



# FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y ECONÓMICAS

GRADO CRIMINOLOGÍA Y SEGURIDAD

TRABAJO FINAL DE GRADO (CS-1044)

**TÍTULO: “La Policía de Proximidad en el Estado Español. Una aproximación a sus principios y fundamentos”**

Presentado por: **Alfonso Monfort Palacios**

Dirigido por: **D. José Luis Carque Vera**

Fecha de presentación: **2016. Castellón.**

Curso Académico: **2015-2016.**

## **INDICE**

	Página
0. <i>Resumen y Abstract. Extended summary.</i>	2
1. <i>Introducción.</i>	8
2. <i>Breve referencia histórica de la policía comunitaria o de proximidad.</i>	10
3. <i>La policía comunitaria o de proximidad en el estado español.</i>	13
3.1 En los cuerpos de seguridad local.	14
3.2 En la Policía Nacional (plan Policía 2000).	16
4. <i>Policía comunitaria o de proximidad, y la gestión de la diversidad social.</i>	18
4.1 Gestión interior	21
5.1.1 La sensibilización.	22
5.1.2 La formación.	23
5.1.3 La colaboración entre la organización policial y la sociedad diversa.	24
5.1.4 La selección de personal.	25
4.2 Gestión exterior.	29
4.2.1. Acercamiento y conocimiento mutuo.	29
4.2.2 Colaboración con la sociedad diversa.	31
4.2.3. Identificaciones policiales con perfil racial.	32
4.2.4. Procedimientos de quejas y reclamaciones.	34
4.2.5. Rendición de cuentas ante la sociedad diversa.	35
4.2.6. Prevención policial contra pintadas de perfil racial	36
5. <i>Propuesta de un nuevo modelo policial en los cuerpos de seguridad local.</i>	39
6. <i>Conclusiones.</i>	43
7. <i>Bibliografía.</i>	45
8. <i>Anexos.</i>	48
8.1 Anexo I: Las tres cuestiones que más preocupan a los españoles.	48
8.2 Anexo II: Fotografías sobre pintadas discriminatorias y contra la diversidad captadas en Vila-real (Castellón).	49

## **0. Resumen**

El presente trabajo versa sobre el concepto de policía comunitaria o de proximidad, si bien y dada la amplitud de la temática, se centrará en la gestión de la diversidad dentro del concepto de policía de proximidad o comunitaria, y tratará de explicar la necesidad de concienciar tanto a las organizaciones policiales, sus responsables políticos así como a toda la sociedad en general, de invertir medios económicos y personales en el desarrollo y mejora de la gestión de la diversidad desde el punto de vista policial. Nuestra sociedad es una sociedad diversa y plural, y demanda de un nuevo modelo policial que atienda dicha característica. Para ello se analizará brevemente la historia de la policía comunitaria o de proximidad, cómo realizar una correcta gestión de la diversidad y se realizará una propuesta de un nuevo modelo policial. Finalmente se plasmarán las conclusiones obtenidas del estudio.

En la forma de investigación del presente trabajo se ha utilizado el método deductivo, así como en la redacción se han utilizados las normas requeridas para la realización del trabajo final de grado de la Universitat Jaume I (UJI) de Castellón.

**Palabras clave:** Diversidad, Policía Comunitaria, Comunidad, Proximidad, Prevención.

## **Abstract**

This paper deals with the concept of proximity or community policing, but due to the density of the subject, it will be focused on the management of diversity within the concept of proximity or community policing and, it will try to explain the need to raise awareness both police organizations, their political leaders as well as the whole society in general. The need to invest both economic and human resources in the development and improvement of diversity management from the police point of view. Our society is a diverse and plural society and, it requires a new police model that addresses this feature. For this purpose, it will be briefly analyzed the history of proximity or community policing, how to do a right management of diversity and it will be created a new police model proposal. To finish with, there will be developed the conclusions from the study.

The way of proceeding during the investigation of the present project work has required the use of a deductive method as well as the accomplishment of the rules established by the University Jaume I of Castellón.

**Keywords:** Diversity, community policing, community, proximity, prevention.

### ***Extended summary***

Nowadays societies are not closed due to the fact that they are experimenting important migratory movements between countries of different cultures, promoted in the most part of the cases by wars, repression, lack of job opportunities or high quality of life expectancies like for example, the last migratory movement in Europe carried out by the Syrian refugees that ran away from war and the ISIS terrorist attacks. These people that arrive from a distant place with a very different culture in comparison to the host place cannot be abandoned to their fate and all public institutions, including the police, should ensure their welfare.

It must be also taken into account that these people, belonging to different cultures with their own customs, religious beliefs and different moral values, will also have different police needs that in some aspects, can be different from the ones that the local population has and, as a consequence of this, the police must be able to assist and understand these needs. Then, all different social groups that constitute our society must be taken into account by the police officials when programming policing.

The aim of this project work is to reflect the current necessity that must be put into practice in the different police officials of Spain and enhance diversity management. What is very clear is the fact that diversity management is not only from a police scope but also all sectors of society must be implied. For this reason, we will focus on the steps to be followed from a police scope. The goal to be achieved is that the different police officials in general and the different local police in particular, see how important is to invest in enhancing social diversity management because this will contribute to offer a better service to the citizen, as well as the citizen will provide an active participation in police action feeling more protected and identified with their police.

Regarding the police model, the vision of a police response and repression remains in a distant position, being substituted by a police closed to the citizen, worried about the citizen's needs, a preventing and proactive police that can count on the own citizen to maintain its own safety. A police action based on the diversity management will cause that the own police work will be developed more efficiently and on the other hand, it will be seen with a higher level of satisfaction by the citizen, which will imply a higher confidence in the police, a higher collaboration by the neighborhoods and in short, in a more efficient police which will be better valued by the citizens.

Citizen cooperation will be useful to avoid crimes because the citizen will feel part of the society because this is concerned about her or him and, at the same time we will get that less people choose the path of crime, since many criminals commit crimes because they feel apart from society due to the fact that this does nothing for them.

Terrorist organizations such as Al-Qaeda or ISIS are mostly nourished by people coming from other places in the world, mainly from Europe and, one of the questions to be asked is why youngsters with University degrees, some of them coming from high classes and without apparent problems, decide to give up everything to join these terrorist organizations attacking what has been their own society and their own citizens as it has recently happened in Paris where some of the terrorists were French, or in some other terrorist attacks in Europe where the terrorists are commonly from neighbor countries.

It should not be ignored this fact as it should be object of study from different professional fields. Among the different reasons by which youngsters of a country disown being part of it, as well as they disown of their neighbors, friends and even their own family, there exists the fact that they do not feel part of their country because, according to them, this country does not care about them and, probably they are right when assuming this fact as it should be questioned if the country has been able to manage the diversity existing in the country and why these people do not feel part of it and, they do not feel part of it because they do not have their needs satisfied. For this reason, it is important managing diversity in a country in general and at the police scope in particular.

The method that has been used to justify the necessity of police intervention taking into account diversity management is the deductive method, where it will be analyzed if with an appropriate diversity management focused on the police scope, there will be got higher efficacy assessments and a better preventive work, avoiding certain future crimes, taking into account citizens' collaboration in the preventive work itself and in their own safety maintenance.

Although nowadays it is obvious that we live in a plural and diverse society, there is certain belief that this will not cause a future problem so that many times, the needs of the different existing social groups, mainly minority and poor, are neglected, causing a problem for the inattention of several social groups when a detonating factor occurs as it is the case of the revolts in Paris in 2005, when on Thursday October 27, there started riots on the outskirts of Paris, being extended throughout France and other European countries. The trigger was the death of two Muslim teenagers, Ziad Benna of 17 and Bouna Traoré of 15, when they were trying to escape from the police and after climbing up an electric substation, they were electrocuted.

As it can be seen, during the unrests there is a detonating element that precipitates riots and it is the fact of having tension and frustration accumulated, and in this case it is the death of two young Muslims on the outskirts of Paris. Despite the police is not

directly related to the death of both of them as at any time there is physical contact between the police officers and the teenagers, the police officers limited to fulfil their mission which is none other than the prosecution of crime and criminals, it is questioned and socially condemned this fact by a large number of protesters which is translated in revolts that lasted several months and in which, some police stations were attacked. In addition, the riots worsened when the Prime minister at that time, Nicolas Sarkozy, stated that the protesters were human waste.

It is observed how it does not exist a right police management of the situation and the tension derived from it in several geographical areas with high levels of poverty and youth unemployment. This bad policing is due to the fact that the police itself is not able to see and deal with the problems that there exist in the area where its function is developed so they do not adapt their intervention to it but they only use force, without paying attention to the circumstances, which constitutes a clear example of bad political and police of diversity management. According to the statements made by some of the protesters to *Associated Press* and collected in the webpage *Democracynow.org*, it was indicated that the riots were a way of saying that they were tired of the frustration for unemployment and police harassment in an area considered a suburb with a high level on immigrants coming from Africa, in which a protester stated that: "We are joined to say that we are tired of living in ghettos. We are all frightened" (Democracy now, 2005).

Another reason for these riots would be that the police had significantly reduced joining their ranks people from racial and ethnic minorities (Koff y Duprez, 2009). If we add a mismanagement in the distribution or allocation of the existing services to the few police officers coming from racial minorities, we get another reason as it is stated by Koff, 2009, when he affirms that the police officers who are assigned to neighborhoods inhabited by lower strata of society of immigrant origin are generally young people from other regions of the country with little experience. These police officers, influenced by stereotypes and prejudices, perceived the population as alien and did not try to establish contacts or social networks with the neighbors (Duprez, 2009; Mouhanna, 2009).

Focusing our attention on the USA, despite being a country of plural and diverse tradition, where there have lived many human races and all kind of religious beliefs, which is considered an example of a free country, it is there in U.S.A where it can be found a big amount of riots and revolts, precisely because of a bad police and political management of diversity from different social level they serve.

During the development of this project work it will be also mentioned the latest altercations due to the murder of the black citizen Michael Brown by the police officer Darren Wilson in August 2014, his subsequent absolution, as well as, the mismanagement of diversity carried out by the city of Ferguson, Missouri. It must be said that this has not been the only case, but also there are other names such as Rodney King, Timothy Thomas, Oscar Grant or Trayvon Martin, which have something in common: to have had a confrontation with police and to have generated policing after popular revolts.

Regarding unrests, the most serious case took place in Los Angeles, California in 1992 when four police officers who had been accused of having beaten up Rodney King, an Afro-American who had been stopped for exceeding the speed limit on 3<sup>rd</sup> March, 1991, were acquitted in spite of existing a video recording that showed the aggression.

As a result of the unrests, 53 people died and there were more than 2.000 injured, and damage amounting to 717 million dollars. There were some other cases like the case of Timothy Thomas (Cincinnati, Ohio, 2001), Oscar Grant (Oakland, California, 2009), or Trayvon Martin (Sanford, Florida, 2012). In all of them, the circumstances were very similar because all of them were unarmed or unresisting young black men. The ending is always the same: the police is finally acquitted or convicted of misdemeanors.

In all the mentioned cases there were serious unrests except in one case, the case of Trayvon Martin, where there were concentrations, protests and showing solidarity, but there were not violent riots. One of the variants regarding the rest of the cases and, that can be understood as a reason so that the result was not violence was the intervention of the Prime Minister of U.S.A, Barack Obama who far from denying the accusations, reported that many black Americans had suffered racial discrimination and that he could also have been the victim. On the other hand, the police intervention to the demonstrations was not repressive but there was more freedom of expression than in other occasions where the complaints were answered with the use of police force.

Obviously Spain is not U.S.A. but it is truth that Spain is starting to become similar to other countries where social diversity is rooted for centuries. In fact, there has already been a series of police riots in some cities where there are a lot of immigrants as it happened in 2015 in Roquetas de Mar (Almería), where there were a series of riots due to the death of a young Guinean who was stabbed by a young Roma due to a traffic discussion. One might wonder why in other circumstances when a white Spanish

dies in violent circumstances there are not disturbances and however, when other minority groups such as Sub-Saharan or North-African are involved, there are riots by members of this same social group. The answer can be found in this lack of trust in the justice or in the police of this certain country because they feel a part of this society, abandoned to their luck and with the belief that no one will help them because of their belonging to this ethnic minority. It so happens that in the area where the incidents occurred, there live people of 110 different nationalities according to the mayor of the city Gabriel Amat. The government's answer was to send the GRS (Security forces) from Civil Guard, a specialized group equipped with riot gear.

These mentioned unrests lasted a few days, because of the reduced number of protesters among other reasons. It should be analyzed if the response given by the police was the right one to avoid future unrests or if by the contrary and apart from the riot police who took part in the unrests, it should not have been taken other measures to manage diversity because it should be given importance to all groups within society and their needs, taking into consideration other societies such as U.S.A. which has already lived this situation in order to be able to see and determine the mistakes they committed to not repeat them.

Once having justified the reasons for choosing this matter of study, the present project work will briefly analyze the history of community police or the proximity worldwide, to focus later on the Spanish country, distinguishing between local security bodies which are apparently closer to citizens and, on the other hand, the plan known as 2000 which was elaborated by the National Police. Later on, we will focus on developing the concept of community police and diversity management, distinguishing between internal management, where it will be developed concepts such as sensitivity, formation and collaboration between police organization and diverse society; on the other hand external management, focused on the actions to be carried out facing society which will show issues like rapprochement and mutual understanding, collaboration with plural society, police identifications with racial profiling, complaint procedures, accountability to diverse society and last but not least, paintings with racial profiling. Once explained and seen the concepts that constitute internal and external diversity management, a new police model will be suggested in local security bodies, as well as the conclusions extracted from the study of the text.

As a conclusion, we can state that our society is different and the police must equally deal with the necessities of each social group. Our society requires a plural police and it is still a long way to go. It is essential to have police officers who represent all minority groups due to the fact that nowadays the representation of this groups in

the police forces is minimal or even does not exist. In addition, all social factors must be promoted, not only from the police scope aspect. From the police scope, to be carried out a good diversity management it must be done not only a good external diversity management but also a good internal management in the police itself. All police officers must be implied and conscious of the importance of a good internal management through training, sensitization and real collaboration with all social groups to offer a good service to citizens. This is a very important fact because without an appropriate internal management, the external management is doomed to failure.

### **1. Introducción.**

España es un país diverso y multicultural dentro de un mundo globalizado, y de esta diversidad social surgen distintas necesidades y preocupaciones, pues no todos los ciudadanos sienten o piensan igual, ni tienen las mismas necesidades. La policía es un servicio público, y debe adecuar su actuación a las nuevas necesidades sociales de todos los grupos que integran la sociedad, ya que de lo contrario no se prestará un correcto servicio al ciudadano al haber grupos sociales excluidos del servicio policial, y por tanto su actuación será vista con recelo. Esta gestión policial de la diversidad social se debe realizar tanto a nivel de gestión interna dentro de la propia organización policial, como a nivel externo, en la relación policial con los ciudadanos a los que prestan servicio. En definitiva, la policía debe conocer su sociedad, saber sus necesidades que serán diversas, y adecuar su actuación y programación a la misma.

La policía ha evolucionado constantemente. De ser un instrumento de control social cuya principal y única misión era la de proteger el orden público, estar al servicio del poder gubernativo, y con un papel meramente represivo de aquello que iba contra el orden establecido, a tener una misión preventiva y proactiva, entendida como un servicio a la sociedad y a la protección de la seguridad ciudadana. Cabe reseñar que la policía preventiva no estaba bien enfocada en sus inicios, pues sus funciones no se diferenciaban mucho de la labor meramente represiva de antaño. La prevención consistía en la presencia física en la calle de las fuerzas policiales para prevenir o mejor dicho, reprimir o disuadir posibles intenciones incívicas ciudadanas bajo amenaza de castigo en caso de incumplimiento. Tal como afirma Manuel Martín, ante un acto incívico la represión debe ser una herramienta pero nunca un fin en sí misma (Martín, 1990: 198)

Para entender el significado de policía preventiva se debe considerar al policía como un educador cívico que eduque al infractor en normas cívicas, es decir, que sea el propio infractor el que llegue al autocontrol o auto-convencimiento que debe actuar

de forma cívica y por consiguiente, solidariamente con el resto de miembros de la sociedad. El policía ha de ser un profesional capacitado, un instrumento de integración social pues no cabe enfatizar que es la sociedad la que ha de modelar la actuación policial y no al revés. Por lo tanto, la policía debe integrarse en la sociedad y tener un compromiso social y moral, y a su vez, el policía ha de ser un miembro más de la colectividad, próximo a los miembros de la comunidad, una persona conocida por su nombre y no por un número profesional que genera una imagen de lejanía y desconfianza. Se pretende que la policía sea la representación del poder ciudadano y no al revés, es decir, al poder contra el ciudadano.

Con esta tendencia policial de una policía próxima a la comunidad y con fines preventivos, alrededor de los años 70 se introdujo un modelo anglosajón que pretendía potenciar la figura del Guardia de barrio, y cuyas premisas eran las de conocer los problemas concretos de su barrio y tener un contacto más directo con el ciudadano, dotándolo para ello de cierta discrecionalidad para aplicar la norma estricta o laxamente, ya que el castigo punitivo de cualquier infracción siempre genera recelo y animadversión hacia el policía, independientemente de la legalidad u obligatoriedad de su actuación.

La sociedad es una pieza angular que va a determinar la labor policial diaria y el modelo profesional a seguir. Es la sociedad la que demanda una policía más humana, comunitaria y próxima al ciudadano. No obstante, en determinadas circunstancias es la propia sociedad la que puede suponer un límite a la consolidación de este modelo comunitario o de proximidad, al demandar otro modelo policial más represivo o contundente. Es decir, es la sociedad la que justifica un modelo policial comunitario o de proximidad o por el contrario, la que puede frenar o deslegitimar dicho modelo. Ello se ha podido ver recientemente en los atentados yihadistas en París, donde se ha demandado una policía más reactiva y represiva contra los terroristas, así como también se han aumentado las medidas de control y restricción de derechos en aras de la supuesta seguridad.

La policía es y debe ser un servicio público que atienda las necesidades sociales y los requerimientos de una sociedad plural, con pensamientos o valores variables. El que la sociedad sea plural, diversa y tenga distintas necesidades, es lo que explica que no haya una definición estipulada y universal de policía comunitaria.

En primer lugar se hará una breve referencia histórica de los orígenes de la policía de proximidad o comunitaria, para situar en el plano histórico donde aparece dicho concepto y los motivos por los que se adopta este tipo de policía. En segundo lugar, se estudiará la implantación de la policía de proximidad o comunitaria en el estado

español, tanto a nivel de los cuerpos de seguridad local<sup>1</sup>, que son por antonomasia los más próximos al ciudadano, así como en los cuerpos de seguridad estatal, y más concretamente en la Policía Nacional<sup>2</sup>, ya que en la Guardia Civil no se ha potenciado la figura de la policía comunitaria o de proximidad. En tercer lugar, se abordará el tema principal del presente trabajo cual es la gestión interna y externa de la diversidad social desde el plano policial. Ya por último, se realizará una propuesta de un nuevo modelo policial en el ámbito de los cuerpos de seguridad local.

El objetivo final es resaltar la importancia de una policía que sea dinámica, en constante evolución, enfocada hacia una policía comunitaria o de proximidad que supondrá beneficios tanto a nivel policial como ciudadano, y finalmente se propondrá un nuevo modelo policial que atienda a una correcta gestión de la diversidad.

## **2. Breve referencia histórica de la policía comunitaria o de proximidad.**

La palabra policía tiene su origen en el término griego *polis* (ciudad) del que derivará *politeia* (derecho ciudadano, relación del mismo con el estado,...), y posteriormente, en el latinismo *politia*. Como se observa, el origen etimológico de policía nada tiene que ver con su significado actual, cual es el de “Cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas” (DRAE, 2014: 23 ed.).

Ya en la antigua Grecia se creó un sistema de control social que castigaba cualquier infracción a las normas establecidas. Incluso el filósofo Aristóteles (384-322 a.C.) en su libro *Política*, indica que un estado no puede estar bien gobernado sin la existencia de magistraturas que garanticen el buen orden y la tranquilidad. Por tanto, el significado de la palabra policía es mucho más antiguo que el vocablo en sí que aparece a finales del S. XVIII.

Aunque el término policía es relativamente moderno en la cultura europea, no lo es tanto su significado como potestad estatal del mantenimiento de la seguridad. En cuanto al término policía, el primer antecedente histórico europeo se data en Francia en 1796, con la creación del Ministerio de la Policía<sup>3</sup> para hacer cumplir las leyes de la

---

<sup>1</sup> Su denominación mayoritaria es la de Policía Local, si bien en algunos ámbitos geográficos se denomina como policía municipal, guardia urbana, guardia municipal o udaltzaingoa.

<sup>2</sup> Plan “Policía 2000” donde se pretendía potenciar la policía de proximidad, la disminución de los delitos y recortar gastos con una mejor distribución de personal.

<sup>3</sup> Su ministro más conocido fue Joseph Fouché. En España, el rey José I crea el Ministerio de Policía General durante la ocupación francesa y se recogen en el Estatuto de Bayona, 8 de julio de 1808, si bien la creación del ministerio se demorará hasta el 06/02/1809, siendo su ministro Pablo Arribas.

Revolución francesa. Por su parte, en Inglaterra a finales del S. XVIII se creó la *Thames River Police* (policía del río Támesis), y a principios del S. XIX aparece la primera policía de ámbito urbano. En España, el primer antecedente es del 1824<sup>4</sup> (Antolín, 2006: 11)

Si el término policía apenas tiene dos siglos de antigüedad, el concepto de policía comunitaria aún es mucho más reciente. El nacimiento de la policía de comunidad<sup>5</sup> se puede enmarcar al final de la segunda Guerra Mundial en Reino Unido, y viene motivado por la falta de varones en la sociedad a causa de la guerra (Brodeur, 2001: 214). Esta policía de comunidad se crea con unas bases ya establecidas entre las que destaca, la participación de la sociedad en su propia seguridad y las asociaciones con otras entidades sociales. Al inicio, los resultados de esta policía de comunidad no fueron satisfactorios y se mostraron como poco eficaces ya que aumentaron la inseguridad y las tensiones raciales (Brodeur, 1990: 206). La forma en la que se intentó reconducir la situación fue a través de la reimplantación del patrullaje a pie para minorar la inseguridad, y con un acercamiento y reconciliación con las distintas comunidades étnicas a través de una policía “amable” (*soft policing*) que no era del agrado de muchos policías de la época (Brodeur, 2001: 215).

Fuera de Europa, en Estados Unidos se puede datar la aparición de la policía comunitaria en la década de los años 60, y surge como respuesta a los importantes movimientos sociales de la época que luchaban por conseguir mayores derechos civiles y que eran reprimidos de forma violenta por la policía estadounidense, que por otra parte se caracterizaba por la escasa diversidad social en sus plantillas, un alto grado de actitudes racistas, corrupción y cuyo cometido principal era mantener el orden y la autoridad, y no el auxilio al ciudadano ni atender sus demandas (policía al servicio del poder y no del ciudadano). Ante la oleada de protestas ciudadanas que reclamaban sus derechos y denunciaban los abusos policiales, unido a la desconfianza generalizada en la policía, hicieron necesario el cambio con el fin de conseguir que la policía fuera una institución dinámica, se adaptara constantemente a los cambios sociales y fuera más sensible a las demandas vecinales diversas.

No obstante y aunque se ha señalado que la policía comunitaria aparece en Reino Unido tras la Segunda Guerra Mundial, tiene sus bases ideológicas recogidas en antecedentes policiales de siglos anteriores, como cuando se creó la Policía

---

<sup>4</sup> Se considera el antecedente histórico de la actual Policía Nacional. Su denominación era Policía General del Reino, fue creada por el Rey Fernando VII y estaba a las órdenes de un magistrado con el título de Superintendente General.

<sup>5</sup> Denominada en un primer momento como policía de equipo (*team policing*).

Metropolitana de Londres<sup>6</sup> en 1829, y entre cuyos principios<sup>7</sup> destacaba el número 7 “...la policía son los ciudadanos y los ciudadanos la policía”, o yendo un poco más allá en el tiempo, Loubeet (1994) indica que este modelo procede del modelo anglosajón de “Policía del pueblo” que tiene antecedentes históricos en la Inglaterra del S. XVII y que separa las funciones de policía y ejército, así como el derecho militar del civil.

El término policía comunitaria dependiendo del lugar, se orienta más hacia la participación de los ciudadanos en las labores policiales<sup>8</sup>, o hacia la participación ciudadana en los modelos de gestión de la policía<sup>9</sup>, aunque sí comparten una serie de características, como la participación proactiva del ciudadano en la seguridad, la relación bidireccional continua entre policía y ciudadano, el respeto de la diversidad social, la preocupación y resolución de problemas sin excluir a ningún grupo social, y el acercamiento al ciudadano o descentralización administrativa.

Friedman (1992) establece los diez principios fundamentales que debe tener toda policía comunitaria y que son:

- 1) Es una filosofía y una estrategia.
- 2) Implicación de todo el personal.
- 3) Nuevo tipo de agentes: los agentes de policía comunitaria.
- 4) Trabajo con voluntarios.
- 5) Nueva forma de relación policía-ciudadano.
- 6) La labor policial ha de ser dinámica, avanzando según circunstancias, tiempos y demandas.

---

<sup>6</sup> Conocida como Scotland Yard. Fue fundada por Sir Robert Peel.

<sup>7</sup> Los 9 principios de Sir Robert Peel son: 1. La misión principal por la que existe la policía es prevenir el crimen y el desorden. 2. La habilidad de la policía para realizar sus funciones depende de la aprobación pública de sus acciones. 3. La policía debe asegurarse la cooperación voluntaria del público en la observancia de la ley para ser capaz de mantener su respeto. 4. El grado de colaboración del público disminuye proporcionalmente con la necesidad del uso de la fuerza. 5. La policía consigue y mantiene una opinión pública favorable no satisfaciendo los distintos deseos sino por la demostración constante del servicio a la ley absolutamente imparcial. 6. La policía solo debe usar la fuerza para mantener la ley y el orden cuando sea absolutamente necesario y únicamente cuando el uso de la persuasión, el consejo y la advertencia se haya visto insuficiente. 7. La policía, en todo momento, debe mantener una relación con el público que haga realidad la tradición de que la policía es la ciudadanía y el ciudadano es el policía. Los policías simplemente son miembros de la ciudadanía a los que se les paga para que presten plena dedicación a los deberes que incumben a todos y cada de los ciudadanos en aras del bienestar y la coexistencia de la comunidad. 8. La policía debe restringir de forma estricta su actuación a sus funciones concretas sin usurpar nunca los poderes de la judicatura. 9. La prueba de la efectividad de la policía está en la ausencia de crimen y desorden, no en la acción evidente de la policía tratando con la delincuencia.

<sup>8</sup> Caso de Reino Unido o Australia.

<sup>9</sup> Caso de EEUU o Canadá.

- 7) El objetivo es la protección de los más vulnerables.
- 8) Capacidad humana vs. Tecnología. Relación equilibrada.
- 9) Sensibilizar, implantar y participar toda la organización.
- 10) Descentralización policial. Proximidad al ciudadano.

### **3. La policía comunitaria o de proximidad en el estado español.**

En España, el modelo de policía de proximidad se implementa en los años de transición durante la década de los años 80, para que la policía adquiriera nuevos valores y se vea legitimada (Rabot, 2004). En la época dictatorial del general Francisco Franco<sup>10</sup>, la policía era utilizada como una fuerza de control para mantener el orden público siendo su cometido el de garantizar el cumplimiento de la normativa, reprimiendo aquellos comportamientos contrarios al orden impuesto. Por dicho motivo, la policía era vista como un servicio del poder contra el ciudadano, lo que generaba recelo y desconfianza. Ya posteriormente y dentro de nuestra época constitucional, el concepto de orden público se cambió por el de seguridad ciudadana y la policía pasó de estar al servicio del poder, a estar al servicio del ciudadano.

El término Policía Comunitaria procede del *community policing* anglosajón, si bien este término no se mantuvo en todas las ciudades españolas sino que algunas adoptaron el término “policía de barrio” porque se adecuaba más a la idiosincrasia y estructura territorial española, entre ellas Madrid que en 1981 fue la primera en crear la policía de barrio (Rodríguez, 2014: 31). La implantación de la policía comunitaria no ha sido tarea fácil, pues necesita de la implicación de todos los miembros policiales y el primer paso es cambiar la cultura policial tradicional, caracterizada por estar más orientada a limitar la actuación policial a la persecución reactiva del delito, a limitar su actuación a los factores internos de funcionamiento sin tener en cuenta los factores exteriores, a no mantener relación con los ciudadanos y en definitiva a limitar su actuación a un único plano concreto cual es la persecución del delito y aplicar la ley.

El modelo tradicional policial resulta ser antagónico a lo que pretende ser la policía comunitaria, y cambiar la mentalidad de los policías es complicado por cuanto en el seno policial hay creencias arraigadas que ven en la forma de policía comunitaria una actuación menos policial e importante. Muchos policías tienen sentimientos de frustración cuando tienen que atender un servicio por molestias de música o porque un vecino le derrama el agua del riego de las plantas a otro, porque no lo ven como una función propia policial. Sin embargo para este vecino, su problema y la resolución del

---

<sup>10</sup> Periodo comprendido entre 1939 cuando finaliza la Guerra Civil española a 1975 con la muerte de Franco, aunque algunas instituciones franquistas perduran más tiempo.

mismo es lo más importante para él en ese momento. Por otra parte, el modelo policial tradicional no tiene en cuenta la gestión de la diversidad, que es un pilar fundamental de la policía comunitaria o de proximidad (Rodríguez, 2014: 43)

En toda policía comunitaria o de proximidad debe haber una relación recíproca y participativa entre la policía y la comunidad. El propio Manuel Rodríguez sintetiza acertadamente las premisas que debe cumplir la participación ciudadana en la gestión de la seguridad y que se resumen en (Rodríguez, 2014: 32):

- a) Compromiso moral entre Policía y Comunidad a la que sirven.
- b) Contacto permanente y diálogo continuo Policía-ciudadano.
- c) Dar prioridad a la solución de los problemas que los ciudadanos consideran más importantes, en las pautas de actuación policial.
- d) Permitir y fomentar la participación ciudadana en la determinación y solución de los problemas.

### **3.1 En los cuerpos de seguridad local.**

Los cuerpos de seguridad pública local se orientan hoy día hacia una policía comunitaria cada vez más profesional. Los primeros municipios en implantar la policía comunitaria fueron las grandes ciudades españolas<sup>11</sup>.

La Policía Local de antaño era considerada como un cuerpo de seguridad próximo al ciudadano, pero con escasa formación y con un papel subordinado o menos cualificado que el del resto de cuerpos de seguridad estatales, limitando su actuación a cuestiones de menor importancia, la sanción de infracciones de tráfico y otras de menor entidad o capacitación. Esta visión ha ido cambiando hasta la percepción actual, donde se reconoce la labor de la Policía Local como un servicio profesional, altamente cualificado, cercana al ciudadano, y que juega un papel primordial ya no solo en funciones como la regulación de tráfico, sino también en la atención de los problemas comunitarios y la solución de problemas de diversa índole, lo que acaba traduciéndose en una buena valoración ciudadana de su Policía Local.

La Policía Local es considerada por la mayoría de la sociedad como la más próxima al ciudadano, y la policía comunitaria o de proximidad por excelencia. Aunque algunos policías locales ven esta visión comunitaria como menos policial, la propia Ley orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE, 1986) asigna en su artículo 53, apartado i) como función específica de los cuerpos de Policía Local el “Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos

---

<sup>11</sup> Madrid fue la primera ciudad en crear la “policía de barrio” en el año 1981.

para ello". Es decir, la propia normativa que regula las funciones de todas las Fuerzas y Cuerpos de seguridad pública en España, recoge como función específica de la Policía Local la colaboración con el ciudadano para resolver sus conflictos privados, siendo ésta función tan policial como cualquier otra. Por otra parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>12</sup> (BOE, 2003), en su Disposición Adicional Décima establece al hablar de las Policías Locales que se potenciará la participación de las mismas entre otras, como policía de proximidad.

Los motivos por los que la Policía Local es considerada por muchos como la policía de proximidad por excelencia tiene su explicación en que depende orgánica y funcionalmente de la Administración Local, también considerada como la administración pública la más próxima al ciudadano, pues sus representantes públicos son vecinos del propio municipio y son por ende, los mejores conocedores de la realidad social del mismo. En definitiva, si hay una policía que debe potenciar la policía comunitaria o de proximidad es precisamente la Policía Local, pues dispone a su alcance de todos los servicios municipales para la solución de los distintos problemas vecinales, y tienen competencia exclusiva para aplicar la normativa básica de convivencia social, como son las ordenanzas municipales y los bandos de alcaldía<sup>13</sup>.

Tal como recoge Rabot (2004: 215-216), dado que la policía comunitaria requiere de dos factores básicos como son la descentralización y una burocracia simplificada, es más difícil implementarlo en el ámbito nacional, pues por su idiosincrasia organizativa les es más complejo adaptar su actuación a los diferentes ambientes sociales, requisito imprescindible de toda policía comunitaria ya que la respuesta de la policía se debe adaptar a cada contexto, y en una misma ciudad se pueden dar contextos distintos según zonas urbanas, barrios, etc. Es por dicho motivo que la Policía Local es la policía por antonomasia de la policía comunitaria o de proximidad, mientras que en los cuerpos de seguridad nacionales siguen patrones estructuralmente más generalistas que no se pueden aplicar a la policía comunitaria.

También es necesario no caer en errores de antaño cuando se crearon las primeras unidades de policía de barrio, donde la actuación se limitaba a delimitar zonas de patrullaje o barrios, se destinaba allí a varios agentes a pie con la intención que tuviesen contacto directo con el ciudadano y ahí quedaba la actuación, fracasando en

---

<sup>12</sup> Disposición adicional décima introducida por el apartado 3 del artículo primero de Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

<sup>13</sup> Art. 53.d) L.O. 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de seguridad, establece como función específica de la Policía Local: "Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia".

la mayoría de ocasiones por la falta de medios y tecnología para seguir la información (Rabot, 2004: 207). Otro de los aspectos a mejorar como se verá posteriormente es la gestión interna de la diversidad, con aspectos como la formación de los propios policías, su concienciación con el problema, la explicación de las decisiones tomadas desde la dirección y el fin pretendido.

### **3.2 En la Policía Nacional (plan Policía 2000).**

Debido a las razones comentadas en el apartado anterior, en los programas de proximidad cabe destacar el conocido como plan Policía 2000, que pretendía cambiar el modelo de la Policía Nacional por un modelo más basado en la policía de proximidad<sup>14</sup>. Según se recoge del Balance del Ministerio del Interior del año 2000, el plan Policía 2000 tenía tres ejes que constituían su columna vertebral: la proximidad, la especialidad y la coordinación, y entre sus objetivos: mejorar la calidad de los servicios, aumentar la satisfacción de ciudadanos y policías, y reducir la delincuencia.

Este plan pretendía cambiar la mentalidad policial, racionalizar los medios y reducir el sentimiento de seguridad. Las medidas propuestas para llevar a término este Policía 2000 se basaban en el apoyo a la tecnología y unas nuevas técnicas de dirección. Sin embargo, acabará por fracasar por utilizar unos medios deficientes de evaluación y por una implementación inacabada de la reforma (Rabot, 2004: 201-207).

Por lo que respecta al apoyo de la tecnología, el plan Policía 2000 supuso por un lado la creación del Sistema de información geográfico, que pretendía dar un impulso informático a la información disponible ya que las zonas periféricas apenas disponían de infraestructura informática y había descoordinación, y por otro lado se impulsó un sistema de presentación de denuncias vía telefónica y online para evitar las esperas o que el ciudadano no la presentara por dicha incomodidad. También se cambió la forma transporte de los policías destinados al servicio comunitario, potenciando las motocicletas tipo scooter, que por movilidad hacían posible el acceso a las zonas peatonales y permitían un mejor contacto con el ciudadano, se renovó la flota de vehículos con la modalidad de renting (o alquiler a largo plazo) para dar una mejor imagen, y se creó el Servicio de Relaciones Ciudadanas para tener un medio de contacto permanente con el ciudadano.

---

<sup>14</sup> Este modelo lo impulsó el Ministro de Interior, concretamente durante el mandato de D. Juan Gabriel Cotino Ferrer como Director General de la Policía, quien anteriormente había sido concejal de Policía Local del Ayuntamiento de Valencia e impulsor en la misma de la policía de barrio. Pretendió a nivel nacional implantar aquello que había implantado como concejal.

En cuanto a las técnicas de dirección, las novedades se enfocan en dos aspectos. Por un lado se establece una dirección en base a unos objetivos, y por otro lado se articula un sistema de motivación económica en base a la asignación de unas productividades. Sobre las nuevas técnicas de dirección según objetivos, se aplica el sistema conocido como 6x6 tomándose como referencia 6 ciudades españolas con gran población (Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Alicante y Málaga), y por otra parte los 6 delitos más frecuentes en España y que mayor sensación de inseguridad provocan. Por lo que respecta al sistema de motivación económica según productividades, cabe reseñar que se estableció una retribución trimestral por productividad como forma de fomentar la misma y de motivar a los policías en base a los resultados. El problema fue que se premiaba solo la detención de delincuentes y no la proximidad o relaciones con el ciudadano, por lo que realmente no se potenció la policía de proximidad.

Si en un primer momento los resultados del plan Policía 2000 parecían ser exitosos, posteriormente adolecieron de graves problemas como una deficiente evaluación de los objetivos y en segundo lugar, en una inacabada implementación de la reforma. Por lo que respecta al primero de los motivos, pese a que en un primer momento sí que parecía que se cumplieron las expectativas y los objetivos previstos, reduciéndose la delincuencia y aumentando el grado de satisfacción con la policía de los ciudadanos, sobretodo en estas ciudades, realmente se debe reflexionar sobre el verdadero objetivo del plan Policía 2000, que era potenciar la policía de proximidad.

En conformidad con lo argumentado por Rabot (2004: 203-204), el plan Policía 2000 falla totalmente en la forma de evaluar dicho programa, que aunque a priori establecía diversos criterios de evaluación, a la postre lo único que evaluó fue la estadística sobre los delitos cometidos centrándose solo en los datos criminales, dejando de lado la evaluación de su relación con la sociedad. Tal como manifiesta Monjardet (1995), ello es poco adecuado para evaluar la policía de proximidad, que debe centrarse en evaluar la calidad de la relación con la población más que evaluar la policía criminal. Los resultados no fueron tan satisfactorios como parecía ni se usó ningún método empírico de evaluación de la mejora de la calidad de los servicios.

Respecto al segundo motivo del fracaso de Policía 2000, la implementación inacabada de la reforma se produce por varios motivos (Rabot, 2004) tales como: la falta de efectivos personales, de medios materiales (ya que al parecer no se destinaron los recursos que se prometían), de implicación de los sindicatos policiales y por último, de formación continua en la materia, pues al parecer solo gozaron de tal formación los responsables policiales y no los agentes de calle. El plan Policía 2000

acabó por centrarse solo en el objetivo de reducir la delincuencia y en racionalizar los recursos para reducir el gasto en seguridad, cuando en realidad si se quiere potenciar una policía de proximidad se ha realizar una potente inversión económica para formar a los agentes, aumentar su número, invertir en medios tecnológicos y otra serie de gastos que nada tienen que ver con políticas de austeridad o minoración del gasto.

#### **4 *Policía comunitaria o de proximidad, y la gestión de la diversidad social.***

La actuación policial no debe ser solo legal sino también ética. Una de las normas de referencia es el Código Europeo de Ética de la Policía<sup>15</sup> que establece en su artículo 44 una especial protección para los grupos vulnerables, y que concretamente indica “El personal de policía debe actuar con integridad y respeto hacia la población, teniendo especialmente en cuenta la situación de los individuos que formen parte de grupos particularmente vulnerables”.

Otro de los aspectos a considerar dentro de la gestión interna de la diversidad en los cuerpos policiales es el de los procesos selectivos de personal, que se tratan posteriormente en un apartado, pues es una realidad que en la mayoría de los cuerpos policiales la representación de agentes procedentes de los colectivos diversos es mínima o nula. Un ejemplo claro lo tenemos en los incidentes acaecidos en la ciudad de Ferguson, Saint Louis (EEUU) el pasado agosto de 2014, donde se produjeron varios días de revuelta por la muerte de un joven afroamericano a manos de la policía. En los citados hechos se dio en primer lugar una respuesta únicamente policial encontrándose dos posturas enfrentadas. Por un lado estaban los grupos vulnerables (afroamericanos en su mayor parte y otros desfavorecidos) pese a que representan a la mayoría de la población con un 73% por un 27% de raza blanca, y en el bando contrario, la policía de la localidad que estaba formada en su mayor parte por personas de raza blanca (47 agentes blancos y 3 afroamericanos, de 50 en total). Si se atiende al contexto social, los afroamericanos pese a que representan la mayoría social de Ferguson, no se pueden sentir representados ni confiar en una policía integrada en su práctica totalidad por agentes de raza blanca. Esta situación lo que genera es desconfianza, animadversión hacia la actuación policial y que el conflicto lejos de cesar, aumente. Por otra parte, la solución a un conflicto social no puede basarse solo en el uso de la fuerza policial. Muy probablemente se puede llegar a la

---

<sup>15</sup> Recomendación Rec. (2001) 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía. (Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765ª reunión de los Delegados de los Ministros).

conclusión que no se gestionó bien la diversidad social por los poderes públicos, al menos en los primeros días, ya que posteriormente se delegaron en otros servicios públicos de seguridad y el Jefe de policía local de Ferguson fue relevado.

La diversidad en el ámbito de la seguridad pública no debe entenderse como un problema o un riesgo para la tranquilidad (Rodríguez, en prensa), por lo que los cuerpos de policía en general, y la policía local en particular al ser la policía más próxima al ciudadano, deben centrar su actuación en dar respuesta especializada a las inquietudes de la sociedad diversa, teniendo en cuenta a los distintos grupos y colectivos sociales. Para poder realizar una correcta gestión policial de la diversidad, se debe actuar tanto en la gestión externa, encaminada a atender las necesidades de los grupos diversos y de trascendencia pública, así como en la gestión interna, la de los propios policías que deben interiorizar y asumir la necesidad de adaptar su actuación a dicha diversidad social.

Tal como indica Chan (1997), basar la actuación solo en la formación orientada a conseguir que haya una consciencia de la transculturalidad y un servicio basado en la comunidad por sí solas son ineficaces, pues deben estar acompañadas por estructuras adecuadas de responsabilidad policial, normas legales y reformas sociales. Así pues, la gestión de la diversidad no solo debe basarse en la formación policial, sino en establecer una estrategia clara por la organización policial, en tener en cuenta que cambiar la “cultura policial” cuesta tiempo y es difícil, en que es necesario el compromiso político y por último, no hay que olvidar el marco jurídico necesario y la “presión externa”<sup>16</sup>. (Rodríguez, en prensa).

Por esta complejidad, es necesario planificar la actuación y las distintas fases de actuación, sin olvidar la gestión interior. En consonancia con ello, y tal como indican Fernández y Yñiguez (2014), las políticas operativas y los planes de actuación policial se deben adaptar a la realidad social para tener éxito.

En España, la diversidad social es relativamente reciente, ya que no era un país que atrajera la inmigración entre otras, por la falta de oportunidades laborales y motivos políticos durante la dictadura del General Franco. Sin embargo, la realidad social actual de España es la de un país multicultural y diverso, donde conviven personas de distintas razas y religiones. No obstante, la mayoría de organizaciones policiales aún no se han adaptado a esta nueva realidad social, ni han establecido las estrategias a seguir para poder atenderla. En cierta forma la policía se ha mantenido alejada del conjunto de estrategias y medidas que dan soporte a su actividad

---

<sup>16</sup> Término acuñado por Chan (1997) que significa que debe existir una demanda social real sobre la gestión de la diversidad.

(Rodríguez, 2013). Por un lado se encuentran los enfoques tradicionales, que basan la gestión en dar respuesta reactiva a la demanda externa ciudadana, adoptando como forma de estrategia y actuación, la aplicación de la experiencia y habilidad de los dirigentes policiales. Por otro lado, hay otros enfoques más contemporáneos que tienen en cuenta la diversidad social y las nuevas tecnologías. En líneas generales, tal como recoge acertadamente Manuel Rodríguez, se pueden distinguir cuatro grandes eras, enfoques o modelos de trabajo que reciben su nombre en base al modelo anglosajón (Rodríguez, en prensa):

- a) *The political era*, comprendida entre mediados S. XIX y años 1930/40. Se caracteriza por una relación estrecha entre policía y poder político, poca o escasa profesionalización y motivación policial, alto nivel de corrupción y abusos policiales. No está legitimada socialmente (Rodríguez, 2014b).
- b) *The reform era* o “modelo profesional”. Tras la anterior y hasta la década de los años 70. Se caracteriza por la profesionalización de la actividad policial, que está más legitimada y mejor vista socialmente. Se trata de un método policial meramente reactivo basado en dos estrategias que son, la autoridad (cumplir órdenes de superiores, poco profesionalizada y sin recursos) y la legalidad (actividad policial sometida a la ley). En esta era, pese a la profesionalización, sigue habiendo distanciamiento con la comunidad.
- c) *The community era*, entre la década de los 80 y principios del S. XXI. Está centrada en la atención al ciudadano y sus problemas, ya que anteriormente la institución policial estaba alejada del ciudadano. Se realizan tres estrategias:
  - 1) El mantenimiento del orden y la calidad de vida.
  - 2) *Community Policing*, o policía comunitaria o de proximidad centrada en la comunidad a la que se sirve.
  - 3) *Problem Oriented Policing* (POP), o policía orientada a la resolución de problemas, tras su estudio y análisis.
- d) *The information technology era* (Rosenbaum, 2007), o “era de las innovaciones y nuevas tecnologías”. Se desarrolla desde finales de la década años 90 hasta la actualidad. Se caracteriza por el interés en el uso de nuevas tecnologías y sistemas de información, para aplicarla a la prevención e incluso a la predicción del delito, entre otras a través de utilización de sistema de grabación, sistemas SIG (sistema información geográfica) y otros programas informáticos y/o matemáticos, que a partir de la información facilitada por la labor policial diaria pueden prever con alto grado de fiabilidad donde se van o pueden cometer delitos.

Para una correcta gestión de la diversidad es necesario que la estrategia policial se centre en la comunidad y sus necesidades, así como que tenga en cuenta unos principios básicos como contar con la participación ciudadana, gestionar el cambio en las organizaciones y usar herramientas como la mediación, de forma dinámica y adaptándose continuamente a las necesidades sociales del momento. Tal como indica Yñiguez (2006), en la mayoría de ocasiones aquello que afecta a lo más próximo y cotidiano es lo que en mayor medida condiciona la percepción de la seguridad de las personas. Para poder defender esta afirmación de Yñiguez, basta con observar el barómetro del CIS (Anexo I), donde se aprecia que pese a estar España en un nivel de alerta 4 (alto) sobre un máximo de 5 por terrorismo yihadista, la principal preocupación de los españoles sigue siendo el paro o la corrupción, y en el ámbito de la seguridad ciudadana, la preocupación por la inseguridad ciudadana (delitos en general) es mayor que el terrorismo de ETA (preocupación prácticamente nula) y el terrorismo internacional (puntuación muy baja o testimonial)<sup>17</sup>.

Por lo tanto, el enfoque policial reactivo de antaño debe ser sustituido por un enfoque de proximidad, con una gestión de la seguridad preventiva y proactiva, contando con la sociedad para establecer los objetivos y para que la propia sociedad sea partícipe de su seguridad. Además de este enfoque de proximidad o comunitario, la policía debe contar también con la ciencia, que aportará tanto conocimientos teóricos como prácticos a la función policial (Rodríguez, 2014b).

En segundo lugar, para poder llevar una correcta gestión de la diversidad se deben llevar a la práctica las acciones que permitan conocer tanto el contexto social como las necesidades de cada uno de los grupos sociales que integran la sociedad, por minoritario que sea, pues todos deben ser tenidos en cuenta siendo preciso mantener contacto permanente con los representantes de los distintos grupos sociales.

En conclusión, la estrategia que adopte la organización policial es de suma importancia para conseguir una buena gestión de la diversidad, debiendo a partir de esta estrategia aplicar las acciones necesarias para llevarla a cabo, a través de la gestión interior y exterior de la diversidad.

#### **4.1 Gestión interior.**

La estrategia policial debe abordar la gestión interior de la diversidad antes que la exterior. La gestión interior comprende todas las acciones enfocadas a tomar conciencia de la necesidad de gestionar correctamente la diversidad social,

---

<sup>17</sup> Salvo un repunte en diciembre de 2015 que recoge el pico de los atentados de París el pasado 13 de noviembre de 2015

empezando por la propia organización policial, a formarse en esta materia, y a implicar y formar a los propios agentes, que son los que aplicarán las acciones de la estrategia a pie de calle. Si se obvia la gestión interior, la gestión exterior será un rotundo fracaso porque las personas encargadas de llevarlo cabo no se sentirán partícipes, ni creerán en la necesidad de las acciones y medidas adoptadas, ni realizarán su labor con motivación. Tal como indica Martín Fernández “pretender cambiar la Policía sin contar con los propios policías es garantía de fracaso” (Martín, 1994: 177).

Entre las acciones de la gestión interior que se han de tener en cuenta al planificar la estrategia policial están, la sensibilización y la formación de los miembros de la organización, el establecimiento de vías de comunicación y colaboración con la comunidad, y la especialización profesional en esta materia (Rodríguez, en prensa). La gestión interior de la diversidad no puede limitarse a crear unidades policiales específicas que velen por los derechos de los colectivos que forman la sociedad sin más, sino que debe ser una estrategia global que incluya a todos y cada uno de los integrantes de la organización policial, incluyendo al mando político. Ello no implica que no pueda haber unidades especializadas en los distintos cuerpos policiales que tengan como cometido principal el detectar, minimizar o solucionar los ataques a los diversos colectivos especialmente los más desfavorecidos o minoritarios, y entre cuyos cometidos estarán por ejemplo: la detección de pintadas de discriminación racial o xenófobas, que a simple vista y para una persona no ducha en la materia carecen de significado pero sí lo tiene para los colectivos que sufren estos actos violentos, u otras funciones como el ser la cabeza policial visible y accesible de los responsables de cada grupo social. Por lo tanto, todos los miembros de la organización policial deben participar, y es viable que además haya unidades especializadas en la detección de ataques a los grupos minoritarios y desfavorecidos y que asiduamente mantengan relación con los representantes de cada grupo social para que les puedan transmitir sus quejas y preocupaciones. Ello se verá posteriormente en un apartado específico.

#### **4.1.1 La sensibilización.**

El modelo policial español está integrado por diversos cuerpos policiales dependientes de distintas administraciones públicas, entre la que se encuentra la administración local que por su proximidad y mayor contacto con el ciudadano será la que mejor perspectiva puede tener sobre las demandas de sus vecinos. Es por ello que como ya se ha comentado anteriormente, los cuerpos de policía local serán por ende los que mayor contacto tendrán con el ciudadano y por tanto, será la policía más próxima a la hora de poder atender sus demandas sociales adaptando a ellas su

actuación, pues tal como indica Goldstein (1990), la resolución de problemas por la policía local puede ser muy eficaz por su integración territorial y una relaciones fuertes con la comunidad.

Es evidente que los cuerpos policiales en general y la policía local en particular tienen por delante una importante labor en la gestión de la diversidad social y por tanto, se hace imprescindible sensibilizar a todos sus integrantes, incluyendo mandos políticos y policiales, sobre la necesidad de atender las demandas de todos y cada uno de los grupos sociales. Uno de los principales problemas con los que tiene que lidiar el actual sistema policial es la falta de confianza de los grupos sociales minoritarios o en riesgo de exclusión social y por ello, es necesario conseguir esta confianza.

Una forma de mejorar la sensibilización policial es fomentando esta diversidad social en la composición de la propia plantilla policial a través de la incorporación progresiva de miembros de los diversos grupos sociales. Con ello se conseguirá que los agentes se sensibilicen con los diversos grupos sociales, al haber policías pertenecientes a los mismos, y no que sean vistos como grupos ajenos a la policía. En correlación, también se ganará en confianza de estos colectivos sociales hacia la policía, al ver que sus miembros también pertenecen a su grupo social.

Otras acciones para conseguir esta sensibilización son por ejemplo las de realizar sesiones de sensibilización para conocer los distintos tipos de discriminación y sus consecuencias, sesiones sobre deontología profesional y régimen disciplinario aplicable en caso de actuar de forma discriminatoria, o la impartición de seminarios o talleres prácticos, pues toda acción de sensibilización debe orientarse a eliminar prejuicios, estereotipos o actitudes negativas (Rodríguez, en prensa).

#### **4.1.2 La formación.**

Tal como indica Manuel Martín, a cualquier agente de la Policía Local se le exigen respuestas y soluciones concretas, un alto nivel de conocimientos profesionales, implicación, y una actitud positiva de mediación y búsqueda de alternativas, pues se espera que sea un auténtico profesional (Martín, 1994: 166). Por lo tanto, la formación va a jugar un papel importante en la actuación policial, máxime si se tiene en cuenta que la gestión de la diversidad es relativamente novedosa en los cuerpos policiales que aún poseen pocos conocimientos y van a necesitar de una formación especializada y completa en esta materia. Este aspecto ya viene recogido en el propio Código europeo de ética de la policía de 2001, donde en su artículo 30 indica “la formación del personal de policía debe integrar plenamente la necesidad de combatir el racismo y la xenofobia”.

En España la formación policial en gestión de la diversidad social es relativamente novedosa si se compara con la formación en relaciones comunitarias y discriminación racial que se impartieron los cursos iniciales de acceso a la policía en el Reino Unido, en la década de los años 70 (Casey, 2000). En la formación policial de la diversidad en España destaca Cataluña y su Instituto de Seguridad Pública, que fue el primero en apostar por la formación en esta materia a finales de la década de los 90 (Rodríguez, en prensa). Por su parte en la Comunidad Valenciana cabe destacar que, en materia formativa de los cuerpos de Policía Local, la competencia radica a nivel autonómico en el Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias (IVASPE), donde se imparten los cursos básicos de formación inicial así como otros de perfeccionamiento. Por otra parte y de forma complementaria, cabe destacar también la formación que realizan los ayuntamientos, si bien y dado que algunos de ellos tienen una capacidad económica reducida, la formación recae mayormente en la administración autonómica, destacando la implantación del “I plan de actuación para los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Valenciana ante posibles situaciones de racismo y xenofobia 2010-2012” donde en su punto 6 se recogen las líneas estratégicas en formación.

En definitiva, la formación y la sensibilización no deben reducirse a determinados grupos o categorías policiales sino que ha de ser generalizada, para que sea aplicada por todos y cada uno de los miembros de la organización policial y por otra parte, debe ser una formación continua, de constante perfeccionamiento y actualización, ya que la sociedad es dinámica y está en continuo cambio.

#### **4.1.3 La colaboración entre la organización policial y la sociedad diversa.**

Actualmente no se entiende una labor policial ajena a la realidad o necesidad social, y se debe contar necesariamente con todos y cada uno de los grupos sociales que integran la sociedad, ya no solo a la hora de establecer objetivos sino también en hacerlos partícipes activos de su propia seguridad y de la labor policial. El objetivo tal como se indica en la obra “Gestión estratégica de la Policía” debe ser que “las políticas operativas y los planes de actuación policial deben estar adaptados a cada realidad social para tener éxito. La excelencia se concretaría con la individualización de la relación de la Policía con cada grupo social” (Fernández e Yñiguez, 2014: 55).

La policía debe satisfacer las demandas sociales, pero siempre cumpliendo la ley y su deber. Tampoco ha de confundirse el concepto “servicio al ciudadano” con el “servilismo<sup>18</sup> al ciudadano”, pues la labor policial se debe limitar a su ámbito de

---

<sup>18</sup> Tendencia exagerada a servir o satisfacer ciegamente a una autoridad. Diccionario de la lengua española Espasa-Calpe (2005).

actuación, no asumiendo competencias de otros campos que no le son propios. Como bien indica Guillén, una intervención ilimitada que quiera abarcar ámbitos o funciones que no son de su competencia puede tener consecuencias negativas, aunque sea con buena intención (Guillén, 2012: 71).

La colaboración no debe ser unidireccional sino bidireccional y recíproca entre policía-ciudadano, siendo preciso que haya un compromiso de colaboración entre ambas partes. El enfoque de las organizaciones policiales no debe limitarse a crear secciones de policía comunitaria sin más, sino que ha de basarse en un plan integral de actuación y en un nuevo enfoque de la función policial, contando con todos los ciudadanos y aceptando recíprocamente su colaboración.

Para que la colaboración con el ciudadano sea real, no superficial y el vecino colabore de forma efectiva es necesario ganarse su confianza, y ello solo se conseguirá a través de una correcta prestación de servicios de calidad, como por ejemplo, cumpliendo de forma efectiva los Principios Básicos de Actuación recogidos en el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo y en particular, el de impedir cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria, o el de observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos. Por otra parte, el artículo 40 del Código Europeo de Ética de la Policía de 2001 también indica que “La policía debe llevar a cabo sus misiones de manera equitativa, inspirándose, en particular, en los principios de imparcialidad y no-discriminación”.

En resumen, la primera premisa es la de dar un trato correcto, no discriminatorio, educado, cortés y no vejatorio al ciudadano. En segundo lugar, se trata que el servicio policial sea eficaz, cumpla con las expectativas ciudadanas, y que la policía sea capaz de solucionarle los problemas en lugar de crearle otros. Cabe recordar que el agente de policía es un profesional y por tanto, debe actuar conforme a esta condición. Por este motivo, todo policía debe estar concienciado con los problemas sociales, implicado con su trabajo, actuar con empatía, y sentir los problemas ciudadanos como propios, lo que ayudará a darle una mejor y más efectiva solución al problema.

#### **4.1.4 La selección de personal.**

La selección de personal es otro de los aspectos clave en la gestión interior de la diversidad, por cuanto como ya se ha hecho mención anterior, el porcentaje de agentes policiales procedentes de colectivos diversos es mucho menor al porcentaje social de estos grupos en la sociedad. En el Código Europeo de Ética de la Policía (2001) la protección especial de los grupos vulnerables también se ve en los procesos selectivos de personal de los cuerpos policiales, al recomendar la conveniencia de

aplicar una política de reclutamiento de hombres y mujeres que representen a los diferentes componentes sociales incluidos los grupos minoritarios étnicos, para que la policía refleje a la propia sociedad a la que presta servicio (artículo 25) o en la formación de los policías que debe recoger a necesidad de combatir racismo o xenofobia (artículo 30).

Tal como indica Guillen Lasierra (2000) lo primero y más sencillo que se debe hacer es integrar en la policía a los miembros de las minorías y en segundo lugar, establecer sus funciones realizar. La policía es una institución tradicionalmente machista donde las mujeres representan un porcentaje relativamente bajo, poco abierta a otras culturas y con sentimientos nacionalistas<sup>19</sup>. Viene siendo una realidad, la escasa o nula representatividad de los colectivos minoritarios o desfavorecidos dentro de las plantillas policiales. La escasa o nula presencia de estos grupos diversos en los colectivos policiales es uno de los escollos a superar por cuanto es evidente y visible a simple vista que es muy extraño ver a algún miembro de raza negra, gitana, árabe u otro colectivo diverso en los cuerpos de seguridad.

En cuanto a los motivos cabe reseñar en que por una parte, la legislación que regula la selección de personal para los cuerpos de seguridad pública impone como requisito necesario la nacionalidad española, no pudiendo acceder ni incluso los ciudadanos europeos. Ello no ocurre en otras plazas de la administración donde sí se permite opositar a los ciudadanos europeos, pero sí en las relacionadas con la seguridad pública. En otros países europeos como por ejemplo Irlanda, sí se permite el acceso a la *Garda Síochána*<sup>20</sup> con la nacionalidad europea.

Además de la nacionalidad, es evidente que no es el único problema detectado, pues debería preguntarse el motivo por el que el número de españoles que pertenecen a razas o religiones diversas apenas opositan a los cuerpos de seguridad pública. Se puede apreciar una evidente falta de interés en los integrantes de estos colectivos por no sentirse identificados con labor policial, por lo que se deberían fomentar este interés y por otra parte, es necesario que se eliminen estereotipos, para que no esté

---

<sup>19</sup> Es habitual que en la puerta de entrada de los acuartelamientos de la Guardia Civil figure el lema "Todo por la patria". Este lema proviene de una orden del general Germán Gil y Yuste publicada en el Boletín Oficial del Estado del 13 de enero de 1937, que dice: "Sobre la puerta de todos los cuarteles ha de aparecer escrito con grandes letras doradas, bien visible, para que pueda ser leído a distancia, este lema, que debe ser constantemente guía del soldado: TODO POR LA PATRIA".

<sup>20</sup> Término gaélico cuya traducción sería la de "Guardianes de la Paz" y se asemejaría a la policía nacional de Irlanda.

mal visto tanto en su colectivo de procedencia como en la propia policía, que los integrantes de estos grupos diversos trabajen como agentes de la autoridad.

Como ejemplo, entre las tres plantillas policiales de Policía Local más grandes de la provincia de Castellón suman 490 agentes y únicamente podríamos indicar que hay 2 procedentes de colectivos diversos lo que supone un 0'4% del total, una porcentaje mucho menor al de habitantes de estos colectivos en la sociedad estas localidades. Concretamente ni en Vila-real (112 agentes) ni Burriana (82 agentes) hay ninguno procedente de colectivos diversos (gitanos, musulmanes, hindús,...). Únicamente en Castellón de la Plana (296 agentes) hay 1 policía de étnia gitana y 1 agente nacido en Corea del Sur.

De acuerdo con Guillén Lasierra (2001) el problema ya trasciende de la mera causa policial para ser también una causa política, pues no hay que olvidar que quien debe aprobar las normas rectoras de los procesos selectivos o de funcionamiento de los cuerpos de seguridad son los representantes políticos y no la policía.

La actuación en gestión interior de la diversidad respecto de los procesos selectivos se puede centrar en: cambios en la regulación normativa de los procesos selectivos, en la normativa del funcionamiento policial y por último, en el destino a designar a los agentes pertenecientes a los colectivos diversos. Los procedimientos a seguir serían:

- a) La regulación normativa de los procesos selectivos, para que puedan acceder miembros de colectivos minoritarios a las fuerzas de seguridad. Ello podría parecer fácil, reservando un número concreto de plazas para estos colectivos como se hace con la reserva de plazas para el colectivo de discapacitados. Por otra parte, también se debería potenciar su interés para participar en las pruebas selectivas. Sin embargo no es tan sencillo, pues hay que recordar que el policía es y debe ser un profesional, con unas capacidades y conocimientos adecuados y por tanto, se debe exigir un nivel mínimo. Tal como indica Guillen Lasierra (2001), si se toma como referencia otras experiencias europeas donde se presentan un mayor número de opositores procedentes de colectivos diversos, se ha observado que tienen más dificultades que los nativos para superar las pruebas, puesto que en las pruebas selectivas se exige un alto grado de conocimientos en lengua, historia, literatura o cultura general que resultan mucho más difíciles para ellos. Se puede poner como ejemplo cercano los procesos selectivos para Policía Local en la Comunidad Valenciana, donde se valoran los conocimientos de la lengua valenciana hasta en cuatro puntos, o donde una de las pruebas es el conocimiento de temas locales (historia, ordenanzas, ...). Por lo tanto, el cambio de la normativa de los procesos

selectivos para no perjudicar a opositores no autóctonos sería el primer punto de partida. Otro hándicap a mejorar sería la eliminación del requisito de la nacionalidad española y optar como en otros países a ampliar este abanico, tal como sucede en Irlanda donde ya se ha hecho referencia anterior a que para acceder a la *Garda* o policía irlandesa, no se exige ser irlandés sino que basta ser ciudadano de la Unión Europea.

- b) La normativa reguladora del funcionamiento policial. A día de hoy es incompatible cumplir con las normas de comportamiento policial y respetar a la vez las diversas culturas sociales. Un claro ejemplo es el de la uniformidad, donde cada cuerpo policial tiene que cumplir con una normativa rígida y concreta de uniformidad sin atender a la posible realidad social ni al respeto de las diferentes culturas de los agentes. Ello hace que muchos integrantes de estos colectivos no se planteen formar parte de los cuerpos de seguridad. En otros países la normativa sí respeta esta diversidad dentro de los cuerpos policiales, como por ejemplo en Reino Unido tal como refleja Guillen Lasierra (2001), donde se le permite a los policías que pertenecen a la comunidad Sij llevar su turbante de servicio, o en los Países Bajos donde las mujeres policías de religión musulmana pueden llevar el chador<sup>21</sup>. Con ello se consigue que haya un equilibrio entre la prestación del servicio policial y el respeto cultural de cada persona. Por contra, en España no se permite alterar el uniforme reglamentario siendo incluso una infracción disciplinaria la falta de uniformidad<sup>22</sup>.
- c) El destino asignado de los agentes procedentes de colectivos diversos es otra de las variables a tener en cuenta, ya que se pueden destinar a turnos prestando un servicio normal o bien, a zonas o barrios donde predomine gente de su procedencia o condición social. La decisión no es fácil pues tiene pros y contras. Por un lado, si se destina a estos agentes a zonas o barrios donde haya predominancia de su colectivo social, posiblemente se ganará en comunicación policía-ciudadano y en una mayor proximidad, pero por el contrario se puede caer en el establecimiento de guetos dentro de la propia policía, cuando el fin ha de ser la implicación de todos los componentes policiales con la diversidad.

---

<sup>21</sup> Especie de velo que cubre cabeza y hombros.

<sup>22</sup> Art. 9. h) de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, establece como falta leve "El descuido en el aseo personal y el incumplimiento de las normas sobre la uniformidad, siempre que no constituya falta grave".

## **4.2 Gestión exterior.**

La gestión exterior es la que trasciende fuera de la propia organización policial y está relacionada con el ciudadano. Para poder llevar a cabo una correcta gestión exterior de la diversidad se debe contar con una serie de premisas básicas, como el acercamiento y conocimiento mutuo policía-comunidad, la colaboración con la sociedad diversa, la atención de todas sus necesidades, la evitación de identificaciones policiales con perfil racial, y otra serie de medidas que se verán a continuación. Cabe destacar que tanto la gestión interior como la exterior son interdependientes y necesarias, no entendiéndose una sin la otra pues de lo contrario la gestión de la diversidad será ineficaz.

Una de las normas que recoge los comportamientos policiales que deben regir toda gestión exterior de la diversidad es el ya referenciado Código europeo de ética de la Policía (2001), que establece en su artículo 40 que la policía debe llevar a cabo sus misiones de forma equitativa e inspirarse en los principios de imparcialidad y no-discriminación, así como en su artículo 49 que establece sobre las investigaciones policiales que aparte de ser objetivas y equitativas, recomienda que tengan en cuenta las necesidades específicas de las minorías o personas vulnerables, y adaptarse a ello. Como se observa, esta norma ética policial que hace referencia a los comportamientos de cualquier organización policial en su relación con el ciudadano, ya tiene en cuenta tanto la diversidad social como que la actuación policial debe atender las necesidades de cada grupo social, así como que las necesidades no son iguales para todos y la actuación policial ha de adaptarse a cada situación.

### **4.2.1. Acercamiento y conocimiento mutuo.**

Uno de los principales problemas históricos en la relación policía-ciudadano es la creencia sobre la distancia que la policía debía mantener con el ciudadano para no comprometer su principio de autoridad por un exceso de confianza mal entendida. Aparte de no comprometer este principio de autoridad, también se pretendía con esta lejanía, no dar pistas sobre los procedimientos policiales de actuación, para no mermar su efectividad. Con esta forma de proceder, el ciudadano desconocía qué servicios prestaba realmente la policía, reduciéndolos a los de la persecución de los delitos e imposición de multas. La policía no tenía una relación cercana al ciudadano, lo que generaba desconocimiento sobre los problemas reales ciudadanos y no se les daba solución, y consecuencia de ello, la sensación ciudadana de un servicio policial lejano, poco eficaz y reducido al ámbito del delito. El ciudadano por su parte tenía la creencia que la policía no estaba para resolver otras cuestiones más banales como los

conflictos privados entre vecinos. A la par y debido a esta lejanía, tampoco colaboraban con la policía, no participaban de la labor policial ni en la de su propia seguridad y por tanto, la labor preventiva ciudadana era mínima.

Uno de los principales escollos a salvar para realizar una correcta gestión exterior de la diversidad es fomentar una buena colaboración entre policía y sociedad diversa. Y para que haya una colaboración real y eficaz es necesario que haya un acercamiento entre ambas partes, evitando en todo caso los prejuicios, la estigmatización de determinados colectivos sociales desde el ámbito policial y en definitiva, aquellas conductas que puedan ser discriminatorias hacia algún colectivo.

Para poder llevar a cabo este acercamiento es necesario el contacto personal entre los representantes policiales y los de los distintos grupos sociales que integran la sociedad diversa. El fin del acercamiento entre ambos debe ser transparente y sin otras intenciones que la de que ambos se conozcan mutuamente, tengan constancia de sus problemas, formas de actuación y de como mejorar su relación, lo que redundará en un beneficio para ambas partes. De lo contrario y si se atisba un acercamiento por motivos interesados u ocultos, se generará desconfianza y un efecto contrario.

Si la policía no conoce su sociedad no conoce sus problemas, y si no conoce sus problemas no les puede dar solución, por lo que su imagen ante el ciudadano será de inutilidad. Por su parte, si el ciudadano no conoce su policía no sabrá qué funciones realiza, en qué cuestiones puede ayudarle y tendrá una visión equivocada de la misma, lo que se traducirá en una peor calidad de vida. Por tanto, es necesario buscar fórmulas de acercamiento y conocimiento mutuo. Una buena forma es por ejemplo, a través de la divulgación y enseñanza de la labor policial diaria, a través de visitas guiadas a las centrales de policía de grupos especialmente estigmatizados que suelen ver la labor policial con recelo y desconfianza. En estas visitas la idea es explicarles en qué consiste la labor policial, a la par de ponerse a su disposición para atender cualquier problema. Es habitual que por esta desconfianza, la mayoría de estos grupos sociales minoritarios cuando tienen un problema intenten solucionarlos por su cuenta, y no valoren la posibilidad de contar con la policía.

Otro de los aspectos a tener en cuenta es que este acercamiento no debe ser algo puntual sino que debe ser periódico y mantenerse de forma continuada en el tiempo, ya que las necesidades de la sociedad diversa cambian y la policía debe adaptarse a cada uno de los cambios.

Desde el punto de vista policial es un hecho constatable que las reclamaciones sobre molestias vecinales donde la persona reclamante forma parte de alguno de estos grupos diversos son prácticamente testimoniales, y no se corresponden con la

proporción de población diversa que hay en la sociedad. El motivo no es que estos grupos toleren mejor las molestias de los vecinos, sino que mayormente es por esta falta de confianza en la policía, al prejuzgar que la misma no los va a atender correctamente por ser de determinado colectivo.

Es necesario pues ganarse la confianza de estos colectivos, no solo con palabras sino también con hechos, que sean conscientes de la neutralidad y no discriminación de la policía cuando atiende un servicio. En definitiva, se debe pretender un acercamiento y mejor conocimiento en el binomio policía-ciudadano, para evitar conductas estereotipadas por ambas partes y además, poder dar mejor solución a los problemas de la sociedad actual a través de la prestación de un mejor y más eficaz servicio policial, lo que se traducirá en una mayor y mejor calidad de vida para el ciudadano.

#### **4.2.2. Colaboración con la sociedad diversa.**

Una vez conseguido el acercamiento y el conocimiento profundo de la sociedad, el siguiente paso debe ser conseguir la colaboración mutua entre las partes, y para ello es necesario que ambas obtengan beneficios por igual. El beneficio policial radicará en que la sociedad participará de forma activa en su propia seguridad, lo que se traducirá en menores índices delictivos, una mayor resolución de casos y en definitiva, en un mayor éxito policial y acercamiento al ciudadano. Por su parte, el ciudadano obtendrá como beneficio el poder participar de su propia seguridad, la atención eficaz a sus demandas y que la policía se preocupe por sus problemas sin atender a su procedencia, situación, clase social o religión.

Las formas de colaboración policial pueden ser muy diversas y variadas. La policía puede colaborar con regulaciones de tráfico en los festejos, facilitando información sobre trámites y otras ayudas, colaborando en la gestión para conseguir locales donde celebrar los actos, prestando seguridad en la zona de reunión para evitar posibles actos discriminatorios, etc. La mayor parte de actuaciones policiales no están relacionadas con el delito sino con la información, colaboración y auxilio al ciudadano.

Un ejemplo de colaboración policial es la participación y atención de los actos festivos de los grupos sociales diversos. Nadie ve raro que la policía colabore en un acto religioso cristiano (procesión en Semana Santa, etc.) y sin embargo cuesta ver a algún policía participar en los actos festivos de otras religiones (fiesta del cordero o el ramadán en la religión musulmana, actos organizados por el colectivo gitano, año nuevo del colectivo chino, etc.)

#### 4.2.3. Identificaciones policiales con perfil racial.

Una de las conductas policiales que mayor desconfianza genera entre los colectivos diversos es el de las identificaciones con perfil racial o étnico<sup>23</sup>, siendo preciso el cambio. Tal como recoge Cristina de la Serna en su artículo de colaboración con *Rights International Spain* (RIS, 2014), las identificaciones, cacheos o registros con perfil étnico son aquellos que se realizan o justifican en base a estereotipos raciales o étnicos en lugar de otros datos objetivos. Es decir, la actuación policial viene motivada por la raza, el color de piel u otros que quebrantan el principio constitucional de igualdad y no discriminación por motivos raciales recogido en el artículo 14 de nuestra Constitución, en lugar de venir motivada por los actos cometidos por una persona. Además, el uso del perfil étnico es discriminatorio por vulnerar tanto los principios del Derecho penal como del Estado de Derecho al no aplicarse la ley en base a la conducta del individuo sino en base a su pertenencia a grupo étnico, raza, nación o religión (García *et al.*, 2013: 45).

Esta práctica de identificaciones raciales está bastante extendida en España, encontrando antecedentes históricos como el caso de Rosalind Williams, una española afroamericana que el 6 de diciembre de 1992 llegó a la estación de tren de Valladolid Campo Grande en un tren procedente de Madrid junto a su marido Federico Calabuig y su hijo Iván, y donde un miembro de la Policía Nacional la identificó únicamente a ella, indicando tras ser preguntado que el motivo de la identificación de la Sra. Williams era porque tenía orden de identificar a todas las personas como ella, es decir, que fueran de otra raza. Por estos hechos la Sra. Williams tras denunciar el caso en varios estamentos judiciales y ser resuelto siempre contra sus intereses, solicitó recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por vulneración de los derechos fundamentales, fallando también en su contra<sup>24</sup>. En este caso el Tribunal Constitucional justificaba que este tipo de identificaciones raciales no eran discriminatorias si eran en el marco del control migratorio. No conformándose con la sentencia de Tribunal Constitucional, la Sra. Williams llevó el caso al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que en 2009 resolvió a su favor, condenando a España por una violación del Artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Procedente del término inglés “*ethnic profiling*”.

<sup>24</sup> STC 13/2001, de 29 de enero de 2001.

<sup>25</sup> Derecho a la no discriminación.

El caso de la Sra. Williams no es único ni excepcional, pues hay varios informes de estas prácticas abusivas y discriminatorias en las identificaciones policiales en España, tanto del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones, Amnistía Internacional, sindicatos policiales e incluso de la Defensora del Pueblo, Dña. Soledad Becerril. El gobierno español a raíz de ello emitió una Circular de la Dirección General de la Policía 2/2012, en la que se instaba a los agentes de la Policía Nacional a evitar “actuaciones masivas o indiscriminadas basadas únicamente en criterios étnicos”. Sin embargo y pese a ello, hay varias organizaciones como *Open Society Justice Initiative* (2013) que denuncia ante la ONU a través de un informe documentado que la policía española sigue usando el perfil racial en sus identificaciones.

Más recientemente y con fecha 11 de enero de 2016, la Dirección General de la Agencia de Seguridad y Respuesta a las Emergencias<sup>26</sup> ha remitido un escrito a los Alcaldes de los Ayuntamientos, en el que se da traslado de la Resolución 35/IX del Pleno de Les Corts, en sesión de 15 de Octubre de 2015, punto 1,a) que indica que:

*“Les Corts Valencianes acuerdan: Condenar las identificaciones policiales por perfil étnico e instan a los ayuntamientos, a la Generalitat y al gobierno central para que prohíban de manera explícita y con carácter inmediato los controles policiales basados en este tipo de identificación”.*

En dicha Resolución se insta a los Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana a que los servicios policiales que supongan el control e identificación de personas en vías o establecimientos públicos se realicen de forma proporcionada, respetuosa y sin menoscabar los derechos personales, evitando aquellas innecesarias o arbitrarias con sujeción a la ley. En segundo lugar, resalta la improcedencia del traslado a dependencias policiales para identificar a alguna persona por el mero hecho de su estancia irregular en España siempre que su identidad haya sido acreditada mediante documento oficial u otro válido.

Como se puede ver hay legislación suficiente para evitar estas identificaciones con perfil racial, sin embargo siguen produciéndose a tenor de lo denunciado por diversos organismos autónomos. Se deben establecer medios de control por parte de las jefaturas de los distintos cuerpos policiales para evitar este tipo de práctica de los agentes y por otra parte, es preciso concienciar a los propios agentes sobre la inidoneidad e ilegalidad de esta forma de proceder que estigmatizan y marginan a una parte de la sociedad.

---

<sup>26</sup> Órgano autonómico competente en la Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana.

#### **4.2.4. Procedimientos de quejas y reclamaciones.**

El artículo 3.2 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que “Las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos”. Además su artículo 3.5 añade que “En sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación”. Es decir, la Administración Pública de la que forman parte los cuerpos policiales, debe ser transparente, participativa, y regirse por los principios de eficiencia y servicio al ciudadano entre otros.

El cumplimiento de estos principios es básico para que los ciudadanos confíen en la administración y en su policía. Muchas veces dentro de los cuerpos policiales hay un corporativismo<sup>27</sup> mal entendido, que o bien pone trabas y excusas a los ciudadanos que van a quejarse o a reclamar por lo que entienden una mala atención o servicio policial, o tienden a minimizar los hechos o quitarles importancia, para hacer que el ciudadano renuncie a poner dicha reclamación. El ciudadano se ve en un callejón sin salida, porque el órgano competente para recibir y tramitar sus quejas es el que le pone todo tipo de dificultades para poder ejercer su derecho, lo que lleva a la desconfianza sobre el cuerpo policial. Otras veces, sí se recoge la queja pero posteriormente ya no se informa al vecino sobre el resultado, quedando la actuación pública en una especie de oscurantismo que genera dudas razonables en el ciudadano.

Para poder llevar a cabo una buena actuación en gestión exterior de la diversidad es preciso que el ciudadano tenga mecanismos de queja y reclamación fáciles, accesibles, transparentes y eficaces cuando se sienta víctima de una mala actuación policial. También es necesario que se le dé cumplida información del resultado de la queja, tanto si es a favor de sus pretensiones como en contra, motivando en todo caso la resolución de la misma. Es importante pues que haya un buen servicio de atención al público en las jefaturas policiales, así como de recepción y tramitación de quejas. Si se desea contar con el ciudadano para que colabore y participe con la policía, es necesario erradicar cualquier situación de privilegio o abuso de autoridad por parte de la administración, que también deberá rendir cuentas ante el ciudadano.

Como se ha comentado anteriormente, la colaboración con el ciudadano ha de ser bidireccional y recíproca, pues de lo contrario el ciudadano se sentirá traicionado y

---

<sup>27</sup> En un grupo o sector profesional, actitud de defensa a ultranza de la solidaridad interna y los intereses de sus miembros (DRAE, 2016).

utilizado, por lo que dejará de colaborar con la misma. En resumen, para poder conseguir esta colaboración real y efectiva, es necesaria en la gestión exterior de la diversidad establecer un sistema de quejas y reclamaciones ágil, rápido, transparente y con la máxima información al ciudadano, especialmente cuando se trata de colectivos sociales especialmente estigmatizados o sensibles a la actuación policial.

#### **4.2.5 Rendición de cuentas ante la sociedad diversa.**

La rendición de cuentas ante la sociedad diversa es otro de los instrumentos necesarios para abordar una correcta gestión exterior de la diversidad. La relación policía-ciudadano no puede estar en un plano jerárquico vertical sino horizontal, donde cada parte pueda exigir responsabilidades a la otra pues de lo contrario, aflorará el sentimiento de abuso de poder y se generará desconfianza. La policía debe rendir cuentas con el ciudadano sobre las tareas asumidas y encomendadas, siendo preciso el cumplimiento del principio de publicidad en las actuaciones policiales.

Los ciudadanos quieren saber y estar informados, y en la era informativa actual, donde todo se graba y queda constancia por la proliferación de smartphones<sup>28</sup> y otros aparatos tecnológicos, es necesario que la policía se adecue a la nueva realidad social y atienda las demandas de información del ciudadano, respetando siempre el derecho a la intimidad personal y la no vulneración del secreto profesional. Llegado a este punto, se observa un problema para muchas policías locales por falta de gabinetes informativos en las mismas (sobre todo en las de menor presupuesto), y es que no dan publicidad a sus actuaciones, con lo que la percepción ciudadana puede ser la de que los cuerpos locales no hacen ninguna labor relevante. En otras ocasiones, es la propia policía la que con una mala actuación, no comunica al vecino el resultado de la gestión policial. Este problema tiene menor incidencia en los cuerpos estatales que sí disponen de gabinetes informativos y facilitan a los medios las noticias relevantes.

Tal como se ha indicado, la policía debe rendir cuentas al ciudadano sobre sus actuaciones. Para ello es preciso crear en cada cuerpo policial de un departamento o gabinete de información, encargado de transmitir al ciudadano la resolución de su queja particular para que el ciudadano tenga constancia, y por otro lado, la de facilitar a los medios de comunicación la información necesaria de aquellas noticias trascendentes en las que haya actuado la policía, siempre con respeto al secreto profesional. Esta publicidad de las actuaciones policiales ya se está poniendo en práctica mayormente en los cuerpos de seguridad nacional, donde muchas de sus actuaciones son

---

<sup>28</sup> También conocidos como teléfonos inteligentes, pueden desarrollar funciones similares a las de un ordenador.

grabadas y facilitadas por los mismos cuerpos a los distintos noticiarios televisivos, y donde el espectador puede ver incluso cómo se llevan a cabo las intervenciones policiales, algo impensable hace unos años. Sin embargo, en los cuerpos de Policía Local, por la falta de infraestructura y otras veces por falta de concienciación en esta necesidad informativa, no se suele dar esta publicidad.

En definitiva, se trata no solo de hacer trabajo policial sino de también de rendir cuentas ante el ciudadano, dar a conocer la labor policial y sus resultados, pues como diría Jacinto Benavente<sup>29</sup> “Lo que no se sabe, es como si no existiera”.

#### **4.2.6 Prevención policial contra pintadas de perfil racial.**

En nuestro entorno hay infinitud de pintadas<sup>30</sup> visibles a los ojos de cualquier viandante, con mensajes o simbología xenófoba o racista<sup>31</sup>, que si bien pasan muchas veces desapercibidas, sobre todo por el desconocimiento de su significado, sí tienen un significado y una connotación negativa y ofensiva para las personas que forman los colectivos diversos. Estas pintadas xenófobas o discriminatorias son una forma de agresividad y vejación contra los mismos, creando en estos colectivos una sensación de inseguridad y temor. Respecto de estas pintadas se pueden clasificar entre las que llevan un mensaje directo y visible por todos, como por ejemplo “Rumanos fuera”, y otras que si bien no tienen un mensaje directo, si tienen una simbología igualmente ofensiva y discriminatoria, como por ejemplo, cuando vemos en una pared pintado el número 88 (significa HH o Heil Hitler, es decir, la octava letra del abecedario repetida).

Contra las pintadas con mensaje directo, la administración suele actuar con celeridad pues es evidente el mensaje ofensivo así como que es detectado por todos y causa alarma social. El problema surge en las pintadas con simbología y sin un mensaje directa, que como se ha dicho son igual de discriminatorias que las primeras y sin embargo suelen perdurar en el tiempo más de lo necesario, ya que las administraciones públicas suelen tardar bastante tiempo en actuar entre otras, por el desconocimiento del significado de las mismas o por falta de dotación presupuestaria.

---

<sup>29</sup> Jacinto Benavente Martínez. Dramaturgo español, nacido en Madrid (1866–1954).

<sup>30</sup> La pintada se refiere a la “Acción de pintar en las paredes letreros preferentemente de contenido político o social”, mientras el grafiti es la “Firma, texto o composición pictórica realizados generalmente sin autorización en lugares públicos, sobre una pared u otra superficie resistente” (DRAE, 2016). Por lo tanto, la forma correcta de dirigirse a aquellas con mensajes xenófobos, racistas o discriminatorios será la de pintadas y no grafitis.

<sup>31</sup> La xenofobia la podemos definir como la fobia a cualquiera que pertenezca a un grupo social distinto al propio, y el racismo como la consideración que hay razas superiores a otras.

La función policial debe ser tanto preventiva como reactiva al delito. En cuanto a las pintadas, desde el punto de vista policial no se suele dar mucha importancia, muy posiblemente porque es muy difícil coger infraganti al autor de las mismas y aparte, por la gran cantidad de pintadas que hay en nuestro entorno y sobre las que la administración no actúa por entender que no generan ningún tipo de alarma social.

Esta actuación preventiva entraría dentro de la gestión exterior de la diversidad, y ampliamente aplaudida por los colectivos diversos que sí conocen de su significado. Se produce como una especie de doble victimización<sup>32</sup>, pues no solo se cometen los hechos discriminatorios, sino que estos colectivos tienen que convivir con ellos, verlos cada vez que pasan por ese lugar, y con el sentimiento que la administración no actúa con celeridad para eliminarlas.

Estas pintadas constituyen una agresión permanente, latente y visible contra los colectivos diversos que por ser los destinatarios, sí son conocedores del significado de las mismas. En el Anexo II del presente trabajo se exponen una serie de fotografías reales encontradas en el municipio de Vila-real<sup>33</sup> (Castellón) y que perfectamente pueden encontrarse sin mucha dificultad en cualquier otra ciudad.

Sin embargo, la actuación policial ha de tener en cuenta que hay una serie de delitos catalogados como delitos de odio en nuestro Código Penal (BOE, 1995), que si bien no están recogidos y agrupados en un único título, sí se recogen a lo largo de todo el Libro II del Código Penal vigente. Entre los delitos de odio están entre otros los siguientes artículos y conductas:

- Art. 170.1: Referidas a las amenazas de un mal delictivo para atemorizar entre otras, a un grupo étnico, cultural o religioso.
- Art. 174: Entre varias conductas, recoge la tortura cometida por Autoridad o funcionario público por cualquier motivo de discriminación.
- Art. 510: Se recogen varias modalidades delictivas relacionadas directamente con la discriminación del colectivo diverso, y donde tendrían cabida las pintadas con motivos racistas, xenófobos u homófobos. Este artículo se explicará más pormenorizadamente a continuación.
- Art. 515, punto 4º: Son asociaciones ilícitas:

---

<sup>32</sup> También conocida como victimización secundaria o re-victimización. “Segunda experiencia victimal que resulta con alguna frecuencia siendo más negativa que la primaria, y puede llevar a incrementar el daño causado por el delito con otros de dimensión psicológica o patrimonial”. (García-Pablos, 2003).

<sup>33</sup> Fotografías facilitadas por la unidad UNIDIPOL de la Policía Local de Vila-real u obtenidas directamente por el alumno que suscribe el presente trabajo.

*“las que fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o discapacidad”.*

- Art. 518: Los que cooperen con las asociaciones ilícitas, entre otras las del art. 515, punto 4º.
- Arts. 522 al 525: Dentro de los delitos contra la libertad de conciencia, los sentimientos religiosos y el respeto a los difuntos
- Otros: Como el delito de genocidio (art. 607), lesa humanidad (art. 607.bis),...

Tras la modificación del Código Penal por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo (BOE, 2015) se considera como causa agravante de responsabilidad penal, el cometer el delito por motivos racistas o por cualquier otro tipo de discriminación. Esta agravante se recoge en el art. 22.4 del Código Penal:

*“Cometer el delito por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo, orientación o identidad sexual, razones de género, la enfermedad que padezca o su discapacidad”*

Por lo que respecta a las pintadas xenófobas, racistas o en general discriminatorias, tendrían cabida en el art. 510.1 del Código penal, que entre otras recoge:

- a) Los que de forma pública fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo o parte de él por motivos racistas, antisemitas, ideológicos, religiosos, étnicos, ...
- b) Los que realicen diversas conductas (producir, elaborar, poseer para distribuir, facilitar a terceros,...) para que a través de escritos u otros soportes se fomente o promueva directa o indirectamente el odio, hostilidad, discriminación o violencia, por motivos racistas, antisemitas, religiosos, etc.
- c) Los que públicamente nieguen, trivialicen gravemente o enaltezcan los delitos de genocidio, de lesa humanidad ..., o enaltezcan a sus autores, cuando se hubieran cometido contra un grupo o una parte ..., por motivos racistas, antisemitas, ideología, religión o creencias, pertenecer a una etnia, raza o nación, su origen nacional, ...

Por su parte el art. 510.2 del Código Penal castiga:

- a) Quienes lesionen la dignidad de las personas mediante acciones que entrañen humillación, menosprecio o descrédito de alguno de los grupos anteriores (grupos diversos).

- b) Quienes enaltezcan o justifiquen por cualquier medio de expresión pública o de difusión los delitos... por motivos racistas, antisemitas, ideología, religión o creencias, pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación.

Además cabe mencionar que es una figura agravada del art. 510.4 del Código Penal, cuando los hechos sean idóneos para alterar la paz pública o crear un grave sentimiento de inseguridad o temor entre los integrantes del grupo. Por ello y en base a lo anterior, se puede concluir que cualquier pintada con motivos racistas, xenófobos u otra discriminación es delictiva, y ya no solo por el deslucimiento o daño del bien mueble o inmueble, sino por su motivación discriminatoria en sí. Tampoco cabe discusión sobre si la pintada discriminatoria entra dentro del derecho constitucional a la libertad de expresión, pues el Tribunal Constitucional<sup>34</sup> (BOE, 1991) establece que:

*“...se hace obligado afirmar que ni el ejercicio de la libertad ideológica ni la de expresión pueden amparar manifestaciones o expresiones destinadas a menospreciar o a generar sentimientos de hostilidad contra determinados grupos étnicos, de extranjeros o inmigrantes, religiosos o sociales, pues en un Estado como el español, social, democrático y de Derecho, los integrantes de aquellas colectividades tienen el derecho a convivir pacíficamente y a ser plenamente respetados por los demás miembros de la comunidad social”.*

La función policial además de intentar detener a los presuntos autores de los delitos de odio debe tener en consideración otro cometido preventivo, cual es la detección de estas pintadas discriminatorias y darle el trámite administrativo correspondiente para que las brigadas de limpieza, con las que deberá haber una necesaria coordinación, eliminen con la mayor celeridad posible del paisaje social toda muestra discriminatoria hacia cualquier colectivo diverso. Como la detección de las mismas a veces resulta evidente pero en otras ocasiones requiere de una necesaria especialización, es preciso que se lleven a cabo por agentes especializados en materia de diversidad.

## **5 Propuesta de un nuevo modelo policial en los cuerpos de seguridad local.**

En el presente punto se realizará una propuesta sobre un nuevo modelo policial en los cuerpos de seguridad local, y cabe remarcar que no se va a proponer un nuevo modelo policial completo, sino que se orientará a la posible futura creación de un modelo que subsane los errores anteriores señalados y mejore el cuerpo de policía. Para ello, la propuesta se basará en posturas defendidas también por varios autores como Manuel Rodríguez o Adrián Hierro, entre otros.

---

<sup>34</sup>STC 213/1991 siendo ponente D. Vicente Gimeno Sendra.

La gestión de la diversidad, como se ha visto, no debe limitarse a la creación de unidades especializadas de policía sino que ha de implicar a todos y cada uno de los actores que participan en la prestación del servicio público, desde los responsables políticos y mandos policiales, hasta el último de los agentes que patrulla a pie de calle. Ello no quiere decir que no sea recomendable que haya unidades específicas en los cuerpos policiales que se dediquen a labores preventivas en temas de diversidad social. En algunos colectivos policiales se pueden encuadrar dentro de las unidades o secciones conocidas como policía de barrio o policía de proximidad. En otros donde la plantilla policial sea escasa, no habrá unidades específicas como tal sino que habrá algún agente encargado de especializarse en la materia, y por último, en las plantillas que tengan ya un número importante de agentes, además de existir la sección de barrio también existirá la unidad de diversidad o unidad de Prevención de la Discriminación (Hierro, en prensa).

La *European Commission Against Racism and Intolerance* (ECRI) establece en su Cuarto Informe sobre España (párrafos 44 y 45) la necesidad de crear unidades policiales especializadas para hacer frente a los delitos de motivación racial (Rodríguez, en prensa). Los delitos raciales requieren de una serie de conocimientos específicos que necesitarán de una especialización en la materia.

La creación de una unidad de Prevención de la Discriminación, así como la determinación de su filosofía de trabajo requieren de unas fases, que conforme a lo indicado por Adrián Hierro (en prensa), se pueden resumir en los siguientes puntos:

- 1) Crear un proyecto propio de gestión de la diversidad. Para ello es necesaria la implicación tanto política como de los mandos policiales, y en segundo lugar, adecuar este proyecto a las necesidades e idiosincrasia de esa plantilla policial, no pudiendo establecer unos criterios de actuación u objetivos universales, pues habrá municipios pequeños que no pueden destinar específicamente a nadie a unidades fuera de la labor cotidiana policial por falta de medios. Ello no implica que no se pueda igualmente crear estas unidades, si bien este personal también realizará otras funciones policiales. En definitiva, ningún cuerpo policial por pequeño que sea o limitado en recursos debe renunciar a tener este tipo de unidades policiales.
- 2) Selección y orientación. Otro de los pilares importantes es hacer una buena selección de personal para esta unidad, así como saber orientarlo hacia lo consecución de los objetivos previstos. El personal elegido ha de tener una buena predisposición al aprendizaje y al cambio, así como estar motivado. Por otra parte se debe tener en cuenta la presencia de agentes pertenecientes a

las clases diversas en estas unidades especializadas. También será necesaria su formación específica y permanente en los diversos ámbitos que conforman la gestión de la diversidad (delitos de odio, derechos constitucionales,...). La formación, que como se ha indicado en puntos anteriores es fundamental en la gestión interna de la diversidad, no debe acabar en los agentes que estén en estas unidades, sino que los mismos deben seguir la cadena y ser los formadores del resto de compañeros, así como fuera de la propia policía. Su función será la de trasladar la necesidad de una nueva gestión de la diversidad.

- 3) Presentación a la sociedad. La publicidad en los tiempos actuales es imprescindible. La sociedad debe saber de la existencia de una unidad de Prevención de la Discriminación y por ello, se debe presentar formalmente ante los medios, así como dar publicidad a las distintas acciones y campañas realizadas en pro de la correcta gestión de la diversidad. Con ello se conseguirá que la sociedad requiera de los servicios policiales al saber que dispone de este recurso, y por otra parte, que la labor policial se vea más cercana al ciudadano.
- 4) Auditoría interna. Antes de realizar cualquier actuación es preciso saber el punto de partida, por lo que es conveniente elaborar un estudio de la realidad social existente para evaluar entre otros:
  - a) Los conocimientos que tienen los policías sobre la multiculturalidad y en qué situación se encuentra en su ámbito de trabajo (si hay estereotipos, realidad social, prejuicios raciales, relaciones con los colectivos diversos, etc.).
  - b) La capacitación de cada policía para detectar incidentes racistas por ser necesaria una formación específica en la materia.
  - c) Actuación policial estereotipada. En síntesis, evaluar si la actuación policial preventiva en controles, cacheos o identificaciones sigue un perfil racial y por tanto habría que cambiarla, o se está actuando correctamente. Aquí juega un papel importante la formación sobre los agentes para evitar este tipo de conductas abusivas, así como realizar controles periódicos sobre la actuación policial. Cabe destacar el proyecto PIPE<sup>35</sup> para que las identificaciones policiales sean lo más eficaces posibles y se prevenga cualquier tipo de identificación racial o discriminatoria

---

<sup>35</sup> Proyecto Identificación Policial Eficaz (PIPE), llevada a cabo por algunos municipios entre los que destaca el de Castellón de la Plana.

- 5) Actuación. La misma debe girar en torno a tres ejes fundamentales: la sensibilización, la formación, y la prevención de actos discriminatorios e intervención ante estas conductas. Lo que va realmente a diferenciar a los cuerpos de Policía Local de otros, es su compromiso ético además de su actuación. Es muy diferente actuar por principios ya establecidos, que aceptar unos principios morales por propio convencimiento tras un proceso de crítica interna.
- 6) Evaluación de resultados. Periódicamente se han de evaluar los resultados y corregir posibles desviaciones en aquellas en las que no se ha conseguido el objetivo previsto. Es una forma de compromiso con el ciudadano, que percibirá como la policía no solo busca salir los medios, sino que realmente realiza un seguimiento e intenta solucionar sus problemas.

Una vez establecidas las fases en la formación de estas unidades de Prevención de la Discriminación, cabría asignarles unas funciones específicas, como por ejemplo:

- Unidad de enlace policía-ciudadano. El ciudadano que pertenece a un colectivo diverso en la mayoría de ocasiones no sabe a quién dirigirse cuando tiene un problema, ya que estos colectivos suelen recelar bastante de la policía y es evidente que todos los agentes no son expertos aunque reciban formación mínima sobre esta materia. Es necesaria una unidad especializada que entienda y comprenda los problemas de los grupos diversos, que éstos tengan a una persona de confianza en el colectivo policial y sepan a quien dirigirse cuando tengan un problema o requieran de algún servicio policial. La unidad de diversidad debe ser la que mantenga contacto permanente con los representantes de los colectivos diversos, se preocupe de sus demandas y les oriente al solicitar cualquier acto de colaboración policial.
- Funciones preventivas relacionadas con la diversidad, como localización de pintadas discriminatorias, incidentes escolares con cariz racial, vigilancia de actos públicos, manifestaciones, y en general, donde se puede dar algún tipo de discriminación. Esta misión preventiva es de suma importancia para los colectivos diversos pues como se ha visto, las pintadas con simbología o mensaje xenófobo son una forma de ataque directo contra estos colectivos y su detección a veces no es fácil, requiriendo de unos conocimientos especializados. Por otro lado, cuando una persona de estos colectivos sufre un ataque discriminatorio, como cualquier víctima, desea que la persona que la auxilia conozca bien su realidad social y empatice con su situación, lo que solo se consigue con un elevado conocimiento de cada grupo diverso.

- Tratamiento de los delitos de odio. Como agentes especializados su cometido no debe ser solo el de localizar posibles delitos de odio, sino también como expertos en la materia, su misión debe ser la confección de los atestados policiales relacionadas con los delitos de odio y los colectivos diversos, para su remisión al Juzgado de Instrucción correspondiente.
- Formación tanto en la gestión interior y exterior de la diversidad. A nivel interno, se procurará la formación de los mismos y posteriormente, serán los transmisores de dicha formación al resto del colectivo policial. A nivel exterior, se aprovechará su formación para realizar charlas formativas en los centros de los colectivos diversos y mantener relación con los mismos.
- Control del cumplimiento de los acuerdos establecidos, así como de una correcta gestión de la diversidad, tanto a nivel interno como externo. Si importante es potenciar la gestión de la diversidad y planificar una actuación conjunta, igual de importante es que se creen mecanismos eficaces de control sobre las actuaciones realizadas y se corrijan las posibles desviaciones. Una gestión sin control posterior alguno está abocada a un rotundo fracaso.
- Visita recíproca a centros propios de los diversos colectivos y en correlación, de los diversos colectivos a los centros policiales. Por un lado, con la visita de los agentes policiales a lugares donde no es habitual su presencia o través de la impartición de charlas informativas en dichos lugares, se ayudará a integrar a los policías en esa comunidad. Como ejemplos de estas actuaciones, se puede citar la impartición de charlas informativas en una mezquita, u organizar visitas guiadas de los colectivos diversos a las instalaciones policiales para acercarles la función policial, vean en qué consiste y se eliminen también otros estereotipos o falsas creencias sobre la policía.

## **6 Conclusiones.**

Tras un estudio y análisis profundo de la documentación se puede concluir:

**PRIMERO:** Es necesario un modelo policial dinámico, próximo y comunitario, basado en la atención de las necesidades de la sociedad diversa en cada momento. El mundo actual es un mundo globalizado y diverso que demanda de unos servicios públicos y policiales que atiendan las necesidades de cada uno de los grupos sociales que conforman la sociedad a la que prestan servicio. No se entiende una policía que no tenga en cuenta las demandas de sus ciudadanos y donde no haya una relación binomial policía-ciudadano, donde ambos participen de la seguridad y cuenten

recíprocamente con el otro para planificar su actuación. Los planes de policía de proximidad o comunitaria, deben centrarse en la relación con el ciudadano, en mejorar su calidad de vida y no solo en el aspecto meramente delictivo o criminal. Invertir en policía de proximidad o comunitaria es invertir en prevención y en definitiva, en mejorar las cifras delictivas. Por otra parte, la policía debe ser una institución dinámica que se adapte a las necesidades particulares de cada grupo social en cada momento y lugar determinado, ya que estas no son estáticas e inamovibles.

**SEGUNDO:** Se debe orientar la prestación del servicio de la Policía Local hacia la policía de proximidad o comunitaria. Las policías locales son por su idiosincrasia las mejor posicionadas para implantar una policía de proximidad o comunitaria, ya que dentro de una misma ciudad hay diferentes ambientes y por tanto, los criterios y la respuesta policial no puede ser generalizada sino que se debe adecuar a cada contexto social concreto. Solo pueden dar una respuesta adaptada a cada necesidad social de determinado contexto y momento las policías que tienen un pequeño ámbito territorial de actuación, como es el caso de las policías locales cuyo ámbito de actuación es única y exclusivamente su municipio. Ello se contrapone a los cuerpos de seguridad de ámbito nacional (Policía Nacional o Guardia Civil), que tienen mayor movilidad en sus plantillas, unas plantillas más amplias y su estructura organizativa y funcional es mucho más compleja por la disposición geográfica, y como consecuencia, la planificación del servicio no puede ser tan detallista ni tan adecuada a cada contexto concreto como lo puede ser en la Policía Local.

**TERCERO:** La policía de proximidad o comunitaria requiere de unas inversiones mínimas que garanticen una correcta gestión de la diversidad tanto interna como externa, y que no debe ser vista como una forma de ahorro a corto plazo. En la gestión interna se deberán tener en cuenta aspectos como la sensibilización, la formación, la colaboración recíproca policía-ciudadano o la selección de personal. En la gestión externa, el acercamiento y conocimiento mutuo, la colaboración con la sociedad diversa, no practicar identificaciones con perfil racial, establecer un sistema de quejas y reclamaciones ágil y sencillo, rendir cuentas ante la sociedad de las actuaciones policiales y por último, actividades preventivas como la detección de pintadas con perfil racial. No hay que olvidar que para una correcta gestión de la diversidad debe implicarse desde el primero al último miembro de la organización policial, incluyendo a los responsables políticos, e ir de la mano de la ciudadanía. Si todas las partes están implicadas se garantizará la inversión presupuestaria necesaria para llevarla a cabo.

**CUARTO:** Es necesario crear una unidad especializada en la gestión de la diversidad, a pesar que en la misma se ha de implicar a todo el personal policial por la complejidad de la materia. Es necesario que haya personal especializado capaz de detectar cualquier tipo de desviación en la gestión interior como exterior de la diversidad para poder corregirla. Por otra parte, es importante que los colectivos diversos tengan una unidad policial visible y especializada que entienda de sus problemas y sea de la máxima confianza al plantear sus quejas. Esta unidad se encargará de varias cuestiones como la relación con los colectivos diversos, acciones preventivas, formación propia y del resto de policías, acercamiento a los colectivos diversos y del control del cumplimiento del plan de gestión de la diversidad.

**QUINTO:** Invertir en policía de proximidad o comunitaria y en una correcta gestión de la diversidad es invertir en una mayor seguridad pública y calidad de vida. Desde el plano policial, se conseguirá una mejor prevención del delito por la mayor colaboración vecinal, así como una buena consideración ciudadana de los servicios policiales. Uno de los problemas más graves de la actualidad como el terrorismo yihadista, se inicia muchas veces en estos colectivos diversos, en ciudades desarrolladas y cosmopolitas que no han sabido gestionar correctamente la diversidad social existente, generando sentimientos de desarraigo, abandono y traición en los colectivos diversos, que se convierten en odio contra la misma y finalmente les aboca al terrorismo yihadista, que dice sí preocuparse falsamente por esta gente que se siente marginada por su propia sociedad. Se puede concluir que con una mejor gestión de la diversidad social muchos terroristas no se hubiesen radicalizado ni convertido en yihadistas para atacar contra su propia sociedad, con lo que se hubiesen evitado muchas muertes.

## **7 Bibliografía**

- Antolín, M.A. (2006). *La policía en Grecia: de la polis al estado helenístico*. Memoria para optar al grado de Doctor. Universidad Complutense de Madrid.
- Brodeur, J.P. (1990). *Police et Sécurité en Amérique du Nord: Bilan des recherches récentes, Cahiers de la Sécurité Intérieure, Actes du colloque des 2 et 3 novembre 1989*. Paris: La documentation Française.
- Brodeur, J.P. (2001) "Las reformas de la policía en los Estados Unidos: resultado de la evaluación", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 8, pp. 213-233. Recuperado de: <http://www.raco.cat/index.php/RCP/article/view/240909/323463> [Consultado 03-02-2016].

- Casey, J. (2000) "Experiències internacionals de servei de policia". En *Centre Unesco de Catalunya, Policia Catalana i multiculturalitat*, pp. 31-49. Barcelona: Centre Unesco de Catalunya.
- Chan, J. (1997) *Policing in a Multicultural Society*. Melbourne: Cambridge University Press.
- Duprez, D. (2009), "Urban rioting as an indicator of crisis in the integration model for ethnic minority youth in France", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35 (5), pp. 753-770.
- Fernández, C.J., Yñiguez, A. (2014) *Gestión estratégica de la Policía*. Sevilla: Punto Rojo Libros.
- Friedman, R.R. (1992). *Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects*. New York: St. Martin's Press.
- García, J., Bradford, B., García, J.A., Gascón, A., Llorente, A. y De Lucas, J. (2013) *Identificación policial con perfil étnico en España*. Valencia: Tirant Lo Blanc.
- Guillén Lasierra, F. (2001) "El papel de la policia en relación con el racismo y los conflictos interétnicos", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 8, pp. 133-145. Recuperado de: <http://www.raco.cat/index.php/RCSP/article/view/240905> [Consultado 03-02-2016]
- Headlines (2005) "Riots Continue in Paris Suburbs". *Democracy now!*, 3 de noviembre. Recuperado de: <http://www.democracynow.org/2005/11/3/headlines#transcript> [Consultado 28-01-2016].
- Hierro, A. (en prensa) "Unidades policiales de prevención de la discriminación". En: Pacheco, A.; Navarro, A. y De Bartolomé, J.C. (Coordinadores) et al. *La actuación policial en la diversidad social y cultural: buenas prácticas ante el racismo, la xenofobia y la discriminación*. Valencia: Tirant Lo Blanc.
- Koff, H. y Duprez, D. (2009) "The 2005 riots in France: The international impact of domestic violence", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35, pp. 713-730.
- Koff, H. (2009) "Understanding 'La Contagion': power, exclusion and urban violence in France and the United States", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35 (5), pp. 771-790.
- Loubeet, J.L. (1994) "Policia, sociedad y los nuevos problemas de relación", *Cuadernos de trabajo social*, 7, pp. 299-305. Recuperado de: <http://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/viewFile/CUTS9494110299A/8490> [Consultado 28-01-2016]

- Martín, M. (1990). *La profesión de policía*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Martín, M. (1994) “La Policía Local ante una nueva cultura profesional”, *Cuadernos de Trabajo Social*, 7, pp. 165-178. Recuperado de: <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/download/CUTS9494110165A/8470> [Consultado 15-12-2015]
- Monjardet, D. (1995) “Evaluer, certes, mais quelle police?”, *Colloque sur l'évaluation de la performance policière*. Montréal, Mars, 1995. Centre international de criminologie comparée, pp. 400-418.
- Mouhanna, Ch. (2009) “The French police and urban riots: is the national police force part of the solution or part of the problem?”. En Waddington, D., Jobard, F. y King, M. (Ed.), *Rioting in the UK and France: a comparative analysis*. Cullompton: Willan Publishing, pp. 173-182.
- Redacción Open Society Justice Initiative (2013). “Un informe dirigido a la ONU documenta la utilización de perfiles raciales en España”. Open society foundations, 28 de enero. Recuperado de: <https://www.opensocietyfoundations.org/press-releases/report-un-details-pervasive-ethnic-profiling-spain/es> [Consultado 05-02-2016].
- Rabot, A. (2004) "Implantación y evaluación del modelo de policía de proximidad en España: balance y perspectivas", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 14, pp. 199-217. Recuperado de: <http://www.raco.cat/index.php/RCSP/article/viewFile/263653/351152> [Consultado el día 06 de febrero de 2016]
- De la Serna, C. (2014) “Controles policiales por perfil étnico en España: persistentes, discriminatorios, ineficaces, humillantes y evitables”, *Right International Spain*, 11 de febrero. Recuperado de: <http://ris.hrahead.org/home/blog/controles-policiales-por-perfil-etnico> [Consultado 05-02-2016].
- Rodríguez, M. (2014a) “La Policía Comunitaria: una aproximación a su concepto y principios”. En: Vidales, C. y Carque, J.L. (Coord.) *Policía Comunitaria, una Policía para la sociedad del siglo XXI*. Valencia: Tirant Lo Blanc.
- Rodríguez, M., Salafranca, D. (2014b). “Criminología Urbana: estrategias policiales en el contexto urbano”. *Libro de Actas del I Congreso de Criminología de la Comunidad Valenciana*. Valencia: Universidad de Valencia.

- Rodríguez, M. (en prensa) “Unidades policiales de prevención de la discriminación”. En: Pacheco, A.; Navarro, A. y De Bartolomé, J.C. (Coordinadores) et al. *La actuación policial en la diversidad social y cultural: buenas prácticas ante el racismo, la xenofobia y la discriminación*. Valencia: Tirant Lo Blanc.
- Vidales, C. y Carque, J.L. (Coord.) (2014). *Policía Comunitaria. Una policía para la sociedad del siglo XXI*. Valencia: Tirant lo Blanc.

## 8. Anexos

### 8.1 Anexo I: Las tres cuestiones que más preocupan a los españoles.

	Ene 2016	Dic 2015	Nov 2015	Oct 2015	Sep 2015	Jul 2015	Jun 2015	May 2015	Abr 2015	Mar 2015	Feb 2015	Ene 2015
El paro	77.9	79.8	77.5	79.1	78.6	78.8	78.2	79.4	81.5	80.3	78.6	79.4
Inseguridad ciudadana	2.4	1.9	2.3	3.2	2.2	2.7	2.1	2.3	2.7	2.2	2.2	2.6
Terrorismo de ETA	0.1	0.1	0.0	0.1	0.2	0.4	0.4	0.2	0.7	0.2	0.8	1.1
Guerras en extranjero	0.0	0.2	.	0.0	0.1	0.0	.	.	.	.	0.1	.
Corrupción y el fraude.	39.2	38.8	40.1	39.4	39.5	43.7	47.1	50.8	48.6	50.8	48.5	55.5
Terrorismo internacional (ISIS, etc.)	5.7	9.0	0.8	0.8	0.7	1.0	0.2	1.0	2.1	0.8	1.5	0.4
.....												

Fuente: CIS (Centro Investigaciones Sociológicas). M<sup>o</sup> Presidencia. Enero 2016

## 8.2 Anexo II: Fotografías sobre pintadas discriminatorias y contra la diversidad captadas en Vila-real (Castellón).

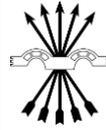


Foto 1: Escrito con características xenófobas, con mensaje "SIRIOS ¡NO!", aparecida en centro escolar en Vila-real (que es ciudad de acogida de refugiados sirios). En este caso no se aprecia simbología xenófoba sino que se trata de un mensaje xenófobo directo.

Foto: A. Monfort



Foto 2: Pintada con lema Acción juvenil española: agrupación nacional-catolicista de corte fascista. Foto: A. Hierro



Se aprecia también el símbolo del yugo, el haz de flechas y el nudo gordiano, que está relacionado con el símbolo de la falange española, de ideología fascista.



Foto 3: Pintada con simbología xenófoba. Foto: A. Monfort. Simbología:

**88**: significa Heil Hitler, pues el 8 es el lugar que ocupa la letra "H" en el abecedario. También se suele usar el número **18** que significa Adolf Hitler (letra A y H).

**14**: Las llamadas "14 palabras": Wir müssen die Existenz unserer Rasse und eine Zukunft für die weissen Kinder schützen! (Debemos asegurar la existencia de nuestra raza y un futuro para los niños arios).



Cruz de Odín o celta.

**B.A.F.**: Siglas de Brigada Anti-Fascista. Movimiento antifascista de izquierdas (por eso se observan tachados los símbolos de ultra-derecha y neonazis).



Foto 4: Pintada xenófoba implícita. Foto: A. Hierro. Simbología:



Cruz de Odín o Cruz Celta: Símbolo de grupos ultraderechistas, neonazis y supremacistas de la raza blanca.

**Zona nacional** (se observa tachada): Movimiento de corte ultra-derechista, relacionado con el franquismo (General Francisco Franco).

**RSL**: Abreviatura de Revolutionary Socialist League (Liga Socialista Revolucionaria). Movimiento de extrema izquierda contrario a los movimientos de ultra-derecha.



Cruz solar. Varios grupos neonazis usan la cruz solar para representar a la raza blanca.



Foto 5: Símbolo contra la diversidad sobre señal vertical de tráfico. Foto: A. Hierro. Simbología:



La esvástica es el símbolo por excelencia nazi, pese a que su origen es hindú, representa los 4 elementos (fuego, tierra, agua y aire) y significa prosperidad, buena fortuna, salud y gloria. Los nazis la adoptaron como emblema en 1920. Hitler la ve como el símbolo de la "lucha por la victoria del hombre ario".



Foto 6: Pintada con mezcla de simbología xenófoba/racista y anti-sistema. Foto: A. Hierro. Simbología:

**A.C.A.B.:** Acrónimo de la frase inglesa de All Cops Are Bastards (en español: Todos los policías son unos bastardos). Algunas veces se utiliza el número 1312 por el lugar que ocupan las letras A.C.A.B. en el abecedario.



Esvástica, símbolo nazi.



Cruz de Odín o Celta



Foto 7: Varios símbolos xenófobos pintados en un banco. Foto: A. Hierro. Simbología:



Esvástica, símbolo nazi.



La runa Tyr (dios nórdico de la guerra). La runa Tyr es un símbolo nazi para las escuelas de liderazgo (Reichsführerschulen) de los camisas pardas de Hitler, la Sturmabteilung. Significa supremacía de la raza blanca.



Cruz de Odín o Celta.



Runa Odal. Emblema de la 7ª División de Montaña SS Prinz Eugen del ejército nazi.



Foto 8: Símbolos contra la diversidad sobre señal vertical de tráfico. Foto: A. Hierro. Simbología:

**88:** Significa Heil Hitler (letra H es la 8ª del abecedario, por tanto, HH).



Símbolo de la Sturmabteilung (organización paramilitar del partido nazi, muy violentos). Se compone de una "S" (en forma de rayo perno) y una "A". Son conocidos como SA o camisas pardas.