

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal



TESIS DOCTORAL

PARTICULARIDADES EN EL ACCESO AL CUERPO NACIONAL
DE POLICÍA: HISTORIA Y RÉGIMEN VIGENTE

Programa de Doctorado “Administración, Hacienda y Justicia en el
Estado Social”

Rafael Luis SANTERO DÍAZ

Salamanca 2020

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal



TESIS DOCTORAL

PARTICULARIDADES EN EL ACCESO AL CUERPO NACIONAL
DE POLICÍA: HISTORIA Y RÉGIMEN VIGENTE

Vº Bº de los Directores

El Doctorando

Dionisio Fdez. de Gatta Sánchez. Daniel Terrón Santos. Rafael Luis Santero Díaz



Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Administrativo,
Financiero y Procesal

D. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez y D. Daniel Santos Terrón, Profesores del Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca,

HACEN CONSTAR que la Tesis Doctoral titulada “Particularidades en el acceso al Cuerpo Nacional de Policía: Historia y Régimen vigente”, realizada bajo nuestra dirección por D. Rafael Luis Santero Díaz, de acuerdo con la normativa universitaria correspondiente, reúne todas las condiciones exigibles para ser presentada y defendida públicamente, tanto por la relevancia del tema tratado como por el procedimiento metodológico seguido: adecuada contextualización teórica, apropiado procedimiento de obtención y análisis de datos y unas conclusiones que reflejan correctamente la realidad analizada, al tiempo que se sugieren pautas de mejora de dicha realidad. Por todo ello manifestamos nuestro acuerdo para que sea autorizada la presentación y defensa del trabajo referido.

Salamanca a 20 de julio de 2020

Los Directores

Dionisio Fernández de Gatta Sánchez.

Daniel Terrón Santos

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación se centra en la Policía como forma de organización humana, así como en la acción administrativa que asume el mandato de velar por la ejecución y cumplimiento de las normas, en sus diferentes rangos, emanadas de los órganos del Estado, cumpliendo al mismo tiempo con la doble premisa de garantizar el cumplimiento de derechos y libertades de los ciudadanos y constituirse en el poder coercitivo del Estado.

El fundamento para el desarrollo de este trabajo, que se centra en la combinación del estudio histórico-jurídico-social del desarrollo de la policía gubernativa española como parte de la Administración del Estado, y las peculiaridades en cuanto al acceso a la función pública desde esta institución, reside en la escasez de estudios dedicados a este tipo de análisis, considerando necesario actualizar la escasa información existente al respecto.

Para el desarrollo de esta investigación se realiza una división en tres bloques claramente diferenciados:

El primero de los bloques estará referido al estudio histórico de los Cuerpos policiales estatales que fueron precedente del actual Cuerpo Nacional de Policía¹, desde el surgimiento en 1824 de la Policía General del Reino creada por Fernando VII, hasta la actualidad, considerando que las instituciones cuentan con una naturaleza dinámica que se va adaptando a las exigencias de la sociedad y sus modos de evolución que van a devenir en numerosas modificaciones encaminadas a la adaptación a esas exigencias o a las directrices políticas que se correspondieron con cada momento histórico y que fueron conformando la Policía Gubernativa en distintos periodos históricos, lo que nos permitirá una aproximación al conocimiento de la actual Policía Nacional heredera de aquellos otros.

Análisis de la normativa reguladora para el acceso a la función pública a través de la Policía Gubernativa como parte especial de la Administración del Estado, estudiando el encaje de la institución policial en el seno de la Administración pública, lo que se realiza mediante el estudio documental de aquellas disposiciones normativas que dieron origen al Cuerpo policial, o bien que contenían reorganizaciones o cualquier otra modificación que hubiera supuesto un cambio sustancial de la institución, estudiando las diferentes formas de

¹ La denominación Cuerpo Nacional de Policía se alternará con la de la Policía Nacional al ser ambas admitidas en el propio preámbulo de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de régimen de personal de la Policía Nacional.

acceso y la existencia y cualidad de los requisitos exigidos en cada caso.

Igualmente formará para del estudio la estructura orgánica y el paralelismo, en su caso, con la de la Administración del Estado y el marco jurídico de la Policía permitiéndonos entrar en el análisis de los procesos selectivos, y su evolución hasta hoy, de acceso a la Policía Nacional

Análisis sociológico del perfil del ingresado en la Escuela Nacional de Policía en los tiempos más recientes y variaciones que pudieran influir en las modificaciones en cuanto a requisitos de ingreso, influencia de la norma en el perfil del aspirante así como la influencia del perfil del aspirante sobre el posible desarrollo de posteriores normas.

Las transformaciones sociales y políticas tienen, como no, su repercusión en el ámbito de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y por supuesto en el Cuerpo Nacional de Policía, afectando tanto a su regulación normativa como a sus integrantes, en el primer caso mediante la actualización y adaptación a las nuevas exigencias sociales que se materializarán en desarrollos legislativos; y en el segundo, a través de nuevas incorporaciones que deberán superar procesos selectivos y formativos aportando a su vez a la institución esas nuevas formas de entender la sociedad actual.

Vivimos en una sociedad que se prepara, cada vez más, para afrontar nuevos retos, sociedad que en la actualidad es conocida como “sociedad del conocimiento y de las nuevas tecnologías”. Nos encontramos por tanto ante un tipo de sociedad que exige a sus instituciones una preparación cada vez mayor para saber enfrentar los retos que se le plantean y de esta manera la Policía debe someterse a tales exigencias.

La institución policial debe cumplir una triple función: como organización, como función, y como sistema de control social que debe actuar paralelamente al entorno social con el que interactúa, adaptándose por tanto a los cambios sociales que se van sucediendo. De su velocidad de adaptación va a depender el éxito o el fracaso que la institución policial tenga ante estas transformaciones sociales.

Desde una perspectiva administrativa podemos entender por policía el conjunto de acciones administrativas que suponen una limitación o control de la libertad de los ciudadanos y cuya finalidad no es otra que la de tratar de lograr la ejecución de aquellas resoluciones emanadas de los órganos públicos.

En el presente trabajo, y una vez realizada la revisión histórica, nos referiremos a los periodos más próximos por ser en ellos en los que se desarrolla el modelo policial español actual y en los que se da una verdadera regulación jurídica de la Policía gubernativa en España.

Los cambios más recientes en la policía española y que conformarían la Policía que hoy conocemos llegaron con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cambios que se revelarán como los más importantes dentro de la institución policial, afectando no sólo a su estructura —esta Ley supuso el punto de partida para la configuración del nuevo modelo de policía refundiendo los dos Cuerpos existentes en el actual CNP— sino también a la propia filosofía de la institución².

En los primeros años de la historia policial más reciente se llevaron a cabo importantes cambios en la estructura organizativa del Cuerpo Nacional de Policía³, la institución se acomodaba a lo que la sociedad demandaba, una policía más cercana a sus ciudadanos. Surge así el llamado Plan Policía 2000 como un paso más a ese acercamiento, dando lugar a la conocida como Policía de Proximidad y al modelo comunitario de policía⁴. Con esta reforma se pretende no sólo una aproximación a determinados sectores sociales —articulados en base a asociaciones de vecinos, empresariales o movimientos ciudadanos que ocupan un papel fundamental como figuras de mediación social— sino que se procura un acercamiento más directo al ciudadano a través de la figura del policía de barrio⁵. En la actualidad el modelo de Policía comunitaria se apoya en la figura del Delegado de Participación Ciudadana, presente en cada Comisaría, responsable de mantener los contactos con colectivos ciudadanos como asociaciones, instituciones educativas o medios de comunicación, para de esta forma lograr un mayor acercamiento a la comunidad. Los cambios sociales deben ser comprendidos y asumidos tanto por el policía en ejercicio como

² El modelo policial y las reformas introducidas por la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante LOFCS) serán tratadas específicamente en el Capítulo primero.

³ El periodo referido estaría comprendido entre los años 1999 y 2008, si bien, la última incorporación de alumnos sujetos a este estudio tuvo lugar en febrero de 2009.

⁴ Debe entenderse la policía de proximidad como un modelo que mantiene un contacto cercano con los ciudadanos usuarios de los servicios policiales, mientras que la policía comunitaria sería aquella que mantiene el contacto con la sociedad en la que interactúa a través de los interlocutores sociales.

⁵ Ver: SANTA JULIANA POLO, X. (2008): “*Las transformaciones de la policía como institución*” en GARROS FONT, I. e IÑIGUEZ NAVAS, A (2008) “*El papel de la policía en la convivencia*”, Duxélm, Barcelona. Págs. 205-225

por el aspirante a policía, con el fin de lograr un mejor conocimiento de la sociedad a la que va a prestar su servicio.

El Ministerio del Interior, a través de la División de Formación y Perfeccionamiento del Cuerpo Nacional de Policía, traza las líneas maestras sobre las que debe asentarse no sólo la formación, sino también la selección de los candidatos a ingreso en este Cuerpo policial tratando de dar respuesta a esas demandas y esas transformaciones de manera que se intente conseguir una relación cada vez más cercana entre policía y ciudadanos basada en el conocimiento mutuo y acomodándolos a las exigencias que marca la norma en cuanto a ingreso en la función pública.

El tercero de los bloques de esta investigación pretende llevar a cabo un análisis cuantitativo, con el propósito de analizar cómo los cambios sociales que pudieran incidir en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía a través de los nuevos ingresados en el Centro de Formación de la Policía, hoy Escuela Nacional de Policía, estudiando el perfil sociodemográfico de los alumnos pertenecientes a los diferentes cursos de ingreso en Escala Básica⁶ a lo largo de los diez años en que mayor número de incorporaciones se produjeron, así como las diferencias que pudieran existir con aquellos que iniciaban sus estudios policiales al inicio de esa década, e incluso realizar algunas comparaciones con los alumnos que integraron los últimos cursos de formación o de las primeras promociones del actual Cuerpo Nacional de Policía, teniendo en cuenta que en la década de los noventa los cambios que la LOFCS había introducido en la organización policial estaban plenamente asentados, haciéndose necesario un perfil de policía diferenciado del de etapas anteriores.

Son escasos los trabajos de este tipo realizados sobre el Cuerpo Nacional de Policía. Desde la División de Formación y Perfeccionamiento se realizan de manera anual, a través de la Escuela Nacional Policía, una recopilación de datos estadísticos del alumnado que se integra en cada promoción. Igualmente se realizaron algunos trabajos que abarcaron periodos de tiempo más extensos, si bien, no tenemos conocimiento de un análisis longitudinal reciente. La finalidad de la presente investigación es, por una parte, la de acercarnos al conocimiento jurídico de la Policía Nacional española y la evolución de la normativa que

⁶ Debe tenerse en cuenta que el grueso de ingresos en el Cuerpo Nacional de Policía se realiza a través de la Escala Básica, pasando posteriormente muchos de los integrantes del Cuerpo a integrarse en las escalas de mando, Escala Ejecutiva, bien mediante el sistema de oposición libre, bien mediante promoción interna.

condujo la Institución policial hasta lo que hoy en día es, destacando las formas de acceso y su integración en la Administración pública, con aquellas peculiaridades que le corresponden como Instituto armado; por otra parte, la de tratar de dar satisfacción a las preguntas que pudieran surgir, sobre quienes y como son aquellos ciudadanos que deciden ingresar en el Cuerpo Nacional de Policía y la correspondencia de estos con la realidad social española caracterizada, por ser una sociedad postindustrial, urbana y pluralmente vertebrada, haciéndose necesario poner estos datos en relación con los requisitos exigidos por la Administración del Estado para poder acceder a la misma⁷.

El periodo seleccionado para realizar el análisis cuantitativo responde al volumen de datos propios de una investigación de esta naturaleza puesto que en convocatorias anteriores y posteriores el número de vacantes ofertadas para el ingreso en el Cuerpo Nacional de Policía fue muy reducido con respecto a los años seleccionados para nuestro estudio, llegándose a una oferta pública de tan solo 153 plazas en el año 2012 (BOE. número 266, de 5 de noviembre de 2012) frente a las 5.500 que se ofertaron en algunos años del periodo que se corresponde con esta investigación (BOE. número 120, de 20 de mayo de 2005).

En el análisis cuantitativo se evidenciará si las incorporaciones de jóvenes aspirantes a la Escuela Nacional de Policía, como aspirantes a policías, están en consonancia con la realidad social española, como representación de ésta dentro de la institución policial, así como aquellas especificaciones en cuanto al acceso a la función pública, que pudieran no corresponder a lo que la sociedad demanda como límite de edad, medidas de acción positiva con respecto a la mujer en la Policía, etc.

Aspectos como el aumento de la presencia de la mujer en una profesión prioritariamente masculina; nivel de estudios previos de los aspirantes, especialmente de la mujer; procedencia eminentemente urbana de los aspirantes; procedencia del mundo laboral – dentro de sus tres sectores, con una escasa representación del sector terciario – como consecuencia de los procesos de industrialización por los que pasó España en la década de los 60-70 con importantes movimientos migratorios del medio rural al urbano – y amplia representación del sector secundario; el nivel de auto-reclutamiento, en descenso, con tasas asumibles de manera que posibilite la representación de todo el espectro de población

⁷ Ver: HERRERO HERREO, C. (1989): “Policía. Modernas bases sociológicas”, Ciencia Policial, número 7, Págs. 40-53

española, así como el aumento del nivel de estudios para ajustar el perfil del alumno a los cambios sociales acaecidos en el seno de la sociedad española que demanda una policía más profesionalizada. El análisis de estos factores contribuirá a comprender mejor los cambios en la institución policial.

Para realizar esta investigación se ha tenido acceso a datos correspondientes a 10 años, comprendidos entre el año 1999 y el año 2008⁸, sobre ingresos en dicha Escuela de quienes superaron la primera fase, oposición. Los datos harán referencia a perfiles sociales de los alumnos, haciendo una selección de los mismos de tal manera que nos permita estudiar a grandes rasgos cuál es el perfil sociodemográfico actual del aspirante, qué cambios se han producido con el paso del tiempo y que correspondencia puede darse entre los requisitos exigidos y los presentados.

Los datos estadísticos se corresponden con un total de 17 promociones de policías⁹, haciendo referencia al sexo, edad, nivel formativo, trabajo previo, profesión de los padres, región o zona de procedencia y situación laboral previa del aspirante.

Se puede apreciar que los datos iniciales, es decir los que se presentan en cuanto a número de alumnos totales, se refieren a las plazas ofertadas en Boletín Oficial del Estado y no al número de alumnos que finalizan los estudios programados en la Escuela Nacional de Policía pudiendo producirse mínimos errores de cómputo que poco harían variar las posibles tendencias al trabajarse las variables de manera independiente.

La población estudiada supone un total 36.409 alumnos que culminaron con éxito su proceso la fase de oposición, ingresando como funcionarios en prácticas, Policías Alumnos, en el Centro de Formación, estando divididos, como apuntábamos *up supra*, en 17 promociones.

Se realizan dos tipos de análisis diferenciados:

Un primer análisis, descriptivo, en el que se estudiarán las variables tanto

⁸ Los años de inicio y de finalización del periodo de estudio son referidos a los años en que tienen lugar la convocatoria oficial y su publicación en el BOE.

⁹ Debemos tener en cuenta que a partir del año 2002 comienzan a incorporarse al Centro de Formación de la Policía dos promociones anuales, la primera (promoción A) en el mes de Septiembre y la segunda (promoción B) en el mes de febrero del año siguiente, si bien, ambas proceden de una única convocatoria.

independientemente -para comprobar la evolución de la misma- como en relación con otras variables, con la finalidad de estudiar la influencia de una sobre la otra. Este primer estudio nos permite “dibujar” el perfil real del aspirante y como este se ha comportado a lo largo de los años investigados.

Un segundo análisis, factorial, en el que las variables contendrán todas las categorías que se presentan inicialmente y que nos permitirá establecer el perfil ideal de alumno a integrarse en Centro de Formación de la Policía en el futuro.

I. Análisis descriptivo:

- La variable sexo será analizada de forma independiente al objeto de establecer la distribución de la población conforme al género, dibujando su correspondiente pirámide poblacional y estudiar la evolución del conjunto de población en relación al sexo de pertenencia. Los datos obtenidos permitirán conocer si nos encontramos ante una profesión más o menos masculinizada y cómo evoluciona en el tiempo este fenómeno.

- En cuanto a la variable edad se tomará como referencia el año de nacimiento y el año en que la promoción ingresa en la Escuela Nacional de Policía de forma que se asigna la misma edad a todo los nacidos en un año determinado, con independencia del mes de nacimiento. La estructura de la población está configurada por la cantidad de personas que hay en cada una de las categorías de la variable edad.

Los índices más importantes que nos indican cual es la estructura de la población son:

Índice de juventud: En primer lugar definiremos que grupos de edad comprenderían la población joven, ya que en nuestro estudio toda la población con la que se trabaja estaría incluida dentro de la población joven estando esta comprendida entre los 19 y los 31 años y el criterio más utilizado para definir juventud suele abarcar el del tramo de edad entre 18 y 35 años. Consideramos que el grupo comprendido en las edades intermedias, 23-26 años podría corresponderse con los criterios estadísticos a la hora de definir juventud.

Se fijará un índice de juventud dividiendo el total de la población definida como joven, la cual dividiremos entre la población total, para multiplicarlo por 100. Una población bien estructurada debería contar un índice de juventud algo superior al 33%. Índice de juventud = $(\text{Población joven} / \text{Población total}) \times 100$.

Índice de Vejez. Población “vieja” será aquella que se encuentre comprendida entre el tramo de edad de 27 a 31 y más años. Esta deberá comprender un índice algo superior al 33% del total de población para tener una buena distribución. Índice de vejez = (Población vieja/Población total) x 100.

Estos índices resultan interesantes para estudiar cómo está dividido el conjunto de población objeto de estudio, informándonos de aquellos grupos que deberían ser reforzados o reducidos para lograr una representación equitativa de todas las edades.

- Para el estudio de la variable nivel formativo, se ha llevado a cabo una reagrupación de datos de la siguiente manera¹⁰:

Estudios Básicos, que se corresponderían con las titulaciones de Graduado Escolar, Graduado en ESO y FP I. o Estudios de Medios, incluyen las titulaciones de BUP, Bachillerato FP II.

Estudios superiores, incluyendo las titulaciones universitarias de Diplomado, Licenciado (o las actuales de Grado y Máster, en su caso) y Doctor. El estudio de esta variable informará de la posibilidad de correspondencia o no de los alumnos del Centro de Formación de la Policía con la población española en cuanto al nivel de estudios medios logrados, revelándonos si los primeros tienen un mayor nivel formativo que la media de la sociedad española, al tiempo que evidenciará la correspondencia o no con el requisito exigido para el ingreso.

- La variable situación laboral, se analizará recogiendo únicamente la información referida a la existencia o no de un trabajo previo, con el objeto de discriminar aquellos que proceden del mundo laboral de aquellos que nunca trabajaron. Se destacarán aquellas profesiones que bien por características especiales para el ingreso en el Cuerpo Nacional de Policía¹¹, bien por ser una actividad relacionada con funciones de seguridad o bien por poder informar de otros aspectos han resultado interesantes¹².

¹⁰ Debe tenerse en cuenta que el análisis del nivel de estudio se hace en relación a las titulaciones académicas exigidas en el periodo en estudio.

¹¹ Este es el caso de los aspirantes procedentes del ejército para quienes la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería, obliga a reservar un 10% de las vacantes ofertadas.

¹² Las profesiones agrícolas pueden informar de una procedencia más rural que profesiones relacionadas con los servicios o la industria.

- Variable trabajo paterno, se trata de determinar el grado de endogamia profesional o auto-reclutamiento y la evolución del mismo en el periodo estudiado, para ello se incluyen todos aquellos que se encuentran integrados en alguno de los Cuerpos de Seguridad con independencia de que su adscripción fuera estatal, autonómica o municipal. El nivel de endogamia determina la mayor o menor amplitud del espectro de población.

- Para el estudio de la variable procedencia geográfica se ha establecido una doble vía:

Provincial, tomando como referencia el número de alumnos que residen en cada provincia y el número de habitantes de la provincia.

Regional, realizado de la misma forma.

Relación entre variables:

- Variables edad-sexo. Se pretende estudiar en que medida el sexo puede influir en cuanto al momento de tomar la decisión de ingresar en el CNP contrastando los datos de manera que nos permitan observar las posibles diferencias entre hombres y mujeres con respecto a la edad.

- La Variable edad-nivel formativo nos informará de si aquellos alumnos de mayor edad poseen una titulación más alta que los más jóvenes, o si no existe relación entre ambas variables.

- Relación entre variables edad-sexo-nivel formativo esta relación de variables nos indica si son los hombres o las mujeres los que más tiempo dedican a su formación académica, lo que haría retrasar la edad de ingreso en la categoría que corresponda, o si por el contrario no se da ese tipo de relación.

Todos estos procesos han llevado a la Policía Nacional a convertirse en una Policía moderna, veladora de los derechos y libertades de los ciudadanos y sometida al imperio de la Ley y al Derecho, pero sin duda la creación del Centro de Formación de la Policía en Ávila supuso un hito en el desarrollo de la profesión, la formación técnica policial pasaba a ser un factor primordial en el devenir de la policía española. Se dotaría a los alumnos de un cuerpo

de conocimientos necesarios para su actividad profesional, serían socializados en su nuevo rol, asumiendo valores como el compromiso, lealtad, honestidad, espíritu de servicio o disciplina, asumiendo el código deontológico policial, básico para poder definirse una actividad laboral como profesión y de la calidad técnica y humana de esos alumnos aspirantes a policía dependerá el éxito o el fracaso de actividad policial y sus relaciones con la comunidad. Por ello se hacen necesarios unos procesos de selección rigurosos en los que se elija a los mejores candidatos de manera que representen la mayor parte del espectro social mostrándose reflejo de la sociedad a la que sirven.

A través de los tres bloques principales que configuran esta investigación se ha tratado de poner en relación la influencia de la historia político-social en los desarrollos normativos que afectaron a la institución policial, de igual manera con el análisis cuantitativo realizado entre los opositores que ingresaron a la Escuela Nacional de Policía se ha pretendido relacionar los cambios en cuanto a la selección y la realidad social, apreciándose que determinados factores, como el nivel académico de los aspirantes venía siendo superior al exigido, situándose en el equivalente al actual Bachillerato, título exigido en la actualidad, o las dificultades para conseguir mayores cotas de feminización en este Cuerpo Policial.