

**Arenilla, M. y Leguey, S. (2006): "Evaluación de la implantación del Plan de Seguridad para la Comunidad de Madrid: BESCAM". Mimeografiado.**

# EVALUACIÓN DE LA IMPLANTACIÓN DEL PLAN DE SEGURIDAD PARA LA COMUNIDAD DE MADRID: BESCAM



Centro Universitario de Estudios Sociales Aplicados  
Centro.cuesa@urjc.es

Dirección:

Manuel Arenilla Sáez  
Santiago Leguey Galán

# EVALUACIÓN DE LA IMPLANTACIÓN DEL PLAN DE SEGURIDAD PARA LA COMUNIDAD DE MADRID: BESCAM



Centro Universitario de Estudios Sociales Aplicados  
Centro.cuesa@urjc.es

## Dirección:

Manuel Arenilla Sáez  
Santiago Leguey Galán

## Equipo de redacción y análisis:

Ana Isabel Cid Cid  
Julio Hernández March  
Antonio Ibarra Alfaraz  
Jaime Manera Bassa  
Mónica Martín del Peso  
Ana Belén Rabadán Gómez  
José M<sup>a</sup> Sánchez López  
Marta Sanz González  
Enrique Silvestre Catalán

## Colaboradores:

Celia Maria Alonso Gutiérrez  
Sandra Berrojalvi García  
Ramona - Ionela Curiban  
Enrique R. Eseng Mansogo Manguév  
Patricia Expósito Martínez  
Germán Fernández Arévalo  
David García Calzada  
Paloma García Mazario  
Delia González Rubio  
Sergio Jiménez Rodríguez  
Esther López-Casero González Miguel  
Alejandro López Vega  
Ángel Martínez García  
Ángel Luis Martínez Prieto  
Laura Moreno Hermoso  
Cristina Pérez Rico  
Lorena Sánchez Ávila  
Rubén Sanz Soliva  
Rubén Rivas García

## INDICE

I. ASPECTOS GENERALES .....	9
I.1. Una prioridad del Gobierno de Madrid .....	9
I.2. ¿Problema objetivo o percepción?.....	11
II. EL MARCO DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES .....	13
II.1. La competencia en materia de seguridad pública.....	13
II.2. La delimitación de la materia por el Tribunal Constitucional.....	14
II.3. La regulación de las fuerzas y cuerpos de seguridad. ....	17
II.4. Las competencias de la Comunidad de Madrid.....	22
III. LAS FASES DEL PROYECTO DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA COMUNIDAD DE MADRID .....	25
IV. PREOCUPACIONES, EXPECTATIVAS DE SEGURIDAD Y EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	29
IV.1. Introducción al estudio de los datos.....	29
IV.2. La seguridad ciudadana: preocupaciones y expectativas de la población. ....	30
IV.2.1. Consideraciones generales .....	30
IV.2.2. La inseguridad ciudadana entre los problemas y preocupaciones de la población. 30	
IV.2.3. Expectativas de la población objeto del estudio. Comparación con los estudios del CIS.....	32
IV.2.4. Incorporación a la agenda pública municipal. Reflexiones a partir de las entrevistas a los Concejales de Seguridad ciudadana y Jefes de Policía Municipal .....	36
IV.3. La percepción y la evaluación de los servicios públicos por parte del ciudadano.....	38
IV.3.1. Consideraciones generales. ....	38
IV.3.2. Evaluación del funcionamiento de policía en el marco de los servicios públicos en general. ....	38
IV.3.3. Evaluación del funcionamiento de la policía municipal en el marco de los servicios públicos municipales. ....	41
IV.3.4. La política pública de seguridad ciudadana y el servicio de Policía Municipal .....	47
IV.3.5. Evolución de la percepción de la seguridad ciudadana y sus expectativas desde la implantación de las BESCAM.....	49
IV.3.6. Demandas y prioridades de actuación de los ciudadanos.....	54
V. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS DE IMPLANTACIÓN DE LAS BESCAM .....	57
V.1. Introducción .....	57
V.2. Aspectos generales de la evolución de la delincuencia en los municipios objeto de estudio.....	58
V.3. Identificación de la inseguridad ciudadana por la población .....	64
V.4. Percepción de la inseguridad ciudadana en la vecindad .....	70
V.4.1. Aspectos generales .....	70
V.4.2. En relación con la frecuencia de los actos relacionados con la inseguridad ciudadana.....	72
V.4.3. En relación con el tipo de situaciones que se producen y comparación con la percepción del estudio de seguridad ciudadana y victimación del CIS de 1999 ...	75
V.4.4. Conclusiones acerca de la percepción de la inseguridad ciudadana .....	85
V.5. Percepción de la evolución de la seguridad ciudadana .....	87
V.6. La seguridad ciudadana en los lugares de tránsito y convivencia.....	89
V.7. Víctimas de la inseguridad ciudadana.....	90
V.7.1. Porcentajes de la victimación .....	90
V.7.2. Características del delito.....	92
V.7.3. Percepción de la inseguridad ciudadana e impacto mediático de los delitos.....	94

V.8. Valoración de las BESCAM .....	96
V.8.1. Prioridades de actuación de la policía municipal para los ciudadanos .....	96
V.8.2. Comparación entre las prioridades de los ciudadanos y las prioridades de los Jefes de Policía Local .....	99
VI. LA PERCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD Y VALORACIÓN DE LAS BESCAM POR LOS CONCEJALES DE SEGURIDAD CIUDADANA .....	103
VI.1. La seguridad ciudadana en el marco de las políticas municipales.....	103
VI.2. Participación ciudadana y política de seguridad.....	105
VI.3. Coordinación entre cuerpos y fuerzas de seguridad .....	106
VI.4. La implantación de las BESCAM. Modelo policial .....	108
VII. LA PERCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA VALORACIÓN DE LAS BESCAM POR LOS JEFES DE LA POLICÍA MUNICIPAL .....	111
VII.1. Evolución histórica del cuerpo de policía municipal.....	111
VII.2. Actividades prioritarias del cuerpo de policía municipal .....	113
VII.3. Modelo policial y ámbito de actuación .....	114
VII.4. Difusión del proyecto de las BESCAM en el municipio.....	116
VII.5. Coordinación entre cuerpos y fuerzas de seguridad .....	117
VII.6. Coordinación intermunicipal .....	118
VII.7. Formación de la Policía Municipal .....	119
VII.8. BESCAM: valoración de la política .....	120
VII.8.1. Ventajas.....	120
VII.8.2. Inconvenientes .....	120
VII.8.3. Elaboración, formulación y programación de la política pública .....	121
VII.8.4. Medios humanos, materiales y técnicos.....	121
VIII. ANÁLISIS CRÍTICO.....	123
IX. CONCLUSIONES. INFORME EJECUTIVO.....	139
X. FUENTES ESTADÍSTICAS, DOCUMENTALES Y BIBLIOGRAFÍA .....	153
X.1. Fuentes estadísticas y documentales .....	153
X.2. Bibliografía .....	155
XI. ANEXOS .....	157
XI.1. CUESTIONARIOS DIRIGIDOS A LAS POBLACIONES ENCUESTADAS .....	159
XI.1.1. Introducción .....	159
XI.1.2. Cuestionario utilizado en la encuesta dirigida a la población de Móstoles .....	160
XI.1.3. Cuestionario utilizado en la encuesta dirigida a la población de otros Municipios distintos de Móstoles .....	166
XI.2. COMPARATIVA ENTRE MUNICIPIOS SEGÚN EL GRADO DE IMPLANTACIÓN DE LAS BESCAM. RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN. ....	171
XI.2.1. Tablas resumen del estudio comparativo .....	171
XI.2.2. Gráficos comparativos resultantes de las respuestas de la población.....	174
XI.3. RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS SOBRE LA IMPLANTACIÓN DE LAS BESCAM EN EL MUNICIPIO DE MÓSTOLES .....	210
XI.3.1. Introducción .....	210
XI.3.2. Resultados obtenidos de las preguntas .....	210
XI.4. RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS SOBRE LA IMPLANTACIÓN DE LAS BESCAM EN OTROS MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID .....	223
XI.4.1. Introducción .....	223
XI.4.2. Resultados obtenidos de las preguntas .....	223
XI.5. ENTREVISTAS REALIZADAS A LOS CONCEJALES DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LOS MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID ....	237

XI.5.1. Alcalá de Henares.....	237
XI.5.2. Alcobendas .....	240
XI.5.3. Coslada.....	244
XI.5.4. Fuenlabrada .....	247
XI.5.5. Getafe .....	250
XI.5.6. Móstoles .....	253
XI.5.7. Parla.....	256
XI.5.8. Pozuelo de Alarcón .....	259
XI.5.9. Torrejón de Ardoz .....	262
<b>XI.6. ENTREVISTAS REALIZADAS A LOS JEFES DEL CUERPO DE POLICÍA</b>	
<b>MUNICIPAL .....</b>	<b>266</b>
XI.6.1. Alcalá de Henares.....	266
XI.6.2. Alcobendas .....	271
XI.6.3. Alcorcón.....	276
XI.6.4. Coslada .....	280
XI.6.5. Fuenlabrada .....	285
XI.6.6. Getafe .....	290
XI.6.7. Móstoles .....	295
XI.6.8. Parla.....	301
XI.6.9. Pozuelo de Alarcón .....	306
XI.6.10. Torrejón de Ardoz .....	310
<b>XI.7. SÍNTESIS DE LAS ENTREVISTAS .....</b>	<b>315</b>
XI.7.1. Síntesis de las entrevistas a los Concejales de Seguridad Ciudadana .....	315
XI.7.2. Síntesis de las entrevistas a los Jefes del Cuerpo de Policía Municipal .....	319

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Preocupaciones de la población .....	31
Tabla 2. Expectativas de la población. Seguridad ciudadana.....	33
Tabla 3. Percepción de inseguridad ciudadana .....	35
Tabla 4. Percepción del servicio de los cuerpos policiales .....	49
Tabla 5. Recursos policiales y estimación de expectativas de seguridad.....	50
Tabla 6. Evolución número diligencias previas del Ministerio Fiscal (por comunidades autónomas) .....	59
Tabla 7. Evolución número total y porcentaje de diligencias previas en asuntos penales. Comparación Madrid Capital y Comunidad Autónoma. ....	59
Tabla 8. Actos con los que se identifica la inseguridad ciudadana. Porcentajes de respuestas... 65	
Tabla 9. Volumen de diligencias previas por diferentes categorías de robos en la Comunidad de Madrid, año 2004.....	66
Tabla 10. Comparación entre identificación de la inseguridad ciudadana por la población y nº de diligencias previas del Ministerio Fiscal .....	67
Tabla 11. Percepción de la frecuencia de situaciones de delincuencia y deterioro de la convivencia en la vecindad.....	71
Tabla 12. Valoración de las prioridades de la policía municipal por los ciudadanos encuestados) .....	98
Tabla 13. Tabla resumen de la percepción de los servicios públicos por los ciudadanos .....	171
Tabla 14. Tabla resumen de las actividades con las que la ciudadanía identifica la inseguridad ciudadana. ....	172
Tabla 15. Tabla resumen de la propensión a sufrir diferentes tipos delitos en los últimos años .....	173
Tabla 16. Tabla resumen sobre el nivel de victimación por tipo de delitos .....	200

## INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución de la estimación de la seguridad ciudadana .....	34
Gráfico 2. Evaluación de la eficacia de los Servicios Públicos. Valoraciones febrero 2005 .....	40
Gráfico 3. Evaluación de la eficacia de los Servicios Públicos. Porcentajes febrero 2005 .....	41
Gráfico 4. Evaluación de la eficacia de los Servicios Públicos. Valoraciones noviembre 2005 .....	42
Gráfico 5. Evaluación de la eficacia de los Servicios Públicos. Porcentajes noviembre 2005 ...	43
Gráfico 6. Evaluación Servicios Públicos “No Móstoles”. Valoraciones noviembre 2005 .....	44
Gráfico 7. Evaluación Seguridad Ciudadana. Valoraciones noviembre 2005 .....	45
Gráfico 8. Evaluación Servicios Públicos “No Móstoles”. Porcentajes noviembre 2005 .....	46
Gráfico 9. Evaluación Seguridad Ciudadana “Móstoles”. Porcentajes noviembre 2005 .....	47
Gráfico 10. Evaluación Seguridad Ciudadana “No Móstoles”. Porcentajes noviembre 2005 ....	48
Gráfico 11. Evolución de la Seguridad Ciudadana en Móstoles .....	51
Gráfico 12. Evolución de la Seguridad Ciudadana en “No Móstoles” .....	52
Gráfico 13. Evolución Seguridad Ciudadana “Móstoles” y “No Móstoles” .....	53
Gráfico 14. Preocupaciones y objetivos sociales. Diciembre 2004 .....	55
Gráfico 15. Principales objetivos futuros de la Comunidad de Madrid. Noviembre 2005 .....	56
Gráfico 16. Evolución porcentaje de diligencias previas en asuntos penales. Comparación Madrid capital y resto Comunidad Autónoma .....	60
Gráfico 17. Comparación entre identificación de la inseguridad ciudadana por la población y diligencias previas del Ministerio Fiscal .....	68
Gráfico 18. Percepción de situaciones de inseguridad ciudadana con mucha frecuencia .....	73
Gráfico 19. Percepción de situaciones de inseguridad ciudadana con bastante frecuencia .....	74
Gráfico 20. Percepción de situaciones frecuentes de inseguridad ciudadana .....	75
Gráfico 21. Percepción de venta de drogas a pequeña escala .....	76
Gráfico 22. Percepción de la prostitución .....	77
Gráfico 23. Percepción de actos de vandalismo o gamberrismo .....	78
Gráfico 24. Percepción de venta de alcohol a menores .....	79
Gráfico 25. Percepción de comportamientos racistas o xenófobos .....	80
Gráfico 26. Percepción de situaciones de falta de salubridad pública .....	82
Gráfico 27. Percepción de ruidos y problemas producidos por discotecas .....	83
Gráfico 28. Percepción de situaciones de mendicidad de niños .....	84
Gráfico 29. Escándalos y riñas callejeras .....	85
Gráfico 30. Percepción de la evolución de la seguridad ciudadana .....	88
Gráfico 31. Porcentajes de la victimación en el último año .....	91
Gráfico 32. Porcentajes de la victimación en los últimos diez años .....	92
Gráfico 33. Porcentaje de víctimas por tipo de delitos .....	93
Gráfico 34. Comparación entre las prioridades de los ciudadanos y las prioridades de los Jefes de Policía Local .....	100





## **I. ASPECTOS GENERALES**

Este trabajo tiene por objeto conocer la percepción que los ciudadanos de la Comunidad de Madrid tienen de las Brigadas Especiales de Seguridad, proyecto del Gobierno de la Comunidad de Madrid cuyo objetivo es dotar a esta comunidad autónoma de 5.500 nuevos policías para incrementar la seguridad ciudadana. Esta parte introductoria tiene como finalidad presentar de forma resumida el entorno en el que la encuesta realizada debe ser interpretada y exponer de forma sistematizada sus datos más interesantes. Hay que destacar el apoyo de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, que han permitido confeccionar este trabajo en un muy breve espacio de tiempo.

### **I.1. Una prioridad del Gobierno de Madrid**

El proyecto BESCAM nace de la voluntad del Gobierno de la Comunidad de Madrid de colaborar de manera activa en la mejora de la seguridad ciudadana en su ámbito territorial, como política pública estratégica de su acción de gobierno. En el discurso de investidura, la actual Presidenta de la Comunidad de Madrid decía la siguiente: *“En este sentido, Señorías, quizá les sorprenda que al empezar a desarrollar las que van a ser las grandes líneas de mi gobierno en materia estrictamente social, la primera cuestión que quiero abordar sea la seguridad ciudadana. Pero, bien mirado, no hay ninguna sorpresa, porque la seguridad ciudadana (...) es la primera razón de ser del poder público. La sociedad está preocupada con este asunto y la Comunidad que yo presida no va a quedarse inactiva en la lucha contra la delincuencia en la región de Madrid. Tanto las nuevas formas de delincuencia –mafias, ajustes de cuentas, redes de tráfico de drogas o de personas relacionadas con la inmigración a la prostitución- como las formas tradicionales de la delincuencia habitual –carteristas, tirones de bolsos, robos e móviles de vehículos, agresiones-, todas ellas exigen una respuesta de las Administraciones públicas. El Gobierno de la Comunidad, absolutamente convencido de que la seguridad ciudadana es la imprescindible garantía de la libertad de todos los ciudadanos, va a comprometerse de manera radical en la lucha contra la lacra de la delincuencia que tanto preocupa, y con razón, a los madrileños. Y permítanme que me refiera a la necesidad de garantizar la seguridad ciudadana como de las condiciones fundamentales para la correcta y deseada*

*integración de muchos inmigrantes que han llegado a nuestra región y que tanto están colaborando al desarrollo y a la prosperidad de todos.*

*Mucho más significativo que el dato de que hay inmigrantes que delinquen, es para mí el dato de que las primeras víctimas de la delincuencia son, con mucha frecuencia, los inmigrantes (...); erradicar la delincuencia de nuestras calles es la primera ayuda que podemos prestar a todos los inmigrantes.*

*Mi Gobierno no va a escudarse en el actual reparto competencial para eludir la responsabilidad de la Comunidad de Madrid en esta materia; a los ciudadanos que sufren un tirón o que les entran en casa para robarles, no se les puede empezar a explicar que la seguridad ciudadana es materia de tal o cual administración (...).*

*Por ello, mi Gobierno propone crear unas brigadas especiales de seguridad ciudadana de la Comunidad de Madrid que mostrarán a los ciudadanos el empeño de la Comunidad en la lucha contra la delincuencia. Esta brigada actuará desde 30 bases operativas situadas en los municipios de más de 25.000 habitantes y supondrá la incorporación de 5.500 nuevos policías a las calles de nuestras ciudades, policías que estarán dedicados en exclusiva a la seguridad ciudadana en el territorio de nuestra Comunidad: 3.000 de esos policías serán miembros de la Policía Nacional y otros 2.500, miembros de las policías municipales de las ciudades de nuestra región. Quiero enfatizar que todos ellos dependerán de sus mandos naturales: alcaldes y Ministro del Interior, y estarán sujetos al régimen propio de sus cuerpos, pero la financiación y el equipamiento correrán en parte a cargo de la Comunidad de Madrid.*

*La decidida actuación contra la delincuencia de nuestro Gobierno va a tener una primera muestra con la inmediata convocatoria de una cumbre con los más altos representantes del Ministerio del Interior y de los ayuntamientos de la Comunidad. En esa cumbre sentaremos las bases de la necesaria cooperación entre las tres Administraciones, para avanzar en la defensa de la seguridad de todos los ciudadanos”.*

## **I.2. ¿Problema objetivo o percepción?**

Como toda política pública, la acción gubernamental en materia de seguridad ciudadana se desarrolla a partir una necesidad, objetiva o percibida. Esto es, ¿existe un problema de seguridad en la Comunidad de Madrid? Es evidente que sí; pero quizá no sea esta la pregunta que quepa hacerse. ¿Existe un mayor nivel de inseguridad? Aun no habiéndose alterado el índice de criminalidad, ¿ha cambiado la calidad de los delitos, su tipología, su gravedad? Y como última reflexión, ¿la percepción de inseguridad va de la mano con los datos oficiales de criminalidad?

Lo cierto es que los índices de criminalidad con los que contamos en España no son todo lo precisos que debieran. En primer lugar, porque miden aspectos distintos de una realidad; conocer el índice de criminalidad en nuestro país se convierte en una tarea especialmente complicada porque a pesar de que las instancias oficiales llevan ya muchos años concienciadas de la necesidad de recoger información fiable y válida sobre su actuación, los instrumentos que emplean para tal cometido, se realizan con una finalidad excesivamente interesada para sus fines particulares, sin pensar en la dimensión pública que puedan tener. Las Fuerzas y Cuerpo de Seguridad del Estado hacen referencia al número de delitos de los que estos han tenido conocimiento; la Fiscalía General del Estado hace referencia al número de diligencias previas que se han incoado en sede de Fiscalía, el Consejo General del Poder Judicial, al número de asuntos penales que han ingresado en las instancias judiciales cada año<sup>1</sup>.

En segundo lugar, porque se trata de datos oficiales, estos es, de datos conocidos, puesto que otros delitos y faltas cometidos no son denunciados. Existe una escasa tradición de elaboración de encuestas de victimación, que son las que permiten conocer la llamada “cifra negra” de la delincuencia, lo que genera un bajo conocimiento de la realidad delincencial, a salvo de la denunciada.

En el año 2004, se conocieron en la Comunidad de Madrid 168.271 delitos; de ellos, 146.786 contra el patrimonio y el orden socioeconómico (25.337 robos con violencia e intimidación; 25.270 de sustracción y apropiación indebida de vehículos;

130 atracos en establecimientos bancarios); 7.353 delitos contra las personas (141 homicidios y asesinatos); 1.411 contra la libertad e indemnidad sexual; 2.983 contra la libertad; 801 contra las relaciones familiares; 2.851 delitos contra la seguridad colectiva; 1.926 delitos de falsedades; 64 delitos contra la Administración pública; 1.404 delitos contra la Administración de justicia; 2.311 delitos contra el orden público; 364 del resto de delitos, y 17 delitos contra la legislación especial. Asimismo, se conocieron 227.125 faltas (198.198 contra el patrimonio; 27.399 contra las personas; 284 contra los intereses generales, y 1.244 contra el orden público).

Sobre esta realidad objetiva, que puede ser valorada positivamente en función de los datos de años anteriores, se construye una percepción ciudadana que suele ser, en buena lógica, muy negativa y es a partir de esta realidad subjetivada sobre la que nuestros representantes suelen definir políticas públicas. Pues bien; se hace necesario, en materia de política de seguridad ante todo, tener muy presentes las percepciones ciudadanas. Un análisis sosegado de dicha percepción y de sus causas permitirá actuar con precisión sobre el ámbito social de que se trate, sin perder de vista su entorno “objetivo”.

Dicho entorno objetivo viene caracterizado, resumidamente, por dos aspectos: las nuevas formas de criminalidad y la concienciación social frente al delito. Y ello en un entorno competencial sui generis que, por sus especiales connotaciones, debe ser objeto de minucioso análisis.

---

<sup>1</sup> Rechea Alberola, Cristina; Benítez Jiménez, M.<sup>a</sup> José; Fernández Molina, Esther: La delincuencia en España. Un análisis de los datos oficiales, en **LA INSEGURIDAD CIUDADANA Y LA DELINCUENCIA** (sept. 2004). Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior. UNED.