

RESUMEN DE LA TESIS DOCTORAL

“LA INSTITUCIONALIZACION DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA COMUNIDAD DE MADRID”

La seguridad es un asunto de primera línea en el debate socio-político, ocupa grandes espacios en los medios de comunicación y la acción político-administrativa en este ámbito es intensa, extensa, compleja y crecientemente sometida al escrutinio de la sociedad. La seguridad, una de las principales funciones estatales, se ha convertido en una actividad central de la actividad gubernamental como consecuencia de las diversas e intensas demandas securitarias que realizan tanto la sociedad como el propio sistema político, a las que hay que agregar la complejidad de su prestación como servicio público en el marco de una sociedad diversa.

Estas circunstancias son efecto de la profunda transformación de la vida social y económica acontecida en la segunda mitad del siglo XX, especialmente acelerada en su última década y durante la primera década del siglo XXI. Esta transformación se basó sobre dos conjuntos de fuerzas transformadoras universales. En primer lugar, el sumatorio de cambios sociales, económicos y culturales de la modernidad tardía, particularmente acentuados a partir de la década de los sesenta. En segundo lugar, la combinación de conservadurismo social y neoliberalismo económico que ha orientado las políticas de respuesta a estos cambios y a la crisis del Bienestar. Así, en la práctica totalidad de las sociedades occidentales, se ha producido un conjunto organizado de iniciativas securitarias públicas y privadas sin precedentes que ha absorbido una cantidad ingente de recursos y han modificado radicalmente el panorama de la seguridad.

En este contexto de reformas estructurales y entorno convulso de cambios, las instituciones de seguridad ciudadana se han visto sometidas a importantes dinámicas de transformación, en parte arrastradas por la tendencia evolutiva general y en parte para mitigar sus carencias funcionales. Durante los años sesenta y setenta del siglo XX, en la mayoría de los países occidentales

aparecieron importantes disfunciones del papel que la seguridad ejercía en el sistema sociopolítico, así como importantes deficiencias en sus instrumentos y herramientas para continuar ejerciendo sus tareas de forma adecuada ante nuevas situaciones. Como consecuencia de ello, se inició un intenso debate teórico que generó una serie de propuestas y soluciones que se han extendido de forma prácticamente global. Lógicamente, las carencias manifestadas y las reformas a realizar estuvieron influenciadas por los distintos contextos sociopolíticos y por las tradiciones administrativas particulares, aunque se destacaba una tendencia general, de falta de adecuación a lo nuevo y de necesidad de cambio.

Esta tesis doctoral aborda la seguridad ciudadana desde una perspectiva institucional, mediante el análisis de un estudio de caso, el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid. La investigación tiene como objeto de estudio las instituciones de la seguridad ciudadana con la finalidad de conocer cómo y por qué se originan en España y, en particular, cuál ha sido el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid, desde la creación del mesogobierno en 1983 hasta el año 2015. Este objeto de estudio ha sido abordado desde el marco teórico del Nuevo Institucionalismo y, más concretamente, desde las perspectivas del Nuevo Institucionalismo Normativo, Nuevo Institucionalismo Histórico y Nuevo Institucionalismo Sociológico. Así, se han contemplado cuatro objetivos específicos: en primer lugar, indagar en el origen de las instituciones de la seguridad ciudadana en España para conocer cuál es su modelo primigenio y cuáles son las razones que justificaron su creación en un periodo histórico y en un contexto sociopolítico determinado. En segundo lugar, Analizar las instituciones de la seguridad ciudadana en España desde una perspectiva diacrónica o longitudinal con el objeto de identificar aquellos elementos institucionales mantenidos en el tiempo, así como los factores inductores del cambio institucional. En tercer lugar, analizar el proceso específico de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid. Finalmente, en cuarto lugar, profundizar en el modelo institucional de seguridad ciudadana de la Comunidad de Madrid para conocer las características definitorias de su dimensión organizativa y funcional.

A la vista del objeto de estudio y objetivos propuestos, esta investigación ha pretendido responder a varios interrogantes de los que se derivan las hipótesis que se pretenden verificar. Estas cuestiones básicas son las siguientes: ¿Cómo ha sido el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid?, ¿El modelo institucional vigente denota grandes cambios desde su origen o se caracteriza por su conservadurismo o continuismo con respecto al modelo primigenio?, ¿Cuál ha sido la influencia del mesogobierno autonómico en los modelos institucionales estatal y local?

La hipótesis general de investigación (H1) sostenida en el presente trabajo es que “el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid ha sido un proceso profundo y complejo, impulsado por diferentes hitos y circunstancias que han ocasionado el cambio institucional marcando diferentes etapas”. Esta hipótesis ha sido confirmada obteniendo como resultado que la institucionalización del sistema de seguridad ciudadana en España se ha caracterizado por ser un proceso de largo recorrido histórico. Los principales hitos de este proceso han sido la creación liberal del sistema, su evolución posterior y su transformación a partir de la Constitución Española de 1978 y la adopción del Estado social y democrático de derecho. El punto de inflexión principal se produjo tras la aprobación de la Constitución, ya que este nuevo marco institucional tuvo un impacto destacable en el sistema de seguridad ciudadana, a través de sendos procesos de reconceptualización, desmilitarización y descentralización. De este modo, se generó un sistema institucional de seguridad democrático, basado sobre la misión constitucional de los cuerpos de seguridad y su alineamiento a la lógica administrativa pública con la creación de una función pública policial civil. Por su parte, la descentralización generó tres segmentos del sistema institucional de seguridad ciudadana (estatal, autonómico y local) en la medida que los tres niveles gubernamentales adquirieron competencias en materia de seguridad. Estos segmentos evolucionaron con sus propios ritmos y de manera independiente. A pesar ello, también se pueden identificar algunas tendencias evolutivas comunes como la misión genérica de todos los cuerpos de seguridad, la

articulación básica de la función pública policial, así como los impactos del segmento autonómico respecto a los segmentos estatal y local.

La segunda hipótesis de investigación (H2) que se sostiene consiste en que: “las instituciones de la seguridad ciudadana pertenecientes a los diferentes niveles gubernamentales en la Comunidad de Madrid se han institucionalizado de diferentes maneras y con diversas consecuencias institucionales”. En el proceso de institucionalización de los segmentos estatal, autonómico y local que integran el sistema institucional de seguridad ciudadana de la Comunidad de Madrid se ha detectado la inercia institucional de cada segmento con respecto a su respectivo nivel gubernamental, aunque también se han identificado algunas diferencias específicas en los órganos de cada ámbito. En este sentido, el segmento estatal se ha institucionalizado según el proceso general de transformación del sistema estatal de seguridad ciudadana, basado sobre su relegitimación democrática y la realización de reformas en las estructuras policiales manteniendo un importante sustrato institucional tradicional. En el caso madrileño el segmento estatal del sistema es competente en las funciones primarias y más visibles de la seguridad ciudadana, siendo por tanto el segmento más fuertemente institucionalizado, aunque los cuerpos de seguridad son los elementos más consolidados en el sistema en comparación con la figura del Delegado del Gobierno. En el segmento autonómico, el limitado marco competencial de la Comunidad de Madrid en materia de seguridad, ha generado una prioridad política secundaria para la materia de seguridad de todos los gobiernos autonómicos (excepto el de la legislatura 2003-2007). Estas circunstancias han generado una débil institucionalización del segmento autonómico del sistema, con una gran inestabilidad institucional de los órganos competentes, una fuerte vulnerabilidad a la decisión política y un perfil institucional y funcional mínimo en la ejecución de las competencias de seguridad. Por su parte, en el segmento local del sistema se reconoce la influencia del nivel gubernamental autonómico como consecuencia de la titularidad autonómica de las competencias de régimen local y coordinación de policías locales. En el caso madrileño se evidencia una consolidación del modelo tendente a la policía integral en la Policía Municipal de Madrid, lo que junto a la fuerte institucionalización de este Cuerpo

condiciona la política autonómica en materia de policía local. Además, en el segmento local se ha puesto de manifiesto su heterogeneidad, al convivir los cuerpos policiales de los grandes municipios, caracterizados por su gran actividad funcional y capacidades técnicas para su desarrollo, con los cuerpos policiales de los municipios pequeños caracterizados por su dudosa capacidad para la realización de la mínima actividad policial.

La tercera hipótesis de investigación (H3) que se sostiene consiste en que “desde la creación de la Comunidad de Madrid, el mesogobierno madrileño ha influido sobre la institucionalización del campo organizacional de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid de diferente forma en cada nivel gubernamental”. La existencia del mesogobierno madrileño y la ejecución de sus competencias autonómicas en materia de seguridad de la forma en que se ha realizado, han ejercido influencia sobre los segmentos estatal y local del sistema institucional de seguridad ciudadana de diferentes formas. En el caso del segmento estatal, el impacto ha sido relativamente débil, por lo que no ha afectado significativamente en su institucionalización. En el caso del segmento local, y como consecuencia de la competencia autonómica de coordinación de policías locales, la influencia ha sido sensiblemente mayor a través de aspectos como la determinación general de las carreras profesionales, los procesos selectivos y la formación, entre otras cuestiones. En todo caso, cabe diferenciar entre la relativamente escasa influencia ejercida sobre el Ayuntamiento de Madrid y la importante influencia ejercida sobre el resto de municipios de la CM.

Finalmente, es preciso apuntar que el horizonte temporal de la investigación finalizó en 2015 y el sistema institucional de seguridad ciudadana de la Comunidad de Madrid continua y continuará en constante evolución, como consecuencia de la dinámica inherente a las instituciones, que podrá ser objeto de futuras observaciones. En definitiva, en este trabajo se ha intentado ofrecer una imagen lo más rigurosa y acabada posible sobre el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid, sobre las instituciones y órganos que componen sus segmentos estatal,

autonómico y local y sobre los fenómenos que han influido en su particular institucionalización.