 y, a partir de esta pareja cada término es la suma de los dos anteriores (0,1,1,2,3,5,8,13,21,34,55, ...). Dicha secuencia, por increíble que pueda resultar, aparece en numerosas configuraciones biológicas, como en las flores de las alcachofas, los girasoles o las piñas de las coníferas.

Tras la fascinación que nos puede suscitar estas manifestaciones de la Naturaleza, no podemos evitar el pensar lo interesante que podría ser encontrar algún tipo de patrón en el ámbito criminológico, ya que tendría incalculables aplicaciones en lo que concierne a la predicción y la prevención del delito. Una suerte de proporción similar al denominado "Principio de Pareto" que reza que el 80% de las consecuencias se derivan del 20% de las causas. Esta ley fue pergeñada por el sociólogo y economista italiano Vilfredo Pareto, cuando se percató que el 20% de los terratenientes de su país poseían el 80% de las tierras cultivables.

Pues bien, la buena noticia es que, en relación al fenómeno criminal, esta ley existe. Efectivamente, en un meta-análisis de Martínez y colaboradores (2017) encontraron que el 20% de todos los individuos en una población perpetran el 80% de todos los delitos. Esta conclusión es ciertamente relevante en el campo de la Criminología Ambiental ya que implica reconocer que, si el crimen está altamente concentrado entre relativamente pocos individuos, son pocas las personas que reconocen oportunidades delictivas adecuadas para cometer un crimen con respecto a aquellas que, existiendo dichas oportunidades, no las aprecian o no desencadenan la decisión de cometer un delito. En definitiva, la oportunidad es sustantiva, pero no decisiva para explicar el comportamiento criminal.

Pero, ¿qué ocurre con los lugares, con el espacio? Probablemente David Weisburd, profesor especialista en geografía del crimen de la Universidad George Mason (Virginia, EE.UU.), estaría cavilando en torno a estas cuestiones de la proporción aurea, la secuencia de Fibonacci o el principio de Pareto cuando se preguntó si podría existir alguna ley general, aplicable a todas las ciudades, en virtud de la cual podamos predecir los lugares de concentración del crimen (Weisburd, Groff y Yang, 2012, Weisburd, 2015). Por supuesto la idea no es nueva ya que la desigual distribución del crimen en el espacio urbano había sido ya un tema con amplio recorrido desde la Escuela de Chicago (Sozzo, 2008), hasta el estudio de Sherman, Gartin y Buerger (1989) que, tras un análisis de las llamadas de emergencia en el periodo de un año encontraron que solo el 3,3% de las direcciones de Minneapolis produjeron el

50% de todos los avisos a la policía. Pero es con Weisburd que este planteamiento adquiere un estatus de constatación empírica inapelable si bien, como es obvio, la ratio entre incidencia delictiva y espacio variará en función de la tipología de la infracción (robo en vivienda, crimen violento, etc.) y la unidad geográfica especificada (área censal, barrio, segmento de calle, etc.). Desde este punto de vista, lo previsible es encontrar proporciones estables si comparamos delitos similares con las mismas unidades geográficas, lo que va a constituir uno de los principios básicos de la anteriormente citada Criminología Ambiental (Vozmediano y San Juan, 2010).

Tal y como hemos detallado, la existencia de patrones estables en la distribución del delito en espacio urbano podrá ser identificada siempre que el objeto de análisis sea el mismo tipo delictivo y una unidad geográfica comparable. Pero existe otro parámetro que sin duda va a facilitar la identificación de dichos patrones: el tiempo. Efectivamente, uno de los primeros trabajos de Weisburd y colaboradores (2004) va a suponer un avance sustancial con respecto al citado trabajo de Sherman et al. (1989) debido precisamente a que va a desarrollar su análisis mediante secuencias temporales más amplias. Estos autores examinaron los incidentes producidos en las calles de Seattle desde 1989 a 2002, y encontraron que el 50% de los incidentes de delincuencia durante el período de 14 años ocurrieron cada año, y de forma estable, entre el 4% y el 5% de los segmentos de calle.

Este hallazgo sugiere que los segmentos de calle con una alta incidencia delictiva son los espacios en los que, de una forma desproporcionada se aglutinan fundamentalmente los problemas de seguridad en la ciudad. De hecho, en las fluctuaciones encontradas en las que existía una tendencia de descenso de la delincuencia en Seattle, no repercutía en estas zonas de alta criminalidad que, incluso, podían experimentar una tendencia al alza de la criminalidad en un contexto global de declive de la misma.

Weisburd, Groff y Yang (2012) actualizaron y ampliaron estos análisis, examinando los incidentes de delincuencia en Seattle desde 1989 hasta 2004 utilizando una definición más precisa de los segmentos de calles. Una vez más, encontraron que la delincuencia estaba muy concentrada en zonas concretas y que estas concentraciones se mantuvieron bastante estables durante los 16 años de estudio. Encontraron que, para cada año, el 50% de los incidentes de delitos ocurrieron entre el 4,7% y el 6,1% de los segmentos de calle.

La evidencia empírica subsiguiente es altamente reveladora: En Nueva York se encontró que el 52% de las incidencias policiales se geolocalizaron en el 5% de los segmentos de calle (Weisburd, Telep y Lawton, 2014). En Vancouver, el 50% de las llamadas de emergencia provenían de entre el 1 y el 8% de segmentos de calle (Andresen y Malleson, 2011). En Campinas (Brasil), el 50% de todos los delitos se encontró en el 3,66% del total de segmentos de calles (Melo, Matias y Andresen, 2015). Finalmente, Steenbeek y Weisburd (2016) al utilizar los datos sobre delincuencia de 2001 a 2009 en La Haya (Holanda) encontraron que el 50% de todos los delitos tuvo lugar en el 6.8% de los segmentos de calles. Al igual que en otras ciudades, en fin, cerca de la mitad del resto de segmentos apenas experimentaron incidencias.

A la vista de esta evidencia empírica (Figura 2), ya pudo acuñarse el nombre para designar a la proporción aurea en Criminología: *La ley de Weisburd*.



Figura 2. En tres ciudades de latitudes muy diversas se manifiesta la “Ley de Weisburd”

II. LA INTERACCIÓN DE DINÁMICAS SOCIALES Y ESCENARIOS DE CONDUCTA

Llegados a este punto, cabe preguntarse cuáles son las razones en virtud de las cuales en todas las ciudades analizadas una proporción muy pequeña de espacio aglutina la mayor parte de las incidencias policiales. Es evidente que, para responder a esta cuestión, debemos poner el foco de nuestra atención en dos parámetros fundamentales, por un lado, las características físicas de los escenarios de conducta donde se producen esa mayoría de incidencias policiales y, por otro, las “cosas” que ocurren en esos escenarios, es decir, sus peculiares y distintivas dinámicas sociales.

Desde esta perspectiva y siguiendo a San Juan, Vozmediano y Ocáriz (2014), podríamos distinguir cuatro tipos diferentes de problemáticas asociadas a dinámicas sociales y escenarios urbanos de conducta:

1. Tensiones sociales y conflictividad crónica asociada a las periferias de las ciudades. Un ejemplo que puede resultar muy ilustrativo de esta interacción entre escenario urbano y dinámica social es el término francés “*banlieu*” para designar los suburbios marginales en el extrarradio marginal de las ciudades. En el distrito parisino de Seine-Saint-Denis, cuyos disturbios ocuparon muchas primeras planas en el año 2005 sigue estando sobrerrepresentado el paro, el fracaso escolar, los problemas de identidad, la pobreza y la droga, si lo comparamos con el mapa del resto de la capital de Francia. Las revueltas que tuvieron lugar, protagonizadas fundamentalmente por jóvenes franceses de origen magrebí y subsahariano, se extendieron a otras ciudades francesas y durante semanas ardieieron muchos vehículos. Aquellas llamas se apagaron, pero los problemas citados persisten.

Para Marxloh, un distrito al norte de la ciudad alemana de Duisburgo se acuñó el concepto “*no-go área*”, área a la que (mejor) no ir. El escenario urbano de esta ciudad, donde la basura se acumula en las aceras y las viviendas se caen a pedazos, ofrece una imagen algo diferente al centro de, por ejemplo, la pulcra Bonn. Pero no siempre la exclusión social tiene una expansión centrífuga a los cinturones de las grandes ciudades. En ocasiones se produce el itinerario contrario y un buen ejemplo de ello es el barrio de la capital belga, Molenbeeck, en Bruselas donde podemos encontrar una alta concentración de población musulmana en riesgo de exclusión social.

2. Conflictividad aguda asociada a coordenadas espacio-temporales concretas. Otra de las características inherentes a los espacios urbanos es que pueden presentar diferentes dinámicas sociales en distintos momentos del día o de la noche, del día de la semana o de la época del año. Ámsterdam, por poner un caso, no es solo una ciudad, son dos. La del mercado de tulipanes durante el día y la del barrio rojo por la noche. En otro orden, existen determinados eventos de carácter político, musical o deportivo que debido a la concentración de individuos que implica y las peculiares dinámicas sociales que tienen lugar, es totalmente previsible un aumento significativo, pero muy acotado en el tiempo y en el espacio, de incidencias policiales. Así mismo, determinadas formas de ocio juvenil suelen conllevar una tasa por encima de lo habitual de incidencias policiales por lo que, desde una perspectiva preventiva, habrá que prestar especial atención a los escenarios de venta y consumo de sustancias tóxicas y los accesos a los espacios de ocio en vehículos de motor.

3. Espacios que ofrecen una tasa significativa de objetos potencialmente deseables para delincuentes motivados, como puede ser el caso de las zonas turísticas y espacios comerciales. Los centros de las ciudades que, por lo general, absorben buena parte de los presupuestos municipales en el mantenimiento y limpieza de infraestructuras y mobiliario urbano, también concita a la mayor parte de sus visitantes y turistas, lo que convierte a estos enclaves en zonas prioritarias para individuos motivados para llevar a cabo delitos contra la propiedad que, por lo general, son perpetrados sin violencia y como fruto del descuido o ingenuidad de sus víctimas. A este tipo de delincuencia, puede ir asociada prostitución callejera practicada por mujeres que, en muchas ocasiones son víctimas de redes criminales organizadas. El panorama descrito lo podemos encontrar en algunas capitales españolas, pero puede resultar especialmente llamativo en el centro de Madrid, entre Malasaña y Gran Vía, o en las Ramblas de Barcelona.

4. *Espacios que por su especial morfología o características arquitectónicas ofrecen más oportunidades para cometer delitos.* En los ejemplos anteriormente descritos, la interacción entre dinámicas sociales y características físicas de los escenarios de conducta constituye el mejor argumento para explicar la concentración de incidencias policiales. No obstante, en ocasiones, el peso específico atribuible a esa interacción no es tan importante, ya que los eventos delictivos van a poder ser explicados fundamentalmente como consecuencia de la peculiar morfología y configuración física del espacio urbano. Efectivamente, existen escenarios urbanos que pueden ofrecer un diseño que, en el ámbito de la Psicología Ambiental son denominados “*panorámica-refugio*” (Figura 3). Es decir, un delincuente motivado para perpetrar un delito encuentra un enclave propicio desde el cual tiene un cierto campo de observación, pero sin ser visto. Los elementos vegetales, porches, soportales o columnas pueden ofrecer esta característica. Es decir, la configuración del espacio ofrece una oportunidad delictiva que se hará efectiva siempre y cuando, claro está, exista un individuo motivado para ejecutar un acto ilícito y concurra en dicho espacio, y en un momento dado, una víctima propicia. La nocturnidad y la ausencia de testigos pueden, en estos escenarios, convertirse en aliados del individuo en cuestión. En este sentido hay delitos, como pueden ser las agresiones sexuales, que están muy condicionados precisamente por las características del espacio.



Figura 3. Espacio urbano panorámica-refugio.

5. *Espacios que, por razones de diferente índole, generan inseguridad en la población independientemente de la incidencia real de eventos delictivos.* Una iniciativa que puede ilustrar esta contingencia son los denominados “*mapas de la ciudad prohibida para las mujeres*” (Figura 4) que desde algunas corporaciones locales y colectivos feministas han desarrollado en algunas localidades españolas. Estos proyectos, además de fortalecer la participación, presencia y visibilidad de las mujeres, permiten la identificación de espacios percibidos como inseguros que, en consecuencia, condicionan sus planes de desplazamiento en el curso de las actividades de la vida diaria. Cabe decir que, en realidad, puede tratarse de enclaves en los que, como en el caso de Bilbao reflejado en la figura 4, jamás se ha registrado una agresión sexual. Sin embargo, son espacios que son percibidos como inseguros, lo que implica que, aunque no se produzcan llamadas a la policía, las mujeres que participaron en el estudio consideraron que son espacios en los que existe una alta probabilidad de ser víctima de una agresión sexual. Dicha percepción puede tener dos efectos colaterales indeseables: o bien son espacios que se transitan con miedo, o bien se evitan. En ambos casos, nos encontramos con una morfología urbana excluyente sobre la que sería necesario intervenir.

incidentes aislados. De hecho, la victimización repetida es el *hot spot* más preciso, lo que Pease y Laycock (1996) denominan el *hot dot*. Farrell y Sousa (2001) reconocen que la victimización repetida, los *hot spots*, y las áreas con altas tasas de delitos, son tres problemas que pueden encontrarse superpuestos en la práctica; y recuerdan que diversas investigaciones han mostrado que en los *hot spots*, la victimización repetida es mayor que en otras áreas. Por tanto, la prevención centrada en las victimizaciones sucesivas que se ubican en *hot spots* puede ser más eficaz que prestar atención a la victimización repetida de modo más general.

Además, atendiendo al perfil espacio-temporal de la victimización repetida, ha de tenerse en cuenta que la repetición usualmente ocurre con rapidez (el riesgo más alto de volver a sufrir un robo en vivienda se da durante la primera semana). Por tanto, no podemos olvidar la necesidad de introducir la variable temporal en el análisis.

Por otro lado, con una visión más amplia que supera el patrón concreto de la victimización reiterada, la investigación ha mostrado que a menudo se da una suerte de “contagio” tras un delito inicial: se incrementa el riesgo de sucesivos delitos en localizaciones cercanas y de características similares. El trabajo de Johnson y Bowers (2004) mostró que, en el riesgo de robo en vivienda tras un suceso inicial, se trasfiere a lo largo de la calle y es superior en las viviendas del mismo lado de la calle (y menor enfrente). Summers, Johnson y Pease (2007), por su parte, encontraron que tras la sustracción de objetos de un vehículo es más probable que otra sustracción ocurra a poca distancia geográfica y temporal de la original. En términos epidemiológicos, esto implica un riesgo de victimización altamente contagioso. Sin embargo, estas pautas no se encontraron en el caso del robo del propio vehículo, lo que puede indicar que existen “infracciones” más “contagiables” que otras.

Será necesaria, por tanto, más investigación para establecer, por tipologías delictivas, las tasas de reiteración y los posibles patrones de contagio. Precisamente para ayudar al analista a examinar un problema real y concreto, el trabajo de Farrell y Pease (2008) puede ser de ayuda. Estos autores integran varios patrones de repetición en un cuadro resumen que puede ser muy útil como esquema de interpretación para problemas de reiteración concretos: una adaptación del mismo se presenta en la tabla 1.

Tabla 1. Tipología bidimensional de la victimización repetida.

	Objetivo	Localización	Infractor
Repetición en el espacio	Misma vivienda, persona, vehículo, negocio... <i>hot dots</i>	Repeticiones concentradas en el espacio: <i>hot spots, instalaciones peligrosas</i>	Mismo infractor repitiendo el delito en el mismo lugar
Repetición en el tiempo	Repetición rápida del delito contra el mismo objetivo, por ejemplo violencia doméstica	Una repetición rápida no siempre implica a los mismos infractores; por ejemplo robos a un negocio por distintas personas	Puede ser el mismo infractor que realiza repeticiones rápidas; ej. violencia doméstica
Repetición del tipo de delito	Mismo tipo de delito cometido contra objetivos similares	Un área no muy extensa y definida; por ejemplo zonas de trapicheo de drogas	Ej. Hurtos repetidos en las tiendas de ropa por parte de adolescentes
Repetición táctica	Repetición <i>virtual</i> en la que se usa la misma táctica (modus operandi)	Misma estrategia puede ser útil en un mismo lugar; ej. carterismo en un mercado en la calle	Infractor que emplea repetidamente la misma estrategia (carterista, robo de coches...)

Cabe puntualizar que prevenir sobre factores de riesgo a quien ha sido objeto de repetidas victimizaciones no debe implicar nunca la responsabilización de la víctima ya que la responsabilidad legal y moral de un delito es de la persona que quebranta la ley. Recomendar medidas de prevención, en fin, no implica compartir la responsabilidad por el hecho delictivo.

IV. GLOSARIO BÁSICO EN CRIMINOLOGÍA AMBIENTAL

De lo abordado hasta ahora, podemos extraer ya alguna conclusión provisional, pero ciertamente relevante. Por un lado, que, en relación a la medición de la seguridad, deben ser tenidas en cuenta tanto su dimensión objetiva, relativa a la incidencia de eventos delictivos registrados, como su dimensión subjetiva, relativa a la percepción de la población acerca de la peligrosidad que reviste transitar por un determinado espacio. Como podemos deducir fácilmente, la medición de esta última dimensión reviste una mayor dificultad que la primera, ya que puede estar referida bien a una estimación difusa de percepción de inseguridad, como al miedo que suscita un delito concreto. Por otra parte, a la hora de operacionalizar esta variable, podemos atender tanto a un componente meramente cognitivo centrado en la estimación de la probabilidad de ser víctima de un delito, como a un componente más focalizado en la respuesta emocional del sujeto. Y, por otra parte, en este ámbito de investigación, podemos hacer tanto un estudio prospectivo referido al miedo personal, como referido al miedo que nos puede suscitar que alguien muy cercano, como puede ser un hijo o una hija, sean víctimas de un delito, lo que se conoce en la literatura especializada como “miedo altruista” (Vozmediano, et al., 2017).

Lo llamativo, desde un punto de vista criminológico, de tomar en consideración ambos parámetros es que, al tratarse de variables independientes (seguridad objetiva y seguridad subjetiva) pueden ser representadas en dos ejes cartesianos perpendiculares dando lugar a situaciones potencialmente contraintuitivas, como la coexistencia de una baja incidencia delictiva con una alta sensación de inseguridad (Figura 5), tal y como describimos anteriormente en el “mapa de la ciudad prohibida”



Figura 5. Tasa de criminalidad objetiva vs. Miedo al delito.

Por otra parte, si la pretensión fuera desarrollar un análisis multinivel de las causas de ambos parámetros de la medición de seguridad, existen dos niveles que, como venimos insistiendo, son ineludibles: por un lado, las dinámicas sociales propias de cada espacio y, por otro, su configuración arquitectónica, morfología y mantenimiento. Efectivamente, como hemos podido constatar en las cinco contingencias descritas en el segundo epígrafe, nos podemos encontrar con dinámicas sociales en virtud de las cuales la transgresión de la norma, en interacción con la ausencia de oportunidades lícitas, forma parte de las actividades rutinarias en un determinado contexto, lo que puede conllevar unos altos índices de conflictividad, y la “producción” de personas motivadas para delinquir en ese u otros escenarios. Es lo que conocemos, en el marco de las teorías de la frustración, como espacios *criminógenos*. Por otra parte, la configuración, composición y estructura del espacio urbano puede tanto facilitar (espacio *cri-*

mípeto) como dificultar (espacio *crimífugo*) la comisión de determinados delitos lo que podrá ser tenido en cuenta por un individuo motivado, o potencialmente “motivable”, para delinquir en el momento de tomar la decisión de transgredir una norma. Como es obvio, esta distinción entre la naturaleza de las oportunidades que ofrece un espacio *criminógeno* y las que ofrece un espacio *crimípeto*, va a conllevar necesariamente diferentes políticas de intervención. Efectivamente, las medidas orientadas a paliar un problema de conflictividad social, son distintas a las que se precisan para reducir la incidencia delictiva en una zona turística que, a su vez, nada tienen que ver con medidas de urbanismo activo que reduzcan la posibilidad de ser víctima de una agresión sexual en un lugar concreto. En esta misma línea, y en consonancia con las diferentes interacciones entre espacio y dinámicas sociales detalladas en el segundo punto, podemos observar en cualquier análisis de delitos geolocalizados que éstos tienden a presentarse bajo tres apariencias diferentes, a saber, puntos, líneas y áreas que, atendiendo a su morfología requerirán pautas de intervención diferentes (Figura 6). Así, las áreas de riesgo sugieren crear alianzas a gran escala para transformar los vecindarios, mientras que los puntos y las líneas de riesgo sugieren un cambio en el ambiente físico o en la supervisión del lugar, así como intervenir con las víctimas de alto riesgo.

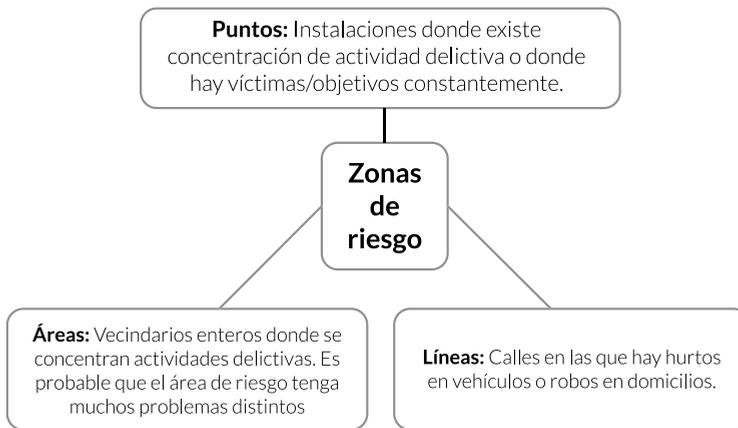


Figura 6. Morfología de la geolocalización de la criminalidad registrada.

De lo expuesto hasta ahora, podemos deducir que uno de los elementos clave al referirnos a la ecología del delito es la *oportunidad*. Si no existe una oportunidad para cometer el delito, éste no va a producirse, incluso ante la presencia de un individuo motivado para delinquir. Si existe la oportunidad para perpetrar una infracción, será más probable que un individuo motivado, o un individuo “potencialmente motivable”, para delinquir acaben transgrediendo la ley. Desde esta perspectiva, podemos concluir que se puede prevenir una parte importante de los delitos reduciendo las oportunidades. Los principios de la prevención situacional del delito ofrecen reglas y patrones sistemáticos que pueden aplicarse en cualquier ámbito, aunque los métodos concretos de prevención deben adaptarse a la situación concreta. Las estrategias de prevención situacional están orientadas a incrementar el esfuerzo percibido que se precisa para cometer el delito, incrementar el riesgo percibido por el infractor, reducir la recompensa esperada y eliminar las excusas que justifican el delito. Estas estrategias se basan en las teorías de la oportunidad, y están respaldadas por un número importante de evaluaciones positivas sobre su efectividad.

En contra de esta aproximación, se suele plantear que la reducción de oportunidades en un determinado punto lo que produce realmente es un *desplazamiento del delito* en virtud del cual los infractores buscan un emplazamiento alternativo para cometer el delito o escogen un delito distinto (por ejemplo, un robo con intimidación en la calle al no haber podido realizar un robo en vivienda). Sin embargo, la

evidencia empírica ha mostrado que el impacto del desplazamiento es ciertamente limitado. Es más, la reducción de oportunidades focalizada puede producir efectos más amplios de lo esperado. Efectivamente, en ocasiones, al aplicar una estrategia preventiva, se da una *difusión de beneficios* a localizaciones cercanas o a otras franjas horarias distintas de las incluidas en la estrategia implementada.

V. Indicadores de mejora de la acción policial

Una de las cuestiones clave que se ha pretendido poner de relieve en el epígrafe anterior es que, para conseguir el nivel deseado de seguridad local, las intervenciones deben ser necesariamente multinivel. Además, exigen la coordinación de diferentes entidades y agencias en las que la policía es solo un eslabón. Se trata de un eslabón clave, sin duda, pero si lo que pretendemos es la sostenibilidad de la seguridad ciudadana, no sería una buena idea depositar toda la responsabilidad de este objetivo en la Policía Local. Dicho esto, y en el contexto de una organización que aspire a la mejora continua, es necesario establecer unos indicadores a partir de los cuales podamos ser capaces de evaluar la eficacia de la acción policial y, en su caso, identificar exactamente las medidas que deben ser llevadas a cabo para mejorar dicha eficacia. Desde esta visión, San Juan y Vozmediano (2017) han desarrollado una propuesta de indicadores aplicables a los cuerpos de policía locales que bien podrían constituir un punto de partida para, a partir de las peculiaridades de cada municipio en cuanto a incidencia delictiva, tipologías delictivas y, en fin, las diferentes manifestaciones de problemas de seguridad detalladas en el punto 2, establecer un sistema de indicadores de eficacia. La propuesta básica de dicho sistema podría atender a los indicadores extraídos de la norma *ISO 37120*. Efectivamente, la *Organización Internacional de Normalización* publicó en 2014 esta norma internacional cuyo objetivo se enmarca en la evaluación del desarrollo sostenible de comunidades mediante indicadores de servicios de la ciudad y calidad de vida urbana. Cubre diferentes áreas tales como economía, educación, energía, medio ambiente, etc. y, por supuesto, la seguridad. En el caso que nos ocupa, dicha norma contempla dos indicadores objetivos, a saber, el tiempo de respuesta del departamento policía desde llamada inicial y el número de agentes por cada 100.000 habitantes. Lo que vamos a obtener de estos dos indicadores son sendos datos que, en sí mismos, no constituyen ninguna referencia de actuación. Para ponerlos en valor, cada municipio deberá establecer sus expectativas con respecto al tiempo de reacción deseable y el número óptimo de agentes que podrían ser adecuados para atender con solvencia las necesidades de la ciudad en cuestión. Esta aspiración, tampoco tiene que ser una meta finalista en sí misma, sino que debe ser considerada, ahora sí, una referencia para saber cuándo las cosas están empeorando o mejorando.

En todo caso, es evidente que debemos aspirar a un sistema de análisis más complejo que el ofrecido por los dos indicadores mencionados y, tal y como hemos detallado en la tabla 2, realizar las mediciones pertinentes sobre tres parámetros ciertamente sustantivos a la hora de evaluar la eficacia de la acción policial, a saber, los recursos humanos y técnicos invertidos, la intensidad de la actividad y, finalmente, una serie de indicadores delictivos geolocalizados que nos ayudarán a establecer posibles patrones de criminalidad en la localidad.

Tabla 2. Indicadores de eficacia de la acción policial.

Recursos humanos y técnicos



- N° de agentes de proximidad
- N° de analistas
- % de agentes fijos vs. eventuales
- N° de cámaras CCTV
- % de cámaras accesibles desde el centro de control

Actividad policial



- Frecuencia de detenciones x tipo de delito
- Frecuencia de atestados
- Frecuencia de multas
- Frecuencia de llamadas a la policia x género/edad/víctima o testigo
- N° de quejas recibidas por ciudadanos
- Frecuencia de mediaciones resueltas favorablemente
- Frecuencia de acciones didácticas o asesoramiento
- Frecuencia de identificaciones y registros

Indicadores geolocalizados



- % de delitos geo-refrenciados del total de delitos conocidos
- Hot spots y superficie de ciudad afectada en un periodo de tiempo dado, p. e. un año:
 - x tipo de delito (si fuera posible especificando si se trataa de delitos de odio, por homofobia, etc.)
 - x edad de la víctima (mayor/menor edad)
 - x víctima local o visitante
 - x género de la víctima

VI. Epílogo

La evolución que está experimentando la sociedad en lo que concierne a su relación con las instituciones, ha repercutido en una serie de demandas que, en el ámbito de la seguridad, se ha traducido en la necesidad de definir y desarrollar un nuevo modelo de actuación policial, no solo reactiva, sino fundamentalmente proactiva y de carácter preventivo. Desde esta perspectiva, los enfoques basados en la Policía de Proximidad, Policía Comunitaria, o Policía Orientada a la Solución de Problemas deben constituir las referencias teóricas de este sistema de indicadores, además de la consideración del enfoque “ecológico” que se ha expuesto en este capítulo. Es importante señalar que, en ocasiones, se

ha interpretado erróneamente que la implementación de una Policía de Proximidad consiste simplemente en el aumento de efectivos “a pie”. Un enfoque con el que, colateralmente, se pretendía que tuviera el efecto de aumentar la percepción de seguridad en la ciudadanía. Pero lo cierto es que no existe una clara evidencia empírica que confirme dicha relación entre presencia policial y percepción de seguridad. Parece ser que la clave consiste, no tanto en la mera presencia de patrullas a pie, sino en el tipo de relación que se establece entre los agentes y la comunidad. Y es que los estudios sí confirman que la reducción del miedo a ser víctima de un delito es fruto, entre otros factores, de una interacción sostenible y de confianza con la policía. Las dificultades para llevar a cabo este proyecto de Policía de proximidad vendrán dadas, entre otras consideraciones, por las propias dificultades de la comunidad para convertirse en un actor participativo y por las resistencias que pueden darse en los agentes a la hora de considerar a la comunidad como un interlocutor válido para definir y jerarquizar los problemas de seguridad. El prototipo de policía con una serie de aptitudes de fuerza física, experto en artes marciales o puntería precisa está obsoleto. La capacitación del policía del futuro pasa por la adquisición de competencias en habilidades sociales, mediación y gestión de conflictos. También puede tener muy buena puntería, pero lo más probable es que jamás llegue a desenfundar su arma durante toda su carrera profesional.

De esta forma, por tanto, debemos tener en cuenta que el éxito o fracaso de esta nueva perspectiva de la acción policial no dependerá únicamente del número de imputados, del porcentaje de delitos esclarecidos o de la tasa de delitos cometidos, sino de la calidad de los conocimientos generados y de la capacidad del cuerpo de la Policía Municipal para aprender de ellos y consolidar un verdadero modelo de policía inteligente que ofrezca respuestas eficaces a los problemas concretos de la ciudadanía. Desde esta perspectiva, por tanto, vamos a considerar no solo un sistema de indicadores de datos objetivos, sino también va a ser muy recomendable recoger una serie de variables con las que podamos “capturar” esa relación entre la ciudadanía y la policía local a la que hemos hecho referencia entre los que cabe destacar el grado de confianza en la policía y la percepción de legitimidad que se le atribuye y, ya pensando en los usuarios, el grado de satisfacción de la víctima en los casos de llamadas a la policía o el grado de satisfacción con las acciones didácticas y de asesoramiento que pueda programar.

VII. Referencias bibliográficas

Andresen, M. A., & Malleson, N. (2011). Testing the stability of crime patterns: Implications for theory and practice. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 48, 58–82.

Everson, S. y Pease, K. (2001). Crime against the same person and place: Detection opportunity and offender targeting. En: Farrel, G. y Pease, K. (eds.). *Repeat Victimization: Crime prevention studies*. Volume 12. Monsey: Criminal Justice Press. Pp. 221-240.

Farrel, G. y Boulokos, A. (2001). International overview: A cross national comparison of rates repeat victimization. En: Farrel, G. y Pease, K. (eds.). *Repeat Victimization: Crime prevention studies*. Volume 12. Monsey: Criminal Justice Press. Pp. 221-240.

Farrel, G. y Pease, K. (2001). Editors' introduction: Why repeat victimization matters. En: Farrel, G. y Pease, K. (eds.). *Repeat Victimization: Crime prevention studies*. Volume 12. Monsey: Criminal Justice Press. Pp. 221-240.

Farrel, G. y Sousa, W. (2001). Repeat victimization and hot spots: The overlap and its implications for crime control and problema-oriented policing. En: Farrel, G. y Pease, K. (eds.). *Repeat Victimization: Crime prevention studies*. Volume 12. Monsey: Criminal Justice Press. Pp. 221-240.

Johnson, S. y Bowers, K. (2004). The burglary as clue to the future: the beginnings of prospective hot spotting. *European Journal of Criminology*.1 (2), 237-255.

Martinez, N. Lee, Y.J., Eck, J.E. y SooHyun, O. (2017). Ravenous wolves revisited: a systematic review

of offending concentration. *Crime Science: An Interdisciplinary Journal*, 6:10. Doi: 10.1186/s40163-017-0072-2. de Melo, S. N., Matias, L. F., & Andresen, M. A. (2015). Crime concentrations and similarities in spatial crime patterns in a Brazilian context. *Applied Geography*, 62, 314– 324.

San Juan, C. Vozmediano, L. y Ocariz, E. (2014). La delincuencia juvenil desde una perspectiva ambiental: La importancia de los escenarios de conducta. En F. Miró, J.R. Agustina, J.E. Medina y Lucía Summers (Eds). *Crimen, Oportunidad y Vida diaria*. Madrid: Dykinson.

San Juan, C. y Vozmediano, L. (2017). Hacia un modelo de ciudad segura para Bilbao: Una propuesta de indicadores. *International e-Journal of Criminal Sciences*. Research Report 1, 11.

Sherman, L. W., Gartin, P., & Buerger, M. E. (1989). Hot spots of predatory crime: Routine activities and the criminology of place. *Criminology*, 27, 27–55.

Sozzo, M. (2008). “Park, Shaw y McKay y la mirada sociológica sobre el delito en la Escuela de Chicago”. *Delito y sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 25, Santa Fe, pp. 109-114.

Summers, L., Johnson, S. y Pease. K. (2007). El contagio de robos de vehículos y sustracciones de objetos de vehículos: aplicaciones de técnicas epidemiológicas. *Revista Española de Investigación Criminológica*. www.criminologia.net.

LA SEGURIDAD DE LAS MUJERES EN LA AGENDA POLÍTICA

LOHITZUNE ZULOAGA LOJO

Profesora de Sociología de la Universidad Pública de Navarra

I. Introducción

Resumidamente, podemos afirmar que la política como actividad tiene la finalidad de regular los conflictos sociales que se generan entre los grupos que componen una comunidad. La convivencia y las desigualdades sociales provocan una diversidad de problemas, que llegan a requerir la intervención de las instituciones políticas para intentar sofocarlos o regularlos. El resultado es la adopción de decisiones que obligan su cumplimiento, por la fuerza si es preciso, a todos los miembros de esa comunidad (Vallés, 2010: 18). Sin embargo, no todos los problemas colectivos que surgen en las sociedades logran la atención de los partidos políticos. Otorgar importancia a algunos de ellos implica ignorar la de otros, ejercicio por otra parte necesario en cuanto que sería inabarcable gestionar todos los elementos críticos que surgen del resultado de las interacciones sociales. Por tanto, la agenda política está conformada por aquellos asuntos de interés social que, en un momento determinado, logran establecerse como prioritarios para ser abordados por parte de las instituciones públicas. En palabras de Kingdon (1995), la agenda política sería la lista de temas o problemas sobre los que funcionarios de Gobierno, y personas fuera de Gobierno fuertemente asociados con funcionarios, prestan atención en un momento dado.

Si nos detenemos a observar los problemas asociados con la seguridad ciudadana específicamente, cabe preguntarse por qué en momentos concretos la seguridad adquiere semejante relevancia en la agenda política y en otros no, cuáles son las razones que suelen estar detrás de esta preocupación política, qué conflictos vinculados con la seguridad suelen destacarse sobre todos los existentes o, una vez identificados y presentados como problemas sociales que merecen la atención de las instituciones públicas, qué enfoques suelen elegirse para intentar solucionarlos. Plantearse estas cuestiones es importante en la medida en que nos ayuda a comprender cómo se definen las políticas de seguridad y el papel que los cuerpos policiales juegan en el objetivo de lograr sociedades más seguras. Pero, sobre todo, es fundamental porque desnaturaliza la idea de que la definición de los problemas vinculados a la seguridad ciudadana suele guiarse por criterios de objetividad, y que las policías abordan neutralmente su responsabilidad de enfrentar la criminalidad.

En las siguientes líneas partiremos de una aproximación a los elementos básicos que intervienen en la formación de agenda política. Posteriormente, analizaremos dos casos para observar cómo la seguridad, concretamente la vinculada con las mujeres, logró posicionarse como problema prioritario en diferentes agendas políticas: el primer caso lo hizo a nivel estatal, cuando en 2004 el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero aprobó la Ley Integral contra la Violencia de Género; y el segundo de ellos se produjo a nivel municipal, con el posicionamiento que a partir de 2014 adoptó el gobierno del Ayuntamiento de Pamplona frente a las agresiones y abusos sexuales en el contexto de las fiestas de San Fermín. En ambos ejemplos, problemas asociados a la seguridad de las mujeres han tomado una importante relevancia en la agenda política; y, consecuentemente, también han transformado la priorización y el enfoque con los que los diferentes cuerpos policiales abordan estas cuestiones que, por su proximidad en la atención de estos delitos, afecta especialmente al ejercicio de las policías locales.

II. La formación de la agenda política

Poner en cuestión la pretendida objetividad y neutralidad en la definición de las políticas de seguridad y de la actividad policial no significa, aquí, evaluar la capacidad o la eficacia de las instituciones involucradas en la gestión de las políticas criminales: supone poner en evidencia las relaciones de poder

subyacentes en la definición de cualquier política pública. El primer episodio de este juego de poder se produce antes de que un conflicto concreto se incorpore a la agenda política, en el momento en que comienza a percibirse como un problema social debido a la relevancia que ha adquirido como asunto de interés. Que un conflicto sea considerado públicamente como problema social supone que ha sido asumido como un asunto que nos concierne colectivamente y sobre el que demandamos soluciones a las instituciones públicas. Tal y como enfatizan Elder y Cobb (1983), para que un asunto tenga acceso a la agenda pública debe cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción, y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.

Sin embargo, la incorporación de un conflicto social a la agenda política no depende necesariamente del número de personas afectadas o de la gravedad que se otorgue al asunto en cuestión. Son varios los elementos que intervienen, entre los que destacan la selección y el tratamiento que los medios hagan de los conflictos sociales, el interés de las instituciones políticas por privilegiar temas que les favorezcan y la capacidad de la sociedad civil para presionar sobre las cuestiones que les preocupan. En el ámbito de la seguridad también pueden llegar a intervenir actores de influencia como los cuerpos policiales o la academia. Por tanto, la construcción de la agenda política suele estar condicionada por un juego de poder entre los actores involucrados, los cuales no participan en igualdad de condiciones a la hora de imponer sus intereses (Sampedro, 2000).

Pero, al mismo tiempo, en ese proceso de complejas decisiones protagonizado por la competencia entre actores de interés por posicionar en la agenda u ocultar de la misma los diferentes conflictos sociales, también intervienen factores externos no siempre predecibles o relacionados directamente con el tema en cuestión, como pueden ser crisis sociales de diversa naturaleza, situaciones de gran inquietud social transmitidas a través de los medios de comunicación o de las encuestas de opinión, evaluaciones de diferentes actores sobre la estadísticas de criminalidad, etc., que suelen operar de manera inesperada e, incluso, de forma azarosa. En estos casos, la agenda se construye precipitadamente, pues son los acontecimientos los que mandan, dejando a los partidos políticos un estrecho margen de maniobra sobre los temas que desean privilegiar ante los medios y la opinión pública. La velocidad con la que se configuran y desaparecen los temas de actualidad en la era las nuevas tecnologías de la información han hecho más difícil aún el control de la definición de temas de interés por parte de los partidos políticos.

Una de las líneas de investigación más desarrolladas sobre la configuración de la agenda política es aquélla que destaca el poder de los medios de comunicación sobre las instituciones políticas. La pregunta básica en este sentido es qué capacidad tienen los medios para determinar la agenda política y bajo qué circunstancias la incidencia es exitosa. Las respuestas son discrepantes y contradictorias: mientras algunos estudios concluyen con la existencia de un fuerte efecto de los medios sobre la agenda política, otros se inclinan por la inexistencia de impacto alguno entre ambas agendas (Walgrave y Van Aelst, 2008). No obstante, a pesar de las divergencias sobre el nivel de impacto, la influencia de los medios sobre la configuración de la agenda política se considera incuestionable, aunque limitada, y se da principalmente bajo determinadas circunstancias.

Esto significa que los agentes políticos disponen de mecanismos igualmente relevantes para imponer sus decisiones sobre la preferencia de determinados temas, y presentarlos a la agenda mediática de manera relativamente sencilla, reiterándolos a través de comunicados, comparencias, debates, etc. El uso cada vez más frecuente de fuentes institucionales, trasladadas masivamente a través de las agendas de comunicación, permite un control notable de la cobertura informativa en el ámbito político. También las evidentes simpatías ideológicas de los principales grupos de comunicación constituyen un elemento a tener en consideración. Por último, tal y como ha podido demostrarse en procesos concretos como fueron las profundas reformas penales acontecidas en 2003, es factible que los partidos políticos definan en su agenda la prioridad de optimizar la lucha contra determinada delincuencia, y que las insistentes reiteraciones sobre el tema tanto en el Congreso como en comparencias ante los diferentes medios introduzcan la consideración política del problema en la agenda mediática, si bien el éxito del proceso dependería también de otros factores adicionales (Zuloaga, 2014).

En esencia, la formación de la agenda política se basa en la toma de decisiones importantes. Entre los autores que específicamente han estudiado este proceso, la aportación de Kingdon (1995) resulta especialmente interesante. En el desarrollo de su análisis, el autor distingue entre la agenda y las alternativas: la agenda sería el establecimiento de los problemas prioritarios, mientras que las alternativas constituirían las posibles soluciones para resolver esos problemas. Trasladado a la cuestión que aquí nos ocupa, la agenda sería posicionar la violencia machista como un problema social prioritario a combatir por parte de partidos políticos e instituciones públicas, y las alternativas las constituirían las diferentes medidas y enfoques posibles para abordar el problema. En consecuencia, la definición de las políticas públicas orientadas a abordar la violencia machista depende de la importancia que este tema logre obtener en la agenda, y de la estrategia adoptada de entre todas las posibilidades que se planteen a la hora de enfrenar el problema.

Algunas de las conclusiones extraídas por Kingdon reflejan que mientras que miembros políticos del Gobierno y del Congreso –es decir, los actores más visibles– inciden principalmente en la fijación de la agenda, funcionarios, académicos o consultores afectan sobre todo a las alternativas, y en una dirección más a largo plazo. Los medios de comunicación resultan ser menos importantes de lo esperado, pues informan sobre eventos más de lo que llegan a incidir en la agenda política. Pero el impacto de los medios incluye la influencia que su exposición ejerce sobre la opinión pública, la capacidad que tienen de establecer la agenda pública de los problemas más relevantes y de magnificar eventos u oponerse a ellos. También debe considerarse la existencia de otros condicionantes como las llamadas ventanas de oportunidad, que permiten posicionar determinados problemas y alternativas en un momento dado, gracias a las condiciones favorables que se han generado.

En definitiva, podemos concluir que el establecimiento de la agenda es el resultado de complejas decisiones, condicionadas por diversos actores y factores, y que constituyen la base de la definición de las políticas públicas de seguridad ciudadana, de las alternativas que definirán el modo de entender la política criminal y, en consecuencia, de la función y la actividad de los cuerpos policiales en el abordaje de la delincuencia.

III. El caso de la Ley Integral contra la Violencia de Género

La violencia de género es un fenómeno universal, ocurre en países de todo el mundo independientemente de su situación geográfica, nivel de desarrollo socioeconómico, indicadores de género o régimen político. Ha estado presente en todas las sociedades desde sus orígenes, y únicamente se le ha dedicado atención desde hace algunos años, como consecuencia de la creciente sensibilidad sociopolítica y de un marcado compromiso de los poderes públicos para su erradicación, resultado de décadas de presión y llamadas de atención por parte de movimientos sociales y feministas.

La violencia machista entró en la agenda mundial en la década de los 60 cuando se convirtió en una de las prioridades del movimiento feminista, pero no será hasta los años 80 cuando este problema social logre el reconocimiento y el compromiso internacional, a través de diferentes conferencias y declaraciones formalizadas promovidas por parte de Naciones Unidas, y que han constituido grandes hitos en la lucha contra la violencia de género a nivel mundial

¹³. Por tanto, la violencia contra las mujeres como problema social fue primeramente definido como tal por los movimientos feministas, y fue posteriormente Naciones Unidas la institución política clave que estableció los referentes fundamentales para que esta cuestión fuera sucesivamente incorporándose en las agendas políticas de los diferentes países.

Pero el hecho de que a partir de la década de 1980 Naciones Unidas fuera progresivamente señalando

13 Las más relevantes en este sentido han sido: la III Conferencia sobre la Mujer (Nairobi, 1985), la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993), y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Conferencia de Beijing, 1993).

la importancia de enfrentar colectiva e institucionalmente el problema de la violencia machista no es un elemento suficientemente para que los países adopten medidas concretas en esta dirección. En el caso español el punto de inflexión se produjo en el año 2004, con la aprobación de la *Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (LO 1/2004), elaborada con la pretensión de incorporar las recomendaciones internacionales y proporcionar una respuesta transversal a la violencia contra las mujeres. Cabe preguntarse qué fue lo que propició que esta medida, de consecuencias trascendentales en el trabajo policial a partir de entonces, fuera aprobada en ese momento concreto y adoptara esa forma específica de entender el problema.

El comportamiento de los medios de comunicación ha sido determinante para la configuración de la violencia de género como problema social en el caso de España (Zuloaga, 2015). El asesinato de Ana Orantes¹⁴ en 1997 está considerado como el primer acontecimiento de referencia en el tratamiento mediático y político de la violencia de género en nuestro contexto. Este episodio supuso la revelación de la violencia de género como problema social por parte de los medios de comunicación y activó la respuesta de las instituciones políticas. Es a partir de entonces cuando la violencia de género se consolida en la agenda de los medios y comienza a apreciarse un cambio cualitativo en el tratamiento del problema. El impacto de la muerte de Ana Orantes provocó que la cobertura periodística sobre violencia machista se duplicara respecto a la de los años 80 y que los medios de comunicación cuidaran con mayor atención el tratamiento informativo sobre estas noticias (Vives, 2005; Carballido, 2009).

En el periodo inmediatamente previo a la aprobación de la LO 1/2004 nos encontramos, en definitiva, con una cobertura mediática que informa sobre el fenómeno de la violencia de género, que ha incorporado este problema de forma estable como tema informativo, y que da a conocer los casos de agresiones y asesinatos producidos en el país. Además, los medios aportan periódicamente cifras ilustrativas sobre la evolución cuantitativa de la violencia de género (Zuloaga, 2015). Por lo tanto, podemos afirmar que la aprobación de la LO 1/2004 vino precedida por una presencia significativa de noticias sobre el tema en los medios de comunicación.

De esta manera, la presión de los medios de comunicación, respaldada por la opinión pública, habría provocado que las instituciones políticas elaboraran y llevaran a cabo una serie de iniciativas en el ámbito de la política criminal, entre las que destacaría la intervención en la legislación penal, con el objetivo de controlar el fenómeno en cuestión. Sin embargo, aunque el interés de los medios sobre este tema constituye un elemento fundamental para comprender cómo se incorpora este problema en la agenda política, tampoco resultó un factor de presión suficiente. La cobertura mediática sobre violencia machista antecede ampliamente a aprobación de la Ley, por lo que la presión mediática no logró que el gobierno del Partido Popular introdujera la violencia machista en la agenda política, sino que lo hiciera el recién estrenado gobierno del Partido Socialista, ganador de las elecciones generales del año 2004.

Un examen de los acontecimientos indica que la incorporación de una ley integral contra la violencia de género como tema principal en la agenda política del Partido Socialista se produce a partir del año 2000 (Zuloaga, 2014, 2015). En opinión de Juanjo Medina, el “descubrimiento” en 1997 del problema de las mujeres maltratadas sirvió para ayudar a romper la noción del delincuente común como sujeto merecedor de comprensión y ayuda. El “otro”, que en España siempre había sido el terrorista, va adquiriendo una identidad más difusa conforme se extiende la conmoción en torno al maltrato. Así, la violencia de género sirvió al PSOE para darse cuenta de que era posible hablar de seguridad ciudadana desde una perspectiva progresista y obtener beneficios electorales con ello (Medina 2004). En este contexto, la violencia de género constituyó –junto con la inseguridad ciudadana– uno los temas prioritarios para la revitalización a partir del 2000 del Partido Socialista liderado por Rodríguez Zapatero que supo, en un momento de fracaso electoral, prestar atención a las demandas sociales y persistir en el intento de materializar una ley ambiciosa e innovadora contra la violencia de género, como lo fue la LO 1/2004 en su momento (Zuloaga, 2014, 2015).

14 Ana Orantes murió asesinada por su exmarido en 1997, pocos días después de narrar en un programa de televisión los 40 años de maltrato que había sufrido durante su matrimonio y denunciar que temía por su vida.

En cuanto a las alternativas elegidas para abordar el fenómeno, el hecho de que la LO 1/2004 no se centre en la protección de las mujeres de forma exclusiva, sino que incorpore también medidas de prevención, sensibilización y reeducación a través de los principales agentes socializadores supuso un importante salto cualitativo en la forma en que hasta el momento las instituciones político-legislativas españolas interpretaban y gestionaban la violencia de género. Se asume que luchar contra la violencia de género implica necesariamente transformar las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres, lo que significa incidir en la educación y resocialización de toda la sociedad en su conjunto. De esta manera, se entiende que la lucha contra la violencia machista trasciende a la función de las policías de impedir que el delito se produzca.

Conviene diferenciar aquellas iniciativas legislativas surgidas de la mano de una estrategia política, de aquellas nacidas bajo una presión mediática. Corresponde ubicar la LO 1/2004 en el primer grupo. El caso concreto que se acaba de analizar evidencia que no debemos subestimar la capacidad de iniciativa de los partidos políticos para liderar la gestión de determinadas demandas o problemas sociales como objetivo político que capte las simpatías de votantes en las elecciones, así como el apoyo de la ciudadanía en la gestión de Gobierno (Zuloaga, 2015). Además, el desarrollo de la LO 1/2004 pone también en contexto la forma en que acontecimientos gestados a lo largo de décadas y a nivel supraestatal pueden llegar a impactar y determinar las políticas y modelos policiales construidos a nivel municipal.

IV. El caso de las agresiones y abusos sexuales en las fiestas de San Fermín

Si la aprobación LO 1/2004 constituye un ejemplo de la influencia vertical, de arriba abajo, que las organizaciones supraestatales pueden llegar a generar sobre la gestión de la administración local, el caso de las agresiones y abusos sexuales en las fiestas de San Fermín puede interpretarse en sentido contrario: cómo el posicionamiento y las medidas adoptadas frente a las agresiones y abusos sexuales por parte del Ayuntamiento de Pamplona ha logrado erigirse como un referente a nivel nacional, e incluso internacional, en el abordaje de este fenómeno.

Lo cierto es que el ámbito urbano debe reconocerse como el lugar donde con más claridad se visualizan las tensiones asociadas a la seguridad, siendo el gobierno local la institución pública más accesible para la ciudadanía y, en consecuencia, la más flexible a la hora de reaccionar ante las inquietudes cotidianas de la población. Por lo tanto, la dimensión local de la gestión de la seguridad desempeña un papel significativo, al ofrecerse desde ella las primeras respuestas frente al fenómeno en cuestión, así como en la evaluación previa de la problemática afrontada (Jaime y Díaz, 2009).

Un estudio realizado por un equipo de la Universidad Pública de Navarra (UPNA) analiza algunos de los actores y factores involucrados en el abordaje del problema de las agresiones y abusos sexuales conocidos en las fiestas de sanfermines durante el periodo 2004-2017.¹⁵ Entre los resultados encontrados, la investigación identifica un acontecimiento anecdótico sin relación con el problema en cuestión, pero que provoca una transformación en el abordaje institucional del Ayuntamiento de Pamplona respecto de este tipo de delitos en sus fiestas patronales. Este hito está relacionado con la repercusión mediática y social que tuvieron las imágenes de la Plaza Consistorial en los momentos previos al lanzamiento del Chupinazo del año 2013. La retirada de una ikurriña de grandes dimensiones desplegada frente a la fachada del edificio del Ayuntamiento de Pamplona retrasó el lanzamiento del cohete que da inicio a las fiestas. Durante los quince minutos que duró la espera del lanzamiento del Chupinazo, las cámaras enfocaron lo que acontecía en la Plaza Consistorial: mujeres con los pechos descubiertos y hombres realizando tocamientos. Este fenómeno, que no era inédito, quedó al descubierto con motivo del incidente de la Ikurriña, y las imágenes y el debate que generaron tuvieron repercusiones en medios de comunicación de todo el mundo.

¹⁵ Véase el resumen ejecutivo de la investigación en: https://www.laguiadepamplona.es/actualidad/wp-content/uploads/2018/07/18.07.02_Estudio-Comparativo-Agresiones-Sexistas.pdf

A pesar de que en los años previos se evidencia una sensibilización hacia la violencia contra las mujeres, en consonancia con el contexto internacional y estatal y de las campañas en esta dirección promovidas por el Gobierno de Navarra, el problema de las agresiones y abusos sexuales en las fiestas patronales no estaba incorporado en la agenda política del Consistorio. Hasta ese momento, el Gobierno municipal descartaba desarrollar campañas específicas para prevenir y atender a estos delitos contra la libertad sexual en las fiestas de sanfermines, argumentando que las acciones dirigidas para enfrentar este problema deben desarrollarse a lo largo de todo el año y no orientarlas solo durante las fiestas.

La transformación del posicionamiento del Gobierno municipal ante el problema de las agresiones sexistas en fiestas fue muy significativa. Los sanfermines de 2014 cuentan con una importante campaña institucional por unas fiestas libres de agresiones sexistas de la mano del Ayuntamiento de Pamplona, que incorpora, además, a los medios de comunicación en el tratamiento y difusión de la misma. A partir del año 2015 la campaña para enfrentar este problema adopta una centralidad sin precedentes en las fiestas. A pesar del cambio de gobierno a raíz de las elecciones municipales celebradas en 2015, el diseño de la campaña de las fiestas de 2015 estuvo todavía a cargo del último gobierno liderado por UPN principalmente. Sin embargo, la consolidación de esta línea de trabajo ha resultado vital, tal y como ha quedado reflejado con las últimas campañas desarrolladas con el claro compromiso institucional que de forma abierta el Ayuntamiento de Pamplona ha mostrado a la ciudadanía durante los años 2015-2017.

En cuanto al análisis de la influencia que los medios de comunicación pudieron ejercer en la priorización de este problema en la agenda política municipal, los resultados evidencian que los casos del homicidio de Nagore Laffage (2008) y de “La Manada” (2016) constituyen dos hitos mediáticos directamente vinculados con un incremento del número de referencias periodísticas relativas a casos relativos a abusos y agresiones sexuales. Sin embargo, ninguno de estos dos casos puede vincularse como el elemento de presión mediática que provocó el cambio institucional por parte del Ayuntamiento ante los abusos y agresiones sexuales en fiestas. El seguimiento periodístico fue limitado en el caso de Nagore Laffage, y el análisis desvela que este homicidio no tuvo efectos en las campañas de fiestas posteriores desarrolladas por el Consistorio. En cuanto al caso de “La Manada”, el giro institucional ya se había producido cuando sucedieron estos acontecimientos, y probablemente la relevancia que alcanzó este caso estuvo favorecida por la sensibilización social, institucional y mediática ya consolidada en los sanfermines de 2016.

Pero, tal y como concluye el estudio, para entender el juego establecido entre los diferentes actores y factores que han configurado la problematización social de la violencia sexista en sanfermines, es imprescindible conocer el contexto de fondo que lo ha condicionado. No es posible comprender la situación actual sin considerar las aportaciones de los movimientos feministas que durante décadas han llamado la atención sobre el fenómeno de la violencia de género y la necesidad de abordarlo. Desde los marcos internacionales hasta los estatales y locales, se ha dado un proceso progresivo a la hora de afrontar y abordar la violencia contra las mujeres a nivel institucional y político.

Para finalizar, cabe subrayar que la priorización del problema de las agresiones y abusos sexuales durante las fiestas de San Fermín en la agenda política del Ayuntamiento de Pamplona, elemento fundamental para el abordaje de esta cuestión a nivel local, no estuvo precedida por una apuesta política en este sentido, tampoco por la presión mediática provocada por casos de especial relevancia en la cobertura de los medios. Las claves para comprender la transformación que la sociedad pamplonesa, las administraciones locales y los medios de comunicación han experimentado las encontramos en el papel trascendental liderado durante décadas por los movimientos feministas. Sin embargo, y a pesar de todo, será el hecho anecdótico de la ikurriña del Chupinazo de 2013 lo que azarosamente motivó la incorporación prioritaria de este problema en la agenda política del Ayuntamiento de Pamplona.

V. Conclusiones

La preocupación pública e institucional sobre la seguridad de las mujeres, contextualizándola además sobre el fenómeno de la violencia machista entendida como consecuencia de una situación estructural de desigualdad entre mujeres y hombres, es históricamente muy reciente. La incorporación a la agenda política de este fenómeno y las estrategias que los diferentes cuerpos policiales han abordado para enfrentarlo es consecuencia de una compleja toma de decisiones, afectadas por las posiciones de poder de diferentes actores y por las consecuencias no siempre controladas de acontecimientos concretos.

El análisis de la incorporación de la violencia de género en la agenda política estatal a través de la aprobación de la LO 1/2004 constituye un ejemplo de cómo la agenda internacional es capaz de condicionar el ejercicio profesional de las policías a nivel local. Por el contrario, la forma en que una localidad como Pamplona ha gestionado el problema de los abusos y agresiones sexuales en sus fiestas patronales se ha convertido en un referente que ha traspasado las fronteras estatales, causando un impacto en el abordaje de esta cuestión en ámbitos muy diversos. Los actores clave que han intervenido y los acontecimientos (algunos buscados, otros inesperados) que los han provocado son diversos y no siempre coincidentes, pero forman parte de las dinámicas que intervienen en la conformación de la agenda política. Conocer y comprender la configuración de estas dinámicas sobre la agenda política resulta de vital importancia para identificar cómo se conforman las políticas de seguridad y las consecuencias que ello conlleva en las funciones policiales.

VI. Referencias bibliográficas

CARBALLIDO, P. (2009). "Medios de comunicación social y violencia de género. Una revisión desde la teoría del framing". En: BERNARDO, J.M., MARTÍNEZ GARCÍA, E. y MONTIEL, G. (coord.). *Retos de la Comunicación ante la Violencia de género. Marco jurídico, Discurso mediático y Compromiso social*. Valencia: Tirant lo Blanch. Pp. 157-174.

ELDER, C. D. y COBB R. W. (1983) *The political uses of symbols*. New York: Longman.

JAIME-JIMENEZ, O. y DÍAZ FERNÁNDEZ, A. M. (dirs.) (2009). *La seguridad integral: España 2020*. Madrid: Fundación Alternativas.

KINGDON, J. W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman.

MEDINA, J.J. (2004). "Discursos políticos sobre seguridad ciudadana en la historia reciente de España". En PÉREZ ÁLVAREZ F. (ed). *Serta: In Memoriam Alexandri Baratta*. Salamanca: Universidad de Salamanca. Pp. 129-132.

SAMPEDRO V. (2000). *Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*. Madrid: Istmo.

VALLÈS, J. M. (2006). *Ciencia política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.

VIVES, C. (2005). *La violencia contra la mujer en el espacio discursivo público*. Madrid: Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia.

WALGRAVE, S. y VAN AELST, P. (2008). "The mass media's political agenda-setting power". En *Comparative Political Studies*, 41(6). Pp. 814-836.

ZULOAGA, L. (2014). *El espejismo de la seguridad ciudadana. Claves de su presencia en la agenda política*. Madrid: Los libros de la Catarata.

ZULOAGA, L. (2015). "La Violencia de Género en la Agenda Mediática: el Caso de la Ley Integral de Violencia de Género (LO 1/2004)". En *Oñati Socio-Legal Series*, 5 (2). Pp. 804-821.

LA SEGURIDAD EN LA AGENDA POLÍTICA LOCAL

JAVIER SCOTTO DI TELLA MANRESA

Concejal de seguridad ciudadana, movilidad y mercados del Ajuntament de Dénia

Vicepresidente del Foro Español de Prevención y Seguridad Urbana (FEPSU)



Gráfico 1. Mundo real y agenda política. Fuente: La Vanguardia.

I. Introducción

Difícil encaje desarrollar la temática de la seguridad en la agenda política local, cuando se ha de vincular política y seguridad, y cuando tales parámetros se han de contextualizar a nivel municipal, dentro del ámbito competencial de la Administración local, en el que no en pocas ocasiones, la autoridad gubernativa es “*indigesta*” para la seguridad local, y donde la imagen de la Policía Local y la seguridad se relacionan paupérrimamente con el brazo secular de un Ayuntamiento, pretendiendo a través de estas líneas, virar de rumbo, ampliar objetivos y finalidades, y emplear otras herramientas alternativas para centrar la seguridad en una policía local al servicio de la comunidad que fortalezca la convivencia y garantice su evolución.

Veamos pues, para este encaje, cuáles son los conceptos de seguridad y agenda política local. Una simbiosis de todas las definiciones a las que podemos acceder consistiría en “*aquella relativa al conjunto de acciones y actividades que han propuesto o programado los diversos factores políticos en un sistema democrático, por lo general la establecida, principalmente, por el grupo político gobernante, e involucra una serie de gestiones y tareas que este se ha comprometido a cumplir para llegar al gobierno local*” (“*Agenda*”, en significados.com).

En síntesis, podría destacarse como aquella selección de cuestiones relevantes a implementar, o no, por un equipo de gobierno municipal dentro de un determinado ciclo político.

Cuando la agenda política se circunscribe el ámbito de la seguridad, será aquella agenda que deba tratar cuestiones que abarca desde el bienestar social a la pura sanción, dado que el ámbito de la seguridad lo constituyen todas aquellas medidas relativas a la convivencia ciudadana y la paz social, desde la educación y prevención, hasta la persecución de delitos, conductas antisociales e incívicas.

Si la agenda política local es aquel conjunto de acciones y actividades programadas por aquel equipo de gobierno que accede al Consistorio, debemos traer a colación el también concepto de agenda ciudadana, en el que tales acciones y medidas están compartidas-coproducidas y dirigidas a la ciudadanía, y más allá, la agenda pública que actualmente define la agenda política, como aquella programación de acciones gubernativas que incluye a todos los agentes implicados, desde expertos hasta grupos de interés, y con una clara proyección de promover la opinión pública.



Figura 1. Agenda política, ciudadana y pública. Elaboración propia.

Por último, es destacable igualmente el concepto de doble agenda política, en la que precisamente la influencia y presión ejercida por ciertos actores vinculados a los poderes socioeconómicos pretenden influenciar o presionar para anteponer aquellas acciones o programas de su propio interés, frente a las decisiones gubernativas o del interés social.

La seguridad se incluye en la consabida área municipal de gobernación, el buen gobierno de los servicios públicos municipales, de tal suerte que la gobernanza local, se situaría en el centro de los diversos grupos de interés, rodeada y tensionada por tales grupos en el que, dependiendo del grado de su propia inseguridad, producen tensiones para establecer las prioridades gubernativas.

II. La agenda política local de seguridad

La agenda política local en materia de seguridad debe en cualquier caso responder a las necesidades del municipio, a la realidad social con todas sus complejidades actuales, a fin de atender problemas de una sociedad tan diversa como la nuestra, que tiene su fiel reflejo en una Policía Local igual de compleja y diversa.

En efecto, en España contamos con más de 8.000 municipios, 1.700 cuerpos de policías locales, y en consecuencia, la seguridad local es tan diferente como el número de municipios, y con problemas tan diversos como idiosincrasias, estamentos sociales, territorio, tradiciones e incluso cultura, y así nos encontramos con problemas diversos en seguridad como el tráfico, la delincuencia, el incivismo, la desigualdad social e integración, el vandalismo, la violencia de género, el absentismo escolar, o molestias vecinales, en el que pese a esta diversidad temática, todos convergen en la necesaria convivencia ciudadana como pilar fundamental de nuestra seguridad local.

Los problemas de seguridad local hemos afirmado que son tan complejos como diversos, pero existen señas de identidad en todos los municipios que nos unen como Administración Local y que, además, nos diferencian de otras Administraciones supramunicipales. Lafuente Valentín, en su monografía “Bases para desarrollar un plan municipal de seguridad integral” señala que, pese a las grandes diferencias entre los municipios, comparten unas particulares señas de identidad como son la cercanía, servicios multidisciplinares y polyvalencia de las funciones policiales.

- La Administración Local es la Administración más cercana a la ciudadanía, por lo tanto, está capacitada para conocer mejor los problemas de inseguridad vigentes, y asumir la responsabilidad de resolverlos.
- La Administración Local es transversal, y por lo tanto abarca múltiples disciplinas para atender esta complejidad y diversidad social, siendo evidente que las distintas concejalías deben trabajar conjuntamente para gestionar la seguridad local, en particular, servicios sociales, igualdad, urbanismo, cultura y educación.
- La Policía Local es igualmente multidisciplinar, polivalente y funcional, capaz de acomodarse a la idiosincrasia del municipio y a la complejidad social.

Cuando hablamos de Agenda política local actual, debemos tener en cuenta estas características de la Administración Local, así como los cambios sociales emergentes que conlleva una rápida evolución de las problemáticas derivadas de la inseguridad ciudadana, de lo contrario, en este clima social evolutivo, la Ley, las ordenanzas y la Policía Local, llegan tarde.

Si manejamos una Agenda política local que responda a la realidad social del momento, la Policía Local también será un cuerpo policial que atienda esta realidad, y frente al modelo organizativo tradicional y estándar de jerarquía y unidades funcionales, buscaremos un modelo policial avanzado a su tiempo, y adaptado a esa idiosincrasia social y territorial de la que hemos hablado. No es más que adaptarse a la realidad práctica frente a esquemas policiales intemporales de mera legalidad.

III. Factores de determinación de la agenda política local

El primer factor determinante de la agenda política local lo constituyen los grupos de interés, desde el propio grupo político que accede al gobierno local de la ciudad, con un compromiso electoral y por ende un programa de medidas en materia de seguridad ciudadana, hasta los restantes perfiles ideológicos, técnicos, foros, sectoriales, estudios, etc.

El segundo factor determinante circunscrito al ámbito de trabajo de la Jefatura vendría constituido por la casuística resultante de los partes de servicio policial dado que, es la propia casuística diaria del servicio policial, la que va configurando las necesidades en materia de seguridad local, en particular, por la reiteración de aquellas incidencias, o conductas incívicas, antisociales o delictivas que copan el trabajo policial, así como las incipientes a detectar y neutralizar en la evolución social.

Otro factor determinante lo constituye la alarma social, aquella que podríamos definir como la mayor o menor sensación de inseguridad causada por un impacto emocional según la trascendencia del hecho causante.

Este factor es determinante de la agenda política local teniendo en cuenta que precisamente es la mayor o menor tolerancia a la inseguridad ciudadana lo que elevará la alarma social, y por ende, la asunción de la responsabilidad política para devolver el equilibrio a la convivencia ciudadana, y reestablecer los valores de paz social.

Otro factor vinculado a la alarma social, respondería a los medios de comunicación, que introducen a debate determinados problemas de inseguridad, esto es, actualizan la agenda política local generando opinión pública, e influenciando en el orden de prioridades establecidas en la agenda política local de seguridad.

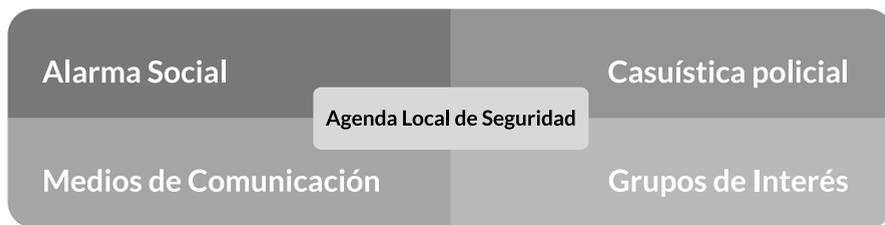


Figura 2. Agenda local de seguridad. Elaboración propia.

En cuatro factores se podría condensar la determinación de la Agenda Política Local en materia de seguridad: Policía, Prensa, Público y Poder Político¹⁶. Teniendo en cuenta esta fórmula, tales factores de determinación de la agenda deben tener una conexión con la Policía Local, focalizarse, para que se produzca un intercambio de información entre los cuatro factores y la Policía Local, capacitando a la Seguridad para generar campañas de prevención, conseguir la proyección del trabajo y la imagen policial, y alcanzar el equilibrio en la relación entre seguridad local y sociedad.

Si bien los factores que influyen la Agenda política local de seguridad pueden alterar el orden de prioridades o de ejecución de las acciones programadas por el gobierno local, cualquier agenda política, como instrumento de planificación calendarizado, tendrá necesariamente que contemplar aquellas estrategias o planes locales de seguridad a corto, a medio o largo plazo.



Figura 3. Corto, medio y largo plazo. Elaboración propia.

Serán acciones a corto plazo, aquellas acciones que no precisan de diseño, ni de una implementación compleja, bien al contrario, de una sencilla ejecución e impacto social, generando inmediatez en la seguridad sin precisar de un resultado concreto.

Serán acciones a medio plazo, aquellas que precisan de un diseño, de una implementación más o menos compleja y calendarizada, así como su posterior evaluación y visibilización, coincidiendo con una legislación, esto es, que un plazo de cuatro años puedan cumplimentarse las diversas fases de la estrategia local de seguridad, y al mismo tiempo, los resultados o su efectivo cumplimiento se produzca dentro de este espacio temporal calendarizado.

Serán acciones a largo plazo, aquellas que, precisando de un diseño e implementación compleja, precise de una ejecución evolutiva con una continua evaluación más allá de un ciclo político, dependiendo del grado de cumplimiento.

En este último caso, es preciso contar con todos los grupos de interés, dado que solo la asunción de este plan por todos los agentes implicados permitirá la continuidad del programa de seguridad más

¹⁶ Loubet de Bayle señalaba la fórmula de las cuatro P como factores de determinación de la Agenda Política: Policía, Prensa, Público y Poder Político, que se correspondería con la ya citada traslación de casuística policial, medios de comunicación, la alarma social y los grupos de interés, políticos o de otro tipo.

allá del primer gobierno local que lo impulsó. El compromiso determina la continuidad y el éxito de la estrategia de seguridad local acordada.

Factores y tiempo de la agenda política local de seguridad, no será más que el acomodo a la menor y mayor inseguridad de la ciudad.

IV. La seguridad es responsabilidad de todos y todas

Si partimos de la máxima, que no de la absoluta expresión de que *“la policía está allí donde se produzca un problema”*, igualmente se debe colegir que la seguridad local será responsabilidad de todos y todas, y no solo de la Policía Local (Martínez, 2016:37). Martínez Espasa señala que las políticas de seguridad no exigen siempre de la utilización del recurso a la organización policial, de ahí la acertada afirmación de que seguridad no es sinónimo de Policía, aunque deban plantearse políticas reactivas, la pauta general deben ser las políticas preventivas

El ámbito de la seguridad no es la Policía Local, ni únicamente la Policía Local, la Seguridad Local abarcará la defensa de los derechos y libertades, la convivencia ciudadana, pero también la calidad de vida, la protección de los sectores sensibles de la población, las conductas incívicas sancionables en las ordenanzas municipales, las conductas antisociales, pero también la información, orientación, asistencia, la atención ciudadana y una multitud de funciones tan diversa como lo es la propia ciudadanía cuyas garantías se protegen.

En esta multifuncionalidad deben plantearse estrategias y planes de seguridad alternativos a la sanción de la delincuencia y el incivismo, adentrándonos en los instrumentos de la prevención, la educación, la formación y la información.

Ello conlleva necesariamente a incluir en la seguridad y la agenda política local tanto la corresponsabilidad como la coproducción, esto es, la responsabilidad de todos y todas en la gestión de la seguridad local, y a la participación activa en la toma de decisiones sobre los diferentes planes de seguridad.

La ciudadanía no puede ser ajena a su responsabilidad en la seguridad de su municipio, y debe además participar activamente en su producción, o lo que es lo mismo, la coproducción, y es que categóricamente en la Agenda política local en materia de seguridad debemos avanzar hacia una *cultura participativa de la seguridad*.

Si el objetivo de la seguridad local es la resolución de los problemas de la ciudadanía, la mejora de la convivencia y calidad de vida, así como la integración y cohesión social, tales objetivos son inalcanzables sin la participación ciudadana en su diseño e implementación.

La participación ciudadana en los objetivos de la seguridad local contribuirá en una mayor eficiencia en la implementación de los planes locales de seguridad, porque se aceptan los objetivos conjuntamente adoptados, se ha asumido responsablemente formar parte de su resolución, y se conoce claramente el fin último perseguido por la Agenda política de seguridad, esta es la verdadera agenda ciudadana a la que aludíamos.



Gráfico 2. Pictograma de la Policía Local de Dénia en materia de proximidad, diversidad e inclusión. Fuente: www.denia.es/policia.

En efecto, el fin último de la Agenda política local no es la seguridad en sí misma, sino el fortalecimiento de la relación entre la Policía Local y la sociedad, la seguridad coproducida. La Administración Local debe ser principalmente la interlocutora entre Policía Local y sociedad civil. Y si conseguimos que se produzca este fortalecimiento, será más evidente la legitimidad de la Policía Local: la coproducción ciudadana para la efectiva convivencia cumpliendo la Ley, participando de la denuncia e investigación de las conductas delictivas o antisociales, o compartiendo educación y prevención en seguridad local.

Y es que la policía Local lleva en su ADN la legalidad de sus funciones, pero no la correlativa legitimidad para ejercerlas junto a la ciudadanía. La desconfianza en la Policía Local impide la proximidad y el efectivo trabajo en el medio social, cuando precisamente la sociedad es la que modela el aparato policial.

Si la seguridad local es responsabilidad de todos y de todas, la Administración Local huirá de las herramientas tradicionales de trabajo en materia de seguridad local, en particular, la exclusividad legalista y sancionadora, recurriendo en esa coproducción social, generando confianza, y formando una policía local adaptada a los cambios sociales y los tecnológicos también, y por lo tanto, desechando la tradicional figura generalista del agente de policía local, recurriendo a la formación, legitimación, especialización y profesionalización de sus agentes. Un cuerpo de policía local evolucionado para su integración social.

V. La prevención como núcleo de la agenda política local de seguridad

Establecida la finalidad de la Agenda Política Local en materia de seguridad, existe un evidente paralelismo con la finalidad de la Policía Local, siendo ejemplarizante de cuantos articulados son reseñables en la actual Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana, el contenido del artículo 30 de la citada Ley, el cual declara que:

“...en el ejercicio de sus funciones, y dentro del ámbito de sus competencias, los cuerpos de policía local tienen como misión principal velar por el cumplimiento de las normas locales, autonómicas y estatales; proteger el libre ejercicio de derechos y libertades, y garantizar la seguridad pública”

Añadiendo en su apartado dos y por lo que es aquí de reseñar que:

“...de igual manera, los cuerpos de Policía Local tienen entre sus fines cooperar con los servicios sociales y con los agentes sociales en el marco de protocolos o convenios suscritos por los ayuntamientos, especialmente en los ámbitos preventivos, mediador y asistencial”.

Hablar de Agenda Política Local de seguridad, es hablar de prevención, mediación y asistencia social tal y como establece el apartado 2 del artículo 30 de la citada Ley de Coordinación de Policías Locales, pero particularmente, nos tenemos que detener en la prevención, teniendo en cuenta que las funciones de mediación y asistencia son reactivas a una situación de inseguridad acaecida, y la prevención, la herramienta que evita tales situaciones.

En efecto, la prevención en sus múltiples formas y habilidades constituyen la principal herramienta de los programas de seguridad contenidos en una Agenda política local, dado que se anticipa a la inseguridad ciudadana, y la Policía Local no puede estar allí donde se produzca cualquier problema. Hablar de Agenda política es hablar de prevención, un plan municipal o una estrategia estará inspirada en la prevención, y la corresponsabilidad y la coproducción es en sí misma, prevención.

La seguridad local en el ámbito del municipio debe abordarse desde la prevención, y sobre la misma, pivotaran los elementos ya citados anteriormente de legitimidad, proximidad, coproducción y multifuncionalidad policial.

Aunque esta afirmación resulte evidente, en la confección de la Agenda Política Local prevalece el binomio acción-reacción, pero esta recurrente forma de trabajar debe y puede corregirse si:

- Evitamos el conservadurismo político: recurriremos a otras herramientas empíricas de prevención, técnicas, estrategias e incluso tecnologías cuyo objetivo no sea la sanción.
- Evitamos la exclusión, la ya mentada transversalidad, corresponsabilidad y coproducción, sin obviar en ningún caso la perspectiva de género y la diversidad.
- Evitamos el riesgo de copiar y pegar (Martínez, 2016:37): aquellas estrategias o planes municipales de seguridad local serán aplicables en nuestro municipio en la misma medida que compartamos idiosincrasia, circunstancias sociales concurrentes, objetivos y finalidades, por lo que no debemos olvidar adaptar estas estrategias a nuestro caso concreto conforme al protocolo diseñado al efecto.
- Evitamos la improvisación: el recurso fácil, el impulso, la acción sin una directriz previa ni dominio técnico, que conlleva a un resultado incierto.

Bajo esta fórmula de Agenda política local en materia de seguridad, también deberemos prever la necesaria inversión presupuestaria en prevención, a fin de poder llevar a término los planes y estrategias técnicamente propuestas, y para cumplir con esta consignación presupuestaria de difícil encaje en las arcas municipales, tendremos en cuenta que la seguridad no es cara, sino inestimable.

VI. La seguridad en la agenda política local hoy

Fruto de los factores de determinación de la Agenda Política Local, así como los diversos grupos de interés, y de los cuerpos y fuerzas de seguridad urbana tanto nacional (FEPSU: Foro Español por la Seguridad Urbana) como europea (EFUS: European Forum for Urban Security), las actuales estrategias de seguridad local pasan por potenciar la autonomía de las autoridades regionales y locales, con la finalidad de poder implementar sin entorpecimientos, un modelo de Policía Local visible, uniformada, equipada, formada e integrada en su propia comunidad, aceptando además un modelo de policía local imperfecta, capaz de asumir errores y de mejorar.

En este modelo policial y de seguridad local fundamentados en la prevención, las materias tratadas en la agenda política local europea hoy en día son:

- Las violencias discriminatorias y los delitos de odio, como lacra social y razón de estado las primeras, y en situación emergente y de agravamiento, los segundos.
- Infancia y adolescencia, teniendo en cuenta que son uno de los grupos de población más vulnerables e influenciados, y que en materia de prevención debe jugar un importante papel la educación y formación de la infancia, como factores definitorios de la evolución social y la seguridad del mañana.
- La radicalización, estando fuera de todo género de duda la inseguridad ciudadana fruto de los atentados terroristas o tras acciones generadoras de auténtico miedo social en estos últimos años.
- Vida nocturna responsable, siendo uno de los problemas de incivismo y actividades antisociales que mayores molestias genera, y que afectan a la convivencia ciudadana notablemente.
- Diseño del espacio público seguro, teniendo en cuenta que un factor determinante de la mayor o menor inseguridad proviene del diseño del espacio público, de la percepción de seguridad en la ciudadanía dependiendo del espacio, iluminación, obstáculos, actividades asentadas, entre otras.
- El municipio frente a las drogas y otras conductas adictivas, siendo de aquellos problemas de seguridad y delincuencia que tienen un carácter permanente en la agenda política local.
- La tecnología al servicio de la prevención, esto es, el recurso a las nuevas herramientas tecnológicas aplicadas a la prevención.

Y en todos estos casos, tendremos en cuenta la intermunicipalidad, derribar las fronteras administrativas en materia de seguridad, dado que trasciende en muchos casos al municipalismo. Y es que sencillamente las ciudades ayudan a las ciudades, y la Policía Local ayuda a la Policía Local.

El Manifiesto sobre seguridad, democracia y ciudades: coproducir las políticas de seguridad urbana del Foro Europeo de Seguridad Urbana de Barcelona en noviembre de 2017, recoge esta serie de recomendaciones temáticas fruto de la necesidad de actuar en el entorno inmediato, generar confianza en la ciudadanía, así como su participación en las políticas de seguridad.

VII. El programa de prevención y seguridad turística de Dénia como modelo de la agenda política local

To care significa cuidar de alguna cosa o de alguien, pero también preocuparse por esa persona o cosa que te importa, y este plan de seguridad turística, pretende cuidar, o lo que es lo mismo, proteger al visitante bajo el paraguas de la seguridad. Partiendo de la propia definición del programa "Dénia Cares", es el programa de prevención y seguridad en el turismo diseñado para mejorar la información, atención y seguridad de los turistas que visitan la ciudad, así como la mejora de las habilidades profesionales de la Policía Local y demás profesionales del tejido turístico del sector privado.

En consecuencia, dentro del plan local de seguridad, se ha previsto un plan de implantación de seguridad en materia de turismo, con una duración de cuatro años, iniciado en Julio de 2017, con la prevención como núcleo principal para su desarrollo, para acoger a los turistas con la máxima calidad, servicio y seguridad.

Adviértase no obstante en su puesta en funcionamiento que, bajo ese objetivo de anticipación de la seguridad mediante la prevención, el riesgo o la inseguridad lo es tanto para los que viven en Dénia, como quienes nos visitan, así como la ciudad y su entorno medio ambiental sometidos a un desequilibrio ocupacional, que obliga a un abanico de acciones y estrategias para la convivencia cívica, corregir

imprudencias, actividades delictivas, proteger el medio ambiente, agilizar la movilidad, y facilitar información sobre una ciudad por descubrir bajo el amparo de la seguridad.

Siguiendo nuestro propio hilo argumental aquí desarrollado, debemos preguntarnos porque Dénia Cares forma parte de la agenda política local de Seguridad del Ayuntamiento de Dénia, esto es, los factores de determinación, que no son otros que:

- a) La casuística ordinaria del trabajo policial: atención ciudadana, información, problemas de tráfico, incivismo, riesgos al medio ambiente por imprudencia en el uso de linternas chinas o baterías de fuegos artificiales o barbacoas, delitos contra el patrimonio (robo, hurto,...).
- b) Grupos de interés: auspiciado por la propia Concejalía del Ayuntamiento de Dénia, y apoyado por la empresa privada del sector turístico, la hostelería, agentes turísticos, sector inmobiliario, entidades de ocio, entre otras.
- c) Alarma social en determinados problemas de seguridad generados: conatos e incendios, rescates de turistas en el parque natural del Montgó, la playa o la costa.
- d) Opinión pública y medios de comunicación: que demandan atender lo que constituye un sector económico relevante y al mismo tiempo, generador de desequilibrios en la cotidianidad de la ciudad.
- e) Factor socioeconómico: declaración de Dénia como Ciudad Creativa de la Gastronomía por la UNESCO en diciembre de 2015, erigiéndose en un motor desarrollo económico, social y turístico de Dénia, así como su proyección internacional.

Teniendo en cuenta tales factores de determinación para su inclusión en la agenda política local de seguridad, Dénia Cares tiene como objetivos:

- a) Aumentar la percepción de seguridad del turismo extranjero, nacional y segundo residente.
- b) Facilitar el conocimiento de la movilidad y del entorno (casco urbano, costa, playas y parque natural).
- c) Reducir el miedo al delito y la incertidumbre en la información.
- d) Formar y sensibilizar a los agentes de la Policía Local.
- e) Formar y sensibilizar al tejido empresarial del sector, en especial seguridad y prevención.
- f) Incorporar medidas de prevención situacional en el sector servicios que reduzcan las oportunidades delictivas.

Vistos los factores de determinación y objetivos, la seguridad local precisa de la fijación y planificación de estrategias y acciones, evitando así la improvisación, o el recurso fácil y poco eficiente, estrategias y acciones a corto, medio y largo plazo si tenemos en cuenta un programa de implantación de cuatro años, siendo tales estrategias y acciones:

- a) La atención ciudadana.
- b) Información de interés en varios idiomas y a través de varios canales informativos.
- c) Guías informativas de servicios y establecimientos.
- d) Formación a Agentes de la Policía Local.
- e) Plano de movilidad: parkings, normas de circulación, incidencias (cortes de tráfico, obras, fiestas,...).
- f) Campaña de pulseras para la localización e identificación de niños y niñas perdidos.

- g) Recomendaciones y consejos de prevención delictiva en la ciudad, playa o comercios.
- h) Coproducción con agentes de todos los sectores implicados.
- i) Trabajo transversal de las diferentes concejalías: urbanismo, fiestas, cultura, turismo.

Podemos comprobar, como así hemos expresado en el expositivo del presente trabajo, que en la seguridad turística contamos con la responsabilidad de todos los agentes implicados, además de la Policía Local de Dénia, el propio Consistorio de forma transversal y multidisciplinar, el sector empresarial y privado, el sector comercial, servicios y ocio, sin cuya implicación no sería posible la efectividad del plan de seguridad turística. Y en estas estrategias y acciones está muy presente la prevención, bajo fórmulas como la formación, la información, la presencia policial, los consejos, recomendaciones y prohibiciones de las campañas turísticas, o la propia autoprotección como veremos.

En efecto, descendiendo a nivel práctica y particular, las acciones concretas de las estaciones de alta ocupación de verano de 2017 y 2018 han sido: el refuerzo de agentes de Policía Local y mayor presencia en puntos más conflictivos, control de ocio nocturnos, consejos preventivos (en materia de playas, montaña, tráfico, ocio nocturno, y compras en la ciudad), canales informativos (web, Facebook, twitter), implantación de la pulsera para menores para casos de pérdida, formación en autoprotección contra incendios, señalización de parkings públicos (2.000 plazas de estacionamiento), remisión de información, recomendaciones y consejos en origen (consulados, embajadas, hoteles, organismos públicos,...), mejora del transporte público en cuanto a frecuencia, señalización específica de zonas de alta concentración de público o de servicios turísticos exclusivos, campañas de comercio seguro, reuniones con sectores de actividades turística, intervenciones conjuntas de Policía Local y Policía Nacional, entre otras.

Tras el primer año de implantación del plan de seguridad turística, Dénia Cares incluye no solo un esquema de análisis, diseño, e implementación, también, como así lo exige una estrategia definida en la agenda política local de seguridad, de una evaluación técnica, así como de su visibilización.

En concreto, y tras una primera evaluación en la primera fase de implantación, el informe técnico elaborado no solo pretende comprobar el cumplimiento de objetivos, también acomodar el programa a la evolución social y visitantes de nuestra ciudad, mejorando la eficacia en los resultados, y por extensión, la propia seguridad y la calidad del servicio público. En la página web de la Policía Local de Dénia consta publicado el informe de evaluación, siendo necesaria su lectura ante la síntesis de lo que aquí expuesto, para conocer las estrategias y acciones implementadas, así como los indicadores de evaluación y sus resultados.

A la vista de las estrategias y acciones implementadas, los indicadores evaluados y los resultados arrojados, el programa de prevención y seguridad turística Dénia Cares ha alcanzado un 60% de su implementación con resultados satisfactorios, y por ende, su continuidad para los próximos dos años.

VIII. Conclusiones

Nos guste o no, la Administración Local debe perseguir, denunciar y sancionar los delitos, las conductas incívicas y antisociales, funciones estandarizadas, aprendidas e interiorizadas los agentes de la Policía Local y sus dirigentes, pero también debe prevenir y educar en la convivencia, porque existe una gran falta de civismo en aquella parte de la ciudadanía que infringe las reglas de esta convivencia.

Tenemos normas reflejadas en las ordenanzas municipales, tales como tráfico, ocupación de vía de pública o actividades entre otras, pero nos hace falta trabajar en prevención y educación de los valores de la convivencia para no transgredir las normas. Y es que, recurriendo al lenguaje presupestario que lastra a la Administración Local, al final son más costosas las medidas posteriores del incivismo que las campañas de prevención, información y educación, por lo que la agenda política

local en materia de seguridad debe emplear todos estos instrumentos para alcanzar la convivencia ciudadana y la seguridad local.

Por ello, la agenda política local pondrá la seguridad al servicio de la comunidad, y tendrá en cuenta junto a las funciones de protección, persecución y sanción, la mediación, la asistencia y la prevención de la Policía Local, un cuerpo policial complejo, diverso, con una jerarquía flexible, adaptada a la evolución social.

La Agenda política local tendrá en cuenta estrategias y planes a corto, medio y largo plazo, dependiendo de los criterios empíricos y técnicos a aplicar en cada caso, así como el esquema de análisis, diseño, implementación, evaluación y visibilización.

La agenda política local contará con la responsabilidad de todos y todas, la coproducción de la ciudadanía y demás grupos de interés, controlando y dirigiendo en todo momento las preferencias y necesidades de la seguridad local, sin olvidar que el principal objetivo es el fortalecimiento de la relación entre Policía Local y la sociedad, generando confianza en la aplicación de la legalidad con legitimidad.

La agenda política local igualmente dotará de recursos y medios necesarios a la Policía Local, teniendo en cuenta que la seguridad no se logra con todos los medios, sino, sabiendo manejarlos, por lo que tales recursos incluirán la formación y la profesionalidad que exige la problemática social del momento.

En definitiva, el papel de la gobernanza y de la Policía Local están en permanente revisión, cuestionándose su prestigio o desprestigio ante el fácil recurso de atribuirle por lo general una única labor de sanción (acción-reacción), pero no hay que olvidar que en una Administración Local, la inseguridad y la convivencia representa una de las principales preocupaciones de nuestra sociedad, y que esa necesidad de la ciudadanía por sentirse segura no debe ser objeto de rentabilidad política, bien al contrario, la seguridad debe ser sinónimo de servicio público en la resolución de problemas y conflictos, de prevención y de educación compartida entre Policía Local y su comunidad, integrados y participativos en el cumplimiento de los objetivos acordes a las exigencias depositadas en la agenda política local.

IX. Referencias bibliográficas

Ayuntamiento de Dénia (2017). *Programa de prevención y seguridad turística del Ayuntamiento de Dénia: Dénia Cares*, disponible en <http://www.denia.es/policia/es/deniacares/documentacio.aspx> (fecha de consulta 19-01-2019).

European Forum for Urban Security (2017). *Manifiesto de seguridad, democracia y ciudades: coproducir las políticas de seguridad urbana*, disponible en <http://www.fepsu.es/file/Manifiesto%202017%20espa.pdf> (fecha de consulta 19-01-2019).

Lafuente Valentín, L. *Bases para desarrollar un plan municipal de seguridad integral*, disponible en <https://www.monografias.com/trabajos15/plan-seguridad/plan-seguridad.shtml> (fecha de consulta 19-01-2019).

Martín Fernández, M. (1994). "La Policía Local ante una nueva cultura profesional", *Cuadernos de trabajo social*, nº 7, disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/.../8470> (fecha de consulta 19-01-2019).

Martínez Espasa, J. (2016). *Las políticas públicas de Seguridad Ciudadana. Análisis y propuestas desde la Criminología*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

LA LEGITIMIDAD POLICIAL EN LA SOCIEDAD DIVERSA: AVANZANDO HACIA LA COOPERACIÓN Y CONFIANZA PÚBLICA

ALFREDO PACHECO TORRALVA

Intendente-Jefe de la Policía Local de Rafelbunyol

I. Una sociedad compleja

La relación entre la policía y la sociedad es una de las cuestiones más apasionantes que puede plantearse en democracia. Mientras que en un sistema autoritario la policía es simplemente un instrumento al servicio de los intereses de una élite política reducida, en una democracia la policía tiene que observar los requisitos del permanente cambio social y, como consecuencia de ello, la policía debe renovarse continuamente. En otras palabras, en una dictadura la policía controla a la sociedad, y en democracia es la sociedad la que evalúa de manera permanente a la policía. La policía ha pasado a convertirse en un referente social, evolucionando desde la época en la que tenía su misión en el control de los ciudadanos y de su vida social y política a convertirse en una de las instituciones con mayor presencia en el aseguramiento las libertades sociales y del sistema democrático (Ramírez, 2005).

El éxito en este proceso de renovación continua para ofrecer respuestas a las demandas de cada momento social, se comprueba mediante dos aspectos básicos e íntimamente relacionados: la eficacia en el trabajo policial y el prestigio que la ciudadanía otorga a la policía como institución.

Durante los últimos treinta años la sociedad europea se ha enfrentado a dos cambios dramáticos. De una parte, importantes cambios políticos que acentúan la diferenciación de formas de pensamiento y la segmentación de grupos de interés, de otra parte, una cada vez más sociedad multicultural. Ambas son las claves que configuran nuestra sociedad diversa.

Diversidad que debe entenderse en un sentido amplio. La diversidad significa diferencias en las formas o estilos de vida, diversidad que está relacionada con el género, la edad, el lenguaje, la etnicidad, la base cultural o el multiculturalismo, la orientación sexual o las creencias religiosas. La diversidad también significa diferencias en otros aspectos: en los niveles educativos, en el mundo del trabajo, en las condiciones de vida de cada comunidad o vecindario, en las capacidades socioeconómicas de las personas o familias, en los tipos de personalidad que determinan las posibilidades de alcanzar el éxito social o el rechazo, en la ubicación geográfica que implica una mayor o menor renta y mejores accesos a sistemas educativos y asistenciales, las diferencias en los intereses grupales que llevan al asociacionismo y la reivindicación, o la diversidad en las propuestas políticas para dar respuestas a los problemas y necesidades. Elementos que combinados constituyen la coyuntura particular de cada espacio social. Es todo aquello por lo que cada sociedad tiene sus condiciones especiales, las cuales afectan a la responsabilidad final de la policía. La estrategia policial (como forma de responder a la realidad) y su filosofía como institución (como forma de entender la realidad y el papel que juega dentro de ella) deben estar suficientemente armonizadas de manera que se pueda responder democráticamente a las necesidades de dicha diversidad social.

Estamos ante un profundo cambio de escenario social al que debe hacer frente la policía actualmente y, por ello, que nos lleva a múltiples preguntas. ¿Cuál es el papel de la policía en las sociedades occidentales de hoy en día?, ¿qué estrategias desarrolla la policía para ser entendida como una policía orientada a la sociedad?, ¿son éstas eficaces?, ¿qué modelos de gestión policial existen?, ¿cómo desarrollar una verdadera policía orientada a la comunidad más allá de la lucha contra la delincuencia?, ¿se dirige la policía hacia un servicio social más complejo dentro de una sociedad multicultural?

II. La policía en una sociedad diversa

La diversidad de la sociedad contemporánea se observa en todos los ámbitos de la vida. Las relaciones personales, las colectividades, los sistemas de redes, la interconexión fuera de los límites del espacio que podían constituir la definición de una comunidad hace cincuenta años, han evolucionado a una velocidad tan rápida como la tecnología y la ciencia, medida ya no en décadas sino en periodos mucha más cortos, y que nos plantean retos a los que ir sumando esfuerzos por parte de las instituciones públicas.

Diversos autores han venido reivindicando el valor de lo público (Du Gay, 2012). La administración pública ha ido evolucionando en muchos países europeos desde una concepción postburocrática hacia nuevos principios que la orientan hacia una nueva gestión pública. El estudio de las administraciones públicas como organizaciones que tienen por objetivo un servicio público general, añade el interés de comprender y evaluar sus elementos organizativos, éticos y de relación con la ciudadanía a la que sirven.

La importancia de la función pública actual, la cual ya no se ciñe a mera la gestión y satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, proviene de una doble perspectiva. En primer lugar, desde una perspectiva social, la administración debe dar una respuesta a los problemas comunes de la ciudadanía mediante políticas y actuaciones de alcance global; junto a ello, desde una perspectiva personal, la administración debe también enfocarse hacia la atención de las necesidades de los ciudadanos como individuos. Atender ambas perspectivas general e individual implica llegar a la más profunda integración y coordinación de los recursos públicos.

Es obvio que la actividad de la policía se ha hecho más compleja en la sociedad diversa. La policía necesita nuevos métodos, nuevas relaciones sociales y asociaciones. Por eso es necesario modernizar el contenido y los métodos del trabajo policial. Dado que la policía actúa en la sociedad y de acuerdo con los requisitos de la sociedad, deben conocer el entorno en el que trabajan. La perspectiva de la proximidad cobra aquí su más básico sentido. La policía debe conocer la nueva realidad e indagar en el contenido profundo del concepto de proximidad. Podemos decir que cada cultura y cada época determinan unas formas de proximidad diferentes, seguramente, la proximidad que requiere el ciudadano de hoy no se puede realizar como se hacía dos o tres décadas atrás (Fernández e Yñiguez, 2014).

Los modelos policiales han ido evolucionando a lo largo de la historia de la policía, si bien tiene más peso en cada Estado europeo un tipo u otro, las creencias y valores que subyacen en ellos coexisten en el interior de todas las organizaciones de policía actuales. El modelo gubernativo, propio de la realidad policial española, se integra en realidad con el modelo profesional y el comunitario, dado que las demandas ciudadanas y sociales a la policía y las estrategias policiales que se emplean ante ellas (las nuevas tecnologías, el análisis del delito, la proximidad estratégica, etc.), se han ido sumando, capa a capa, hasta constituir finalmente un modelo ecléctico que sea capaz de responder a la complejidad y diversidad social, asumiendo a su vez que la policía necesita de socios (ciudadanos, otras instituciones, ámbito privado) que colaboren con ella para conseguir su objetivo, aquello que para Guillén (2016) define el modelo integral de la policía actual.

¿Por qué entonces hablamos de un modelo policial plural que una las características de los anteriormente conocidos? Sencillamente, se trata de la evolución natural a una respuesta de la sociedad actual, recoge la necesidad de responder a la complejidad y diversidad social. De este modo, cuatro son las grandes áreas que se atiende desde la policía en el momento presente, en las que poner el foco y destinar recursos las policías. Enfoques compartidos y coexistentes en toda institución policial y que se han ido agregando paulatinamente a lo largo de los años, cuya importancia relativa de cada uno de los mismos dependerá de la realidad comunitaria en la que nos encontremos:

-la seguridad: responder a la prevención y control del delito, de la inseguridad y del riesgo, la estrategia tradicional con la que se relaciona la policía como tarea esencial.

-la vigilancia normativa: fundamentalmente el mantenimiento del orden a través de la vigilancia del cumplimiento de las normas legales por parte de la policía.

-la convivencia en comunidad: atención policial de la vida colectiva, de la mejora de la calidad de vida comunitaria y la respuesta a los problemas de convivencia, destinando recursos de proximidad para estimular conductas cívicas y de respeto entre personas y colectivos, empleando estrategias como la mediación en conflictos o la intermediación cultural y étnica.

-el problema social: atención de los problemas sociales emergentes, que ocupan las preocupaciones de los ciudadanos, prestando mayor atención a lo individual, y a los que dar respuesta policial como la igualdad y violencia de género, la protección de los menores de edad y la atención de problemas como el acoso escolar, las personas socialmente desfavorecidas, la prevención de la discriminación ante la inmigración, los delitos de odio o los problemas derivados de la integración social de personas.

Las formas de participación social de la policía en los problemas comunitarios y de los ciudadanos son amplios y diversos, destacando entre los fundamentales:

- La detección primaria de la realidad social y los problemas.
- Aportar información a otros servicios públicos (requiere formar y sensibilizar a los policías)
- La coordinación con otros servicios públicos, en muchos casos, con la primera respuesta inicial y llevar la iniciativa.
- Mediación (directa) e intermediación social (interlocutores sociales, asociaciones, entidades sociales como asociaciones vecinales)
- Creación de servicios especializados (atención de mujeres maltratadas, menores, atención y seguimiento de víctimas de accidentes)
- Enlaces jurídicos con los juzgados especializados.
- Participación en la sociedad civil y tejido asociativo mediante contactos periódicos.

Los retos a los que se enfrenta la administración pública, junto a todo lo anterior, nos informa de las dificultades de la policía para responder adecuadamente a la realidad social. No cabe duda que la crisis económica ha tenido importantes repercusiones en las organizaciones de policía al hacer disminuir los recursos y plantillas disponibles para el servicio diario. Seguramente, éste ha sido el principal reto a superar, cómo hacer lo necesario sin suficientes medios. Añadamos que ha existido una creciente variedad de servicios que atiende la policía local, suponiendo lenta pero paulatinamente responsabilidades que asumir, un aumento en el tamaño de las ciudades y el número de actuaciones, una mayor exigencia de los ciudadanos a los servicios públicos y demanda de calidad en su respuesta, un cambio, en definitiva, en la concepción de la administración pública hacia la transparencia en su funcionamiento y de gestión pública que obliga a las administraciones de policía a abrirse hacia la mirada ciudadana y asumir, porque ello es inevitable, que el juicio social a su actividad es parte de la responsabilidad cotidiana como institución.

La policía tiene que encontrar las respuestas adecuadas a estos retos, mediante una estructura eficaz, métodos nuevos de organización, nuevos protocolos de trabajo; y sobre todo, socios adecuados, aliados, los cuales sean capaces de compartir la responsabilidad del mantenimiento del seguridad con la policía, o al menos, ayudar a ésta en su labor.

Con la aparición de nuevos problemas la policía debe buscar estrategias y medios nuevos. Se requieren la actualidad organizaciones capaces de generar dinámicas de servicio más participativas, de favorecer actitudes oportunas para conseguir los objetivos, de impulsar una forma de entender el papel de la policía en la sociedad y ser capaz de transmitirlo a cada uno de los y las policías mediante sus valores, su filosofía y su ética, de garantizar la calidad en el servicio, la transparencia, el cambio continuo y la mejor respuesta a la complejidad social. En la base de todo ello, queda la mera esencia de la realidad: la policía necesita de la cooperación ciudadana para lograr sus objetivos institucionales y sociales y, para ello, debe lograr que la ciudadanía confíe y legitime como su policía.

III. CONFIANZA EN LA POLICÍA Y COOPERACIÓN PÚBLICA

La cooperación pública es fundamental para la eficacia del trabajo de la policía en el mantenimiento del orden y el control del delito, puesto que la mayoría de las ocasiones la policía trabaja con la primera noticia que le ofrece el ciudadano. Sabemos que la falta de cooperación de la ciudadanía afecta a la eficiencia en los resultados así como en la distribución de los recursos policiales, al destinarse los mismos a aquellos espacios dónde la población más llama a la policía, indistintamente del número objetivo de problemáticas que acontecen (Goudriaan, Wittebrood y Nieuwbeerta, 2006).

Como en todo espacio sociológico, existen dos niveles para la actuación policial (figura 1). El primero de ellos es el nivel instrumental, la acción que puede ser observada y que en el caso concreto de la policía corresponde con las actuaciones policiales y conseguir objetivos, por lo tanto, relacionado con la eficacia. Por otra parte, el nivel experiencial se encuentra dentro del marco simbólico al relacionar la expresión del comportamiento policial durante las actuaciones y su impacto en la ciudadanía, en forma de percepción subjetiva que tiene por resultados ideas como la imagen pública y sentimientos como la atribución de confianza. Nos movemos entre lo material y lo simbólico, lo tangible o intangible, evidentemente, como en toda construcción de la realidad. De este modo, la labor de la policía tiene dos expresiones, que no pueden desligarse la una de la otra, y que mediremos a través de indicadores objetivos que permiten evaluar los resultados y a través de indicadores subjetivos que permiten conocer las percepciones de los ciudadanos.



Figura 1. Niveles de actuación policial e indicadores de su evaluación.

La cooperación pública, especialmente de los colectivos socialmente minoritarios, depende tanto de la intervención profesional del policía como de la experiencia subjetiva, directa o indirecta cuando es observada por terceros, percibida por el ciudadano. De partida, la cooperación se sustenta en una serie de antecedentes de carácter psicológico. En primer lugar, de la opinión del público que tenga previamente de la eficacia general de la policía; en segundo, de la preocupación e implicación que el propio ciudadano siente por el mantenimiento del orden social local y la cohesión de la comunidad (Kochel, 2016); en tercer lugar, del trato previo recibido por el ciudadano por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad, facilitando mayor o menor propensión futura a colaborar con las mismas (García-Añón, Bradford, García-Sáez, Gascón y Llorente, 2013); finalmente, en cuarto lugar, la confianza pública, basada en la percepción de los ciudadanos de la imparcialidad y justicia de la policía (Bradford, Murphy y Jackson, 2014).

De este modo, podemos partir de dos corolarios fundamentales que nos ofrece la investigación (Tyler y Jackson, 2014): el primero, la cooperación pública con la policía es esencial para que ésta pueda lograr sus objetivos como institución; el segundo, la confianza en la policía es el principal componente para lograr dicha cooperación. La cooperación fomenta la idea de que los ciudadanos y la policía tienen un conjunto de fines compartidos y deben trabajar juntos para lograrlos, de forma que:

- La cooperación pública es fundamental para el trabajo policial cotidiano efectivo y equitativo, ya que la gran mayoría de los delitos se conocen en la policía al ser identificados primero por un miembro del público.
- La ausencia de cooperación afecta la eficiencia de la policía.
- La cooperación fomenta la idea de que los ciudadanos y la policía tienen un conjunto de fines compartidos y deben trabajar juntos para lograrlos.
- La cooperación no sólo es dar apoyo o información, no se limita a la colaboración. Supone en último extremo el compromiso ciudadano y la entrega de legitimidad a la institución policial en quien confía y respeta.

La teoría de la justicia procedimental, dominante en este área de investigación, permite entender por qué la gente coopera con la policía (Huq, Jackson y Trinker, 2016). La justicia procedimental está relacionada con la igualdad de trato a las personas y con el sentimiento de haber sido tratado dignamente y con respeto (Tyler, 2003). En el ejercicio de la autoridad por parte de los funcionarios de policía se entiende que la actuación se ajuste a los principios de trato justo, respetuoso e imparcial a todas las personas, esto es sentirse justa, equitativa y respetuosamente tratado. Entre el ciudadano y los agentes de la autoridad se establece una interacción en la que intervienen estos procesos de igualdad y respeto, que serán procesos justos en la medida que sean percibidos como tales por ambas partes de la relación. Percepción de recibir un trato justo, con respeto y dignidad, aplicando la justicia de manera ajustada al derecho, donde se aplica la legalidad en un comportamiento profesional que sigue las normas. Si la policía se ajusta a los principios de actuación y los procedimientos legales, huyendo de la arbitrariedad, tratando de manera respetuosa, quien recibe su atención tenderá a generar confianza en la policía y ser más proclive a facilitarle su ayuda (Huq, Jackson y Trinker, 2016).

Los estudios demuestran que las personas que en su relación con la policía sienten haber recibido una atención justa, aumentan la confianza en la autoridad y se muestran más motivados a cooperar con la misma (Bradford y Jackson, 2010). La experiencia de un tratamiento procedimentalmente justo por parte de los funcionarios de policía se asocia, no sólo con la satisfacción de su labor realizada, sino también con una mayor propensión a facilitarles ayuda por parte del público. El trato procedimentalmente justo e imparcial fomenta los sentimientos de confianza. De este modo, la cooperación sería el resultado más o menos lógico de las relaciones positivas entre los ciudadanos y la policía.

Los resultados de los trabajos de Bradford y Jackson (2016) con la Policía Metropolitana de Londres han sido esclarecedores en este sentido. Así, puede afirmarse que, primero, una alta confianza en la justicia procedimental de la policía y, en menor medida, la eficacia se asocian positivamente con una mayor predisposición a cooperar con la policía; segundo, aquellas personas que ven a la policía como justa y comprometida con la comunidad (que defiende las normas y valores de la misma), y la ven como más eficaz, son más propensos a ofrecer ayuda a la policía y cooperar ella al sentir un vínculo común.

Este proceso relacional entre la actuación y la cooperación pública, mediado por la percepción de trato justo y confianza en la policía, puede ser observado en la figura 2. Los niveles de actuación instrumental y experiencial determinan la percepción de justicia procedimental por parte de los ciudadanos, mediando en factores psicológicos como la imagen pública percibida, la satisfacción con la labor y trato dispensado y, en definitiva, el nivel de confianza que se otorgue a la policía, lo cual facilitará en definitiva en un aumento de la cooperación y legitimidad pública con la policía.



Figura 2. Proceso relacional entre la actuación policial y la cooperación pública.

Resulta imprescindible trabajar hacia la cooperación pública con la policía a través del conocimiento de los procesos implicados en la misma, especialmente, a través de actuaciones policiales que observen una experiencia positiva por parte de la ciudadanía. ¿Cómo conseguir la cooperación? En el nivel instrumental, resulta esencial establecer protocolos y formación en el trato social del policía, confeccionar un registro de las actuaciones practicadas y una evaluación de los registros que permita corregir las desviaciones en el trato final implementado. En el nivel experiencial, desarrollar un comportamiento profesional que cumpla con los principios de la justicia procedimental, donde no sólo es fundamental la imparcialidad de la actividad policial sino también lo que la imparcialidad comunica a los ciudadanos (Bradford y Jackson, 2016). Al tratar a las personas de manera equitativa y justa, el policía transmite al ciudadano que es un miembro valioso del grupo social al que representa la misma policía y al que respeta, a la inversa, el trato injusto comunica división y exclusión de manera que la confianza, legitimidad, identificación y cooperación declinarán. En esta sociedad diversa y multicultural, en el caso de los grupos minoritarios el trato recibido de la policía es, si cabe, más sensible al proceso implicado. De ahí que exista una relevante amenaza para la confianza de estos colectivos y en su cooperación o resistencia futura.

Las instituciones pública europeas han venido alertando desde hace tiempo del grave riesgo que corren los cuerpos policías de pérdida de legitimidad y erosión de su imagen social, a partir de comportamientos procedimentalmente injustos dirigidos hacia los colectivos minoritarios (ENAR, 2009). Seguramente el problema más relevante al que se enfrente la policía europea y, concretamente, española en relación a la diversidad social y cultural es el uso de prácticas discriminatorias, precisamente contrarias a lo anteriormente expuesto hasta ahora, denominadas como perfiles étnicos (ECRI, 2011). A pesar de las recomendaciones y actuaciones para su desaparición, siguen siendo necesarios amplios esfuerzos para eliminar tales comportamientos profesionales (Antón, y Quesada, 2008).

Los perfiles étnicos son prácticas policiales basadas en estereotipos raciales o étnicos, en lugar de la conducta individual u otros datos objetivos que expliquen la actuación de los funcionarios de policía, durante las comprobaciones de identidad, registros o cacheos corporales. Estas prácticas se basan en la creencia, asunción consciente o inconsciente, de que las características étnicas o raciales ayudan a predecir qué personas podrían estar involucradas en conductas delictivas o ilícitas, en donde se actúa con personas por lo que “son o parecen”, y no por lo que han podido hacer (García-Añón, Bradford, García-Sáez, Gascón y Llorente, 2013). Los perfiles étnicos pueden ser definidos como el uso por la policía, sin objetivo ni justificación razonable, de algunos elementos como la raza, el color, el lenguaje, la religión, la nacionalidad o el origen étnico en sus labores de control, vigilancia o investigación (ECRI, 2011). Esto es, todas aquellas actuaciones policiales que se desarrollan en base a las características

étnicas, raciales o por el origen de las personas, sin motivos o evidencias profesionales, y que suponen un trato discriminatorio y/o irrespetuoso con los derechos jurídicos y humanos de las personas (Pacheco, 2016). De modo que el perfil étnico hace referencia a cualquier tipo de actuación policial (identificaciones, cacheos, detenciones, registros, atención como víctima, información de derechos, etc.) que lesiona los principios de justicia procedimental y distributiva.

En definitiva, los perfiles étnicos implican: 1º) el empleo de perfiles étnicos supone una discriminación directa de las personas; 2º) un problema para la eficacia policial al limitar o incluso dificultar la cooperación ciudadana; 3º) una relación disfuncional de la policía con ciertas comunidades con las que generará distanciamiento y falta de confianza pública. Diversas medidas pueden ayudar a eliminar o minimizar las consecuencias de estas prácticas, como:

- Desarrollar las actuaciones policiales basándose en datos precisos en lugar de estereotipos o por la mera apariencia física o racial.
- Empleo de registros documentales como formularios o actas de identificación y su posterior análisis y supervisión de la discrecionalidad.
- Facilitar información, transparencia y apertura a la recepción de críticas y sugerencias por parte de los ciudadanos y colectivos.
- Desarrollar programas de formación en no discriminación e incorporación de minorías a la policía, como han experimentado otros países.
- Incrementar la participación comunitaria de la policía y crear formas de comunicación eficaz a través de agentes de enlace especializados y la mediación intercultural.
- Elaboración de protocolos y procedimientos precisos de trabajo que faciliten eliminar la ambigüedad en las intervenciones y por lo tanto la discrecionalidad policial.
- Cambio en las estrategias político-policiales de actuación social y con las minorías que favorezcan basarse en hechos y evidencias empíricas.
- Desarrollar modelos policiales orientados a la comunidad y a la solución de sus problemas.

IV. Una mirada hacia el futuro

Finalmente, nos queda aportar una hoja de ruta para la policía en los próximos años como estrategia de acercamiento y respuesta a la diversidad social y la complejidad de la vida comunitaria. El grado en el que se puedan primero, asumir la creencia que son ciertos y necesarios las áreas de desarrollo institucional que se reflejan en la tabla 1, así como el destino de recursos y esfuerzos en los mismos y, segundo, ejercerlos con una visión social en la que la policía juega un papel esencial en la mejora de la calidad de vida de las personas y los colectivos sociales (especialmente los más vulnerables), favorecerán un cambio en la cultura policial, en su implicación, trato social, y, en definitiva, la confianza y cooperación de la ciudadanía con la policía.

DESAFIOS PARA LA POLICIA EN LA SOCIEDAD DIVERSA
Formación en cultura de servicio y atención ciudadana, especialmente en materia de respeto y defensa de la diversidad social.
Especialización de profesionales de la policía en las áreas que demanda la realidad de la comunidad en la que sirven, especialmente en materia de diversidad.
Valoración de la diversidad interna en la policía y aprovechamiento del capital humano en la asignación de tareas y responsabilidades.
Creación de servicios y unidades que se responsabilicen de las principales problemáticas sociales (género, menores, personas desfavorecidas, multiculturalidad, etc.)
Integración en profundidad de la policía con la sociedad civil.
Participación en la vida comunitaria a través de la implicación real y la asistencia policial a los colectivos sociales, especialmente los minoritarios.
Establecimiento de cauces de comunicación eficaces entre la policía y las entidades sociales y asociativas que favorezca el apoyo mutuo y la confianza institucional.
Protocolos que regulen y promuevan una intermediación sociocultural eficaz.
Gestión de incidentes y conflictos que surjan entre la policía y los colectivos como una oportunidad de mejora para la propia organización policial.
Evaluación continua a nivel intraorganizacional como mejora permanente de los servicios ofertados y la comprobación de la confianza pública lograda

Tabla 1. Estrategias de la policía en la sociedad diversa.

Al hablar de diversidad, no podemos olvidar tampoco la mirada hacia el interior de la propia policía. La diversidad como enriquecimiento de las organizaciones policiales frente contra la tradicional concepción y cultura asignada única de la policía. Ahora, sabemos bien que la policía es diversa en su composición interna en relación a las actitudes y valores que se expresan por parte de sus miembros, con una amplia representación de profesionales que identifican a la policía como un servicio al ciudadano que mejore la calidad de vida comunitaria (Pacheco, 2015). De forma paralela, al hablar de diversidad en la policía también conocemos las virtudes y dificultades al estimular el ingreso de las minorías en los cuerpos policiales de manera que la diversidad social quede mejor representada entre los funcionarios de la ley (Stergioulis, 2018).

Como bien plantea Rodríguez (2005), estamos de acuerdo con que la policía debe asumir su responsabilidad social, superando la estrecha concepción de ser un organismo especializado en la seguridad y el cumplimiento de las leyes, operando al margen de la voluntad y sensibilidad de los ciudadanos, para convertirse en un agente social integrado con la comunidad a la que sirve en sus problemas y sus necesidades.

La policía debe contribuir a la creación de una sociedad más segura, más justa y más cohesionada. La atención a una sociedad diversa y compleja que nos corresponde vivir requiere de unos servicios policiales más sensibles a la diversidad, más profesionalizados y más preparados para servir a toda la ciudadanía. Para ello, es fundamental garantizar la confianza en la integridad y el profesionalismo de la policía entre los ciudadanos.

El éxito de la policía como servicio público está directamente relacionado con la relación que sus agentes lleguen a mantener con las comunidades y los grupos sociales. Las prácticas cotidianas del trabajo directo en la calle, implican un riesgo para la confianza y legitimidad de la policía ante ciertas comunidades, además de un deterioro de la imagen y aceptación social en el resto de ciudadanos. La filosofía de trabajo policial debe enfocarse a la solución de problemas de carácter colectivo que tiendan a mejorar la seguridad y calidad de vida a través de un acercamiento con la comunidad para lograr conocer sus problemas y lograr su colaboración en las soluciones que se propongan.

La capacidad de influencia social en la ciudadanía, influencia que estimule la cohabitabilidad y convivencia positiva, parte del propio comportamiento profesional que sirve de modelo para la sociedad. Dispensar un trato justo y respetuoso, además de no discriminatorio y competente, durante las actuaciones policiales tiene, por lo tanto, un peso muy significativo en las relaciones de la ciudadanía para obtener su respeto como autoridad legítima y favorecer su cooperación.

V. Referencias bibliográficas

Antón, C. y Quesada, C. (2008). *Igualdad de trato y no discriminación: Guía de recomendaciones para la formación de fuerzas y cuerpos de seguridad*. Madrid: Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones.

Bradford, B., Murphy, K. and Jackson, J. (2014). "Officers as mirrors: Policing, procedural justice and the (re) production of social identity". *British Journal of Criminology*, 54(4), 527–550.

Bradford, B. y Jackson, J. (2016). "Cooperating with the Police as an Act of Social Control. Trust and Neighbourhood Concerns as Predictors of Public Assistance". *Nordisk politiforskning*, volume 3(2), 111–131

Du Gay, P. (2012). *Elogio de la Burocracia*. Weber, Organización y Ética. Madrid: Siglo XXI.

ECRI (2011). *Cuarto informe sobre España*. Luxemburgo: Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia.

ENAR (2009). "El uso de perfiles étnicos". *Enar Fact Sheet*, número 40. Bruselas: European Network Against Racism.

Fernández, C.J. e Yñiguez, A. (2014) *Gestión estratégica de la policía. Organización de la eficiencia en el trabajo policial*. Sevilla: Punto Rojo Libros.

García-Añón, J., Bradford, B., García-Sáez, J.A., Gascón, A. y Llorente, A. (2013). *Identificación policial por perfil étnico en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Goudriaan, H., Wittebrood, K. y Nieuwbeerta, P. (2006). "Neighbourhood characteristics and reporting crime". *British Journal of Criminology*, 46, 719–742.

Guillén, F. (2016). *Modelos de policía. Hacia un modelo de seguridad plural*. Barcelona: Bosch editor.

Huq, A., Jackson, J. and Trinkner, R. (2016). Legitimizing practices: Revisiting the predicates of police legitimacy. *British Journal of Criminology*, DOI: 10.1093/bjc/azw037.

Kochel, T. R. (2016). *Police legitimacy and resident cooperation in crime hotspots: Effects of victimisation risk and collective efficacy*. Policing and Society.

Pacheco, A. (2015). *El estudio de la cultura organizacional de Policía Local desde una perspectiva sociológica*. Tesis doctoral: Universitat de València.

Pacheco, A. (2016). "Legitimidad, confianza y prácticas no discriminatorias en la actuación policial: el uso de perfiles étnicos y gestión de la diversidad cultural". En Pacheco, A., Navarro, A. y de Bartolomé, J.C., *La actuación policial en la diversidad social y cultural: buenas prácticas ante el racismo, la xenofobia y la discriminación*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Ramírez, A. (2005). *Estrategias sociales de policía*. Madrid: Dykinson.

Tyler, T.R. (2003). "Procedural Justice, Legitimacy and the Effective Rule of Law". *Crime and Justice, A review of Research*, vol. 30, 283-357.

Stergioulis, E. (2018). "Police and Diversity". *The Police Journal: Theory, Practice and Principles* Vol. 91(3) 264–274

Tyler, T. R. y Jackson, J. (2014). "Popular legitimacy and the exercise of legal authority: motivating compliance, cooperation and engagement". *Psychology, Public Policy and Law*, 20(1), 78–95.

LA POLICÍA LOCAL COMO POLICÍA JUDICIAL: ESTADO DE LA CUESTIÓN

CARLOS POMARES RAMÓN

Inspector de la Policía Local de Mutxamel

I. Introducción

El año 1986 supuso un importante punto de partida para la consolidación de un modelo de seguridad pública en España, en el que adquirirían pleno protagonismo los cuerpos de seguridad públicos dependientes tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. Así, venía recogido en el Preámbulo de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad¹⁷, que el mantenimiento de la seguridad ciudadana, aun siendo ésta una materia exclusiva del Estado, recaía en los tres niveles de la Administración; y se mantenía igualmente esta pretensión en los Artículos primero y segundo, en los que se matizaba que tal función correspondía a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en concreto a los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales, en cuanto al ámbito de la administración Local.

En el reparto de pesos en el mantenimiento de la seguridad ciudadana parecía bien definida la importancia de las Corporaciones Locales y sus cuerpos de policía, y en el ámbito del cumplimiento de los principios básicos de actuación se sometían estos cuerpos a los propios del resto de cuerpos de seguridad, estableciendo una línea común de elevada exigencia de profesionalidad en consonancia con los requerimientos tanto de la Constitución como de diversa normativa internacional. Esta misma sintonía parecía mantenerse en cuanto a sus funciones como policía judicial, por cuanto el legislador explica en el mismo apartado III del Preámbulo.

Por lo que se refiere a las funciones propias de información y de Policía Judicial, la atribución es objeto de la adecuada matización. Porque la formulación del artículo 126 de la Constitución concibe la Policía Judicial estrechamente conectada con el Poder Judicial... Pero no se pueden desconocer las exigencias de la realidad y los precedentes legislativos, constituidos, sobre todo, por la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que obligan a admitir la colaboración de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, en el ejercicio de la indicada función de Policía Judicial.

Pero, precisamente por lo expresado en este Preámbulo y en el desarrollo de esta Ley, y no siendo la única norma reguladora en la materia, se ha venido manteniendo sobre las funciones a desempeñar por las policías locales como policía judicial y en concreto sobre su papel en la investigación delictiva, un intenso debate acerca de cuál debería ser la normativa efectivamente aplicable, su incardinación en tal o cual representación de unidad o servicio con cometidos específicos de investigación criminal, los límites a estos cometidos y, en definitiva su idoneidad como agentes de la autoridad destinados a prestar servicio a los Jueces, Tribunales o Ministerio Fiscal. Este debate ha superado a otros surgidos, por ejemplo, en cuanto a la competencia de los cuerpos locales en materia de seguridad ciudadana, y en definitiva, ha generado una situación que parece haber contribuido significativamente a desdibujar un modelo de seguridad pública para el ámbito local.

Conviene clarificar cuál es la situación actual de los cuerpos locales como encargados de la investigación del delito para tratar de mejorar su aportación al sistema de seguridad pública. Este informe pretende aportar comprensión a ambos aspectos considerando distintas perspectivas de análisis, como son el enfoque sistémico, el desarrollo de políticas públicas de seguridad que faciliten la persecución del delito en el contexto municipal, y el conocimiento de la doctrina y la jurisprudencia.

¹⁷ En consonancia con el artículo 104 de la Constitución Española, que indica que las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad vendrán determinadas por una ley orgánica, y el artículo 149.1.29ª de la misma, que establece la seguridad pública como competencia exclusiva del Estado.

II. La ¿integración? de la policía local en el sistema de seguridad pública

Un sistema se puede definir como una complejidad organizada, un conjunto de componentes que interactúan entre sí, de manera que las consecuencias de su interrelación quedan determinadas por lo que cada componente aporta al mismo en términos de entradas/salidas.

Es común pronunciarse afirmando que la policía local como policía judicial está integrada en el sistema de seguridad pública. Aplicando el pensamiento sistémico, ello supone que lo que la policía local haga como policía judicial tiene que repercutir de alguna manera en el conjunto, por lo que cabe preguntar: ¿qué aporta?, ¿cuál es el peso de la policía local en el conjunto, en el sistema?

Es difícil medir la integración de los cuerpos locales en el sistema. Hablando en términos globales¹⁸, se desconoce la dimensión que los cuerpos locales aportan al conjunto de la seguridad pública en su faceta de investigación del delito, descubrimiento y aseguramiento del delincuente, que le viene conferida por Ley. No se conocen datos totales recopilados, por ejemplo, de las memorias de actividad anuales que puedan realizar los diversos cuerpos de policía local¹⁹.

Los órganos judiciales no distinguen los atestados policiales en función del cuerpo policial que se los remita, pero es que además los atestados o diligencias de prevención practicadas por policías locales en una gran parte no se remiten directamente a los Juzgados, y los que se envían a los cuerpos policiales estatales estos los integran en su propio atestado, que numeran y nominan aparte, por lo que pasan inadvertidos para el juez o fiscal que los atienda posteriormente. Por los mismos motivos, y dejando a un lado la investigación de accidentes de tráfico en el casco urbano y por delitos contra la seguridad vial, tampoco hay ninguna compilación de otras materias que investigan las policías locales de manera predominante.

En cuanto a los detenidos que practica la policía local, se desconoce su número, motivos de la detención u otras circunstancias relativas a las mismas. Al igual que las diligencias que integran los atestados, éstos son entregados en su gran mayoría en dependencias de los cuerpos policiales estatales, pues en muchas ocasiones son quienes terminan de confeccionar las diligencias de investigación o de trámite correspondientes, disponen de dependencias para su custodia y tienen asignada la competencia para su traslado a sede judicial. De esta manera, las detenciones practicadas por la Policía Local pasan a ser detenciones practicadas por la Policía Nacional o la Guardia Civil y engrosan sus estadísticas correspondientes, haciendo invisible y desconocido para los archivos oficiales el trabajo de los cuerpos locales.

Se desconoce el personal que se encuentra destinado tanto a labores de investigación delictiva de manera exclusiva, como a la combinación de dichas funciones con las ordinarias de seguridad ciudadana o policía administrativa²⁰.

18 El Portal Estadístico de Criminalidad del Ministerio del Interior recoge información sobre hechos penales con una gran cantidad de detalle. Dichos datos son los suministrados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, policías autonómicas y policías locales, pero en el caso de estas últimas solamente los de aquellas que proporcionan datos al Sistema Estadístico de Criminalidad, y se desconoce cuáles o cuántos son esos cuerpos, además de que la información ofrecida no discrimina por el cuerpo policial de procedencia.

19 Una sencilla búsqueda a través de la Web nos puede hacer comprobar que numerosos cuerpos de policía local elaboran memorias de actividad anuales. Igualmente, algunas Comunidades Autónomas recopilan información de los cuerpos de policía local. Sin embargo esa información está totalmente dispersa, no está homogeneizada ni se comparte en su totalidad con algún otro órgano, como podría ser el Ministerio del Interior, quien a su vez lo podría reunir y analizar para facilitar una visión de conjunto.

20 No se sabe con certeza el número de policías locales que existen actualmente en España. No obstante, Ramón Cosío Bustillo, como portavoz del Sindicato Unificado de Policía – SUP, en su comparecencia el día 5 de septiembre de 2018 ante la Comisión para el estudio del modelo policial del siglo XXI del Congreso de los Diputados, menciona que "Según datos obtenidos de la web del Ministerio del Interior, y a través de las diferentes preguntas que los grupos trasladan a sus titulares en las respectivas Cámaras, 2037 cuerpos de Policía Local diferentes operan en la actualidad en España, lo que supone una cifra en torno a 70.000 agentes).

Por otro lado, es sabido que las policías locales no tienen cabida en los principales órganos de coordinación de la policía judicial, como son las comisiones provinciales de policía judicial o la Comisión Nacional de Policía Judicial²¹, por lo que para quienes forman dichas comisiones tampoco tiene relevancia al parecer el trabajo de la policía local. Y los mecanismos creados en principio para facilitar la coordinación efectiva de las policías locales –las Juntas Locales de Seguridad- han sido consolidados más como elementos de cooperación política que técnica, sin que el Reglamento de estas Juntas, aprobado por Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, que diseñaba otros órganos de carácter más técnico, parezca que haya contribuido a paliar estas deficiencias, a pesar de que otorgaba a las Juntas Locales la función específica de informar acerca de los acuerdos de las policías locales para ejercer funciones de policía judicial.

También es sabido que las policías locales no tienen acceso a bases de datos policiales que les facilitarían la investigación delictiva, de la misma manera que sus bases de datos, aquellos cuerpos que las tienen, tampoco son compartidas con otros cuerpos policiales, lo que conlleva el desaprovechamiento de una gran cantidad de información. Quedan excluidas de manera general las policías locales de cualquier órgano o iniciativa que trabaje la inteligencia policial²².

Ante todo lo expuesto, y preguntándonos de nuevo qué peso ostenta la policía local como policía judicial y de ahí cuál es su integración en el sistema de seguridad pública, parece que es harto difícil hacer una valoración. Más allá del conocimiento que puntualmente podamos adquirir y percibir por propia práctica y experiencia profesional o personal, y dando por hecho que hay plantillas de policía local con muy buena organización, medios, y coordinación con otros cuerpos de seguridad, lo que sí les permite conocer con absoluto detalle sus capacidades y el alcance de sus actuaciones, lo cierto es que poco se puede saber sobre qué aporta la labor de investigación de las policías locales en general al conjunto, al sistema de seguridad pública.

Pero no se puede negar la evidencia. El papel que de hecho vienen realizando las policías locales como policía judicial es relevante, aunque no se pueda medir con claridad por los motivos expuestos. Esta deficiente integración tiene su base en un perfecto ejemplo de descoordinación policial, difícil de entender en nuestros días salvo que asumamos que la relación entre cuerpos policiales está basada en la competencia al más puro estilo corporativista y no en la cooperación, coordinación y colaboración.

III. Algunas herramientas para mejorar la integración como policía judicial

Como consecuencia de la situación plausible de descoordinación que propiciaba la falta de información y restaba operatividad al trabajo de las policías locales en su labor investigadora, y a falta de decisión a la hora de modificar la legislación correspondiente, se implementaron algunas herramientas que pretendían ayudar a regular la situación, como son:

1. “Convenio Marco de colaboración, cooperación y coordinación entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, en materia de Seguridad Ciudadana y Seguridad Vial”, del año 2007. En este convenio, los representantes de los Ayuntamientos y del Gobierno de la Nación reconocen, en primer lugar, la existencia del marco normativo que permite a las policías locales hacer

21 Los órganos de coordinación de policía judicial son las Comisiones Provinciales de Policía Judicial y la Comisión Nacional de Policía Judicial; están formadas y reguladas de acuerdo con el RD 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial, excluyendo a las policías locales con muy pocas excepciones como puede ser la Policía Municipal de Madrid, y sus criterios para la práctica de diligencias recogen la doctrina imperante en las diversas materias que se aplican en la investigación del delito. Sin embargo, en ningún caso se ha previsto modificar la norma para dar cabida en estos órganos a los cuerpos locales.

22 La Instrucción 6/2017, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se imparten recomendaciones en materia de autoprotección y criterios de actuación ante la comisión de atentados terroristas, da relevancia a la participación de las policías locales en el ámbito de la prevención antiterrorista, a quienes imparte pautas de actuación y autoprotección, si bien no profundiza ni articula medida alguna que mejore la coordinación operativa ni el intercambio de información policial.

funciones de policía judicial; y en segundo lugar, que el carácter de policía de proximidad que les caracteriza les convierte en “instituciones fundamentales para el desarrollo de... posibles actuaciones de investigación policial en el ámbito de la policía judicial en relación a determinadas infracciones penales de menor gravedad”. Y en virtud de este reconocimiento, el texto propone gran cantidad de medidas concretas para la mejora de la coordinación entre las Administraciones públicas firmantes y sus cuerpos policiales; pero además proponen las formas de colaboración de las policías locales en funciones de policía judicial, incluyendo el elenco de delitos cuya investigación podrían abordar, así como los principios que deben regir la firma de acuerdos específicos entre los cuerpos de policía local que deseen llevar a cabo dichas funciones.

2. Consecuencia directa del Convenio Marco indicado en el punto anterior, que fijaba para las policías locales las condiciones para la potenciación de las funciones de policía judicial²³, se llega en el año 2009 a la redacción del modelo de “Acuerdo específico entre el Ministerio del Interior y el Ayuntamiento de..., para la participación del cuerpo de Policía Local en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial”. La firma de estos acuerdos suponía no solamente el reparto de funciones entre cuerpos de seguridad, sino que detallaba aspectos operativos y de coordinación, de materialización práctica de las investigaciones, de requisitos mínimos de estructura de las plantillas policiales y de formación, estableciendo por vez primera un marco claramente definido y, lo que es imprescindible, pactado entre los cuerpos policiales.

La suscripción de estos Acuerdos específicos fue muy limitada en cuanto al número de municipios firmantes, y quedó frenada por distintos motivos los cuales no han trascendido oficialmente. Sin embargo, constituyen un ejemplo práctico de herramientas operativas, y sus planteamientos marcaron una línea que debería ser muy tenida en cuenta a la hora de desarrollar iniciativas legislativas al respecto.

Un aspecto a considerar tras la aparición de estos acuerdos específicos, y que se encuentra también en la base de la confusión creada al respecto de las posibilidades de trabajo de las policías locales como policía judicial, es que se mantuvo la creencia de que quien no los suscribiera no podría ejercer dichas funciones. Nada más lejos de la realidad, pues lo primero que hace este documento así como el Convenio Marco citado es recordar la normativa existente que habilita a las policías locales, como policía judicial genérica, a la investigación delictiva, pero en ningún caso se constituye como requisito para hacer las funciones, por mucho que fuera deseable que sus postulados estuvieran presentes como garantía de profesionalidad en su cumplimiento.

3. “Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de Género”. Este documento, aprobado por la Comisión Técnica de la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial el 28 de junio de 2005, constituye todo un paradigma por cuanto establece medidas referentes a la investigación del delito, detención del autor, confección de diligencias, y coordinación con los órganos judiciales, de aplicación a todas las fuerzas y cuerpos de seguridad en su condición de policía judicial genérica, y por lo tanto sin exclusión –de hecho no hace distinción alguna entre cuerpos policiales-, de las policías locales.

4. Derivado de la firma de este último Protocolo, el 13 de marzo de 2006 se aprueba el “Protocolo de colaboración y coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía Local para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género”. En este documento no se establece expresamente función alguna en materia de policía judicial para las policías locales, y define los instrumentos de coordinación entre cuerpos policiales.

La firma de estos documentos ha sido el pilar sobre el que se han sustentado otros acuerdos firmados entre cuerpos policiales, que han permitido el acceso a herramientas tales como el Sistema de

²³ Tan relevante fue la firma de este convenio que el Fiscal General del Estado, en su “Instrucción 1/2008 sobre la Dirección por el Ministerio Fiscal de las actuaciones de la Policía Judicial”, recoge la argumentación del mismo en cuanto al nivel de profesionalización de las policías locales, y advierte a los Fiscales que la firma de los mismos habilita especialmente a estos cuerpos de seguridad.

Seguimiento Integral de los casos de Violencia de género y doméstica (Viogén). Esto facilita la labor investigadora de los agentes destinados a la investigación de estos delitos. Igualmente, ha propiciado la firma de acuerdos puntuales sobre el ejercicio de policía judicial y el reparto competencial para la investigación delictiva, que van incluso más allá de lo propuesto en el modelo de Acuerdo específico del año 2009²⁴.

IV. Investigación delictiva y políticas públicas de seguridad para el ámbito local

Al ámbito de la política general considerada como acción de gobierno le corresponde dar respuesta a la pregunta ¿qué pretendemos conseguir? Qué duda cabe de que la respuesta a esta pregunta, por lo que respecta a la política criminal, la encontramos en la normativa estatal pues es el Estado quien ostenta la competencia para su desarrollo. Esta política criminal ha establecido el modelo de policía judicial de nuestro país, considerado así como una herramienta diseñada para llevar a cabo el control de la criminalidad. Las diferentes leyes de coordinación aprobadas por las Comunidades Autónomas se han limitado en ese sentido a reproducir lo que los textos normativos aluden sobre la policía judicial, sin poder rebasar lo más mínimo su contenido.

Pero al ámbito de las políticas públicas de seguridad le corresponde dar respuesta a la pregunta ¿cómo lo queremos conseguir? Esta respuesta sí que la pueden facilitar los gobiernos locales, promoviendo el análisis sobre la situación delictiva del municipio, y aprobando la estrategia que, a medio y largo plazo (Recasens i Brunet, p. 99), defina a dónde quieren llegar en la persecución del delito y cómo lo pretenden conseguir.

La planificación estratégica en los cuerpos de policía local se constituye así como una política pública de seguridad, y debería ser el marco básico imprescindible sobre el cual trabajar si se quiere implantar un modelo de policía judicial en determinada plantilla. Se cuenta para ello con una importante experiencia en algunos cuerpos de policía local, como son, entre otros:

- Plan Estratégico de la Policía Local de Cartagena 2016-2019. Recoge en su Área de Seguridad Ciudadana y Movilidad – Sección de Movilidad un apartado específico para la “Policía Judicial de la Movilidad”.
- Plan Director de la Policía Municipal de Madrid, 2016. Aparecen en su organigrama y líneas de actuación las funciones a desempeñar por los agentes con funciones de policía judicial en distintas materias como son entre otras las de menores, medio ambiente, accidentes laborales, de acuerdo con el protocolo firmado conjuntamente con Policía Nacional.
- Plan Director de la Policía Local de Terrasa, 2016. Detalla las funciones de la División de Inspección e Investigación, que engloba también las funciones de información (Unidad de Delincuencia Urbana e Información). A destacar también, no con la función específica de policía judicial pero directamente relacionada con ésta por su carácter troncal a toda la organización policial, la creación de las áreas de Análisis y de Planificación, que permiten como bien indican, facilitar la visión estratégica y la toma de decisiones operativas y tácticas, al mismo tiempo que se asignan los medios materiales y humanos necesarios.

No se sabe el número de cuerpos de policía local que cuentan con planificación estratégica, ni si esta planificación distingue la destinada a la persecución del delito, pues ya hemos hablado de la dificultad de conocer cualquier dimensión global en lo que a estos respecta. Los planes estratégicos o directores en materia de policía judicial facilitan la elaboración de herramientas para desarrollar las propuestas y

²⁴ Como ejemplo, contamos con el “Protocolo operativo de coordinación de policía judicial en el municipio de Madrid”, firmado por la Policía Municipal de Madrid y la Policía Nacional como consecuencia de la firma previa del Acuerdo Específico correspondiente en el año 2010. Se trata de un documento que detalla el reparto de la investigación por materias, criterios operativos de intervención en cada caso, y órganos técnicos de coordinación entre ambos cuerpos policiales.

obtener los resultados previstos en las políticas públicas y, junto a los protocolos y acuerdos vistos en el apartado anterior, son un buen comienzo para facilitar la coordinación.

No obstante, el que no cuenten con planes específicos no quiere decir que estos cuerpos no cuenten con políticas públicas de seguridad o que en realidad sean menos eficaces pues, como bien nos indica Recasens i Brunet (2007): "...si no existe una política concreta de seguridad establecida y ejecutada por quien tiene la responsabilidad, las instancias operativas como la policía u otros actores no dejan por ello de actuar, sino que con su quehacer perfilan, de manera asilvestrada pero no por ello menos cierta, formas, modelos y elementos constitutivos de lo que podríamos denominar una pseudo política. Ésta contiene o incorpora algunos elementos incluso estratégicos, que a nivel muy primario se constituyen en apariencias subsidiarias de una inexistente auténtica política" (p. 17).

Asimismo, en la justificación del valor que las policías locales podrían aportar como policía judicial, se ha tenido en cuenta tanto en dichos protocolos y acuerdos lo que ya por otro lado ha sido expresado por algunos autores, acerca del papel de la policía local como policía de proximidad.

La policía de proximidad se configura así como una técnica más a implementar dentro de una planificación estratégica –más o menos formulada a través de un plan formal, o como pseudo política tal y como nos indica Recasens-. No supone un nuevo modelo policial dentro de las policías locales, sino más bien un cambio de estrategia en la organización policial, basado en la corresponsabilidad o coparticipación de los policías en el sistema de seguridad y en la resolución de conflictos.

En definitiva, se trata de un modelo de interacción policía-ciudadano que facilita el conocimiento amplio de la realidad social y las necesidades en materia de seguridad. Y este acercamiento al ciudadano y a la realidad social se ha mantenido como eje sobre el que pivotar las funciones de investigación de aquellos delitos, precisamente, más relacionados con la mejora de la convivencia entre vecinos, tal como plantea Martínez Espasa (2006), como son los relacionados con los hechos flagrantes contra la propiedad intelectual e industrial; los delitos de violencia doméstica y de género; delitos leves contra las personas; contra el patrimonio; contra los intereses generales y contra el orden público; delitos electorales; delitos cometidos por menores. Mainar Ene (2012) también describe la llamada "Policía Judicial Local de Proximidad" como un elemento diferenciador para las policías en su papel vinculado a políticas de proximidad, y ambos autores, situarían a los cuerpos locales en un deseado marco de justicia de proximidad.

V. El debate en el marco del Derecho

La interpretación sobre las funciones de la policía local como policía judicial ha sido objeto de debate jurídico en numerosas ocasiones. Un debate que se sigue manteniendo porque parte de la doctrina considera que nos encontramos ante una situación alegal o directamente ilegal, y otra parte considera que se trata de una situación perfectamente legal. En realidad se trata de que se haga una interpretación de la normativa más o menos amplia, siendo esta última la que finalmente opta por hacer el Tribunal Supremo.

¿Qué es la policía judicial?

Para comenzar la comprensión de si la policía local es o no es policía judicial y lo que ello conlleva, es imprescindible conocer qué se entiende por policía judicial, pues lejos de parecer un concepto claramente tasado resulta que presenta diferentes matices. Así, a pesar de la previsión contenida en el art. 126 de la Constitución Española acerca de la dependencia de la policía judicial, "de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente en los términos que la Ley establezca", el legislador dejó de lado la pretensión del Poder Judicial de contar con un cuerpo propio de funcionarios de éste dependiente, optando por poner a su disposición un elenco de personas entre las que se encuentran las policías locales.

Así viene recogido en el art. 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal²⁵, que indica sobre estos agentes, con la denominación de “Agentes municipales de policía urbana o rural”: “Constituirán la Policía Judicial y serán auxiliares de los Jueces y Tribunales competentes en materia penal y del Ministerio Fiscal, quedando obligados a seguir las instrucciones que de aquellas autoridades reciban a efectos de la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes”.

Pero dentro del repertorio de funcionarios policiales llamados a ejercer funciones de policía judicial, el legislador igualmente ha diseñado dos tipos: la policía judicial genérica y la policía judicial específica.

Policía judicial genérica.

En esta denominación se encuentran integrados todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad²⁶, y su regulación se encuentra tanto en el artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, norma que recordemos hacía alusión el Preámbulo de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como en la siguiente normativa:

a) Artículo 547 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, que indica: “La función de la Policía Judicial comprende el auxilio a los juzgados y tribunales y al Ministerio Fiscal en la averiguación de los delitos y en el descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes. Esta función competirá, cuando fueren requeridos para prestarla, a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto si dependen del Gobierno central como de las comunidades autónomas o de los entes locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias”.

b) Artículo 29.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el cual, una vez expresado en su punto 1 que las funciones de policía judicial indicadas en el artículo 126 serán ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de las Unidades Orgánicas correspondientes, otorga carácter colaborador en dichas funciones al personal de policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. Este papel colaborador se verá reforzado en el artículo 53.1 e), por lo que respecta a las funciones de las policías locales, al indicar que les corresponde “Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley”.

c) Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial, que indica en su artículo 1: “Las funciones generales de Policía Judicial corresponden a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualquiera que sea su naturaleza y dependencia, en la medida en que deben prestar la colaboración requerida por la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal en actuaciones encaminadas a la averiguación de delitos o descubrimiento y aseguramiento de delincuentes, con estricta sujeción al ámbito de sus respectivas competencias, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Artículo 2. Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en sus funciones de Policía Judicial, desarrollarán los cometidos expresados en el artículo 1, a requerimiento de la autoridad judicial, del Ministerio Fiscal o de sus superiores policiales o por propia iniciativa a través de estos últimos, en los términos previstos en los artículos siguientes”.

Encontramos integrados plenamente en esta figura de policía judicial genérica a los cuerpos de policía local, que podrán ejercer sus funciones como tal a requerimiento de órganos judiciales o del Ministerio Fiscal, así como por propia iniciativa, si bien estas funciones se enmarcan dentro de las de colaboración con

25 El Real Decreto de 14 de Septiembre, de 1882, aprobatorio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, tiene rango de ley orgánica, sigue plenamente en vigor y, a pesar de haber sufrido numerosas modificaciones, ha mantenido su artículo 283 sin más modificación que la supuso en el año 1967 la introducción de la figura del personal de la Jefatura Central de Tráfico, en cuanto a la investigación técnica de los accidentes.

26 Aunque no es objeto de este estudio ni se encuentran integrados en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, resulta interesante conocer, por ser figuras muy presentes en la actualidad, que los miembros del Servicio de Vigilancia Aduanera, la Policía Portuaria y los Agentes Forestales también son policía judicial genérica, siéndoles reconocidas especialmente a los primeros una amplia competencia investigadora.

los cuerpos de seguridad estatales. Además, como hemos visto, la norma que regula específicamente la policía judicial hace alusión a la necesidad de atender a lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En atención a esta consideración y de acuerdo con Martín Ancín y Álvarez Rodríguez (2007), son funciones de esta policía judicial, además de las propias de toda policía en materia de seguridad ciudadana y protección de derechos y libertades, las de “prevenir e investigar los delitos; descubrir y asegurar a los delincuentes; recoger e intervenir los objetos, instrumentos y pruebas relacionadas con las infracciones penales, y velar por el cumplimiento de las Leyes y demás directrices emanadas de las Autoridades administrativas y judiciales” (p. 31).

Policía Judicial específica.

Esta policía judicial está formada por miembros de la Policía Nacional y Guardia Civil, integrantes de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial en virtud de lo previsto en los arts. 548 y 549 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que les otorga las siguientes funciones:

- a)** La averiguación acerca de los responsables y circunstancias de los hechos delictivos y la detención de los primeros, dando cuenta seguidamente a la autoridad judicial y fiscal, conforme a lo dispuesto en las leyes.
- b)** El auxilio a la autoridad judicial y fiscal en cuantas actuaciones deba realizar fuera de su sede y requieran la presencia policial.
- c)** La realización material de las actuaciones que exijan el ejercicio de la coerción y ordenare la autoridad judicial o fiscal.
- d)** La garantía del cumplimiento de las órdenes y resoluciones de la autoridad judicial o fiscal.
- e)** Cualesquiera otras de la misma naturaleza en que sea necesaria su cooperación o auxilio y lo ordenare la autoridad judicial o fiscal.

En ningún caso podrán encomendarse a los miembros de dichas unidades la práctica de actuaciones que no sean las propias de la Policía Judicial o las derivadas de las mismas.

Asimismo, su regulación se complementa con los artículos 29.1 y del 30 al 33 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y artículo 7 del Real Decreto de Policía Judicial²⁷. La pertenencia a estas Unidades supone la formación especializada y reservada a sus componentes, que deberá acreditarse mediante diploma correspondiente.

La Policía Judicial en sentido estricto, formada por las Unidades Orgánicas de Policía Judicial, Unidades Orgánicas Adscritas a determinados Juzgados y Tribunales o las Unidades creadas en el seno de las policías autonómicas catalana, vasca y navarra, son la máxima expresión de una policía altamente especializada, a disposición permanente de Jueces, Magistrados y Ministerio Fiscal de quienes pasan a depender funcionalmente aunque su dependencia orgánica sea la propia de su cuerpo policial de procedencia. Además, sus miembros desempeñarán dicha función con carácter exclusivo.

Como vemos, las policías locales quedan fuera de la posibilidad de formar parte de estas Unidades

²⁷ No obstante, tras la impugnación por la Generalitat de Cataluña del art. 7 que declara que solamente estos cuerpos policiales pueden acceder a las Unidades Orgánicas de Policía Judicial, el Tribunal Supremo falló en Sentencia de 22 de junio de 1989 que “no excluye por acción u omisión las posibles funciones de Policía Judicial que puedan corresponder a Cataluña, dado que el mismo no pretende realizar una delimitación de competencias,...sino desarrollar la LO 2/1986, de 13 de marzo... No se advierte en el artículo 7 del RD 769/1987, de 19 de junio, la asignación de un monopolio sobre las funciones de dicha Policía a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de cualquier naturaleza y dependencia...” (Martín Ancín, Álvarez Rodríguez 2007, p. 33). En consecuencia, y dado que la LO 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tiene carácter supletorio a la normativa propia en la materia en las Comunidades de Cataluña y País Vasco, éstas crearon unidades de policía judicial en sentido estricto.

Orgánicas y por tanto de la consideración como policía judicial específica. ¿Esto quiere decir que las policías locales no pueden llevar a cabo investigaciones como policía judicial? No es así. Esto quiere decir simplemente que la normativa no permite que formen parte de Unidades Orgánicas, pero esta exclusión se encuentra también en la base de la confusión y discusión sobre sus funciones.

La doctrina

La doctrina científica en el derecho español ha sido importante en la interpretación de las leyes sobre policía judicial y su aplicación al caso concreto de las policías locales. Así, Conde-Pumpido Ferreiro (1992) nos indica que lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre la competencia de las policías autonómicas y locales como policía judicial viene a reiterar lo recogido en el artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y que por lo tanto “cualquier intento de excluir a éstas dos últimas de tales funciones de Policía judicial es estéril y contraviene lo dispuesto en la L.O.P.J” (p. 4).

Especial consideración por lo prolífica que ha sido su investigación sobre las policías locales, merece el análisis de Barcelona Llop (2006) en cuanto a este debate. Este autor considera justificada que las policías locales realicen cualquier tipo de investigación cuando les sea expresamente encomendada por Jueces, Magistrados o Ministerio Fiscal, pero no encuentra justificación en la aplicación del artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal cuando de iniciar investigaciones policiales de manera autónoma se trata. Considera que el carácter colaborador de los cuerpos locales hacia las Unidades Orgánicas de Policía Judicial lleva implícita cierta restricción a dicha autonomía investigadora. No se muestra de acuerdo por lo tanto con la jurisprudencia al respecto, y la entiende basada en que lo que preocupa a los órganos jurisdiccionales realmente es: “...hallar la verdad dentro del respeto a las garantías de los acusados... Dado que no existe un derecho fundamental a ser investigado o detenido por tal o cual cuerpo de policía, los tribunales penales no se preocupan demasiado por si el que ha intervenido lo ha hecho dentro del marco de sus atribuciones legales” (pp. 49-50).

En un sentido muy similar en cuanto a la consideración restrictiva del carácter de colaborador, nos indica Alonso Pérez (2003), se produce la contestación dada por la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior a la Delegación del Gobierno de la Comunidad Valenciana, quien consultó a este órgano sobre la posibilidad de investigación autónoma por los cuerpos de policía local. La Secretaría recalcó dicho carácter colaborador, y añadió que la investigación autónoma podría originar disfunciones por el hecho de no disponer de todos los medios para llevarla a cabo (cit. en Martínez Espasa, 2006, p. 35).

No comparto el punto de vista expuesto sobre el vínculo entre colaboración/subordinación e investigación autónoma por los policías locales, pues no podemos olvidar que el RD 769/1987, de 19 de junio, regulador de la Policía Judicial, introduce en su artículo 2 la posibilidad de que la policía judicial genérica desarrolle sus cometidos también por propia iniciativa a través de sus superiores policiales, es decir de manera autónoma. De acuerdo con que se trata de una norma de rango inferior, pero dictada apenas dos años después que la Ley Orgánica del Poder Judicial, y un año posterior a la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y el legislador debió de ser plenamente consciente de que estaba introduciendo esta consideración en la norma con todas sus consecuencias. Por otro lado, se está asumiendo que el carácter de colaborador conlleva necesariamente una subordinación de los cuerpos locales hacia los miembros de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial, cuando no parece esto ser así tal y como nos recuerda Llera Suárez Bárcena (1989): “Tal colaboración (la prevista en el art. 29.2 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) no debe ser entendida como equivalente a subordinación a los miembros de las Unidades de Policía Judicial pues unos y otros están subordinados a Jueces y Fiscales. En relación con la subordinación prevista en el art. 285 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, debe entenderse referido únicamente al superior jerárquico perteneciente al mismo cuerpo policial”, (Gil Sacristán, 2004: 319).

Este mismo autor expone como ejemplo de erróneo entendimiento de lo que debe ser la colaboración, al asemejarla a la subordinación por interpretación restrictiva de la norma, lo expresado en resolución de la Junta de Jueces de Barcelona y Gerona que obligaba a las Policías Locales y Autonómica a

entregar a los detenidos en las dependencias del Cuerpo Nacional de Policía o de la Guardia Civil (Gil Sacristán, 2004).

Una lectura más aproximada a la realidad actual en cuanto a la colaboración entre administraciones públicas, pues de eso hablamos cuando hablamos de colaboración entre cuerpos policiales dependientes de distintas administraciones, debería provenir quizá de lo recogido en los artículos 140, 141 y 142 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Siendo el deber de colaboración uno de los “Principios de las relaciones interadministrativas” recogidos en esta Ley, entendido como “el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes”, en ningún lugar de esta norma se insta a que se subordinen unas administraciones a otras, sino a que se entienda este deber de colaboración como un deber recíproco.

La Jurisprudencia

El Tribunal Supremo ha fallado nada menos que en once ocasiones acerca de la idoneidad de la investigación llevada a cabo por la policía local como policía judicial. No deja de sorprender que, a pesar de ello, la última de las sentencias fuera acogida por propios y extraños como una novedad, como así se pudo comprobar tanto por las noticias aparecidas en prensa como por la difusión dada en redes sociales del ámbito policial. De repente, parecía, se habilitaba a los cuerpos locales a hacer lo que, de hecho, llevaban años haciendo y ya había jurisprudencia al respecto.

Así, contamos con las siguientes Sentencias:

- STS 1039/1999 de 22 junio.
- STS 990/2000 de 7 junio.
- STS 1225/2001 de 22 junio.
- STS 270/2001 de 12 noviembre.
- STS 51/2004 de 23 enero.
- STS 1334/2004 de 15 noviembre.
- STS 533/2005 de 28 abril.
- STS 615/2006 de 29 mayo.
- STS 831/2007 de 5 de octubre.
- STS 443/2008 de 3 julio.
- STS 210/2016 de 15 de marzo.

En estas sentencias los recurrentes alegan en general la falta de competencia e idoneidad de la policía local por motivos tales como: no ser policía judicial y realizar como tal actos de investigación para ellos prohibidos; cuestionar que sean cuerpo de seguridad al mismo nivel que el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; no ostentar funciones en materia de represión del tráfico de drogas ni para practicar detenciones; actuar sin uniforme, sin avisar a la Policía Nacional y sin entregar a este cuerpo policial las diligencias (entregándolas a la Autoridad Judicial); falta de formación,... En definitiva, los recursos presentados nos muestran la imagen que en realidad se tenía de las policías locales, hasta el punto de que se considerara correcto plantear dicho recurso y llegar hasta el Tribunal Supremo hasta once veces, lo que no deja de ser un claro indicador de la confusión y falta de concreción del modelo de policía judicial.

Ante estos recursos, el Alto Tribunal se fundamenta en el articulado ya indicado que regula a la policía judicial genérica para justificar plenamente las actuaciones llevadas a cabo y rechazar las pretensiones de los recurrentes –salvo con una excepción que se explica más adelante-, e indica:

1. La policía local es policía judicial de acuerdo con el art. 283.5º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, precepto declarado expresamente vigente por el Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial, y de acuerdo con el artículo 443 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
2. Tienen un carácter colaborador de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial de acuerdo con el art. 29.2 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo que no les obliga a que, ante el conocimiento de un hecho delictivo, deban suspender su persecución hasta que se hagan cargo estas Unidades Orgánicas. Pueden iniciar de manera autónoma la investigación policial, sin autorización judicial previa al respecto. Este carácter colaborador se reitera en el art. 53.1.e) de la citada Ley Orgánica.
3. No se puede prejujgar de antemano la falta de preparación o capacidad de los policías locales, si no hay hechos que lo demuestren.
4. Nadie tiene derecho a ser detenido por tal o cual fuerza policial, pues cualquiera podrá llevar a cabo la detención.
5. La práctica llevada a cabo como policía judicial sin portar uniforme reglamentario en nada afecta a una posible deslegitimación de los policías locales. Es más, consideran obvio que se tenga que hacer de esa manera para garantizar el buen resultado de la investigación.

El Tribunal Supremo, a diferencia de la opinión vertida por parte de la Doctrina, avala no solamente la investigación llevada a cabo por la policía local cuando lo hace dirigida por los órganos judiciales, sino también la iniciada de manera autónoma ante el conocimiento del delito. Esta es la postura jurisprudencial, como vemos, mantenida desde hace casi veinte años. No obstante, y como no puede ser de otra manera, el Tribunal se ha mostrado receptivo a las críticas vertidas sobre una posible deficiencia en la práctica de las funciones de policía judicial por las policías locales. En definitiva, entienden que se trata de un modelo de policía judicial mal definido y desarrollado, con problemas de descoordinación. Así, ya en su primera Sentencia 1039/1999 de 22 junio, introdujeron como reflexión que era “necesaria una modificación o nueva regulación de la policía judicial para adaptarla a la realidad procesal y forense, atendiendo a la especialización de la función, a la realidad territorial de España y al reparto competencial de la materia”.

Igualmente, en la STS 831/2007 de 31 de octubre, el Tribunal establece lo que considera que debería ser el reparto funcional entre cuerpos de seguridad y deja patente que la distribución de cometidos entre sus miembros es una necesidad de eficacia en la persecución del delito, lo que justificaría la aplicación de criterios de coordinación, especialización y dependencia.

Por otro lado, de todos los recursos planteados en esta materia hubo uno que prosperó y sirvió para hacer comprender que la investigación autónoma de la policía local como policía judicial genérica tiene unos límites que no debe sobrepasar. Así, en la STS 433/2008 de 3 de julio se decretó la ilegalidad de la actuación de los agentes de la Policía Local de Bilbao, los cuales se trasladaron fuera de su ámbito territorial municipal para realizar determinado acto de investigación sin que les fuera requerido ni les otorgaran autorización judicial, lo que motivó la anulación de la diligencia practicada. Como vemos, el Tribunal sí marcó en este caso una diferencia clara en cuanto a la investigación de oficio de las policías locales cuando ésta se lleva a cabo fuera del municipio en el que prestan servicio, con respecto a otros cuerpos policiales.

VI. Las propuestas de modificación del marco normativo

No queda duda de que las funciones de la policía local como policía judicial siguen siendo desconocidas para algunos y generadoras de controversia y conflicto entre cuerpos policiales, lo que redundaría en descoordinación y falta de eficiencia en el uso de los recursos policiales con los que cuenta el ciudadano. Teniendo en cuenta que esto es así se hace difícil explicar por qué no hemos sido capaces de modificar la normativa que regula el modelo de policía judicial.

En el año 1999 se publicó el Informe elaborado por la Subcomisión creada en el Congreso de los Diputados, para el estudio de un nuevo modelo policial. En el mismo solicitaban que “el poder judicial impulsara una interpretación general del artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en correlación de sentido con la delimitación competencial establecida en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. Lo cierto es que el Poder Judicial se ha venido manifestando al respecto a través del Tribunal Supremo, aunque quizá no en los términos que se pretendían este Informe. Al mismo tiempo, algunos integrantes de esta Subcomisión incluyeron como proposición el que miembros de las policías locales pudieran integrarse en las Unidades Orgánicas de Policía Judicial al objeto de investigar determinadas materias. Miembros a los que se les exigiría los mismos requisitos formativos que al resto de miembros de estas Unidades, si bien esta propuesta no fue tenida en cuenta finalmente en el informe presentado.

Sin embargo, la única plasmación normativa al respecto de una posible aclaración de las funciones de policía judicial por las policías locales vino dada por la inclusión de una breve referencia, en la Disposición Adicional Décima de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, al indicar: “...se potenciará la participación de los Cuerpos de Policía Local... en el ejercicio de las funciones de policía judicial...”, añadiendo que se promovería la elaboración de una norma. Lo cierto es que este inciso no pasó de ser una mera declaración de intenciones sin aplicación práctica alguna, y que como sabemos no hubo norma posterior que desarrollara nada en este sentido.

En cualquier caso, el debate en el Congreso sobre el modelo policial y en concreto sobre la mejor integración de las policías locales como policía judicial se ha mantenido presente en varias ocasiones. Así, en la comparecencia que el Director General de la Policía hizo el día 10 de mayo de 2005 ante la Comisión de Interior en el Congreso, en referencia al Documento de Líneas estratégicas de actuación de la Dirección General de Policía para el año 2005, y considerando en primer lugar que no había interpretación uniforme de la normativa sobre policía judicial de aplicación a las policías locales, solicitaba que se ampliara su competencia como tal a la investigación de las infracciones penales menores, al mismo tiempo que pedía, de manera general, “una mayor implicación de las policías locales en el servicio público de seguridad”, y añadía: “...debemos avanzar en el diseño de lo que tiene que ser un modelo policial en el que los cuerpos locales jueguen un papel importante”.

Actualmente se encuentra de nuevo a debate el modelo policial. En concreto, el 18 de abril de 2018 se aprobó la Comisión no permanente del Congreso de los Diputados para el Estudio del Modelo Policial del Siglo XXI²⁸. Sin duda se trata de una oportunidad para solventar las cuestiones que afectan a las policías locales en todas sus facetas y no solamente como policía judicial. Cuestiones que ya están siendo puestas en evidencia en las primeras comparecencias de personas vinculadas con el sistema de seguridad pública en España, así como reconocidas por los representantes de los diferentes grupos parlamentarios que forman la Comisión.

28 Boletín Cortes Generales, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados núm. 490, año 2018, XII Legislatura.

VII. Conclusiones

La Policía local es policía judicial genérica, y no puede formar parte de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial. Ello no impide que puedan llevar a cabo la investigación de cualquier delito tanto a requerimiento de los órganos judiciales como de manera autónoma. No obstante, sus funciones presentan cierta limitación por cuanto las actuaciones extra territoriales deben contar con el requerimiento y/o autorización judicial previa.

El carácter colaborador de los cuerpos de policía local no supone subordinación de éstos sobre los miembros de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial.

Los acuerdos y protocolos firmados en materia de policía judicial no dejan de ser herramientas administrativas que articulan el deseo de las administraciones públicas de enfocar su actividad hacia tal o cual cometido de una manera determinada, pero no pueden pretender tener vocación de regulación normativa. La no suscripción de estos acuerdos no excluye a los cuerpos locales de realizar las funciones de policía judicial.

Problemas de coordinación hacen muy difícil y problemático el adecuado encaje en el sistema de seguridad pública, de los cuerpos de policía local que realizan funciones de policía judicial. Este debe pasar ineludiblemente por mejorar los cauces de coordinación policial y traspaso de información, así como por la inclusión de las policías locales en los órganos de coordinación de policía judicial.

Las funciones de policía judicial exigen un mínimo de condiciones para ser llevadas a cabo, de manera que solamente plantillas bien estructuradas, formadas y con recursos suficientes deberían hacerse cargo. En este sentido, la posibilidad de asociación de municipios, o los modelos de policía autonómica que partan de la eficaz coordinación de las policías locales, podrían facilitar que los cuerpos locales presten funciones de policía judicial en municipios que por sí solos no podrían sustentar este modelo.

La policía de proximidad es una técnica de incipiente implementación en los cuerpos de policía local, que puede facilitar la integración de las funciones de policía judicial. Cuestiones de racionalización de medios en las Administraciones públicas, así como la aplicación del principio de subsidiariedad, exige que sean las administraciones dependientes de las corporaciones locales las que aporten soluciones a los problemas más cotidianos de sus ciudadanos. En cualquier caso, estas técnicas deberían formar parte de una labor de análisis previo y planificación de las necesidades de seguridad en el municipio, y de una evaluación posterior y permanente.

Desde los años noventa, los miembros del Poder Judicial, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los expertos en materia de políticas de seguridad y los propios órganos legislativos del Estado, vienen reclamando una nueva normativa reguladora de la policía judicial. Pero una normativa que aborde el modelo de policía judicial necesariamente debe abordar el modelo policial en su conjunto, por lo que primero se debería concluir dicho diseño.

Sería deseable que la norma futura tenga en cuenta que, aunque la competencia en seguridad pública sea exclusiva del Estado, éste debe tener presente que los cuerpos de policía local son actores que participan activamente en la elaboración y gestión de las políticas públicas de seguridad, y su aportación es importante y necesaria. Negar su existencia o dificultar su trabajo en lugar de establecer alianzas de colaboración eficaces, no solamente no parece una medida muy inteligente, sino que contraviene los principios recogidos en la normativa vigente: lealtad institucional, colaboración y cooperación para el logro de fines comunes, coordinación en la facilitación de herramientas para trabajar en materia de seguridad pública, eficiencia en la gestión de recursos, responsabilidad y solidaridad interterritorial.

Pero esos principios deben ser escrupulosamente observados por todas las Administraciones Públicas. El respeto que la Constitución Española impone a la autonomía municipal o de las Comunidades Autónomas no puede ser obstáculo para promover por parte de las administraciones locales y autonómicas los mecanismos legislativos que atiendan al objetivo común de mantener la seguridad del Estado.

VIII. Referencias bibliográficas

Barcelona Llop, J. (2003). "La ordenación jurídica de las policías locales en España: una visión de conjunto", en J. Barcelona Llop (coordinador): *Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico*, Barcelona, Ed. Bosch.

Barcelona Llop, J. (2006). "Sobre el modelo policial en España y sus posibles reformas", *Fundación Alternativas*. Documento de trabajo 103/2006.

Camañes García, D.; Solores Arroyta, J.; Vilaró i Camps, X. (1994). "Los cuerpos policiales en nuestro país y su integración en un sistema de Seguridad Pública (Notas de un debate actual)". *Cuadernos de Trabajo Social* nº 7 Págs. 285 a 298. Ed. Universidad Complutense. Madrid.

Conde-Pumpido Ferreiro, C. (1992). "El modelo constitucional de la policía judicial y su desarrollo normativo", en *Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*. San Sebastián, núm. 6. Págs. 13 a 20. Ed. Eguzkilore.

Congreso de los Diputados (1999). *Informe de la Subcomisión, creada en el seno de la Justicia e Interior, encargada de la elaboración de un informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial*. Boletín Oficial de las Cortes Generales, 29 de Diciembre de 1999, núm. 526, 154/000012.

Gil Sacristán, E. (1998). *Los cuerpos y fuerzas de seguridad de las entidades locales*. (Tesis doctoral). Universidad Complutense. Madrid.

Mainar Ene, J.M. (2012). *La Policía Judicial de Proximidad (Su inclusión en el sistema público de seguridad)* (Tesis doctoral). Universidad de Murcia.

Martín Ancín, F.; Álvarez Rodríguez, J.R. (2007). *Metodología del atestado policial. Aspectos procesales y jurisprudenciales*. (4ª Ed). Madrid. Ed. Tecnos.

Martínez Espasa, J. (2006). *Ensayo sobre la investigación de los delitos menores por los cuerpos de Policía Local*. Valencia. Ed. Generalitat Valenciana.

Pomares Ramón, C.; Vadillo García, J. (2016). *La policía local como policía judicial: Manual para la inspección ocular Técnico-policial (2ª Ed)*. San Vicente (Alicante). Ed. Editorial Club Universitario.

Recasens i Brunet, A. (2007). *La seguridad y sus políticas*. Barcelona. Ed. Atelier.

EL MODELO POLICIAL QUE VIENE: MITOS Y RELIDADES DEL IMPACTO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y LA CIENCIA DE DATOS EN LA PREVENCIÓN POLICIAL DEL CRIMEN

FERNANDO MIRÓ LLINARES

Catedrático de Derecho Penal y Criminología de la Universidad Miguel Hernández de Elche
Director del Centro de Investigación Crímina para el estudio y prevención de la delincuencia

I. Tiempos modernos

Probablemente uno de los grandes aciertos de la Policía en nuestro país, particularmente de la Policía Local, ha sido entender el momento que se vive, comprender el contexto en el que se actúa y conocer lo que las personas que lo conforman esperan de uno. Se dice, creo que con razón, que parte del éxito de la Transición española y de los primeros lustros de la democracia se debió a la modernización de la Policía, que se asentó entre otros muchos elementos en la formación de los agentes que componían los diferentes cuerpos policiales. Los tiempos de democracia que llegaban requerían de una policía algo distinta, más plural, más abierta, más cercana y más formada, y así se hizo gracias, entre otras cosas, al papel de los municipios y de las universidades. Una policía anticuada, con las formas y normas del pasado, no hubiera sido capaz de ayudar a alcanzar dos hitos esenciales que creo, deben ser destacados: el primero una altísima tasa de seguridad objetiva, la delincuencia en nuestro país, y particularmente en la Comunidad Valenciana, se ha situado en los valores más bajos que se recuerdan, pese a la singularidad turística que podría hacernos pensar en un incremento de determinadas formas de delincuencia que sin embargo no se ha producido; el segundo hito, muy relacionado con el primero, probablemente en términos de causalidad y no sólo de correlación, una alta cota de legitimidad percibida de la sociedad respecto al actuar policial. Y esto es muy significativo, pues mientras que instituciones y poderes públicos y privados, desde los jueces hasta las universidades, y no siempre por su propia culpa, han ido perdiendo legitimidad a lo largo del tiempo, la Policía lo ha ido manteniendo, y es importante que así sea, pues son ya múltiples los estudios científicos, entre otros algunos realizados en el Centro de Investigación Crímina de la Universidad Miguel Hernández de Elche, que demuestran que la legitimidad percibida de las instituciones y sus normas es un factor mucho más determinante en el cumplimiento de las leyes que incluso, la severidad o la certeza de las sanciones (Miró, 2018; Miró y Bautista, 2017).

La cuestión es por tanto conocer qué va a demandar la sociedad en el futuro a la Policía Local o, incluso, qué piden los tiempos de ahora, en el contexto actual y por tanto, como respuesta a ello, cuál será el nuevo modelo policial, el que ya demandan los ciudadanos, el que requieren nuestras ciudades y municipios, el que dará sentido a la Policía Local en este nuevo siglo. Para tratar de responder a esta cuestión voy poner el acento en la tecnología, en el papel que la ciencia y los desarrollos de las tecnologías de la información y la comunicación pueden desempeñar en esa necesaria adaptación de la Policía Local al nuevo mundo en el que vivimos, un mundo muy distinto a aquel en el que nació, un mundo en definitiva, en el que es necesario distinguir de entre tantas exageraciones y mitificaciones, unas veces tecnófilas y otras tecnófobas, qué puede aportar la Inteligencia Artificial (IA en adelante) a la seguridad de los ciudadanos y a lo que ellos esperan de la Policía.

II. Tecnología y expectativa social: De la reacción a la prevención por medio de la predicción y la Inteligencia Artificial

Si hay algo obvio que la Criminología, el estudio científico de los fenómenos delincuenciales y de las respuestas a los mismos, nos ha enseñado, es la existencia de una íntima relación entre el cambio tecnológico y la delincuencia, y lo que este cambio puede suponer para sus tendencias y para su prevención. La conocida Teoría de las Actividades Cotidianas (Cohen y Felson, 1979) de hecho, nace a partir de la percepción de que la aparición de los diferentes avances tecnológicos, como el coche o los cajeros

automáticos, a principios del siglo XX y fundamentalmente tras la Segunda Guerra Mundial, podría explicar en parte, frente a lo que otras teorías tradicionales relacionadas con la exclusión social no explicaban, el aumento de las tasas de delitos que se produjo desde los años 20 hasta los años 70, al incrementarse las oportunidades delictivas entre agresores y víctimas potenciales.

En la actualidad, sin embargo, se afirma que asistimos en todo el mundo a una tendencia totalmente distinta, y que estaríamos al final o en medio de un fenómeno de descenso significativo de la delincuencia, especialmente del homicidio, y del robo, pero también, aunque con diferencias entre lugares, de otros delitos violentos, que empezó a principios de los años 90 y que ha continuado por lo menos hasta 2016 y podría estar relacionada también con la tecnología. Es lo que se conoce como el *Crime Drop* (Blumstein y Wallman, 2006) y el *Great American Crime Decline* (Zimring, 2006) que se está registrando prácticamente en todos los países occidentales y que etiológicamente parece relacionado con múltiples factores explicativos de diferente tipo, pero entre los que destacan los factores de oportunidad y, en particular, la tecnología. Para explicar este fenómeno diferentes investigaciones han planteado que, por un lado, la aparición de las tecnologías de la información y la comunicación habrían incrementado el tiempo de ocio que los menores y los adultos dedican al juego y otras actividades online que se realizan en casa (Gráfico 1) y por ello, habría descendido la prevalencia de determinadas conductas delictivas como el vandalismo que tenían lugar en las actividades cotidianas que se realizan en la calle; por otro, la tecnología aplicada a la seguridad y la prevención formal del crimen también podría haber incidido significativamente en la reducción de algunas formas delictivas como ocurriría con los sistemas antirrobo en los coches o con la aparición de las CCTV y los sistemas de vigilancia privada en relación con los robos en vivienda (Miró, 2019). Y es que la tecnología va siempre en los dos sentidos.

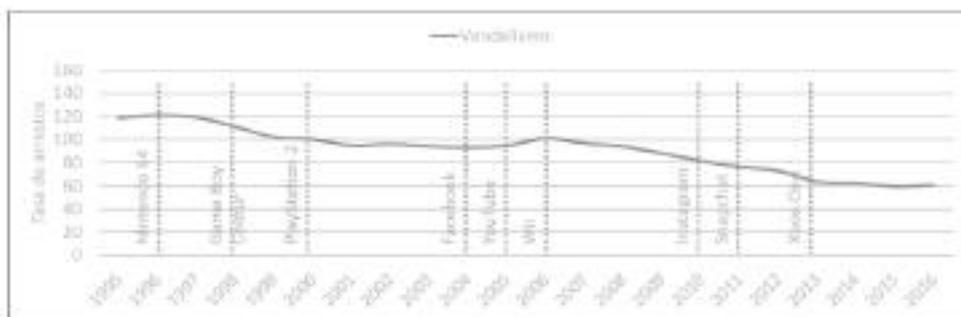


Gráfico 1. Serie temporal con las tasas de arrestos juveniles e hitos de redes sociales y ocio en casa.

Efectivamente, la tecnología puede suponer cambios en las formas de cometer delitos, pero también cambios en las formas de vigilarlos, de analizarlos y de tratarlos. Por ejemplo, el vehículo a motor permitió a los delincuentes desplazarse velozmente y recorrer grandes distancias, pero también posibilitó a los policías incrementar las oportunidades de vigilancia. Así, frente a sus predecesores de finales del siglo XIX, que se desplazaban a caballo o en carro, la aparición del coche supuso para los policías por una parte, el abaratamiento del medio de transporte y por otra, la posibilidad de abarcar un área mayor de vigilancia (Brandl, 2017). Aunque probablemente, y desde una perspectiva tecnológica, el cambio más importante para la Policía en los años treinta se produjo con la aparición de la radio y las comunicaciones, lo que condujo a un cambio de paradigma al permitir que reaccionara con mayor rapidez (Brandl, 2017). Al igual que entonces, en los últimos tiempos estamos asistiendo a un nuevo cambio de paradigma en la vigilancia policial y a ello contribuye el cambio tecnológico actual. Con la digitalización, la implantación de la telefonía móvil y el resto de avances tecnológicos que han hecho posible desplazar los recursos en tiempos verdaderamente reducidos, se ha facilitado la actuación reactiva de la Policía, aunque la revolución tecnológica del siglo XXI nos ha llevado un paso más allá. La aparición de la Inteligencia Artificial y del *Big Data*, está posibilitando el almacenamiento de miles y miles de datos y

su procesamiento sobre la base de criterios científico, lo que nos ha dado a su vez la posibilidad de mejorar el análisis de los fenómenos que han acontecido y de comprender con qué variables se relacionan. Todo ello, junto con un buen número de factores configuran lo que Ullrich Beck denominó la *Sociedad del riesgo* (Beck, 1992) que se resumiría en el aumento de la exigencia social hacia un control de todos los elementos peligrosos de procedencia humana y que en la actualidad, se traduce en una expectativa que hace un par de décadas sólo estaba en la ciencia ficción: la posibilidad de prevenir, pero no de prevenir incidiendo en las causas de la delincuencia, sino de hacerlo actuando incluso sobre los causantes de los delitos, prevención por medio de la predicción.

El auténtico paradigma que ha traído consigo la tecnología, en relación con la seguridad, no es tanto la aparición de nuevas oportunidades delictivas o de nuevas posibilidades preventivas, como la aparición de una nueva expectativa social relacionada con la seguridad y con el actuar policial, y que se resumiría en la idea de la reacción a la prevención por medio de la predicción. Hoy, y en parte gracias a las expectativas que parece dar la IA, la sociedad no espera sólo que la policía reaccione a los accidentes de tráfico, a los hurtos en los lugares turísticos o a los altercados y agresiones violentas relacionadas con manifestaciones deportivas o políticas, sino que no sucedan, que se intervenga incluso antes de que acontezcan. Y en ello un papel fundamental, en los municipios, en las ciudades, se le atribuye a la Policía Local. Como ya se ha dicho, en parte esto se debe al *hype*, en el sentido de altísima esperanza, en lo que se denomina el *Predictive policing* que, a su vez, nace de la fusión entre las técnicas criminológicas del análisis delictivo, las herramientas actuariales de valoración del riesgo y la IA.

III. Inteligencia artificial y ciencia de datos: más allá de T800, Skynet

3.1. ¿Es inteligente la Inteligencia Artificial?

Lo primero que podría decirse es que el término IA es una mezcla de eufemismo y desiderátum. Eufemismo porque si bien no hay nada reprochable o de mal gusto en la palabra “Sistemas para el tratamiento y análisis automático de la información” que es de aquello de lo que realmente estamos hablando, tampoco hay en ello nada romántico ni evocador como sí lo hay en Inteligencia Artificial; desiderátum porque detrás de esos sistemas hay algo más que el tratamiento de información, hay una voluntad de que sean inteligentes, capaces de tener o imitar procesos cognitivos propios de los seres humanos, y eso, pese a que todavía no conocemos bien el funcionamiento de la mente, ni está claro qué es eso de la Inteligencia humana. Aceptemos pues, el término Inteligencia Artificial, aunque el mismo sea más una figuración que una realidad y veamos brevemente qué hay detrás de eso que hemos denominado IA.

Aunque los orígenes de la Inteligencia artificial se remontan a los años 50 del pasado siglo (Benko y Lányi 2009), hoy bajo la denominación IA, lo que hay es una infinidad de técnicas avanzadas de procesamiento matemático de datos como el *Big Data* (Labrinidis y Jagadish, 2012), para la eficiente gestión de grandes volúmenes de datos, del *Data Mining* que permite encontrar patrones y resumir grandes volúmenes de datos de forma comprensible y útil facilitando la toma de decisiones, o el *Machine Learning*, que tiene como finalidad el aprendizaje de las máquinas a medida que incorporan datos actualizados. A esas técnicas se suman ahora otras nuevas basadas en la idea del aprendizaje automático como el *Deep Learning* o las Redes Neuronales Artificiales, técnicas matemáticas basadas en lo que sabemos de la estructura biológica del cerebro humano y que buscan la adaptación y aprendizaje constante de los algoritmos predictivos. La combinación de algunas de estas técnicas en diferentes tipos de máquinas con distintas formas y utilidades dará lugar a inteligencias artificiales muy distintas entre sí. Hay, sin embargo, dos aspectos esenciales que van a determinar el alcance potencial de cada IA, de las que hay hoy y de las que se podrían crear imaginariamente en el futuro, y se corresponden con la respuesta a estas dos cuestiones esenciales, la primera relacionada con la funcionalidad de una IA (Holland, 2004), y la segunda con su grado de autonomía respecto al actuar humano (Anderson y Donath, 1990). Así, de la respuesta a estas dos preguntas, basadas en exageraciones o en prospectivas realistas, derivan tanto la realidad de la IA como los mitos que hay en torno a ellas.

De este modo, se ha extendido la idea de que la IA será capaz en breve de emular el funcionamiento intelectual del cerebro humano, pero con una capacidad de procesamiento que, gracias al *Big Data*, permitirá realizar auténticas predicciones con absoluta precisión. En la literatura este mito estaría representado en la novela *Minority Report*, del novelista de ciencia ficción Philipp K Dick, y sus *PreCog*, capaces de adivinar el futuro. Realmente hay quien cree que la IA consiste en *PreCogs* informáticos que, por nutrirse de todo tipo de información, serán capaces de identificar a potenciales delincuentes y de actuar de forma previa a que estos decidan cometer delitos. Pues bien, esta mitificación de las posibilidades de la IA deriva de la propia palabra *Inteligencia*, que transmite la idea de una equivalencia entre la complejidad de procesamiento que realiza la máquina y el que es capaz de realizar el cerebro humano, y lleva a pensar que al tener grandes cantidades de información vamos a ser capaces de hacer algo parecido a predecir el futuro. Sin embargo esto no es del todo así, y de hecho, la IA está aún lejos de ser realmente *inteligente*. Pese a que hay quienes defienden que, más tarde o más temprano, se darán las circunstancias apropiadas para elaborar sistemas artificiales capaces de asimilar todos los procesos mentales humanos, o incluso generar otros diferentes, lo cierto es que en la actualidad las IA son básicamente modelos matemáticos de estimación y sólo se parecen a la inteligencia humana en la capacidad de cálculo (Benítez et al., 2014). Sí es cierto que en eso son mejores que los seres humanos, en el cálculo, especialmente por la velocidad y capacidad de procesamiento, pero por el contrario no tienen capacidad para el razonamiento complejo y apenas para el aprendizaje. Básicamente las máquinas no son capaces de interpretar contextos complejos, de introducir por sí mismas variables nuevas, sino que sólo toman decisiones a partir de premisas lógicas básicas que son previamente introducidas o consideradas. Es decir que, frente al mito de la adivinación del futuro, en la realidad la IA lo que hace es realizar mejores estimaciones a partir de los datos disponibles, especialmente cuando dispone de un volumen de información suficiente, siendo, y esto no es un tema menor, mucho más rápida que el hombre para hacerlo.

Para comprender lo que hace una IA pensemos en un Sudoku. Para su resolución se parte de una información conocida, los cuadros en los que se sitúan los números, y de unas reglas, para a continuación por medio de un proceso de descarte completar los cuadros en blanco con los números desconocidos. Así es como la IA resolvería los sudokus, aplicando un algoritmo construido con estas condiciones para obtener el resto de números que componen el puzzle. Lo que sucede es que gracias al *Big Data* hoy disponemos de tantísimas cantidades de información, de tantísimos datos, que las correlaciones entre variables aparentemente desvinculadas entre sí, pueden ser valoradas mucho mejor y por tanto, realizar algo muy parecido a la adivinación, cuando, conociendo las condiciones generales del fenómeno, es decir, las variables que lo caracterizan, nos permitimos predecir cómo se va a comportar con una mayor probabilidad en un futuro. Por ejemplo, Walmart, la mayor cadena de supermercados norteamericana, ha concluido que debe disponer en sus almacenes de una buena cantidad de tartas rellenas de arándanos cuando se aproxima un huracán, y ello es así porque ha comprendido la necesidad de contratar a analistas que se ocupan de darle sentido a los 2,5 *petabytes* de datos que sobre sus clientes llegan cada hora a sus servidores. Del análisis de esos datos han encontrado una correlación estadística entre la proximidad de un huracán y la demanda de tartas rellenas de arándanos. Probablemente desconocerán cuál es la razón por la que se da esta correlación estadística, pero la información les resulta muy útil. Este ejemplo puede ilustrar la potencial utilidad que estos modelos pueden tener en su aplicación a las necesidades de la Policía, por ejemplo, para la seguridad vial.

3.2. Inteligencia Artificial y el Gran Hermano

Otra consecuencia atribuida a Inteligencia Artificial deriva de este segundo término y se relaciona con el viejo mito del robot, que se concreta en la idea de que la IA es capaz de actuar sin ningún tipo de supervisión humana, esto es, que puede tomar decisiones de forma autónoma. Y de ahí que se genere también una falsa expectativa, pero que en este caso no es en positivo sino en negativo: dentro de poco todos estaremos controlados en todas nuestras acciones por herramientas de IA e iremos a prisión no por lo que hemos hecho, sino por lo que estamos pensando ya que la IA conoce con antelación nuestros actos futuros. Sin embargo, lo cierto es que no se puede decir que las herramientas actuales de IA sean

realmente autónomas, cuanto menos en su aprendizaje, ya que muestran una alta dependencia del actuar humano (Haselager, 2005). En este sentido podríamos decir que hay tres niveles de interacción hombre máquina en la actualidad: *man in the loop*, *man on the loop* y *man out of the loop* (Harbers et al. 2017). El modelo *man in the loop* estaría representado por un dron dirigido por un piloto, en el que la IA necesita aportes humanos a intervalos de tiempo regulares para poder llevar a cabo sus acciones; por su parte, el modelo *man-on-the-loop* podría identificarse con el detector de metales en un aeropuerto, que puede ser desactivado cuando un pasajero advierte que en su cuerpo se han instalado implantes metálicos, en él la máquina es capaz de actuar por sí misma a partir de una programación, pero el humano puede intervenir en las acciones del robot en cualquier momento; por último, el modelo *man-out-of-the-loop*, siendo en este caso el ejemplo más claro el del coche autónomo, en el que la máquina actúa de manera independiente durante ciertos períodos de tiempo, y en estos intervalos de tiempo, el ser humano no tiene influencia en las acciones del robot.

En todos estos casos, sin embargo, hay un ser humano que ha participado en el proceso de aprendizaje del robot, bien por acción, programando la situación concreta y la reacción de la máquina, o por omisión, no programando aquello que debiera tener en consideración. Es decir, que la dependencia de la programación en su actuar es total. En un futuro, quizás, podríamos imaginar una cuarta categoría que podríamos denominar *no man on the loop*, donde el aprendizaje por el que se toma la decisión no ha devenido de una acción humana sino de la propia máquina que ha aprendido por sí misma. Es decir, una máquina que ya tendría algo parecido a la autonomía de voluntad y que plantearía grandes retos, desde el propio reconocimiento de identidad a las IAs autónomas, y por tanto la posible incidencia en su responsabilidad y en su protección. Esto, sin embargo, aún entraría en la categoría de mito y no en la de realidad.

Las IA actuales requieren de interacción humana, pues es el ser humano el que configura el aprendizaje inicial, por lo que cuando hablamos de la utilización de IA para tomar decisiones respecto en qué lugares desplegar los recursos de vigilancia, o dónde ubicar controles de alcoholemia no estamos diciendo que vaya a apartarse al responsable de la Policía del proceso, sino que se le ayudará con IA en el proceso de toma de decisión. Ahora bien, hay una parte del mito que sí empieza a parecerse a la realidad. Me refiero a las IA que utilizan técnicas de *machine learning*, *deep learning* o redes neuronales, caracterizadas por que la herramienta aprende por sí misma y modifica, por tanto, el peso que atribuye a los distintos factores mientras va realizando los cálculos. En cierta medida aquí lo que puede ocurrir es que, si bien la herramienta comienza siendo controlada por el ser humano, en un determinado momento deje de estarlo al no ser nosotros capaces de comprender los cálculos realizados. Esto puede plantear diferentes problemas y nos obliga a plantearnos la necesidad de que la capacidad de supervisión humana se mantenga en todo momento.

3.3. La desocialización de la Inteligencia Artificial

A las percepciones sobre las potenciales virtudes de la Inteligencia Artificial relacionadas con el significado atribuido al término, debemos añadir otra cuestión que altera la comprensión de su verdadero alcance. La creencia de que la IA se alimenta exclusivamente de cifras, de números que sólo pueden ser tratados de forma matemática y no de datos que se corresponden con las diferentes variables y con la información social que hay dentro de ellas, produciría como consecuencia lo que podríamos llamar el mito de la matematización de la IA o de la desocialización. De ello deriva una expectativa que no es ni positiva ni negativa: la IA predictiva se apoya en técnicas matemáticas tan complejas que lo realmente relevante para que la misma sea efectiva es disponer de un ingente conjunto números, más que buena información. Esto deriva del propio hecho de que las IA no son más que algoritmos matemáticos y de la sofisticación de técnicas matemáticas complejas que buscan encontrar los mejores análisis, entre los cuales empiezan a destacar algunos modelos complejos en los que el propio sistema informático va aprendiendo y modificando sus esquemas conforme obtiene resultados. Sin embargo, con este mito se obvia que la IA no se apoya en números sino en datos, esto es, en información sobre la vida real, en información relacionada con variables concretas que interactúan entre sí a partir de modelos teóricos

determinados que, en el caso de que tengan que ver con las personas, sólo pueden construirse sobre la base de Ciencias sociales como la Psicología, la Sociología o la Criminología. Es decir, aunque la IA requiere de análisis matemáticos, los mismos se realizan sobre variables sociales, y son los científicos sociales quienes deben configurar los marcos explicativos adecuados para ello.

Derribados, parcialmente al menos, los mitos y falsas expectativas que sobre la IA se han generado, podríamos decir por tanto que es realmente una poderosísima herramienta de estimación, que es y debe ser configurada y controlada por los humanos, para realizar predicciones relacionadas con las conductas de las personas a partir de los comportamientos previos y del conocimiento teórico aportado por las ciencias sociales para explicar tales conductas. Obviamente una herramienta real de ese tipo puede tener múltiples utilidades potenciales en relación con la seguridad ciudadana y el sistema de justicia penal.

IV. IA, Seguridad y Justicia penal: más allá del mito, retos de una realidad

4.1. La prevención-predicción aplicada al lugar: Place-Based Policing

Probablemente las IA más conocidas en la actualidad son todas aquellas que están basadas en el lugar. Uno de los ejemplos más mediáticos de este tipo de herramientas es la aplicación *PredPol* diseñada por el profesor de la Universidad de California Los Ángeles, Jeffrey Brantingham (Turner et al., 2014). Esta aplicación informática, permite, por medio de procesos de *Big Data*, *Data Mining* y *Machine Learning*, estimar en tiempo real la probabilidad de ocurrencia de los delitos en lugares concretos, partiendo para ello, del análisis de los datos sobre otros eventos delictivos recogidos por el sistema como la victimización múltiple cercana. De esta forma, *PredPol* identifica automáticamente determinados cuadrantes, que señala en un mapa, en los que aprecia un riesgo delictivo mayor, convirtiéndose así en una IA que organiza las áreas de vigilancia de los policías (Camacho-Collados et al., 2015). Tras su implantación, departamentos de policía como el del condado de Jefferson han reducido el número de robos de vehículos en un 12% y el de robos residenciales en un 23%; exige que la policía vaya metiendo información todo el tiempo, dependiendo del ser humano; y está basada en modelos teóricos sociales, en particular en la teoría de la geometría del crimen de Paul y Patricia Brantingham y no sólo en el mero juego sobre los datos (Brantingham y Brantingham, 1981).

Algo parecido es lo que hemos hecho en el Centro de Investigación Crímina con dos herramientas relacionadas con la predicción basada en el lugar. La primera de ellas, construida sobre la base de los hallazgos de dos proyectos de investigación financiados por la DGT, MapVial y Riskment, con los que se buscaba proporcionar a los responsables de tráfico de la Dirección General y la Guardia Civil de Tráfico de una herramienta que ayudase a tomar decisiones sobre la distribución de sus efectivos sobre la base de los análisis realizados, a partir de tres presupuestos bien asentados en la literatura científica que ha estudiado la distribución espacio-temporal de los delitos y la función policial (Giménez et al., 2018). El primer de ellos, está relacionado con el conocimiento científico acumulado que ha puesto de manifiesto el impacto positivo de la vigilancia y supervisión policial. El segundo, la constatación de que los recursos de los que dispone la policía son limitados, especialmente tras las recientes estrecheces económicas cuya consecuencia ha sido la reducción de las plantillas y los medios materiales destinados a la vigilancia de las normas. Y el tercero, ampliamente debatido en los últimos años, la existencia de potenciales herramientas para el análisis delictivo que pueden facilitar la labor de los analistas y que pueden servir también para optimizar la distribución de los policías.

Así, con estos proyectos se pretendía en primer lugar, implementar en un Sistema de Información Geográfica un modelo matemático que identificara los segmentos de vía peligrosos para la seguridad vial. En segundo, proporcionar una salida gráfica en un mapa de carreteras que permitiera la priorización de la asignación de recursos de vigilancia. Y por último, constatar la relación, en este caso inversa, entre los lugares en los que se realizan los controles y los lugares en los que se producen accidentes y los relacionados con la alcoholemia. Para alcanzar estos objetivos, se partió de los datos proporcionados

por la DGT, en concreto, de las bases de datos ARENA y ARENA 2 que recogen los datos estadísticos de accidentes que una vez depurados, eliminando errores e incoherencias y posicionados en un mapa, permitieron su análisis geográfico. De este modo, fue posible describir el comportamiento de las variables tanto en el espacio como en el tiempo, resultando que, como era de esperar los accidentes en los que algún conductor había consumido alcohol, se concentraban los fines de semana por la noche. Aunque los resultados más relevantes se relacionaron con la distribución espacial. En este sentido, los análisis más elementales, los mapas de puntos, mostraban un patrón de puntos de agrupamiento, no obstante, este tipo de mapas pueden provocar errores de apreciación, por diferentes razones, por ejemplo, sabemos que el ojo humano está entrenado para detectar patrones, también sabemos que un buen número de localizaciones, pueden registrar más de un accidente simultáneamente y por tanto, superponerse en el mapa (Ilustración 1).

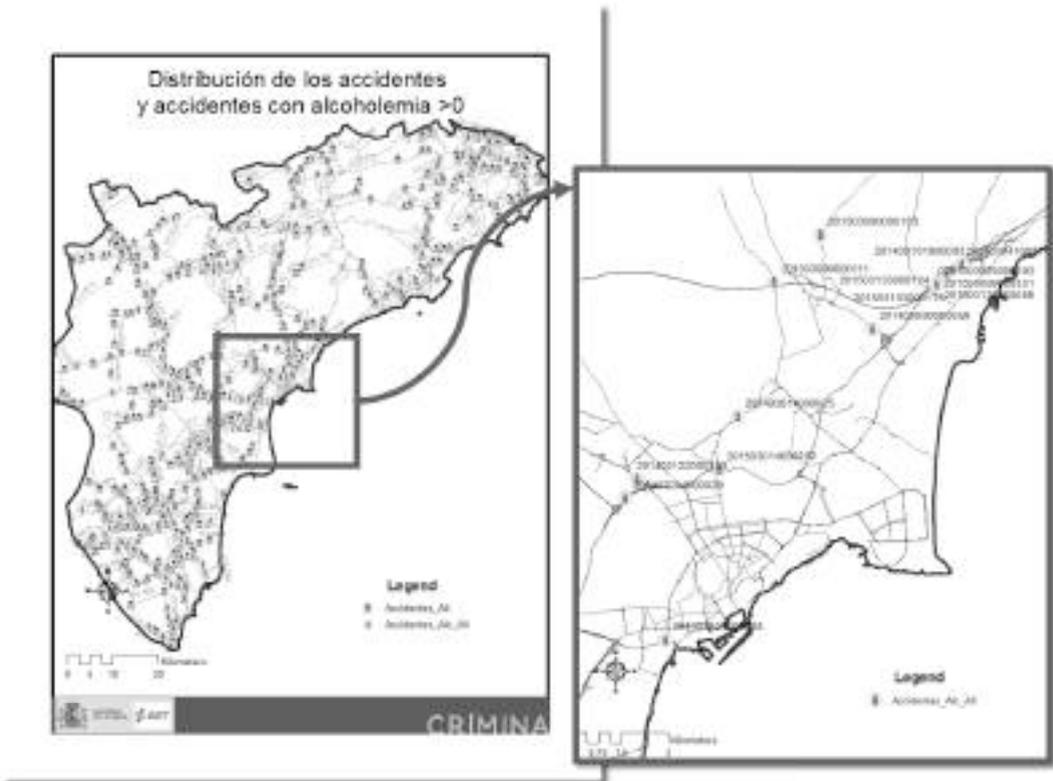


Ilustración 1. Distribución puntual de la accidentalidad atribuida al alcohol

Por tanto, otro tipo de análisis, el de densidad Kernel, puede ser más apropiado. En este caso ajustamos los parámetros en 25km de radio de búsqueda y un tamaño de celda de 450. De este modo confeccionamos mapas de accidentes, a continuación de accidentes con alcoholemia y por último, de denuncias por alcoholemia (Ilustraciones 2 y 3). Es cierto que los patrones de concentración no difieren en exceso, aunque sí puede observarse que en ciertas áreas, la Guardia Civil lleva a cabo controles sin que en ellas se detecte una concentración de accidentes relacionados con la conducción superando la tasa de alcohol establecida, en rojo. Es decir, como ya puso de manifiesto el Profesor de Temple University, Jerry Ratcliffe, que la Policía por su experiencia estima con bastante precisión los lugares en los que se concentra el delito, sin embargo, en sus estimaciones se producen falsos positivos y falsos negativos (Ratcliffe y McCullagh, 2001).

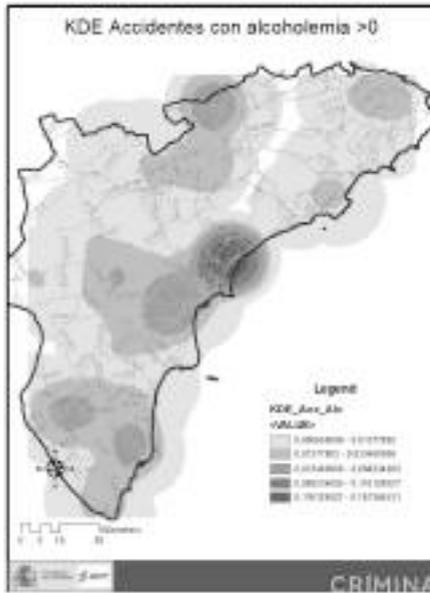


Ilustración 2. Mapas de KDE de alcoholemia

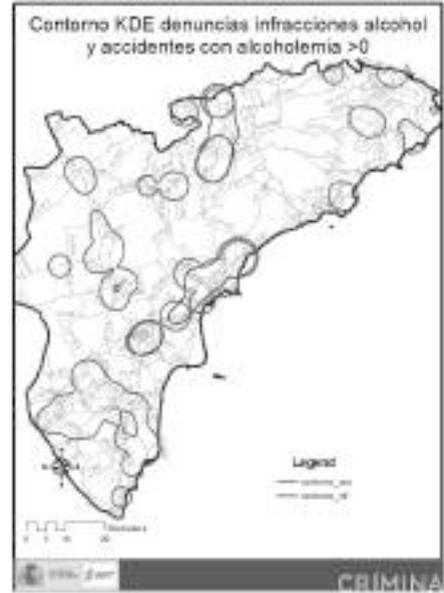


Ilustración 3. Mapa de contorno de sanciones y accidentes

En cualquier caso, dado que el objetivo de la investigación era incrementar la precisión en la estimación de los lugares en los que la realización de puntos de verificación de alcoholemia podía tener más éxito, implementamos un algoritmo que introducía variables personales y ambientales y analizaba, no una superficie continua, como es el caso de un KDE, sino los segmentos de vía. En ese algoritmo introdujimos como variables ambientales: la longitud del segmento, el número de accidentes con drogas o alcohol en ese segmento, el índice de agrupación espacio-temporal, el patrón mensual de accidentes con alcohol o drogas o el patrón de agrupación semanal. Y como variables personales: el patrón de edad, la tasa de alcohol y la relación entre el número de accidentes y accidentes mortales. De este modo, obtuvimos una distribución de los segmentos de vía de longitud variable que mostraban índice de riesgo diferente (Ilustración 4).

Al comparar las diferentes técnicas utilizadas, fue el análisis de segmentos de vía el que nos permitió hacer una estimación más precisa. Existen importantes diferencias entre los mapas de densidad KDE en los que el área de intervención abarca varios kilómetros de diferentes vías, y los mapas de tramo, en los que un concreto segmento de unos pocos metros identifica la zona más conflictiva. Ahora bien, aunque es cierto que el mejor predictor del futuro es lo que ya ha ocurrido, hacer predicciones sobre la base de los accidentes ya acontecidos implica que necesariamente tenemos que esperar a que ocurran nuevamente para poder analizarlos. Por ello, pusimos nuestra atención en una nueva metodología: el modelo de riesgos ambientales. RTM, como se le conoce por sus siglas en inglés *Risk Terrain Modeling* (Caplan y Kennedy, 2010), es una metodología que realiza análisis espaciales de riesgos por medio de los cuales, busca posibles conexiones entre los datos que comparten una misma ubicación y patrón temporal para identificar qué elementos del entorno pueden estar vinculados a comportamientos delictivos. Por tanto, a diferencia de lo que hacen los tradicionales mapas de puntos calientes centrados únicamente en los acontecimientos pasados, es decir, en los delitos ya ocurridos, RTM trata de encontrar los factores ambientales que han contribuido a la concen-

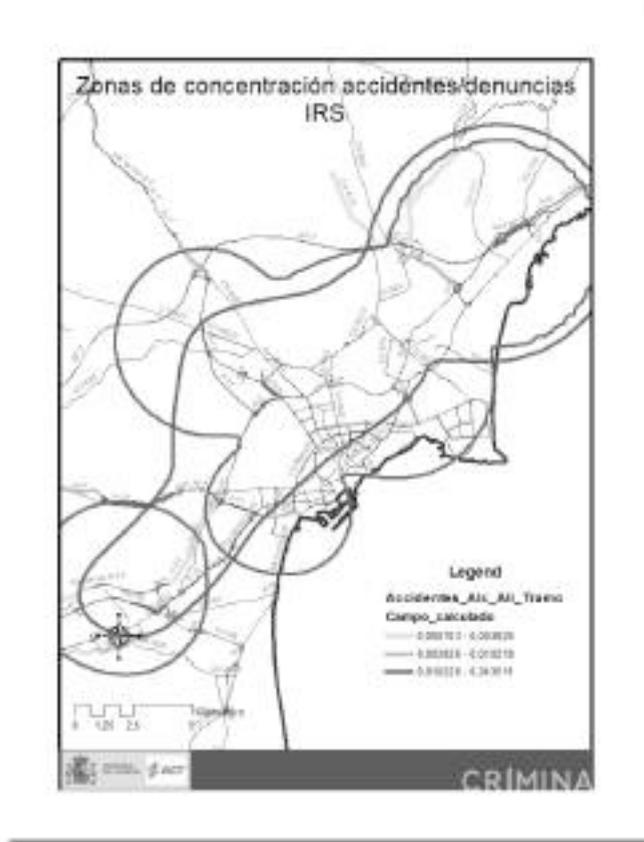


Ilustración 4. Mapa de segmentos frente a accidentes y sanciones

tración de esos delitos, por lo que establecidos esos elementos le resulta fácil estimar la ocurrencia futura de eventos delictivos en esos lugares. Para ello, RTM propone una secuencia analítica que comienza por la elección de un evento y área espacio-temporal objeto de estudio, a continuación, por medio de un criterio de experto y aquí es donde esta IA es supervisada por el ser humano, se identifican los posibles factores de riesgo relacionados con el evento a estudiar, después, se obtienen los datos espaciales y se posicionan los factores, estos primeros pasos serían el combustible que alimentaría a la máquina. Con la información introducida en un sistema informático, RTM seleccionaría los factores del entorno estadísticamente correlacionados con el evento delictivo y finalmente, proporcionaría un mapa en el que podría visualizarse los lugares en los que la probabilidad de encontrar los riesgos es mayor.

Este proceso probablemente se entenderá mejor con un ejemplo. Con los datos sobre accidentalidad proporcionados por la DGT, tratamos de estimar qué variables ambientales guardaban alguna relación estadística con los accidentes producidos como consecuencia del consumo de alcohol o drogas. Para ello, se seleccionó como variable dependiente la localización de esos accidentes y como independiente, es decir, como factores que pueden correlacionar con el evento objeto de estudio, una serie de capas de datos entre las que se encontraban las áreas de descanso, los bares o los campus universitarios. Tras llevar a cabo los análisis, RTM encontró que la proximidad a los restaurantes incrementaba el riesgo de accidentes vinculados al consumo de alcohol. Esto parece lógico, sin embargo, lo que hay que destacar aquí es que no todos los restaurantes interesan ya que no todos generan el mismo nivel de riesgo. De este modo, es posible priorizar las acciones de vigilancia controlando en aquellos lugares en los que el análisis nos indica que hay una mayor probabilidad de ocurrencia de accidentes. En este análisis, RTM predijo el 41% de los accidentes por alcoholemia en el 15% de las localizaciones, es decir, igual que

mostraron Sherman y sus colaboradores (1989), efectivamente el delito, tiende a concentrarse en el espacio y en el tiempo, solo que lo que estos investigadores mostraron fue el lugar en el que se concentraban los delitos ya ocurridos, mientras que RTM lo que hace es predecir los lugares en los que la probabilidad de que los delitos sucedan es mayor, tomando como predictores las variables ambientales (Ilustración 5).

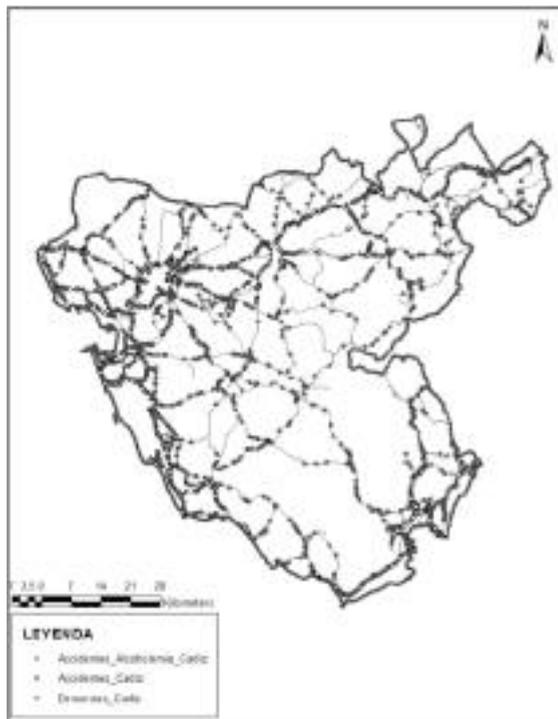


Ilustración 5. Mapa RTM de la provincia de Cádiz

Por tanto, es cierto que los accidentes relacionados con el consumo de alcohol o drogas se concentran en el espacio y el tiempo en lo que denominamos *hot spots*, sin embargo, creo que ha quedado claro que es necesario apoyarse en los enfoques criminológicos para aplicar correctamente las técnicas de predicción, por sofisticadas que sean estas técnicas todavía requieren de la supervisión humana, además parece claro que las actuales técnicas y herramientas de estimación no nos ofrecen una capacidad ilimitada para estimar qué va a ocurrir en el futuro.

4.2. Prevención del crimen en el ciberespacio: Pericles

Otro ejemplo de *place based policing* distinto al anterior sería el proyecto europeo llevado a cabo en el Centro de Investigación Crímina es Pericles. Como sabemos hoy ya no sólo se comen delitos en el espacio físico sino también en el ciberespacio, por medio de Internet. Pero ¿Se pueden aplicar las técnicas predictivas de *place based policing* para los delitos perpetrados en este nuevo lugar de intercomunicación personal que es el Ciberespacio? A priori podríamos pensar que no, puesto que se dice que Internet es un *No lugar*, por lo menos en sentido geográfico. Pero los algoritmos predictivos que se están utilizando ya para encontrar actividades delictivas a través de Internet tampoco son *person based*: herramientas como Cosmos (Burnap et al. 2015) o Social Sentinel, no se basan en información de las personas, sino que generalmente son enfoques semánticos o sintácticos que buscan patrones en las combinaciones de palabras y en los sentimientos asociados a ellas.

Sin embargo, pensar que el enfoque ambiental o situacional sólo se puede aplicar a lo geográfico es un error que puede ser superado si pensamos en el Ciberespacio como un nuevo lugar, como un nuevo ámbito en el que hay lugares en los que convergen, de forma diferente, agresores, víctimas y guardia-

nes (Miró, 2011). Hoy sabemos, gracias al progreso constante de la investigación criminológica en cibercrimen que, debido a sus propias características y al igual que los espacios físicos, los ciberespacios no son homogéneos, sino heterogéneos, y que las formas de convergencia que habilitan estos ciber lugares fomentan la formación de patrones de delincuencia al igual que sucede en el espacio físico. Así, podemos encontrar patrones a nivel meso en el ciberespacio como tráfico de armas o drogas en la *Dark web*; radicalización en Telegram; odio en Twitter; pornografía infantil en foros; sexting en Snapchat etc. Cuando estos crímenes se concentran en espacios y momentos específicos forman *hot spots* de cibercriminalidad conforme a parámetros como lo lleno o vacío que esté el sitio, la mayor o menor visibilidad de lo que se hace, la vigilancia natural, el espacio de oportunidad etc. En este sentido, resulta esencial identificar cuáles son las características más relevantes de qué microentorno digital donde ocurre un evento criminal es fundamental para comprender las dinámicas del cibercrimen y para diseñar IAs que nos puedan ayudar a detectar infracciones como, por ejemplo, la radicalización y el odio.

Esto es lo que estamos haciendo en el proyecto europeo Pericles, un proyecto europeo para la comprensión, la prevención y la lucha contra la radicalización en Europa en el que participa Crímina desarrollando un *software* que permita la automatización del proceso de identificación de *hate speech* online para facilitar la labor de vigilancia policial sobre determinados eventos e individuos. En el caso del odio en Twitter, hemos identificado los microespacios más relevantes para la difusión de este tipo de contenidos: las cuentas de los usuarios y los propios tuits donde publican sus mensajes. Ahora bien, estos lugares son muy distintos entre sí y sus características revelan información sobre aspectos diferentes. Así, mientras las cuentas proporcionan información sobre el anonimato y la visibilidad de los usuarios, los tuits contienen información sobre la interacción que generan sus mensajes y sobre su configuración estructural. Toda la información relacionada con los microlugares cuenta y tuit está recogida en sus metadatos. Para comprobar en qué medida son determinantes las características de estos micro lugares de Twitter para la difusión de *odio*, venimos recogiendo muestras de tweets para comprender (Tabla 1).

Evento	Muestra
Ansbach	14.717
Berlín	72.403
Bruselas	207.545
Londres	200.880
Paris Bataclán	259.348
Dallas	1.048.575
Bagdad	2.981
Estambul	132.976
Múnich	80.226
Orlando	40.097
Charlie Hebdo	282.413
Barcelona	1.048.108
Minessota	6.040
Niza	1.261.179
Normandía	7.114
Kabul	4.058

Tabla 1. Muestras de Twitter

En los resultados de esta investigación nos hemos centrado en la muestra de mensajes publicados inmediatamente después del atentado de junio de 2017 del puente de Londres a través de la API *Streaming* de Twitter. Teniendo en cuenta los sesgos potenciales de la muestra, tratamos de realizar a un muestreo más equilibrado seleccionando tres hashtags para su filtrado: #LondonBridge, que hace referencia al evento de forma neutral; #PrayForLondon, de contenido solidario; y #StopIslam, como hashtag representativo de las expresiones radicales, en este caso islamofobia. Utilizando este procedimiento obtuvimos, a lo largo de tres días, una muestra superior a 200.000 tweets. El siguiente paso, era determinar si el contenido de cada tweet era neutral o radical. Para ello, se entrenaron tres parejas de jueces con los criterios establecidos en la Taxonomía de la Comunicación Violenta y el Discurso de Odio en Internet que elaboré en 2016 y procedieron a la lectura individualizada de cada mensaje para su posterior dicotomización, garantizando su concordancia con una prueba Kappa.

Para comprobar el poder predictivo de nuestro modelo construido, por una parte, con los metadatos de las cuentas y los tuits como variables independientes y, por otro, con la variable dependiente odio, aplicamos la técnica de *machine learning* Random Forest. Esta técnica permite asociar una serie de metadatos específicos a los mensajes de odio mediante un proceso de aprendizaje para, posteriormente, identificar los mensajes que cumplan tales criterios de forma automática. Así, observamos que los mensajes que han obtenido más de 8276 retuits en nuestra muestra han sido clasificados como neutrales; mientras que, por el contrario, todos aquellos mensajes que han recibido entre 6930 y 8276 retuits, que tienen más de 139 caracteres (140 era el máximo cuando se recogió la muestra) y contienen una URL serán clasificados como odio. Y como estas, otras muchas condiciones. Este algoritmo de *machine learning* es capaz de obtener una precisión a la hora de clasificar correctamente el contenido de los mensajes del 92% cuando se alimenta de los metadatos asociados al tuit y del 78% cuando incluye en el modelo los metadatos asociados a las cuentas.

Con el fin de fomentar la usabilidad de este algoritmo por parte de la Policía, hemos desarrollado un software que, a través de una interfaz, permite buscar estos mensajes en Twitter mediante palabras clave o hashtags, filtrando por coordenadas o por un periodo temporal específico. También podemos restringir las búsquedas a usuarios específicos sobre los que, por ejemplo, tengamos una sospecha suficiente. Después de asignar los filtros y establecer los parámetros preferidos, el software identifica los mensajes que cumplan los criterios de búsqueda y, después, aplica de forma combinada la técnica de clasificación basada en metadatos que hemos visto junto con otra de bolsa de palabras para asignar a cada mensaje un índice de radicalización. De esta manera podemos cuantificar el grado de radicalización de los mensajes para priorizar objetivos de vigilancia, o identificar mensajes potencialmente dañinos mientras, paralelamente, se reducen las tareas de análisis que llevan a cabo los analistas delictivos.

A modo de recapitulación podemos destacar tres aspectos esenciales de la implementación de esta IA para la prevención del odio en el ciberespacio en relación con los mitos de la IA:

- El primero es que, aunque evidentemente la IA no va a ser capaz de predecir qué usuarios van a publicar contenido radical en un futuro, sí puede estimar con una elevada precisión cuáles son las características concretas de los mensajes radicales, permitiendo focalizar los recursos policiales.
- Lo segundo es que, pese a ser una IA, el algoritmo sigue necesitando de supervisión humana en dos sentidos: (1) a la hora de determinar los criterios de búsqueda de la muestra que va a analizar y, (2) en el caso de los falsos positivos y negativos, ser capaz de distinguir cual es realmente el contenido de los mensajes.
- En tercer lugar, cabe destacar que la precisión que alcanza la IA es debido a que las variables introducidas en el modelo de clasificación han sido seleccionadas cuidadosamente acorde a un marco teórico consistente que ha demostrado una robustez constante en distintas muestras.

Hasta ahora, hemos explorado las posibilidades que ofrece la IA para la prevención del crimen en el espacio físico y en el ciberespacio en relación con la automatización de la información procedente de

los lugares en los que ocurre el crimen. Y esto nos ha permitido aproximarnos al crimen desde un enfoque ambiental, pero hay otras formas. Si en lugar de poner el foco en las características de los lugares en los que ocurre el crimen proponemos la elaboración de modelos predictivos sobre la base de las características de los individuos que participan en dinámicas de riesgo, es posible plantear estrategias policiales de prevención distintas, aquellas basadas en personas o estrategias de *person-based policing*. Frente a los mitos que también he planteado en este último bloque de la presentación mostraré una herramienta cuyo objetivo es la valoración y gestión del riesgo para prevención de la violencia de género: VioGén.

4.3. Prevención-predicción aplicada a las personas: Person-Based Policing

Otras estrategias de prevención por medio de la predicción, están dirigidas, en lugar de espacio y momento en el que, con mayor probabilidad, se va a cometer un delito en el futuro, a predecir qué personas los cometerán. En el fondo, estos sistemas predictivos consisten en lo mismo, siguen siendo modelos de estimación estadística aplicados, pero en este caso se nutren de variables que recogen información sobre los individuos que forman parte de las dinámicas de violencia en lugar de utilizar variables relacionadas con el entorno. El ejemplo más conocido en el ámbito nacional es VioGén: un sistema de seguimiento integral para los casos de violencia de género que ha puesto en marcha el Ministerio del Interior (López-Osorio et al. 2016). Este sistema, recoge un conjunto de especificaciones relacionadas con la actuación policial en materia de valoración del riesgo de violencia futura.

El procedimiento es el siguiente: cuando un policía responde ante una denuncia de un posible caso de violencia de género debe realizar un juicio clínico de la situación completando un cuestionario donde registra una serie de factores de riesgo (por ejemplo, antecedentes de violencia, situación sentimental y laboral, salud mental, historial de violencia contra la pareja, valoración de la agresión actual, vulnerabilidad). Cada uno de estos factores lleva asociada una puntuación ponderada que, sumada, devuelve un valor que se identifica con un nivel de riesgo de violencia determinado. En función del riesgo de violencia que se haya obtenido, los policías podrán tomar una serie de medidas específicas dirigidas a proteger a la víctima y sus familiares (por ejemplo, protección personal, información, formación). Adicionalmente, se recomienda la aplicación de la Escala de Predicción del riesgo de violencia grave contra la pareja (EPV-R) elaborada por Echeburúa y colaboradores. Además, en caso de estimarlo oportuno, el juez puede solicitar un nuevo informe de valoración del riesgo a los equipos técnicos de los juzgados para contrastar los resultados obtenidos en la primera prueba.

Pero con la reciente incorporación de los sistemas de IA, podemos trasladar la valoración del riesgo de violencia a nuevos niveles. En EEUU, la herramienta COMPAS para la evaluación del riesgo de reincidencia delictiva (Zhang et al. 2014), está siendo empleada con un objetivo triple: (1) superar los sesgos existentes en los tribunales juzgadores basándose en evidencias para mejorar la toma de decisiones; (2) ayudar al personal correccional a asignar a los reclusos correctos a los programas correctos en el momento adecuado, basándose en evaluaciones individuales de riesgos y necesidades y (3) ayudar a reducir la probabilidad de que el recluso reincida cuando regrese a la sociedad gracias a una estimación estadística precisa. Pues bien, a mi parecer es difícil no imaginar que en breve tendremos sistemas de IA utilizados por el sistema de justicia penal, en relación con las actualmente ya existentes herramientas de valoración del riesgo penal, que servirán para apoyar la toma de decisiones tanto policial como judicial en relación con cuestiones como: las medidas inmediatas a adoptar respecto a un agresor o una víctima en relación con un delito concreto que puede ser perpetrado en breve; las medidas a adoptar en relación con quien ha cometido ya un delito pero también en relación con lo que puede perpetrar en el futuro. Y frente a ello han vuelto a surgir los mitos, en forma de esperanzas y miedo. La esperanza, que esto servirá para eliminar las limitaciones y los sesgos de los tradicionales juicios de peligrosidad criminal que realizan los jueces con apoyo clínico y que obvian mucha información científica, de modo que la justicia podrá objetivarse y aplicando técnicas matemáticas determinar quién va a delinquir en el futuro y quién no. El miedo, que esto hará que sean las máquinas las que evalúen la peligrosidad de las personas a partir de los datos que esta tenga y que serán, seguro, sesgados, entre otras cosas porque la propia realidad tiene sesgos y acabaremos discriminando por el mero hecho de ser hombre, de 20 a 30 años y de una determinada raza.

Pues bien, aún no sabemos del todo cuál será la realidad de estas IA de valoración del riesgo, excepto por casos como COMPAS. Lo que sí sabemos es que vienen y que debemos ser capaces de aprovechar todos los beneficios potenciales de la incorporación de la IA al sistema de justicia penal en términos de eficacia y eficiencia que pueden conllevar y, además, de hacerlo sin afectar al reconocimiento de todos los derechos y garantías de las personas que entren en contacto o se vean afectados por estos sistemas. Para ello deberíamos tener en consideración al menos las siguientes reflexiones con las que concluiré esta presentación.

V. Conclusiones

A modo de conclusión, deben hacerse algunas reflexiones que pivotan sobre dos aspectos clave: la privacidad en relación con la recogida masiva de datos, la denominada discriminación algorítmica. Respecto al primer punto, y dado que las IA se alimentan de grandes cantidades de datos de diferente naturaleza correspondientes con las variables personales que utilizan los algoritmos predictivos, las administraciones públicas han comenzado a desarrollar una preocupación creciente por la necesidad de proteger la privacidad de los individuos. Y es que parece que el tratamiento automatizado de datos personales por parte de la policía bajo el pretexto de una lucha eficaz contra la delincuencia vaya a afectar a la esfera de la privacidad de manera indiscriminada y que, en cierto modo, el legislador posibilite tal intromisión. Ante un escenario actual caracterizado por un incremento significativo de los datos disponibles sobre individuos, se invoca la necesidad mantener una especial protección gubernamental de la privacidad, desarrollando procedimientos como el PIA (*Privacy Impact Assessment*).

En relación con el segundo aspecto, la introducción de las IA en el sistema de justicia penal ha conllevado otros riesgos relacionados con su uso, distintos a la potencial afectación a la privacidad, que podrían perturbar la eficacia del sistema de justicia y afectar a los derechos fundamentales de las personas en el sentido de una potencial afectación al funcionamiento equitativo, en el sentido de no discriminatorio, del sistema de justicia debido a la utilización de la IA para la identificación de individuos, colectivos, o áreas urbanas. El riesgo aquí es que el acceso a datos sesgados determine que las herramientas actuariales también respondan a los mismos o creen nuevos sesgos debido a una mala interpretación de la realidad. Realizaré a continuación tres reflexiones que, a mi parecer, deben ser tomadas en consideración en relación con el debate respecto al uso de IA en la justicia penal.

La primera reflexión consiste en la necesidad de diferenciar dos tipos principales de sesgos: (1) sesgos en los datos de entrenamiento y (2) sesgos por una distribución desigual real de las variables. El primero tiene que ver con la propia naturaleza de los datos que alimentan a las IA y que pueden estar mal registrados, que no sean estadísticamente representativos, o que los parámetros del aprendizaje se realicen sobre intervalos temporales fuertemente acotados. Como consecuencia, la inobservancia de este tipo de limitaciones perpetúa la discriminación algorítmica hacia los grupos infrarrepresentados. En relación con el segundo sesgo, existen ciertos factores, aparentemente neutrales, que son recogidos por la IA, pero que no se refieren al actuar de la persona en concreto, sino al actuar pasado de sus iguales, aquellos que comparten género, etnia, edad, etc. Se trata de caracteres “inmutables” o casi inmutables, de los que el sujeto no se puede desprender. Al respecto, algunos autores cuestionan la equitatividad de las IA, especialmente las de valoración del riesgo, que trabajan con ese tipo de variables, lo que nos lleva a la siguiente reflexión.

La segunda reflexión de interés se refiere a que el alcance predictivo de estos algoritmos es limitado, especialmente en relación con decisiones jurídico-penales complejas, ya que ni su juicio es imparcial dado que, como hemos visto, reproduce nuestros sesgos, ni su fiabilidad es absoluta, ya que su código de programación es todavía hoy incapaz de interpretar con precisión y fiabilidad contextos confusos. Frente a esto, la principal recomendación sería que todas estas IA deben ser creadas por equipos interdisciplinarios que incluyan científicos sociales y juristas capaces de establecer tanto los criterios jurídicos y criminológicos de clasificación como de interpretación de resultados, y no exclusivamente por *data scientists* cuyo objetivo único sea el mejor rendimiento de la herramienta en términos matemáticos.

Y queda una última reflexión. Las valoraciones que debemos hacer respecto a para qué puede ser utilizada una IA en el sistema de justicia penal y respecto a qué tipo de variables pueden incluirse en los modelos deben llevarse a cabo teniendo en cuenta el muy diferente grado de afectación de derechos que puede derivarse de sus diferentes usos, tanto por su alcance como por sus consecuencias. Aunque vamos hacia un escenario de utilización de herramientas de valoración del riesgo para, por ejemplo, decidir el tipo de sanción a aplicar o la aplicación o no de medidas cautelares como la prisión provisional, y pronto esas herramientas se automatizen por medio de IA, creo que antes de implantar tales sistemas resulta esencial discernir cual va a ser el alcance de tales instrumentos, que solo debiera ser informativo y nunca decisorio.

Si en un futuro próximo se opta por la utilización de herramientas actuariales de IA para la valoración del riesgo deberíamos estar seguros, como ha señalado Slobogin (2006), de que las mismas pudieran cumplir tres exigencias mínimas: (1) adecuación a lo que efectivamente necesita saber el juez que va a tomar la decisión; (2) validez conforme a los parámetros científicos; y (3) equidad, lo cual, a mi parecer, exige al menos que el juez pueda, de toda la información disponible, eliminar aquellas variables que no resulten justas conforme a lo que está siendo evaluado, y valorar el riesgo de la persona por lo que ella ha hecho o puede hacer. La incorporación de cualquier tecnología debe estar basada en algo volitivo, y no sólo en lo posibilístico. Debemos incorporar la IA a la justicia penal y a la actividad policial no porque podemos hacerlo sino porque gracias a ello podemos mejorar la práctica de la justicia penal. Está claro que no se puede esperar de ninguna IA que sea capaz de predecir el futuro. Es evidente que ninguna herramienta de valoración del riesgo será capaz de revertir siglos de injusticia racial o de desigualdad de género. Sin embargo creo que, si comprendemos su verdadero alcance, incluimos la visión ética y jurídica en un quehacer en el que predominan los científicos sociales y los de la computación y, además, adoptamos las precauciones necesarias fruto del respeto a nuestros derechos y principios, deberíamos ser capaces, gracias a la IA, de hacer justicia un poco mejor.

VI. Referencias bibliográficas

- Anderson, T. L., y Donath, M. (1990). Animal behavior as a paradigm for developing robot autonomy, en *Robotics and autonomous systems*, vol. 6, nº. 1-2
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity* (Vol. 17). SAGE
- Benítez, R., Escudero, G., Kannan, S., y Rodó, D. M. (2014). *Inteligencia artificial avanzada*, Editorial UOC, Barcelona
- Benko, A., y Lányi, C. S. (2009) History of artificial intelligence, en *Encyclopedia of Information Science and Technology*, Second Edition, IGI Global
- Blumstein, A., y Wallman, J. (Eds.). (2006). *The crime drop in America*. Cambridge University Press.
- Brandl, S. G. (2017). *Police in America*. SAGE Publications.
- Brantingham, P. J., y Brantingham, P. L. (Eds.). (1981). Environmental criminology (pp. 27-54). Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Burnap, P., Rana, O. F., Avis, N., Williams, M., Housley, W., Edwards, A. y Sloan, L. (2015). Detecting tension in online communities with computational Twitter analysis. *Technological Forecasting and Social Change*, 95, 96-108.
- Camacho-Collados, M., Liberatore, F., y Angulo, J. M. (2015). A multi-criteria police districting problem for the efficient and effective design of patrol sector. *European Journal of Operational Research*, 246(2), 674-684.

Caplan, J. M., y Kennedy, L. W. (2011). *Risk terrain modeling compendium*. Rutgers Center on Public Security, Newark.

Cohen, L. E., y Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American sociological review*, 44(4), 588-608.

Giménez-Santana, A., Medina-Sarmiento, J. E., y Miró-Llinares, F. (2018). Risk terrain modeling for road safety: Identifying crash-related environmental factors in the province of Cádiz, Spain. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 24(4), 451-467.

Harbers, M., Peeters, M. M., y Neerincx, M. A. (2017). Perceived autonomy of robots: Effects of appearance and context, en Aldinhas Ferreira, M. I., Silva Sequeira, J., Tokhi, M. O., Kadar, E., y Virk, G. S. (EDS.), *A World with Robots*, Springer, Cham

Haselager, W. F. (2005). Robotics, philosophy and the problems of autonomy, en *Pragmatics & Cognition*, vol. 13, nº 3

Holland, O. (2004). The future of embodied artificial intelligence: Machine consciousness?, en Lida, F., Pfeifer, R., Steels, L., y Kuniyoshi, Y. (EDS.): *Embodied artificial intelligence*, Springer, Berlin

Labrinidis, A., y Jagadish, H. V. (2012). Challenges and opportunities with big data, en *Proceedings of the VLDB Endowment*, vol. 5, nº. 12

López-Ossorio, J. J., González-Álvarez, J. L., & Andrés-Pueyo, A. (2016). Eficacia predictiva de la valoración policial del riesgo de la violencia de género. *Psychosocial Intervention*, 25(1), 1-7.

Miró Llinares, F. (2012). El cibercrimen. Fenomenología y criminología de la delincuencia en el ciberespacio. Marcial Pons, Madrid.

Miró-Llinares, F., Moneva, A., y Esteve, M. (2018). Hate is in the air! But where? Introducing an algorithm to detect hate speech in digital microenvironments. *Crime Science*, 7(1), 15.

Miró-Llinares, F. (2019). Inteligencia artificial y justicia penal: más allá de los resultados lesivos causados por robots. *Revista de Derecho penal y Criminología*, 2019, en prensa.

Ratcliffe, J. H., & McCullagh, M. J. (2001). Chasing ghosts? Police perception of high crime areas. *British Journal of Criminology*, 41(2), 330-341.

Sherman, L. W., Gartin, P. R., & Buerger, M. E. (1989). Hot spots of predatory crime: Routine activities and the criminology of place. *Criminology*, 27(1), 27-56.

Slobogin, C. (2006). *Proving the unprovable: The role of law, science, and speculation in adjudicating culpability and dangerousness*, Oxford University Press

Turner, G., Brantingham, D. J., y Mohler, D. G. (2014). Predictive Policing in Action in Atlanta, Georgia. *The Police Chief*.

Zhang, S. X., Roberts, R. E., y Farabee, D. (2014). An analysis of prisoner reentry and parole risk using COMPAS and traditional criminal history measures. *Crime & Delinquency*, 60(2), 167-192.

Zimring, W. D. S. F. E. (2006). *The great American crime decline*. Oxford University Press, USA.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL CONGRESO VALENCIANO DE SEGURIDAD LOCAL: LA PREVENCIÓN DEL SIGLO XXI.

EL LIBRO BLANCO DE LA PREVENCIÓN Y LA SEGURIDAD LOCAL VALENCIANA²⁹

JOSÉ MARTÍNEZ ESPASA

Comisario-Jefe de la Policía Local de Dénia

I. Introducción

El Congreso Valenciano de Seguridad Local ha abordado una serie de temáticas de gran interés para el momento actual que vive la prevención y la seguridad de nuestros municipios. Se han seleccionado y analizado de manera monográfica las cuestiones de prevención y modelo de seguridad pública desde la perspectiva del criminólogo Vicente Garrido. También, era importante analizar los fundamentos para un sistema adecuado a nuestro territorio, desde la perspectiva y experiencia del jurista y criminólogo Francesc Guillén. La ecología del delito en la seguridad local ha contado con un protagonismo destacado con las brillantes propuestas del profesor César San Juan.

La profesora Lohitzune Zuloaga y el concejal Javier Scotto abordaron el aspecto político de la seguridad de las mujeres especialmente y la ciudadanía en general.

Como colofón, el catedrático Fernando Miró nos ofreció una visión de futuro sobre la prevención del delito al socaire del avance de la Inteligencia Artificial.

Esta visión académica conectora también del trabajo policial y de los profesionales de la prevención, la seguridad y las emergencias nos ha permitido cerrar las conclusiones y propuestas del presente libro blanco.

II. La educación vial como actitud y vivencia

El moderador y autor de estas consideraciones, Pedro Javier Burrueco Gallardo, Oficial-Jefe de la Policía Local de La Nucía, compartió esta ponencia con Miguel Ángel Izquierdo Medrano, Comisario-Jefe de la Policía Local de Onda y Ricardo Soriano Ibáñez, Comisario-Jefe de la Policía Local de Quart de Poblet.

La educación vial ha de entenderse como una responsabilidad compartida y debe abordarse de forma holística. Para ello, debería diseñarse un Plan de Seguridad Vial Urbana. En éste deberían contemplarse los siguientes aspectos: los centros educativos, las instituciones públicas y privadas, las asociaciones, los *mass media*, las infraestructuras viales, el plan urbanístico y el medio ambiente. Todos en torno a la ciudad. Dicho plan debería establecer como prioridades: la educación vial de todos los usuarios, especialmente los más vulnerables; la formación vial; la información y sensibilización de los factores de riesgo; el control y la vigilancia; mejora de infraestructuras y señalización; transporte de personas y de mercancías y auxilio a las víctimas de accidentes. Y dentro de este plan, consideramos fundamental el desarrollo de un proyecto de educación vial que cuente con programas específicos para cada ciclo

²⁹ Con las aportaciones de los moderadores de las mesas: Pedro Javier Burrueco Gallardo, Ricardo Muñoz Blasco, Agustín Rubio López, Ángeles Navarro Gosálbez, Nuria Cuenca Martí, Abelardo Gil Tardío, Francisco Javier Caballero González, Ana Odena del Campo, José Alfonso Fenollosa, Antonio Galiano Viciano, Adrián Jiménez Ribera, José Emilio Fernández Reyes, César Zaragoza Fernández, Estefanía Navarrete Ibáñez, Carlos Pomares Ramón y José Cristian Cañizares Sánchez.

formativo, el cual debería disponer de un diseño adecuado de los materiales didácticos impartidos por agentes de la policía local bien cualificados. Con todo, lo que se busca es alcanzar el objetivo general, que no es otro que favorecer el desarrollo integral del alumno en sus niveles básicos o capacidades: nivel intelectual, cognitivo, afectivo, psicomotor, de comunicación y, sobre todo, de inserción social. Esta intervención, sin duda, se verá reflejada en la seguridad vial de nuestras ciudades.

III. Los retos del tráfico y la movilidad urbana

El moderador y autor de las ideas más destacadas de esta actividad fundamental de la Policía Local y todos nuestros municipios fue Ricardo Muñoz Blasco, Agente Policía Local de Cullera. Compartió mesa con destacados agentes de la Comunidad Valenciana, expertos en diversos aspectos del tráfico: Alejandro Andrés Sanchís, Agente de la Policía de Benidorm; José Sánchez Martí, Agente de la Policía Local de Alicante; y Roberto Santos Salazar, Agente de la Policía Local de Dénia

En el ámbito de los accidentes de tráfico, las ideas más destacadas fueron:

- La accidentalidad en el casco urbano ha aumentado, al contrario que en las vías interurbanas. Se evidencia por tanto una necesaria mejora en materia de seguridad vial en el ámbito urbano.
- La Jefatura Provincial de Tráfico, ofrece datos de escasa participación de los Ayuntamientos en las campañas nacionales de seguridad vial (alcohol, drogas, distracciones, velocidad).
- Son muy pocos los Ayuntamientos que realizan actividades serias y completas dedicadas a la reducción de accidentes, las actuaciones en el mejor de los casos se basan en mejorar la fluidez del tráfico y la gestión de estacionamientos, no existe una política local de reducción de accidentes de tráfico.
- A fecha de noviembre de 2018, sólo 43 municipios de los 78 con más de 5000 habitantes que tiene la provincia de Valencia, realizan el trámite de retirada de puntos por infracciones a la Ley de Seguridad Vial.
- La realización de controles de alcohol y drogas es una competencia atribuida por la Ley de Seguridad Vial a los municipios, y en la actualidad, solamente un 10% de los municipios realiza estos controles.
- Estudios recientes demuestran que la supervisión policial constituye un pilar básico en la reducción de accidentes de tráfico.

La conclusión propuesta apunta a la mejora de los resultados, en cuanto a número y gravedad de los accidentes, si se aplica una correcta supervisión policial, a través de la realización de controles de tráfico y de una mayor implicación política en la Seguridad Vial.

En relación con la efectividad y eficacia policial en torno a la investigación de los accidentes de tráfico, las principales ideas fueron:

- En la actualidad no existe un planteamiento homogéneo en toda la Comunidad Valenciana, respecto al nivel de exigencia que se requiere para abordar la elaboración de Atestados por homicidio o lesiones por imprudencia en los accidentes de tráfico.
- Esta situación, nos lleva a que exista un porcentaje muy elevado de archivo de estos procedimientos en los Juzgados, por falta de pruebas y evidentemente que queden impunes muchas conductas delictivas por la falta de pericia de los Agentes de Policía Local.
- En la actualidad se está llevando a debate parlamentario la reforma penal en esta materia, para lo que está previsto aumentar las penas por estos delitos; no obstante parece evidente que un aumento de las penas, no tendrá ningún efecto, si muchos de los Atestados siguen sin ser aptos para utilización como prueba de cargo en los procesos penales.

- Está reforma parlamentaria dirigida al aumento de las penas, va a exigir todavía más, en el sentido de una mejor praxis de los Agentes de Policía Local, para lo que debemos de estar preparados, y así poder enmendar lo que hasta la fecha no se ha realizado bien y para disponer del nivel necesario que se nos exigirá tras la reforma.
- Dado que se trata de una de las competencias exclusivas que tienen las Policías Locales y debido a la importancia por los resultados que produce, se plantea la elaboración de un Decreto de Regulación de Especialidades dentro de los Cuerpos de Policía Local:
 - Donde se establezcan entre otras, la existencia obligatoria de unidades de atestados en aquellos municipios de más 12.001 habitantes, para los accidentes de personas heridas graves.
 - Unidades de Policía Judicial de Tráfico para, entre otras, la investigación de los accidentes de tráfico con resultado de muerte y heridos graves, en municipios de más de 20.000 habitantes
 - Creación de tres equipos de investigación de accidentes, uno por cada provincia, dependientes del Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, para la realización de las investigaciones en los casos de resultado de muerte, de lesiones o de mayor entidad, en los municipios:
 - De menos de 12.001 habitantes preceptivamente.
 - De 12.001 a 20.000 habitantes. Cuando el resultado sea presuntamente constitutivo de homicidio por imprudencia.
 - En el resto de los municipios, a solicitud de la Jefatura de Policía Local, por la entidad o gravedad de los hechos, que requieran de su colaboración.

Otro aspecto muy desarrollado en los últimos años es la documentoscopia:

- Cada vez más, se requiere de unos conocimientos amplios y específicos para llevar a cabo ciertas funciones de policía de tráfico, como son el control y verificación de los documentos válidos para conducir, especialmente los de ciudadanos extranjeros. Dado que nuestra Comunidad es eminentemente turística, resulta evidente que se trata de una cuestión general que afecta a todas nuestras poblaciones.
- Queda claro que las plantillas policiales más pequeñas, no pueden asumir el disponer de personal especializado en esta materia, por lo que es necesario acudir a otros cuerpos policiales para obtener ayuda.
- Una alternativa a plantear vendría de la posibilidad de crear gabinetes de Documentoscopia en aquellas poblaciones que ya dispongan de dichos servicios, y centralizar en ellos la peritación documental, a través de acuerdos o convenios supramunicipales.

En una tercera área temática, se trabajó el tráfico y la movilidad urbana, proponiendo la creación dentro del CISE de un Departamento o Área de Tráfico, que tenga como misión la elaboración de procedimientos, trabajos de investigación, o asesoramiento a las entidades locales en materia de tráfico y seguridad vial, que permita disponer de soluciones en tiempo real a los nuevos retos de movilidad, como los VMP, vehículos autónomos, carriles bici, mediante directrices y circulares que los ayuntamientos puedan utilizar para mejor regir la convivencia nuestras vías.

Como conclusión, la nueva Ley 17/2017, de Coordinación de Policías Locales, constituye punto de partida para el futuro de las Policías, se establece por primera vez en una Ley de coordinación y en relación con el tráfico, en su artículo 7:

“o) El impulso de la coordinación de las actuaciones de los municipios de la comunidad autónoma en materia de tráfico y seguridad viaria”.

Esto nos permite ahora, diseñar y modelar ese impulso en la seguridad vial como queremos que sea: es el momento para elaborar un modelo de actuación que nos permita mejorar y suplir la ausencia de políticas públicas locales en materia de tráfico, analizar los datos obtenidos hasta la fecha y generar soluciones viables y reales que se puedan acometer desde la Generalitat a través de la AVSRE, en su función coordinadora y asesora de los entes locales.

Cuestiones que por su entidad y trascendencia deben ser abordadas ahora en el nuevo modelo de policía que pretendemos crear.

IV. La asociación de municipios: la solidaridad y colaboración entre administraciones locales en materia de prevención y seguridad

Esta ponencia fue dirigida y redactada por Agustín Rubio López, Inspector-Jefe de la Policía Local de Finestrat, experto en esta materia por su experiencia en la Comisión Comarcal de Prevención y Seguridad de la Marina Baixa. También conocedores de este fundamental aspecto del municipalismo es José Antonio Monfort Pons, Intendente-Jefe de la Policía Local de Xàbia y miembro fundador de la comisión comarcal de la Marina Alta. De igual modo, Francisco Catalán Pradas, Comisario-Jefe de la Policía Local de Borriana, forma parte del área metropolitana de Castellón.

Históricamente y sobre todo desde la ya obsoleta Ley 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se han contemplado todo tipo de acuerdos entre administraciones locales con las supramunicipales, pero hemos carecido de herramientas tanto administrativas como materiales eficaces para materializar ágilmente esos acuerdos. Quiero destacar sobre todo la ausencia de respaldo legal a los acuerdos entre Ayuntamientos en materia de seguridad. El servicio de policía local es en su mayoría común en funciones y misiones en todos los municipios por los que no presenta mayores dificultades la movilidad territorial próxima (nos coordinamos con Policías Autonómicas y Estatales pero no entre las policías locales). Hasta la época actual se han materializado escasas experiencias de colaboración efectiva entre Cuerpos de Policías Local limítrofes. Algunos ejemplos son la Comisión Comarcal de Prevención en Seguridad Local de la Marina Baixa (CCPSLMB), el Consejo de Coordinación Policial del área metropolitana de Castellón y la Comisión de Coordinación de la Marina Alta. Por eso vemos con buenos ojos que la nueva Ley de coordinación haya previsto fórmulas de asociacionismo, cuyo desarrollo debe pasar por establecer herramientas sencillas para superar al menos el encorsetamiento territorial de las policías locales en cuanto a cooperación, interacción y participación en la seguridad local con sus municipios limítrofes, cuestión que quedará coja sin un cambio efectivo (aunque sea puntual) al respecto en la Ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que permitiera al menos en nivel de colaboración de competencias propias de la Policías Local, la actuación de estas en los términos municipales que así lo acuerden sin necesidad de complejas fórmulas de asociacionismo.

Por supuesto también conviene aclarar a nivel legal la situación de los policías locales que prestan servicios fuera de los municipios de lo que dependen, defendiendo la fórmula sencilla de que en todo caso siguen dependiendo laboralmente de su municipio de origen, razón por la que se debería desarrollar una regulación adecuada de la comisión de servicios circunstancial y/o extraordinario.

Es precisa la implicación de las administraciones supramunicipales para impulsar ese asociacionismo dotando o facilitando las herramientas de coordinación efectiva, primando a las comarcas que así lo decidan especialmente en programas o soportes informáticos conjuntos, transmisiones y canales de comunicación y sobre todo tutelando e impulsando la unión efectiva de los cuerpos de policía local.

V. La formación como eje de mejora de la seguridad

Esta mesa fue presentada y moderada por Ángeles Navarro Gosálbez, Jefa del Servicio de Formación en Seguridad y Emergencias (IVASPE) de la AVSRE. Participaron la Directora General de Formación Profesional del Ministerio de Educación y Formación Profesional, y Francisco Bernabéu Ayela, Comisario Principal de la Policía Local de Elche.

El contenido de esta mesa es fundamental para el futuro de las policías locales ya que la Ley 17/2017, de coordinación de policías locales contiene unas previsiones ambiciosas y pioneras en el ámbito de la selección y formación, relacionadas con la carrera profesional, la acreditación de la fase previa para aspirantes a policía local, el curso básico de capacitación, los denominados altos estudios profesionales y el mayor protagonismo del IVASPE con la colaboración las Universidad públicas, desarrollando títulos de experto e impulsando el programa agente tutor.

VI. La nueva Ley 17/2017, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana

Esta mesa fue moderada por Nuria Cuenca Martí, Técnica de la Generalitat Valenciana, Secretaria de la Comisión de Coordinación y Gabinete Técnico de las Policías Locales. Participaron como ponentes Antonio Collado Gimeno, Comisario Jefe de la Policía Local de Xàtiva, José María Conesa García, Comisario Principal Jefe de la Policía Local de Alicante, y José Javier Cuenca Cervera, Jefe de la Unidad de Selección de la Diputación de Valencia.

La nueva Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de la Generalitat, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana se desarrolla al amparo de la Ley Orgánica 2/1986, de fuerzas y cuerpos de seguridad, que traslada a las comunidades autónomas la competencia en materia de coordinación de las policías locales en su respectivo ámbito territorial, la homogeneización de los distintos cuerpos de policías locales y la fijación de criterios de selección, formación, promoción y movilidad.

Los antecedentes de la actual ley de coordinación de policía local focalizaron sus esfuerzos en mejorar la formación y el perfeccionamiento de los integrantes del Cuerpo de Policía Local de la Comunitat Valenciana. Tales metas quedan ahora reforzadas con los recientes cambios normativos dirigidos a materializar una mayor profesionalización de los Cuerpos de Policía Local de los municipios de la Comunitat: se ha sistematizado la formación de entrada y revitalizado la labor educativa del IVASPE, asegurando la recepción de la profesión de policía local a los cambios en el mapa educativo. En un sentido más específico, la nueva ley presta especial atención al proceso de selección: el diseño de las convocatorias, la realización de pruebas previas o la posibilidad de encomendar su ejecución material al IVASPE son solo algunos de los aspectos cuya repercusión positiva será explícita durante los próximos años, pues esta nueva regulación lleva al colectivo policial valenciano a encabezar el avance en el panorama autonómico.

Destacamos la importancia que adquiere en el texto legal la novedosa apuesta que también se hace por el desarrollo de la carrera profesional, con la fijación de un sistema de acceso eficaz y garantista que promueve la promoción interna y la promoción con movilidad. En esta línea, se establece la constitución de nuevas escalas y categorías en aras de alcanzar una mayor especialización y división de labores de los cuerpos. La Ley también aboga por un modelo garantista que acabe con la situación de inestabilidad de los agentes en situación de interinidad, por lo que se desarrolla un proceso de consolidación para los funcionarios interinos

Cristalizados todos estos propósitos, la nueva normativa asienta sus cimientos en un nuevo objetivo principal, que es el de homogeneizar la estructura y el funcionamiento del Cuerpo de Policía, en aras de dar una respuesta más efectiva a las demandas y necesidades contemporáneas. Para ello, el texto legal no solo pretende mejorar la coordinación interna de la policía local, sino que además fomenta el diseño

de nuevas políticas que promuevan y faciliten la cooperación entre los distintos cuerpos y organismos públicos, así como la planificación de actuaciones, fundamentadas en un análisis previo exhaustivo, gracias a la labor que ahora desarrolla la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a Emergencias, el Observatorio de Seguridad de la Comunitat Valenciana y el Gabinete Técnico de Coordinación de Policías Locales de la Comunitat Valenciana.

VII. Los retos de las representaciones sindicales en la Policía: igualdad, jubilación anticipada, derechos laborales, mejoras pendientes

Abelardo Gil Tardío, Comisario Principal de la Policía Local de Valencia y Presidente de UNIJEPOL-CV fue el encargado de moderar esta ponencia tan relevante para la Policía Local valenciana.

Desde la perspectiva de los jefes y mandos policiales, la Policía Local afronta antiguos y nuevos retos. Algunos de ellos han obtenido respuesta con la nueva Ley 17/2017 (como el Comité de Asuntos Interinos, aspectos destacados de formación y de homogeneización de recursos). Otros siguen pendientes –y pueden recibir solución a nivel reglamentario– como la uniformidad de todos los agentes de la Comunitat Valenciana (aunque fuera deseable a nivel nacional).

La progresiva restricción y previsible desaparición de los agentes interinos ha provocado una situación de cambio que está generando problemas de prestación de servicio. La jubilación anticipada de policías locales ha acentuado esta problemática en todos los municipios. La mejora en la calidad del servicio se percibirá probablemente en cinco años, cuando se renueve y consolide la selección de funcionarios de policía local.

La jubilación anticipada de las Policías Locales

Este punto fue tratado por Francisco Javier Caballero González, Secretario de Administración Local y Servicios a la Comunidad de FSP-UGT, escasamente un mes antes de que se publicara en el BOE el Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los policías locales al servicio de las entidades que integran la Administración local. Por ello, la ponencia se ha adaptado a la vigencia de este vital decreto.

El pasado día 14 de diciembre se publicó el tan esperado Real Decreto 1449/18 por el que se establecían los coeficientes reductores para el acceso en la edad de jubilación a los policías locales.

El Real Decreto llega tarde a juicio de UGT, pues desde abril del 2017 que se realizaron las primeras aportaciones al borrador primero, y luego a la exposición pública en julio de ese mismo año, el Gobierno de España guardó en el rincón del olvido el documento y las aportaciones, hasta que en 2018 el actual Gobierno desempolvó, aprobó y publicó este Reglamento.

Ello fue producto al amparo del articulado del RD 1698/2011, donde indica que las Organizaciones Sindicales representativas y con intereses legítimos y directos sobre el colectivo de Policías Locales, formaran parte del procedimiento tanto en sus aportaciones como en la información y traslado del conjunto del expediente, así como en la propuesta final de Real Decreto.

Primero realizamos alegaciones a la memoria del proyecto, y luego al propio proyecto. La regulación de los coeficientes y su aplicación difiere en gran medida de la establecida para otros colectivos de actividad parecida dentro de los grupos de clasificación profesional por actividad (CNAEs), como por ejemplo la Policía Autónoma del País Vasco (y colectivo de bomberos, aunque diferente actividad).

En definitiva hacía falta este Real Decreto para que el colectivo de Policía, con tal nivel de exigencias físicas y psíquicas, pudiese ejercer su derecho a la anticipación de la jubilación, eso sí, sin generar merma al sistema público de pensiones, con la sobrecotización efectuada por estos y las administraciones.

Pero seguros estamos desde UGT que las consideraciones que realizamos a los borradores del Real Decreto, y que no han sido recogidos, la jurisprudencia y normativa futura se encargarán de cambiar.

Disposición Transitoria Séptima en la Ley 17/2017 de medidas correctoras de la desigualdad de género en los Cuerpos de Policía Local

Ana Odena del Campo, Agente de la Policía Local de Valencia y Coordinadora General de CC.OO. Policía del País Valencià abordó específicamente la discriminación positiva en favor de la mujer de la nueva Ley.

El objetivo de esta disposición es conseguir el equilibrio de plantillas entre hombres y mujeres. Estableciéndose dicho equilibrio en un 60% de hombres y 40% de mujeres. Para ello se establecerán las acciones positivas previstas en la normativa de igualdad de género a través de los necesarios planes de igualdad de los distintos ayuntamientos.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres pretende promover la adopción de medidas concretas a favor de la igualdad en las empresas y dentro del mismo ámbito del empleo, se consignan medidas específicas sobre los procesos de selección para la provisión de puestos de trabajo en el seno de la Administración del Estado. Y la proyección de la igualdad se extiende a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y a las fuerzas Armadas.

Por tanto, y al abrigo de esta Ley Orgánica, esta medida transitoria se implementa en una reserva del 30% de las plazas de acceso a la escala básica para mujeres.

Alcanzado dicho objetivo, la mencionada disposición ya no tiene objeto y por lo tanto deja de tener efecto.

Los datos demuestran la necesidad del establecimiento de medidas correctoras. A nivel autonómico estamos alrededor de un 12% de presencia de la mujer. En la Policía Municipal de Madrid hay una presencia del 12.32 % de mujeres. En la Policía Local de Canarias tiene una presencia incluso más baja, el 9.1% similar a la Guardia Civil. En la Ertzaintza un 12% similar a la Policía Nacional. La única que se salva un poco es la policía de Cataluña, Los Mossos d'Esquadra, el 21%.

En España en el conjunto de las Policías Locales, solo un 10,8 % aproximadamente son mujeres. En Holanda o Suecia, la presencia de la mujer representa un 30%

El papel del sindicalismo en los Cuerpos de Policía Local

José Alfonso Fenollosa, Vicepresidente autonómico de Administración local de CSIF, Comunidad Valenciana, realizó la siguiente reflexión.

Hay que remontarse a los inicios de los años 80 para empezar a ver las inquietudes sindicales en los Cuerpos de Policía Local.

Lejos parecen quedar los tiempos en que un Policía, entonces municipal o alguacil, tenía que continuar trabajando en otros empleos (taxista, conductores de ambulancias, etc.) una vez finalizado su horario de trabajo. Horarios que, además, solían estar exentos de cualquier regulación y consistían en turnos de trabajo maratonianos.

Poco a poco, los grupos sindicales que se iniciaban empezaron a dar pasos para la consecución de unas mejoras salariales y laborales que tuvieran en cuenta la peculiaridad de nuestra profesión.

Poco a poco, con gran trabajo, alegrías y disgustos, fueron consolidándose nuevos derechos y logros sociales. Las Leyes de Coordinación, LOFCS, TREBEP, etc. han contribuido a ello.

En la tramitación y aprobación de toda esta legislación han participado los sindicatos. Sin el papel desempeñado por ellos difícilmente podríamos haber llegado a la situación actual.

Además, los sindicatos han contribuido a la mejora de la formación de los policías locales, a través de planes de formación de Ayuntamientos, Diputaciones, etc. o incluso impartidos por ellos mismo. Por tanto han cubierto el déficit que las administraciones tenían en esta materia en época de crisis.

Hoy, un Policía Local necesita para acceder al Cuerpo, lejos de las cuatros reglas y un dictado de los orígenes, una titulación correspondiente al grupo C2, aunque la mayoría posee una titulación superior, siendo frecuente incluso la doble Titulación universitaria.

Esa adaptación a las peculiaridades diarias y su continua actualización, ha permitido que para los sindicatos fuera más fácil llegar a la situación actual donde: el salario ya no hace necesario un trabajo auxiliar; un horario de trabajo con libranza de festivos; una cada vez mayor conciliación familiar y, sobre todo, una mayor dignificación del empleo y función policial.

A pesar de todos estos logros, también debemos reconocer los errores, que aunque sin mala fe, siempre se producen en cualquier negociación, bien por demasiada confianza o por la peculiar burocracia y especialidad de nuestras Administraciones.

Ahora mismo estamos a las puertas de volver a dar un salto cualitativo en los derechos de los Policías. Un salto que, como todos sabéis, va a suponer la jubilación anticipada de policías locales. Y eso se ha conseguido gracias a la unión sindical, sin fisuras, tantas veces demandada por el colectivo.

Queda mucho camino por andar, pero estamos seguros que, con el apoyo que siempre nos brindan los compañeros, ese camino nos llevara a la consecución de las metas pretendidas.

VIII. La mediación

Antonio Galiano Viciano, Oficial-Jefe de la Policía Local de Ondara moderó esta mesa temática, baluarte de la nueva Ley de coordinación y del trabajo que en la Comunitat Valenciana abanderan mundialmente Vila-real y Valencia. Los ponentes fueron José Benlloch Fernández, Alcalde de Vila-real y Domingo Adán Ortiz, Comisario-Jefe de la Policía Local de Vila-real, así como Antonio Berlanga Sánchez, Inspector de la Policía Local de Valencia.

El modelo de Mediación Policial que desarrolla Vila-real se basa fundamentalmente en la actuación, las posibilidades y los beneficios de la mediación policial, incidiendo en que debe ser la herramienta útil e irrenunciable para la gestión de conflictos de convivencia, y que además, debe encaminarse a otra forma de hacer policía, más preventiva y proactiva, es decir, una policía comprometida con la ciudadanía a la que se debe desde su visión de servidores públicos al servicio de la pacificación social.

Por otro lado, desde la visión de la Policía Local de Valencia se puso énfasis en la adaptación de los diferentes programas y servicios de Mediación de las distintas Policías Locales y las bases para el desarrollo de la nueva Ley de Coordinación 17/20107 en esta materia. En el modelo de adaptación pueden formularse siete pasos o elementos a seguir: confianza; legitimidad; *engagement*- ciudadanía; formación; transparencia y comunicación; compromiso-organización y finalmente BATNA-MAAN (*Best Alternative To a Negotiated Agreement*/Mejor Alternativa a un Acuerdo Negociado). Se realizó un breve repaso de la evolución del Programa de Mediación Policial en Valencia, con la puesta en marcha del servicio de Mediación Policial de 2010; en 2014 puso en marcha la Mediación Policial exprés y finalmente en 2015 dieron un paso más con el programa de Mediación Intercultural.

IX. La proximidad policial en el espacio urbano

Adrián Jiménez Ribera, becario investigador de la AVSRE se encargó de presentar y moderar esta ponencia, con expertos de reconocido prestigio. José Luis Carque Vera, Comisario Principal Jefe de la Policía Local de Castellón, Paz Lloria García, Profesora titular de Derecho Penal de la Universitat de València y Directora de la Cátedra PROTECPOL, y José Serrano Julián, Comisario Principal Jefe de la Policía Local de Valencia.

El Cuerpo de Policía Local tiene encomendado el deber de mantener una convivencia pacífica y ordenada en el espacio municipal; es una institución que, por sus características y funcionamiento, ocupa una posición cercana a la ciudadanía y vela por sus problemas cotidianos. Por estos motivos, para garantizar la eficacia de su trabajo y la satisfacción local, es imprescindible la existencia de confianza y comunicación con los residentes municipales.

Los modelos y propuestas de policía de proximidad o policía comunitaria se desarrollan con el propósito de alcanzar estas metas y mejorar la eficiencia de la labor policial a través de la participación e interacción de los agentes con la comunidad local. Son una respuesta a las críticas y demandas civiles, que exigen una mayor dedicación y atención de los servicios públicos a las preocupaciones locales, así como una actitud proactiva de entendimiento, más allá de las formalidades burocráticas.

De este modo, el objetivo de la proximidad policial es dirigir el arquetipo policial tradicional, fundamentado en la aplicación estricta de la ley y la represión del delito, hacia un modelo en el que se promueva la relación recíproca y el compromiso con los ciudadanos. Todo ello en aras de obtener un servicio público eficaz, que responda a las necesidades locales, y permita la cooperación, confianza, y corresponsabilidad de los habitantes en el mantenimiento del orden, además de ofrecer información accesible sobre el estado y las circunstancias que envuelven a la seguridad municipal. Se trata, pues, de una aproximación que garantiza una gestión eficiente de los recursos disponibles, ya que promueve la implicación ciudadana en la seguridad y la detección anticipada de riesgos potenciales.

En este modelo los agentes desempeñan un papel crucial durante su servicio cotidiano, en tanto que son encargados de conocer las principales inseguridades vecinales y eliminar las barreras que distancian a la policía. Deben asumir una posición cercana como conciudadanos y priorizar los problemas que ocasionan una mayor preocupación en la comunidad; sus esfuerzos no deben limitarse a actuar de manera rápida ante la aparición de un conflicto, sino que también tienen que conocer las circunstancias de riesgo presentes en la comunidad para trabajar en la prevención del delito antes de que se produzca. Por su parte, las jefaturas son la piedra angular del modelo de proximidad policial, pues son responsables de enfatizar estos valores en los integrantes de sus cuerpos, así como implicarlos y motivarlos.

En síntesis, uno de los primeros pasos hacia un servicio público de calidad es el diseño de políticas y planes de actuación que prioricen y refuercen la proximidad policial en el espacio municipal. Por tanto, se recomienda que las alcaldías y jefaturas orienten sus esfuerzos a promover estos valores en sus agentes y a eliminar las barreras con los residentes. Un buen punto de partida es destinar mayores recursos a conocer, prevenir y solucionar los problemas cotidianos que más consternación producen en los habitantes, y facilitar la involucración y participación ciudadana en cuestiones relacionadas con la seguridad municipal. De estimarlo oportuno, podrán reservarse cargos, medios y materiales específicos para tales labores.

X. Los programas preventivos en la escuela: acoso escolar

José Emilio Fernández Reyes, Comisario de la Policía Local de Elda presentó y moderó esta mesa. En calidad de ponentes asistieron Ana Moyano Gómez, psicóloga, Rafel Covas Femenia, Policía Local de Pollença y Coordinador Programa Agente Tutor de Islas Baleares, y Yolanda García González, Agente tutora de la Policía Local de Nules.

De todos es sabido, en los tiempos que corren, que algo está fallando en nuestro engranaje social, algo no va bien, la situación actual chirría. Solo en los últimos años, han saltado todas las alarmas, numerosos casos de acoso escolar nos han convulsionado y herido como sociedad civilizada y desarrollada que somos. La sociedad española merece saber gestionar con solvencia estas situaciones. Es alarmante que sucedan de manera tan brutal y repetida, incluso en edades atrozmente tempranas, remitámonos a casos como el de la pequeña de 8 años agredida por sus compañeros en Palma de Mallorca, o los numerosos suicidios a edades tempranas que vienen dándose en nuestro país, sin olvidar los que quedan ocultos entre el silencio de los huecos y recodos de los centros, donde, en ocasiones, estos hechos se viven como estigmas que debemos camuflar.

A pesar de todo ello, poca es la formación al alcance de familias, docentes y profesionales de la educación. Podríamos distinguir con facilidad dónde está el límite entre un conflicto puntual y un comportamiento acosador, qué hago como maestro, profesor o padre: Intervengo y soluciono o doto de herramientas al niño para que lo haga él; implico al resto de compañeros o no lo hago; como observador pasivo ¿puedo hacer algo?... Miles de preguntas sin respuestas coherentes y conjuntas, es precisamente de esta demanda, de donde nace la necesidad de programas de actuación tendentes a prevenir esta lacra que nos azota, cual es el acoso escolar.

La Administración Pública cada vez está más sensibilizada con este fenómeno y, concretamente, en la Comunidad Valenciana, a través de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias (AVSRE) y del Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias (IVASPE), se está articulando el programa denominado "Agente Tutor", cuyo objetivo principal es la prevención y erradicación del problema acuciante del acoso escolar.

El programa "Agente Tutor", se desarrolla a través de la Formación ofertada por la AVSRE, a través del IVASPE, el cual, entre otras funciones, es el órgano encargado de organizar, homologar e impartir la formación reglada a todos los Policías Locales de la Comunidad Valenciana.

Tal y como pudo apreciarse en el Congreso quedó patente la potencia, importancia y gran repercusión que dicho programa está teniendo a nivel de la Comunidad Valenciana y en aquellas otras Comunidades Autónomas donde el sistema está implantado, como es el caso de las Islas Baleares, de donde procede uno de los ponentes. Este programa se articula sobre la base de la intervención integral una vez denunciado un caso, así como de charlas para prevenir y concienciar a los alumnos de los centros docentes sobre la gravedad de las conductas de los acosadores así como de las consecuencias para las víctimas. Esta intervención integral está compuesta por el apoyo a colegios, familias, niños y niñas, así como la realización de los informes que procedan en cada caso, ante servicios sociales, fiscalía, etc.

Por su parte, también se presentó, a modo de ponencia, el Método Cheri para la Prevención y Tratamiento del Acoso Escolar, por parte de la Coautora del procedimiento, Dña. Ana Moyano. Este método de prevención, tal y como expresó la ponente, se fundamenta en las raíces profundas de la psicología social y el desarrollo grupal de los individuos, así como en los parámetros psicológicos necesarios para operar cambios imprescindibles en la rueda del acoso que, una vez puesta en marcha, precisa toda la ayuda necesaria para detenerla. Con este método, a través de la educación en valores, la gestión emocional así como la consecución de unas habilidades sociales correctas, se da formación a todos los agentes implicados, de manera diferenciada y especializada a cada uno de ellos en el acoso escolar, cuales son, familia, colegio, entorno escolar (espectadores), agentes externos (Policía Local), víctimas y acosadores. Todo ello, tendente a prevenir y evitar el acoso escolar.

XI. La gestión de la información en las Policías Locales de la Comunitat Valenciana. Transparencia, datos e inteligencia policial

César A. Zaragoza Fernández, Comisario Principal Jefe del Cuerpo de la Policía Local de Elche moderó y presentó esta mesa. Participaron en la misma José Eugenio Medina Sarmiento, Intendente de la Poli-

cía Local de Elche, Juan Ramón Navarro Homobono, Subinspector de la Policía Local de Alcobendas, y Simón Planells Struse, Doctor en Economía y Máster en Economía Pública.

En los últimos años, la transparencia se ha convertido en nuestro país, más que en una herramienta que proporciona a los ciudadanos acceso a la información sobre las actividades públicas, en un arma arrojadiza con la que los políticos de uno y otro color y sus simpatizantes, tratan de desgastar a su oponente. Desde que en diciembre de 2013 se publicase la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, hemos asistido a un incesante flujo de noticias en los medios de comunicación y las redes sociales, en las que se vertían acusaciones a cuenta de títulos universitarios, situaciones financieras y viajes de personas públicas. Entre tanto, los ciudadanos se han venido preguntando por el número de policías que vigilan sus ciudades y campos y reclaman una mayor proximidad de las diferentes fuerzas de seguridad, una cercanía que les permita conocer qué están haciendo para solucionar sus problemas sobre los ruidos, los actos vandálicos, la venta de droga o las conductas incívicas que padecen a diario. Y es que, al contrario de lo que ocurre en otros países de nuestro entorno, ni nuestra Administración en particular, ni la sociedad en general, han desarrollado una cultura de lo que los anglosajones denominan la *accountability*. En este sentido, sorprende y en algunas concretas cuestiones incluso alarma, ver que en países como Reino Unido o Estados Unidos publican en páginas web los datos sobre las denuncias por delitos y actividades incívicas prácticamente en tiempo real, también ofrecen acceso a la distribución espacial la Policía, permiten conocer qué agente está asignado a tal o cual barrio, e incluso facilita datos sobre el número de identificaciones que los encargados de la seguridad han llevado a cabo, en definitiva, rinden cuentas sobre su acción preventiva y también, reactiva, lo que requiere de una minuciosa planificación y sobre todo, de una correcta gestión de los datos de interés policial.

Pero lo cierto es que, en nuestro país, incluso salvando las aludidas cuestiones culturales, sería realmente difícil llevar a término estas políticas, dada la orientación fundamentalmente procedimental de nuestras aplicaciones de gestión y sus bases de datos y también, y esto es lo que llama poderosamente la atención, el escaso tratamiento analítico que a ellas damos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en general y los Cuerpos de Policía Local en particular, como puso de manifiesto el Dr. Planells en su intervención.

Sin embargo, esta situación podría estar cambiando, aunque lentamente. Muestra de ello han sido sendas experiencias pioneras, en los Cuerpos de Policía Local de Alcobendas y Elche, mostradas en las intervenciones en este Congreso Valenciano de Seguridad Local, por el Inspector Navarro y el Intendente Medina. Ambos, responsables de los departamentos de análisis de sus respectivos municipios, mostraron las muchas posibilidades que la implantación de este tipo de estrategias tienen para la gestión de los cada vez más reducidos recursos policiales.

En este sentido, lo cierto es que la evidencia científica y la experiencia práctica han mostrado la innegable utilidad de la aplicación de diferentes técnicas analíticas y herramientas, cuyo objetivo es ofrecer una respuesta policial asentada sobre la base de modelos como la Policía Orientada a la Solución de Problemas (Goldstein, 1979), la Policía de Puntos Calientes (Weisburd y Green, 1995), la Policía Guiada por la Inteligencia (Ratcliffe, 2003) o la Policía Basada en la Evidencia (Bullock y Tilley, 2009), trascendiendo de este modo modelos obsoletos y necesitados de ingentes cantidades de recursos como los reactivos o de patrullaje aleatorio, con escasos resultados como demostraron las investigaciones desarrolladas en Kansas (Kelling et al., 1977). Así, el análisis espacial y temporal de los eventos de interés policial ha permitido desplegar en los lugares en los que estas actividades se concentran, los efectivos de seguridad, optimizando por tanto su gestión, trasladando de este modo los resultados obtenidos en el ámbito científico a la praxis diaria de algunas instituciones policiales y también, proporcionar información fiable a los ciudadanos sobre el impacto que las diferentes cuestiones relacionadas con la seguridad tiene en su entorno.

Sin embargo, como han puesto de manifiesto los ponentes de esta mesa, no será posible obtener los beneficios que estas estrategias reportan si no se dan unas mínimas condiciones. En primer lugar, resulta obvio que será un requisito imprescindible disponer de bases de datos correctamente depuradas

y estructuradas, de modo que permitan su tratamiento por medio de programas informáticos como los Sistemas de Información Geográfica o los orientados al análisis estadístico. En segundo lugar, será necesario contar con departamentos con funciones específicas de análisis que a su vez, estén dotados de una estructura estable, con procedimientos organizados y definidos para recoger y distribuir información coherente con el fin para el que fueron creados y que estén conformados por personas que dispongan de conocimientos sobre la gestión y análisis de los datos policiales. Y por último, es imprescindible dotar a la organización policial de canales que permitan sistematizar el flujo de información desde y hacia los agentes que finalmente prestan su servicio en las unidades más próximas a los ciudadanos y sus preocupaciones, hacia los gestores de los recursos de seguridad y hacia los responsables políticos quienes, en definitiva, serán los que tomarán las decisiones sobre las estrategias preventivas y reactivas que deberán ser adoptadas.

XII. La atención policial en la lucha contra la violencia de género

Estefanía Navarrete Ibáñez, del Grupo GAMA, es Comisaria de la Policía Local de Valencia, y presentó y moderó la mesa, compuesta por Eva Gadea Palonés, de la Unidad Artemis, Agente de la Policía Local de Dénia, y Renato Sansalvador Ramírez, del Grupo Minerva, Oficial de la Policía Local de Cocentaina.

Las Policías Locales tienen un reto fundamental para este siglo XXI: lograr que la ética del cuidado forme parte de una estrategia transversal de servicio a la ciudadanía. En esta línea, se han creado en muchas poblaciones grupos específicos para tratar la violencia hacia las mujeres, que no deben dedicarse solo a proteger a las víctimas de su agresor; es eso y mucho más...

El tratamiento desde la Policía Local del fenómeno de la violencia de género que deja de media una cincuentena de asesinatos al año (mujeres, sus hijos e hijas) y casi 1000 mujeres asesinadas desde que se empezaron a recoger estadísticas en el 2003 debe encabezar, sin duda, la agenda de una Policía Local adaptada a su ciudadanía. ¿Qué hay máspreciado en un estado democrático que el derecho a la vida? El trato que debemos dispensar a las víctimas debe llegar a la excelencia.

Ellas, muchas veces, son las grandes olvidadas: pensamos por ellas, decidimos por ellas y no debe ser así.

Por eso en este Congreso hemos querido dar protagonismo a ellas: que nos hablen, que nos digan cómo se sienten, qué es lo que necesitan en esos duros momentos. Aquí hemos hablado de algo más profundo que los protocolos; hemos hablado de humanidad: detección, escucha empática, acompañamiento. No solo hay que protegerlas, hay que acompañarlas hacia una salida libre y segura y en ese campo las Policías Locales tienen mucho que hacer y qué decir. Somos l@s más cercan@s, l@s que nos debemos coordina activamente con Servicios Sociales, Centros de Salud y el resto de instituciones de apoyo a las víctimas, de forma que tejamos una red de acompañamiento, ayuda y protección que conecte a todas las Instituciones y permita a las mujeres salir de estas situaciones abusivas. Debemos ser proactiv@s y buscar no solo esperar. También proponer los cambios legislativos que consideramos puede mejorar su situación, y nos deberían escuchar. Porque juramos o prometemos nuestra Constitución, donde la igualdad es uno de los derechos fundamentales.

Debemos tomarnos muy en serio nuestra formación y sensibilización, saber a qué nos enfrentamos y conocer la perspectiva de género. Porque este fenómeno es global y nosotr@s mismos tenemos que aprender a desaprender, única manera de avanzar.

#PorEllas #ParaSerCadaVezMásIguales.

XIII. La policía local como policía judicial

Carlos Pomares Ramón, Inspector de la Policía Local de Mutxamel presentó y moderó esta mesa, que también contó con José Rodríguez Vacas, Intendente de la Policía Municipal de Madrid y Julio Vadillo García, Agente de la Policía Local de Brunete.

La Policía local es policía judicial genérica, y no puede formar parte de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial. Ello no impide que puedan llevar a cabo la investigación de cualquier delito tanto a requerimiento de los órganos judiciales como de manera autónoma. No obstante, sus funciones presentan cierta limitación por cuanto las actuaciones extra territoriales deben contar con el requerimiento y/o autorización judicial previa.

El carácter colaborador de los cuerpos de policía local no supone subordinación de éstos sobre los miembros de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial.

Los acuerdos y protocolos firmados en materia de policía judicial no dejan de ser herramientas administrativas que articulan el deseo de las administraciones públicas de enfocar su actividad hacia tal o cual cometido de una manera determinada, pero no pueden pretender tener vocación de regulación normativa. La no suscripción de estos acuerdos no excluye a los cuerpos locales de realizar las funciones de policía judicial.

Problemas de coordinación hacen muy difícil y problemático el adecuado encaje en el sistema de seguridad pública, de los cuerpos de policía local que realizan funciones de policía judicial. Este debe pasar ineludiblemente por mejorar los cauces de coordinación policial y traspaso de información, así como por la inclusión de las policías locales en los órganos de coordinación de policía judicial.

Las funciones de policía judicial exigen un mínimo de condiciones para ser llevadas a cabo, de manera que solamente plantillas bien estructuradas, formadas y con recursos suficientes deberían hacerse cargo. En este sentido, la posibilidad de asociación de municipios, o los modelos de policía autonómica que partan de la eficaz coordinación de las policías locales, podrían facilitar que los cuerpos locales presten funciones de policía judicial en municipios que por sí solos no podrían sustentar este modelo.

La policía de proximidad es una técnica de incipiente implementación en los cuerpos de policía local, que puede facilitar la integración de las funciones de policía judicial. Cuestiones de racionalización de medios en las Administraciones públicas, así como la aplicación del principio de subsidiariedad, exige que sean las administraciones dependientes de las corporaciones locales las que aporten soluciones a los problemas más cotidianos de sus ciudadanos. En cualquier caso, estas técnicas deberían formar parte de una labor de análisis previo y planificación de las necesidades de seguridad en el municipio, y de una evaluación posterior y permanente.

Desde los años noventa, los miembros del Poder Judicial, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los expertos en materia de políticas de seguridad y los propios órganos legislativos del Estado, vienen reclamando una nueva normativa reguladora de la policía judicial. Pero una normativa que aborde el modelo de policía judicial necesariamente debe abordar el modelo policial en su conjunto, por lo que primero se debería concluir dicho diseño.

Sería deseable que la norma futura tenga en cuenta que, aunque la competencia en seguridad pública sea exclusiva del Estado, éste debe tener presente que los cuerpos de policía local son actores que participan activamente en la elaboración y gestión de las políticas públicas de seguridad, y su aportación es importante y necesaria. Negar su existencia o dificultar su trabajo en lugar de establecer alianzas de colaboración eficaces, no solamente no parece una medida muy inteligente, sino que contraviene los principios recogidos en la normativa vigente: lealtad institucional, colaboración y cooperación para el logro de fines comunes, coordinación en la facilitación de herramientas para trabajar en materia de seguridad pública, eficiencia en la gestión de recursos, responsabilidad y solidaridad interterritorial.

Estos principios deben ser escrupulosamente observados por todas las Administraciones Públicas. El respeto que la Constitución Española impone a la autonomía municipal o de las Comunidades Autónomas no puede ser obstáculo para promover por parte de las administraciones locales y autonómicas los mecanismos legislativos que atiendan al objetivo común de mantener la seguridad del Estado.

XIV. La gestión policial de la sociedad diversa

Se encargó de esta ponencia en calidad de moderador, José Cristian Cañizares Sánchez, Inspector-Jefe de la Policía Local de Dolores. Participaron como ponentes Alfredo Pacheco Torralva, Intendente-Jefe de la Policía Local de Rafelbunyol y David Garfella Gil, Inspector de la Policía Local de Valencia.

El artículo 1 de la declaración universal de los derechos humanos señala que: *“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados de razón y conciencia, tienen el deber de comportarse fraternalmente los unos con los otros”*. Bajo esta premisa, la Constitución Española consagra en su artículo 1 como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, y en el artículo 14 como un derecho fundamental, la igualdad. Las fuerzas y cuerpos de seguridad, en el cumplimiento de su mandato constitucional de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, tienen como guía permanente dichos valores fundamentales, máxime, si tenemos en cuenta que las conductas que atentan contra la igualdad, como los delitos de odio y la discriminación, ponen en serio peligro la normal convivencia.

El “Protocolo de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los Delitos de Odio y Conductas que Vulneran las Normas Legales Sobre Discriminación” facilita el reconocimiento de estos hechos por parte de los miembros policiales, la correcta recogida y documentación de los mismos, al tiempo que permite mejorar y ofrecer una mayor protección a las víctimas de estos actos. En tal sentido, los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad deberán contar con una formación específica o cualificada, que les permita poder detectar si los hechos de los que conocen se pueden incardinar en un delito motivado por el odio o la discriminación.

De acuerdo con lo establecido en la directiva 2012/29/UE del parlamento europeo y del consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos: las víctimas de los delitos de odio deben ser reconocidas y tratadas de manera respetuosa, sensible y profesional, y tienen derecho a la protección, información, apoyo, asistencia, atención y la participación activa, sin discriminación de ningún tipo.

La administración pública ha ido evolucionando en muchos países europeos desde una concepción *postburocrática* hacia nuevos principios que la han definido como la nueva gestión pública. Para una correcta praxis en referencia a la gestión policial de la sociedad diversa deberíamos plantearnos las siguientes cuestiones: ¿Cuál es el papel de la policía en las sociedades occidentales de hoy en día?, ¿qué estrategias desarrolla la policía para ser entendida como una policía orientada a la sociedad?, ¿son éstas eficaces?, ¿qué modelos de gestión policial existen?, ¿cómo desarrollar una verdadera policía orientada a la comunidad más allá de la lucha contra la delincuencia?, ¿se dirige la policía hacia un servicio social más complejo dentro de una sociedad multicultural?. Así mismo, no podemos obviar las siguientes premisas en relación al papel de la policía local de la Comunitat Valenciana en la gestión de la sociedad diversa:

- Es una de las instituciones más visibles de la administración.
- Ha venido generando dentro de sus modelos de gestión de la seguridad estrategias de policía de proximidad orientada hacia ofrecer servicios orientados a la comunidad.
- La policía debe contribuir a la creación de una sociedad más segura, más justa y más cohesionada.
- El éxito de la policía como servicio público está directamente relacionado con la relación que sus agentes lleguen a mantener con las comunidades y los grupos sociales.

La policía debería evitar el empleo de perfiles étnicos, que vendrían a ser prácticas policiales que utilizan estereotipos raciales o étnicos en lugar de la conducta individual u otros datos objetivos que expliquen la actuación de los funcionarios de policía, tales como comprobaciones de identidad, registros o cacheos corporales. Podríamos definirlo como *“Todas aquellas actuaciones policiales que se desarrollan en base a las características étnicas, raciales o por el origen de las personas, sin motivos o evidencias profesionales, y que suponen un trato discriminatorio y/o irrespetuoso con los derechos jurídicos y humanos de las personas”* (Pacheco, 2016). Estas prácticas se basan en la creencia, asunción consciente o inconsciente de que las características étnicas o raciales ayudan a predecir qué personas podrían estar involucradas en conductas delictivas o ilícitas, en donde se actúa con personas por lo que “son o parecen”, y no por lo que han podido hacer (García-Añón, Bradford, García-Sáez, Gascón y Llorente, 2013). La práctica de perfiles étnicos dentro del seno de la actividad policial conlleva a la discriminación de personas, un problema para la eficacia policial y una relación disfuncional de la policía con ciertas comunidades.

- Por ello se debe potenciar en los Cuerpos de Policía Local:
- El trabajo de comunicación con los diferentes colectivos.
- Romper estereotipos y prejuicios.
- Realizar cambios en estrategias basándose en alianzas-transversalidad.
- La creación de unidades antidiscriminación.

Una correcta gestión policial de la sociedad diversa propicia una adecuada cooperación pública. La cooperación pública con la policía puede tener una serie de antecedentes psicológicos (Tyler, 2015): primero, la confianza pública en la imparcialidad de la policía y su compromiso con la sociedad; en segundo lugar, opiniones sobre la eficacia de la policía; en tercer lugar, las preocupaciones por el orden social local, y de la sociedad en general, pueden asociarse con la cooperación, dado que la policía defiende normas y valores. La cooperación pública es fundamental para el trabajo policial cotidiano efectivo y equitativo, ya que la gran mayoría de los delitos se conocen en la policía al ser identificados primero por un miembro del público. Una correcta cooperación pública afecta a la eficiencia de la policía dado que la cooperación fomenta la idea de que los ciudadanos y la policía tienen un conjunto de fines compartidos y deben trabajar juntos para lograrlos, para ello el ciudadano tiene que ver a la institución policial como una organización en quien confía y respeta.

La capacidad de influencia social en la ciudadanía de la labor policial, parte del propio comportamiento profesional que sirve de modelo para la sociedad. Dispensar un trato justo y respetuoso (además de no discriminatorio y competente) durante las actuaciones policiales tiene, por lo tanto, un peso muy significativo en las relaciones de la ciudadanía para obtener el respeto legítimo como autoridad y favorecer su cooperación.

XV. Conclusiones finales: el libro blanco de la prevención y la seguridad local valenciana

La redacción de las conclusiones finales corrió a cargo de M^a Dolores González Beltrán, Subdirectora General de Seguridad de la AVSRE, Inmaculada Soriano Angulo, Comisaria-Jefa de la Policía Local de Villena y José Martínez Espasa, Comisario-Jefe de la Policía Local de Dénia.

Desde una visión holística de la seguridad las aportaciones han girado en torno a cuatro ejes fundamentales: la prevención y la proximidad desde la Criminología; la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de la Comunitat Valenciana y su reglamentación, como herramienta fundamental con la que se ha iniciado el camino hacia un nuevo modelo de intervención y futuro sistema de seguridad; la formación continua (básica y especializada), homogeneización y coordinación de recursos; y la legitimidad social de la policía.

Con estos cuatro ejes como punto de partida, hemos extraído las siguientes conclusiones:

Seguridad, democracia y ciudades: coproducir las políticas de seguridad urbana

1. La seguridad presenta dimensiones múltiples, entrando en juego la seguridad privada, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil que exigen la coproducción de las políticas públicas de seguridad desde la prevención, con un enfoque integral, inclusivo, justo y resiliente.

La seguridad pública que funciona: dos modelos y un compromiso

2. Para prevenir el delito los poderes públicos debemos recurrir a la Criminología y complementar los modelos de prevención situacional y la psicosocial, comprometiéndose a aplicar de manera consciente las medidas adecuadas atendiendo a un marco narrativo que permita difundir los beneficios de las políticas públicas de prevención y seguridad, consiguiendo la colaboración de la ciudadanía en las mismas.

3. Los responsables políticos y técnicos debemos implementar políticas públicas de prevención y seguridad basadas en los hallazgos científicos y evaluando siempre sus resultados, para ser eficientes en el uso de los recursos públicos.

4. Debemos profundizar y trabajar en la evidencia científica que indica que la policía percibida por la ciudadanía como legítima es más eficaz en la prevención y en la persecución del delito.

Fundamentos para un sistema de seguridad pública

5. Para construir un sistema de seguridad, debemos definir con claridad cuáles son las obligaciones y funciones de todos los actores: todas las fuerzas y cuerpos de seguridad, servicios de emergencias, seguridad privada y ciudadanía. Hemos de partir de un concepto amplio de seguridad, que tenga en cuenta los múltiples aspectos subjetivos de ésta, y abandonar los conceptos clásicos de lucha contra el delito y aplicación de la ley.

6. Para construir el sistema de seguridad en la Comunitat Valenciana no debemos copiar idénticamente ningún otro sistema, es importante construir teniendo en cuenta la realidad valenciana, ofrecer un papel digno a todos los actores, estableciendo mecanismos que faciliten la actuación racional y coordinada, escuchar a todos los actores implicados y ser flexible para adaptarse a las dificultades que vayan surgiendo.

7. Es importante que realicemos una distribución de competencias y de responsabilidades clara para todos los actores, evitando lagunas y solapamientos, y especialmente en el momento clave de creación de una policía autonómica.

El impulso de la educación vial como actitud y vivencia

8. La sociedad debe promover la formación en educación vial, es una responsabilidad compartida. Los poderes públicos deben diseñar un plan de seguridad vial urbana con la participación de los centros educativos, instituciones públicas y privadas, asociaciones, medios de comunicación e infraestructuras, incorporando la gestión del urbanismo y del medio ambiente.

9. Dentro del plan de seguridad vial urbana, debe elaborarse un proyecto de educación vial con programas específicos para cada ciclo formativo, con el diseño de materiales didácticos impartidos por agentes de la policía local con habilidades para ello.

Los retos del tráfico y la movilidad urbana

10. Los nuevos diseños de las ciudades, las nuevas tecnologías de control y las nuevas formas de movilidad emergentes, requieren nuevos enfoques a la hora de abordar la complejidad del tráfico y la movilidad urbana, desarrollando estrategias que puedan estimular un cambio hacia medios de transporte más limpios, eficientes y sostenibles.

11. La nueva Ley 17/2017, de Coordinación de Policías Locales, constituye un punto de partida para el futuro de las Policías, ya que establece el impulso de la coordinación de las actuaciones de los municipios de la comunidad autónoma en materia de tráfico y seguridad viaria (artículo 7.o). La primera de ellas es la mejora de la supervisión policial como pilar básico de la reducción de accidentes de tráfico.

12. Dentro de las organizaciones policiales debe impulsarse la creación de unidades de atestados y de policía judicial de tráfico, atendiendo a los recursos de cada Ayuntamiento y Policía Local. La AVSRE puede apoyar esta labor con un equipo de investigación de accidentes provincial en los casos de mayor complejidad y gravedad.

13. La documentoscopia ha adquirido en el fenómeno del tráfico una importancia destacada. La complejidad, amplitud y especificidad puede solucionarse a través de la colaboración entre municipios que puedan contar con gabinetes de documentoscopia.

14. La creación en el seno del CISE (IVASPE) de un área específica de tráfico, que aborde la elaboración de procedimientos, trabajos de investigación o asesoramiento a las entidades locales en materia de tráfico y seguridad vial (como los VMP,...).

Asociaciones de municipios: la solidaridad y colaboración entre administraciones locales en materia de prevención y seguridad

15. A través de la legalidad vigente, debemos fomentar y promover fórmulas de asociacionismo, basadas en el empleo de herramientas sencillas que permitan superar el encorsetamiento territorial de las policías locales en cuanto a cooperación, interacción y participación en la seguridad local, al menos con sus municipios limítrofes.

16. El convenio de colaboración para la prestación puntual de servicios de agentes de policía local, así como cesión de medios e intercambio de información a través de la creación de comisiones comarcales o de ámbito territorial semejante, es una fórmula respetuosa y ajustada a la legalidad. La Generalitat Valenciana coordina estos cometidos en materia de policías locales y tiene competencia en emergencias, en particular, con la red COMDES y el 112CV.

La nueva Ley 17/2017 de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana

17. Nuestra nueva ley de Coordinación impulsa con claridad nuestra profesión hacia el futuro. Se trata de una ley moderna, basada en principios éticos y orientada a ofrecer el mejor servicio a la ciudadanía, siendo a su vez sensible a dar respuesta a las demandas profesionales del propio colectivo policial.

18. La Generalitat Valenciana debe agilizar el desarrollo reglamentario de la Ley de coordinación, ya que configura las bases para una policía local que abraza el modelo de proximidad ciudadana como forma de servicio público y culmina el proceso de definición de órganos, carrera profesional y formación contemplados en la Ley.

Los retos de las representaciones sindicales en la Policía: igualdad, jubilación anticipada, derechos laborales, mejoras pendientes

19. Es importante conseguir el desarrollo reglamentario en las materias previstas en la nueva Ley de Coordinación, especialmente en aspectos de uniformidad, la desaparición de los funcionarios interinos y el desarrollo de los nuevos procesos de selección de funcionarios de policía local.

20. Ha sido un gran logro el Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los policías locales al servicio de las entidades que integran la Administración local (BOE nº 302, de 15-12-2018), en vigor desde el 2 de enero de 2019. La incidencia en siniestralidad y accidentalidad de los miembros de las policías locales por el paso de la edad y la antigüedad de los trabajadores expuestos a la actividad policial ha sido reconocida en este reglamento, sin merma al sistema público de pensiones, con la sobrecotización efectuada por los funcionarios y las administraciones. De esta manera se cumple una reivindicación histórica que rejuvenecerá las plantillas policiales valencianas.

21. Es necesario desarrollar e implementar en los Cuerpos de Policía Local la discriminación positiva prevista en la nueva Ley de Coordinación en favor de la mujer. La suma de voluntades sí que cuenta y por ello, mediante la unidad de la representación sindical, será más fácil conseguir que la igualdad entre mujeres y hombres sea real y efectiva, cuyo logro debe seguir siendo una prioridad.

22. Las representaciones sindicales deben trabajar para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores de la seguridad, como se produjo con el Estatuto Básico del Empleado Público y con la jubilación anticipada de los policías locales.

La formación como eje de mejora de la seguridad

23. Impulsar la publicación por el Ministerio de Educación y Formación Profesional la Orden de equivalencia genérica de agente de policía local de la Comunitat Valenciana con el título de Técnico de la Formación Profesional del sistema educativo.

24. Implantar una carrera profesional de seguridad en el sistema educativo, a partir del desarrollo un nuevo título de formación profesional dentro de la familia profesional de Seguridad y Medio Ambiente, denominado ciclo formativo en seguridad pública y privada, donde se incluyan las cualificaciones profesionales susceptibles de reconocimiento y acreditación para el ejercicio profesional de policía.

25. Planificar y desarrollar las pruebas de acreditación de la fase previa (pruebas físicas y psicotécnicas que tendrán 2 años de validez) a quienes aspiren a ingresar en los cuerpos de policía local, para así garantizar la homogeneidad en el acceso a las policías locales.

26. Planificar y desarrollar el curso básico de capacitación impartido por el IVASPE (sin caducidad), que se establece como requisito para el acceso a los cuerpos de policía local; se adelanta así la preparación de los agentes y se acorta el periodo de formación selectiva que tendrán que cursar para superar la oposición.

27. Implementar una nueva modalidad de formación denominada como “Altos estudios profesionales”, junto a las modalidades de “Formación básica” y de “Formación permanente”, que posibilite la obtención de títulos de posgrado para ejercicio de funciones directivas atribuidas a las categorías de la Escala Superior o a las jefaturas de cuerpo.

28. Potenciar el papel del IVASPE, que trabaja en la continua mejora de sus planes formativos y en la especialización de las policías locales, con el desarrollo de nuevos títulos de expertos en colaboración con las Universidades Públicas, en materias tan importantes como mediación policial, violencia de género, menores, protección del patrimonio cultural, ética o inglés.

29. Contribuir a la implantación de la figura del agente tutor a través del convenio con la FEMP para la formación desde el IVASPE, a fin de poner en valor la función socio educativa de la policía, rompiendo estereotipos sociales negativos y acercando su figura al ciudadano, como agentes de actuación en la comunidad educativa.

La proximidad policial en el espacio urbano

30. La Proximidad, como forma específica de gestión de las policías locales, busca acceder a la confianza ciudadana a través de la participación, y en el ejercicio práctico de la proximidad policial, necesariamente deben atenderse los tres momentos del fenómeno: el antes, el ahora y el después, gestionando la prevención, la respuesta inmediata y la investigación.

31. Así, este sistema de cercanía policial, ejecutado con el concurso de la comunidad, da como resultado el último de los aspectos necesarios para trabajar desde el concepto de Proximidad, el de la máxima transparencia en la actuación e información.

32. Debemos diseñar políticas y planes de actuación que prioricen y refuercen la proximidad policial en el espacio municipal. Por tanto, es aconsejable que las alcaldías y jefaturas orienten sus esfuerzos a promover estos valores en sus agentes y a eliminar las barreras con los residentes. Un buen punto de partida es destinar mayores recursos a conocer, prevenir y solucionar los problemas cotidianos que más consternación producen en los habitantes, y facilitar la involucración y participación ciudadana en cuestiones relacionadas con la seguridad municipal.

La mediación policial

33. La mediación policial permite desarrollar nuevos modos de resolución del conflicto, desde una posición de cercanía y con empatía con la comunidad. Es una función recogida en nuestra ley de coordinación de policías locales que debe desarrollarse reglamentariamente, trabajando la estandarización y homologación de la formación reglada necesaria.

34. Los agentes mediadores deben estar formados adecuadamente, ser profesionales, innovadores y contar con recursos a su disposición para mediar. La Policía debe construir paz y convivencia.

35. Los representantes políticos deben apostar decididamente por la mediación policial, cuyo éxito depende del compromiso de ellos con este modelo más asistencial, integrador, facilitador de bienestar y de mayor seguridad y adaptable a los cambios.

Los programas preventivos en la escuela: acoso escolar

36. La policía local aporta al mundo educativo un firme y serio apoyo a través de la figura del agente tutor mediante la vigilancia de los espacios educativos, la educación vial, la prevención de conductas de riesgo y especialmente, ante el acoso escolar, que representa un grave riesgo para el desarrollo integral de nuestros menores.

37. El programa agente tutor debe incorporarse progresivamente en las comunidades educativas de todos nuestros municipios, con el objetivo de mejorar la convivencia escolar detectando las situaciones de acoso escolar que pueden manifestarse también en el ciberespacio.

Ecología del delito aplicada a la seguridad local

38. Una parte importante de los delitos la sufre un número muy limitado de personas que son victimizadas en repetidas ocasiones. Además, es frecuente que un pequeño grupo de infractores sea responsable de una parte importante del total de delitos. Si completamos esta perspectiva con el aspecto geográfico (*hot spots*), el temporal y de contagio, podremos establecer mecanismos más eficaces de prevención y reducción de la delincuencia.

39. Para la medición de la seguridad, debemos atender tanto a la dimensión objetiva, relativa a la incidencia de eventos delictivos registrados, como su dimensión subjetiva, relativa a la percepción acerca de la peligrosidad que reviste transitar por un determinado espacio. Una encuesta de victimización reforzaría la visión total de la seguridad y la prevención.

40. Podemos establecer como indicadores de mejora de la acción policial los recursos humanos y técnicos (número de agentes de proximidad, número de analistas, porcentaje de agentes fijos y eventuales, número de cámaras CCTV, porcentaje de cámaras accesibles desde el centro de control); la actividad policial (frecuencia de detenciones por tipo de delito, frecuencia de atestados, frecuencia de multas, frecuencia de llamadas a la policía por género/edad/víctima/testigo, número de quejas recibidas por ciudadanos, frecuencia de mediaciones resueltas favorablemente, frecuencia de acciones didácticas o asesoramiento, frecuencia de identificaciones y registros); y los indicadores geolocalizados (porcentaje de delitos geo-referenciados del total de delitos conocidos, *hot spots* y superficie de ciudad afectada en un periodo de tiempo, tipo de delito, edad de la víctima mayor/menor de edad, víctima local o visitante, género de la víctima).

41. La reducción del miedo a ser víctima del delito es fruto, entre otros factores, de una interacción sostenible y de confianza con la policía. La capacitación del policía del futuro pasa por la adquisición de competencias en habilidades sociales, mediación y resolución de conflictos.

La Policía Local como policía judicial: situación actual y retos de futuro

42. La Policía local es policía judicial genérica, y no puede formar parte de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial. Ello no impide que puedan llevar a cabo la investigación de cualquier delito tanto a requerimiento de los órganos judiciales como de manera autónoma. No obstante, sus funciones presentan cierta limitación por cuanto las actuaciones extra territoriales deben contar con el requerimiento y/o autorización judicial previa. El carácter colaborador de los cuerpos de policía local no supone subordinación de éstos sobre los miembros de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial.

43. Los acuerdos y protocolos firmados en materia de policía judicial son herramientas administrativas que articulan el deseo de las administraciones públicas de enfocar su actividad hacia un cometido determinado, pero no tienen vocación de regulación normativa. La no suscripción de estos acuerdos no excluye a los cuerpos locales de realizar las funciones de policía judicial.

44. Debemos mejorar la homogeneización de medios y recursos, así como los cauces de coordinación policial y traspaso de información (una de las referidas vías debe ser la plataforma común del 112CV), e instar la inclusión de las policías locales en los órganos de coordinación de policía judicial.

45. Las funciones de policía judicial exigen un mínimo de condiciones para ser llevadas a cabo, de manera que solamente plantillas bien estructuradas, formadas y con recursos suficientes deberían hacerse cargo. En este sentido, la posibilidad de asociación de municipios, o los modelos de policía autonómica que partan de la eficaz coordinación de las policías locales, podrían facilitar que los cuerpos locales presten funciones de policía judicial en municipios que por sí solos no podrían sustentar este modelo.

46. Es necesario impulsar y consensuar una nueva normativa reguladora de la policía judicial, cuyas características estarán íntimamente relacionadas con el modelo policial en su conjunto.

47. Los cuerpos de policía local son actores que participan activamente en la elaboración y gestión

de las políticas públicas de seguridad, y su aportación es importante y necesaria, respetando así los principios de lealtad institucional, colaboración, cooperación, coordinación, eficiencia, responsabilidad y solidaridad interterritorial.

La gestión de la información en las Policías Locales de la Comunidad Valenciana. Transparencia, datos e inteligencia policial

48. La evidencia científica y la experiencia práctica han mostrado la innegable utilidad de la aplicación de diferentes técnicas analíticas y herramientas, cuyo objetivo es ofrecer una respuesta policial asentada sobre la base de modelos como la Policía Orientada a la Solución de Problemas, la Policía de Puntos Calientes, la Policía Guiada por la Inteligencia o la Policía Basada en la Evidencia.

49. El análisis espacial y temporal de los eventos de interés policial ha permitido desplegar en los lugares en los que estas actividades se concentran los efectivos de seguridad, optimizando por tanto su gestión, trasladando de este modo los resultados obtenidos en el ámbito científico a la praxis diaria de algunas instituciones policiales y también, proporcionar información fiable a los ciudadanos sobre el impacto que las diferentes cuestiones relacionadas con la seguridad tiene en su entorno.

50. Para conseguir el anterior punto es necesario disponer de bases de datos correctamente depuradas y estructuradas, de modo que permitan su tratamiento por medio de programas informáticos como los Sistemas de Información Geográfica o los orientados al análisis estadístico.

51. En segundo lugar, será necesario contar con departamentos con funciones específicas de análisis que, a su vez, estén dotados de una estructura estable, con procedimientos organizados y definidos para recoger y distribuir información coherente con el fin para el que fueron creados, y que estén conformados por personas que dispongan de conocimientos sobre la gestión y análisis de los datos policiales.

52. Y por último, es imprescindible dotar a la organización policial de canales que permitan sistematizar el flujo de información desde y hacia los agentes que finalmente prestan su servicio en las unidades más próximas a los ciudadanos y sus preocupaciones, hacia los gestores de los recursos de seguridad y hacia los responsables políticos quienes, en definitiva, serán los que tomarán las decisiones sobre las estrategias preventivas y reactivas que deberán ser adoptadas.

La atención policial en la lucha contra la violencia de género

53. En materia de violencia de género la policía local es el servicio más cercano, de trato directo e inmediato con la víctima y que coordina diferentes servicios municipales, centros de salud, etc. Debemos impulsar la creación de un punto único para la atención y servicios de la policía.

54. Debemos establecer la formación específica de las y los agentes, tanto inicial como de reciclaje constante, basada en perspectiva de género para todos los policías locales, así como el aprendizaje de habilidades sociales para el trato con la víctima. Esta formación debe ser más intensa para aquellos miembros de unidades especializadas destinadas a la atención contra la violencia de género.

55. Debe mejorarse la coordinación con los centros médicos avisando inmediatamente a la policía local ante la confección de un parte de lesiones por violencia de género.

56. Todos los poderes públicos deben incrementar los medios materiales, personales y económicos en la lucha contra la violencia de género.

57. La AVSRE debe proponer su incorporación a la Comisión de Seguimiento del Pacto valenciano contra la violencia de género y machista, como responsable de la coordinación de las policías locales.

La seguridad en la agenda política

58. El ámbito urbano debe reconocerse como el lugar donde con más claridad se visualizan las tensiones asociadas a la seguridad, siendo el gobierno local la institución pública más accesible para la ciudadanía y, en consecuencia, la más flexible a la hora de reaccionar ante las inquietudes cotidianas de la población.

59. La agenda política local debe poner en valor la responsabilidad política del concejal o responsable de la seguridad, y contemplar junto a las funciones de protección, persecución y sanción, las nuevas funciones de mediación, asistencia y prevención de la Policía Local, un cuerpo policial complejo, diverso, con una jerarquía flexible, adaptada a la evolución social.

60. La Agenda política local debe tener en cuenta estrategias y planes a corto, medio y largo plazo, dependiendo de los criterios empíricos y técnicos a aplicar en cada caso, así como el esquema de análisis, diseño, implementación, evaluación y visibilización.

61. La agenda política local debe contar con la responsabilidad de todos y todas, la coproducción de la ciudadanía y demás grupos de interés, controlando y dirigiendo en todo momento las preferencias y necesidades de la seguridad local, sin olvidar que el principal objetivo es el fortalecimiento de la relación entre Policía Local y la sociedad, generando confianza en la aplicación de la legalidad con legitimidad.

62. La agenda política local igualmente debe dotar de recursos y medios necesarios a la Policía Local, teniendo en cuenta que la seguridad no se logra con todos los medios, sino, sabiendo manejarlos, por lo que tales recursos incluirán la formación y la profesionalidad que exige la problemática social del momento.

63. La Generalitat Valenciana debe formar, sensibilizar y apoyar a los gobernantes locales en la adecuada identificación y gestión de las problemáticas existentes, en especial en materias tan sensibles como la violencia machista, los abusos y agresiones sexuales, prioritarias en la agenda política.

La gestión policial en la sociedad diversa

64. Los poderes públicos debemos reforzar la formación en cultura de servicio y atención ciudadana, especialmente en materia de respeto y defensa de la diversidad social. También, impulsar la especialización de profesionales de la policía en las áreas que demanda la realidad de la comunidad en la que sirven, especialmente en materia de diversidad, así como la valoración de la diversidad interna en la policía y aprovechamiento del capital humano en la asignación de tareas y responsabilidades.

65. También debemos incentivar la creación de servicios y unidades que se responsabilicen de las principales problemáticas sociales (género, menores, personas desfavorecidas, multiculturalidad, etc.), mejorando la integración en profundidad de la policía con la sociedad civil y participando en la vida comunitaria a través de la implicación real y la asistencia policial a los colectivos sociales, especialmente los minoritarios.

66. En relación con el anterior punto, estableceremos cauces de comunicación eficaces entre la policía y las entidades sociales y asociativas que favorezca el apoyo mutuo y la confianza institucional, protocolos que regulen y promuevan una intermediación sociocultural eficaz, y la gestión de incidentes y conflictos que surjan entre la policía y los colectivos como una oportunidad de mejora para la propia organización policial. En particular, debe generalizarse el uso de identificaciones policiales eficaces previniendo sesgos discriminatorios.

67. Para garantizar estos valores de gestión policial en nuestra sociedad diversa, realizaremos una evaluación continua a nivel intraorganizacional como mejora permanente de los servicios ofertados y la comprobación de la confianza pública lograda.

El modelo policial que viene: mitos y realidades del impacto de la Inteligencia Artificial y la ciencia de datos en la prevención policial del crimen

68. Existen potenciales herramientas para el análisis delictivo basadas en la Inteligencia Artificial que pueden facilitar la labor de los analistas y que pueden servir también para optimizar la distribución de los policías, atendiendo al conocimiento científico acumulado en relación al impacto positivo de la vigilancia y la supervisión policial basada en el lugar. Los campos de desarrollo pueden ser la siniestralidad y la seguridad vial, cibercrimen, radicalización, discurso del odio, violencia de género, así como en el sistema de justicia penal, desarrollando una predicción.

69. Es importante que ante el avance de la Inteligencia Artificial se mantenga una especial protección gubernamental de la privacidad y protección de datos, desarrollando procedimientos de evaluación del impacto sobre la privacidad.

70. Igualmente es necesario corregir los sesgos en los datos y el alcance predictivo de los algoritmos en casos complejos a través de la constitución de equipos multidisciplinares que incluyan científicos sociales y juristas capaces de establecer tanto los criterios jurídicos y criminológicos de clasificación como de interpretación de resultados y no exclusivamente por *data scientists*, cuyo objetivo único es el mejor rendimiento de la herramienta en términos matemáticos.

Los profesionales y responsables políticos debemos liderar un cambio en nuestra sociedad que, a través de sus políticas públicas y acciones individuales, difundan empatía, respeto, ayuda, colaboración, cuidado y confianza. Con ello, reforzaremos los vínculos interpersonales y de nuestra comunidad, fundamentales para prevenir la delincuencia e intervenir de manera eficaz y legítima en los problemas –especialmente aquellos más sensibles– de nuestra sociedad. De nada sirve ser una institución de control social formal sin el reconocimiento y valoración de la sociedad a la que servimos. Estas son las ideas que comprende un concepto nativo africano, popularizado por Nelson Mandela y Desmond Tutu (premio nobel de la paz en 1984) en su lucha contra el apartheid: *ubuntu* (humanidad, yo soy porque nosotros somos).

Referencias bibliográficas

European Forum for Urban Security (2017). *Manifiesto de seguridad, democracia y ciudades: coproducir las políticas de seguridad urbana*, disponible en <http://www.fepsu.es/file/Manifiesto%202017%20espa.pdf> (fecha de consulta 7-02-2019).

Gallardo Campos, R.A., Hierro Batalla, A. (2016). *Mediación policial. La reflexión sobre la reflexión*. Universitat Jaume I, Castellón.

Martínez Espasa, J. (2016). *Las políticas públicas de Seguridad Ciudadana. Análisis y propuestas desde la Criminología*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

Navarrete Ibáñez, E. (2018). *Pacto valenciano contra la violencia machista: análisis de medidas que coordina o participa el AVSRE*, XLII Curso de acceso a la Escala Superior, IVASPE, Cheste (trabajo no publicado).

APÉNDICE

ENCUENTRO DE POLICÍAS LOCALES DOCTORES UNIVERSITARIOS: PUNTO DE PARTIDA DEL CISE Y REFLEXIONES EN TORNO A LA GOBERNANZA DE LAS CIUDADES, LA LEY DE COORDINACIÓN Y EL FUTURO DE LA SEGURIDAD LOCAL

Domingo, 18-11-2018. Salón Dénia, Hotel Villaitana (Benidorm).

Participantes:

Doctores universitarios

1. José María Aucejo Navarro, Agente de la Policía Local de Valencia, Doctor en Criminología.
2. Francisco Bernabéu Ayela, Comisario Principal de la Policía Local de Elche, Doctor en Criminología.
3. Alejandro Campos Doménech, Agente de Policía Local de Bétera en excedencia, Letrado sustituto de la Administración de Justicia, Doctor en Derecho.
4. Juan Carlos Lacueva Sáiz, Agente de la Policía Local de Valencia, Doctor en Derecho.
5. José Martínez Espasa, Comisario-Jefe de la Policía Local de Dénia, Doctor en Criminología.
6. José Eugenio Medina Sarmiento, Intendente de la Policía Local de Elche, Doctor en Criminología.
7. Alfredo Pacheco Torralva, Intendente-Jefe Policía Local Rafelbunyol, Doctor en Sociología.
8. Jorge Rodríguez Ramón, Inspector-Jefe de la Policía Local de Albaida, Doctor en Derecho.

Estudiantes de Doctorado

1. José Cristian Cañizares Sánchez, Inspector-Jefe de la Policía Local de Dolores, Licenciado en Criminología.
2. José Luis Carque Vera, Comisario Principal-Jefe de la Policía Local de Castellón, Licenciado en Derecho.
3. José María Luque Juárez, Oficial de la Policía Local de Alcoy, Licenciado en Criminología.
4. Álvaro Mérida Verde, Agente de la Policía Local de Elche, Licenciado en Criminología.
5. Ricardo Muñoz Blasco, Agente de la Policía Local de Cullera, Licenciado en Derecho.

Coordinador del Gabinete Técnico

Antonio Collado Gimeno, Comisario-Jefe de la Policía Local de Xàtiva, Licenciado en Derecho.

Organización del Congreso

Agustín Rubio López, Inspector-Jefe de la Policía Local de Finestrat.

En la jornada que se celebró en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia el 12 de mayo de 2016, bajo el título "IVASPE, 25 años formando a los policías locales", el Director de la AVSRE, D. José María Ángel Batalla, propuso que los policías locales doctores universitarios debían liderar una reunión donde pusieran en común sus experiencias profesionales potenciadas con los conocimientos adquiridos en virtud de los cursos de doctorado de nuestras Universidades. Paralelamente, era conveniente reforzar los lazos con las Universidades valencianas, a través de un convenio de colaboración con la Generalitat Valenciana.

Este valor añadido que reunían un pocos compañeros es conocida como *pracademic*, aquel que reúne la condición de *practitioner*, en nuestro ámbito de actuación, policía local, y al tiempo, es *academic*, es decir, cuenta con las habilidades y herramientas adquiridas para desarrollar una investigación que nutra el trabajo policial con rigor.

Así pues, como punto final de Congreso se desarrolló el primer encuentro de Policías Locales Doctores Universitarios de la Comunidad Valenciana, en el que participaron un total de quince asistentes.

La Jornada fue dirigida por el Comisario Jefe de la Policía Local de Denia José Martínez Espasa y por el Comisario Principal de la Policía Local de Elche Francisco Bernabéu Ayela, quienes expusieron la finalidad del encuentro, los objetivos y la idea de continuidad del proyecto.

Se significó la importancia de dar valor a nuestros profesionales policiales, que además han conseguido una especialización a través de sus estudios de doctorado. Conocimientos que pueden contribuir claramente a mejorar el diseño de un nuevo modelo de seguridad y de la Policía Local, como objetivo del Congreso.

Establecido el punto de partida, y presentados los asistentes y su ámbito de estudio, se inició un turno de palabra.

Presentamos, brevemente, una relación de estudios y aportaciones de cada uno de los participantes:

- **José María Aucejo Navarro**, Agente de la Policía Local de Valencia. Doctor en Criminología por la Universidad de Valencia. Su tesis recibió el título “Aproximación Criminológica a la delincuencia juvenil y al sistema de justicia juvenil en la provincia de Valencia” (2015), disponible en <http://roderic.uv.es/handle/10550/49785>. Destacó la importancia del evento organizado y de la satisfacción personal que supone poder formar parte de lo que se pretende iniciar, mostrando su interés en colaborar en todo lo que sea necesario para la mejora del ámbito policial.
- **Francisco Bernabéu Ayela**, Comisario Principal de la Policía Local de Elche. Doctor en Criminología por la Universidad Miguel Hernández de Elche. Su tesis recibió el título “El delincuente vial. Un estudio criminológico sobre sus características y la interrelación con la delincuencia clásica” (2013), disponible en <http://dspace.umh.es/bitstream/11000/1386/7/TD%20Bernabeu%20Ayela%2C%20Francisco%20Jos%C3%A9.pdf>.
- **Alejandro Campos Doménech**, Agente de la Policía Local de Bétera en excedencia, Letrado sustituto de la Administración de Justicia. Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia. Su tesis se tituló “La Policía Local como Policía Integral Básica en el modelo policial español” (2015), disponible en <http://roderic.uv.es/handle/10550/52708>. Destacó, en la línea de su tesis doctoral y del Congreso, la necesidad de la búsqueda de un nuevo modelo de policía local para el siglo XXI.
- La necesidad de un cambio de modelo es necesaria para la evolución del colectivo, con el fin de adaptarlo a las exigencias actuales de la sociedad.
- **Juan Carlos Lacueva Sáiz**, Agente de la Policía Local de Valencia. Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia. Su tesis recibe el título de “Tutela judicial del menor en situación de desamparo” (2018). Dentro del ámbito de su especialización en menores, destacó la importancia de la actuación policial como elemento clave para garantizar su eficacia. La formación y el establecimiento de protocolos policiales claros constituye una herramienta que se debe afrontar en el futuro CISE.
- **José Martínez Espasa**, Comisario-Jefe de la Policía Local de Dénia. Doctor en Criminología por la Universidad de Valencia. Su tesis recibe el título “Las políticas públicas de seguridad ciudadana: análisis y propuestas desde la Criminología” (2015), disponible en <http://roderic.uv.es/handle/10550/50188>.
- **José Eugenio Medina Sarmiento**, Intendente de la Policía Local de Elche. Doctor en Criminología por la Universidad Miguel Hernández de Elche. Su estudio se tituló “Prevención de la conducción influenciada por medio de los mapas del crimen. Un análisis desde la aplicación de las teorías criminológicas ambientales a la seguridad vial en Elche” (2013), disponible en <http://dspace.umh.es/bitstream/11000/1384/7/TD%20Medina%20Sarmiento%2c%20Jos%C3%A9%20Eugenio.pdf>. Su aportación apuntó a la necesidad de aprovechar la experiencia demostrada por la Universidad de Elche en la creación de un centro de investigación como es Crimina, como base para el desarrollo del CISE, salvando las distancias. También, la necesidad de crear una estructura de trabajo real, acorde a las circunstancias personales y laborales de los presentes, que permita que su funcionamiento sea viable y compatibilizándolo con las exigencias de representación en materia de investigación que algunos poseen para la Universidad.
- **Alfredo Pacheco Torralva**, Intendente-Jefe de la Policía Local de Rafelbunyol. Doctor en Sociología por la Universidad de Valencia. Su estudio recibió el título de “Una aproximación al estudio de la cultura organizacional en la Policía Local de la Comunidad Valenciana desde una perspectiva sociológica” (2015), disponible en <http://roderic.uv.es/handle/10550/51958>. Destacó la importancia de generar un canal de comunicación, donde todo el colectivo de Policía Local se encuentre informado a cerca de las novedades policiales, especialmente las relacionadas con los estudios e investigaciones que puedan ser realizadas en el futuro CISE.

Además, la organización del Congreso valenciano de seguridad local creyó oportuno añadir a aquellos doctorandos cuyo punto de vista es igualmente enriquecedor:

- **José Cristian Cañizares Sánchez**, Inspector-Jefe de la Policía Local de Dolores. Licenciado en Criminología.
- **José Luis Carque Vera**, Comisario Principal-Jefe de la Policía Local de Castellón. Licenciado en Derecho.
- **José María Luque Juárez**, Oficial de la Policía Local de Alcoy. Licenciado en Criminología.
- **Álvaro Mérida Verde**, Agente de la Policía Local de Elche. Licenciado en Criminología. Destacó la importancia de la formación policial en disciplinas como el tiro y la necesidad de evolucionar en la formación y adaptarla a los tiempos actuales y a los últimos estudios, los cuales evidencian que la formación tradicional no es la más adecuada y se requieren nuevos enfoques, nuevos estudios, que ofrezcan un nuevo concepto de formación policial en materia de tiro.
- **Ricardo Muñoz Blasco**, Agente de la Policía Local de Cullera. Licenciado en Derecho. Destacó la necesidad de crear funcionalmente e impulsar el CISE, como centro de referencia en materia de seguridad y emergencias. El establecimiento de diferentes departamentos por áreas (tráfico, medio ambiente, seguridad ciudadana, etc.), que, bajo la supervisión de un coordinador, sean dirigidas cada una de las áreas por una persona que lidere un grupo de trabajo. Propuso la utilización de personal en prácticas de las diferentes Universidades para colaborar en los trabajos de investigación a realizar, siendo tutorizados por el responsable de que cada área. Y el establecimiento de protocolos de actuación policial desarrollados en el CISE, así como el asesoramiento a los municipios en materia de Planes de Seguridad Local.
- **Jorge Rodríguez Ramón**, Inspector-Jefe de la Policía Local de Albaida. Licenciado en Derecho.

Excusaron la asistencia dos doctores que no pudieron asistir:

- **Francisco Javier Genovés Ballester**, Comisario de la Policía Local de Valencia. Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia. Su estudio se tituló “El Código Penal de 1943”.
- **José Vicente Herrera Arrando**, Comisario Principal de la Policía Local de Valencia. Ex subdelegado de gobierno de Valencia y exjefe de la Policía Local de Valencia. Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia. Su estudio se tituló “Seguridad y ciudadanía en la España democrática. La policía de proximidad como ética aplicada” (2018), disponible en <http://roderic.uv.es/handle/10550/65359>.

De este modo, las principales conclusiones alcanzadas fueron:

- Necesidad de impulsar a partir de 2019 el CISE (Centro de Investigación de Seguridad y Emergencias) perteneciente al IVASPE con contenidos prácticos para el trabajo policial, principalmente los protocolos de actuación para todos los cuerpos de policía local de la Comunitat Valenciana.
- Posibilidad de elaborar una publicación periódica de la AVSRE con artículos y publicaciones de interés para la Policía Local, la seguridad, emergencias y la prevención en la Comunitat Valenciana.

Durante el año 2019 se emplazó a todos los asistentes a volver a reunirse para retomar estas y otras cuestiones de interés.

GALERÍA DE IMÁGENES DEL CONGRESO









La seguridad valenciana está en el rumbo de la innovación y la mejora, caminando hacia un paradigma basado en la proximidad y cercanía a las demandas vecinales. En este camino, la nueva Ley de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana marca un antes y un después, un punto de inflexión que sitúa a las Policías Locales en un lugar merecido a la par que exigido. La Ley 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad supuso un salto cualitativo en su momento; ahora nuevamente la sociedad está demandando más funciones de las Administraciones más próximas a la ciudadanía. Con ello, la Generalitat y los Ayuntamientos buscan la modernización de la seguridad y el avance hacia un verdadero modelo preventivo. Funciones y no competencias debe ser el planteamiento de partida. La Criminología tiene un papel clave en esta tarea que, además debe apoyarse en la evaluación y la difusión del conocimiento.

Hemos seleccionado una muestra de las mejores prácticas que se están desarrollando en nuestro territorio: asociacionismo de municipios, mediación, gestión de la diversidad, igualdad, violencia de género... Son el escaparate y punto de despegue de mejoras que en los próximos años deben incorporarse a nuestros servicios para debatir cuáles serán las líneas maestras que debe trabajar el gobierno valenciano para que la seguridad, la prevención y las emergencias tengan el espacio y el desarrollo que merece la ciudadanía. La coproducción de las políticas públicas de seguridad y prevención subyace como vector de mejora para los distintos actores implicados, no solo la Policía.

La seguretat valenciana està en el rumb de la innovació i la millora, caminant cap a un paradigma basat en la proximitat i proximitat a les demandes veïnals. En aquest camí, la nova Llei de coordinació de policies locals de la Comunitat Valenciana marca un abans i un després, un punt d'inflexió que situa a les Policies Locals en un lloc merescut a l'una que exigeix. La Llei 2/1986, de Forces i Cossos de Seguretat va suposar un salt qualitatiu en el seu moment; ara novament la societat està demanant més funcions de les Administracions més pròximes a les demandes veïnals. Malgrat això, la Generalitat i els Ajuntaments busquen la modernització de la seguretat i l'avanç cap a un vertader model preventiu. Funcions i no competències ha de ser el plantejament de partida. La Criminologia té un paper clau en aquesta tasca que, a més ha de recolzar-se en l'avaluació i la difusió del coneixement.

Hem seleccionat una mostra de les millors pràctiques que s'estan desenvolupant en el nostre territori: associacionisme de municipis, mediació, gestió de la diversitat, igualtat, violència de gènere... Són l'aparador i punt d'enlairament de millores que en els pròxims anys han d'incorporar-se als nostres serveis per a debatre quines seran les línies mestres que ha de treballar el govern valencià perquè la seguretat, la prevenció i les emergències tinguem l'espai i el desenvolupament que mereix la ciutadania. La coproducció de les polítiques públiques de seguretat i prevenció subjau com a vector de millora per als diferents actors implicats, no solament la Policia.



GENERALITAT
VALENCIANA

TOTS
A UNA
VELU

S+EM



IVASPE

INSTITUTO VALENCIANO
DE SEGURIDAD PÚBLICA
Y EMERGENCIAS