

JOSE PARDOS ALDEA

General de Brigada de la Guardia Civil
Licenciado en Derecho

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1) establece un sistema de valores que, aplicado a la actividad de las instituciones y a la conducta de los ciudadanos, crea las condiciones necesarias para que cualquier persona pueda desarrollarse plenamente y disfrutar de una forma de vida acorde con la dignidad que posee. Los criterios que presidieron la redacción de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* pueden inspirar a cualquier legislador en su tarea de establecer un sistema jurídico idóneo para que todo ser dotado "de razón y conciencia" (2) pueda configurar su propio plan de vida y llevarlo a la práctica sin injerencias ilícitas.

Basta con reflexionar sobre el contenido de la *Declaración* para convencerse de que su filosofía es acertada. Nada puede objetarse a la afirmación de que "los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad" (3) o "todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona" (4) o "nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes" (5).

La influencia de la *Declaración Universal* en el ordenamiento jurídico de los países democráticos es tan grande que las modernas Constituciones, al proclamar los derechos y libertades fundamentales de la persona, como ser individual o como miembro de una sociedad, recogen el contenido esencial de su articulado.

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* no impone obligaciones a los países que la suscribieron, pues, como proclama la propia Asamblea, su contenido constituye un ideal, "un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse" (6). Además de esa *Declaración Universal*, España ha ratificado el *Convenio para la Protección de*

los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (7) y dos Pactos Internacionales: uno sobre Derechos civiles y políticos (8), y otro sobre Derechos económicos, sociales y culturales (9). Estos tres Convenios sí resultan de obligado cumplimiento para los Estados firmantes. Al ratificarlos, nuestro país incorporó el contenido de estos Pactos a su propio ordenamiento jurídico y se comprometió a dictar "las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos" (10) en ellos.

Los Pactos internacionales que garantizan el disfrute de determinados derechos reconocidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos actúan, en nuestro ordenamiento jurídico, de varias maneras: como normas que inspiraron el texto de nuestra Constitución (11); como normas de obligado cumplimiento porque se han incorporado directamente a nuestro ordenamiento jurídico (12); como normas de aplicación preferente respecto de las leyes nacionales sobre esta misma materia (13) y, por último, como normas de referencia para interpretar cuanto sobre derechos fundamentales y libertades públicas disponen nuestra Constitución y las leyes que la desarrollan (14).

Es de advertir que la Constitución se limita a proclamar los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos. Ni la Constitución ni las leyes ni ningún poder público conceden a la persona derecho fundamental alguno. Simplemente, reconocen que esos derechos básicos pertenecen a la persona por el simple hecho de ser miembro de la especie humana; no es preciso cumplir ningún otro requisito. La Asamblea General de las Naciones Unidas o el poder constituyente español se limitaron a afirmar que determinados derechos son inherentes a todo ser dotado de razón, a definir el contenido sustantivo de esos derechos y a garantizar su disfrute en el mayor grado posible. Esos derechos acompañan siempre a la persona y han de ser eficaces en todo momento y lugar, especialmente cuando su titular se encuentra más necesitado de amparo. Si, como consecuencia de una conducta reprochable, parece necesario restringir el goce temporal de alguno de esos derechos, ha de ser una ley de

carácter orgánico la que determine qué causas justifican tal limitación, a qué derecho afectan, en qué forma y medida y durante cuánto tiempo. Y han de ser los Jueces y Tribunales quienes apliquen el contenido de esa ley a cada caso particular.

Todo ordenamiento jurídico, por detallado y preciso que sea, deja un amplio espacio al libre albedrío de los funcionarios policiales porque no se pueden regular todos los aspectos de la compleja actividad que desarrollan. En la forma en que se actúe en ese ámbito de tolerancia para la discrecionalidad policial, se ampliará o reducirá el grado en que los ciudadanos disfrutan realmente de sus derechos y libertades. En cualquier actividad existe margen suficiente para proyectar la manera de ser, la capacitación profesional y la ética de quien la desempeña; el talante con que los agentes responsables de la seguridad ejercen su profesión determina, en gran medida, el grado de respeto a la dignidad de la persona.

El hombre viene al mundo en un lugar determinado y en un ambiente jurídico, económico y cultural concreto; nace como varón o mujer y en el seno de una familia de la que recibe un color de piel y unos condicionantes sociales. Estas circunstancias son, en principio, ajenas a la voluntad y, por tanto, no pueden justificar discriminación alguna en el disfrute de los derechos fundamentales; el afectado no es responsable de ellas ni de los efectos inevitables que de ellas se deriven porque sin libertad no hay responsabilidad.

En este trabajo vamos a dedicar atención preferente al derecho a la libertad y al derecho a la seguridad. El interés que cada uno de esos dos derechos tiene por sí solo, se incrementa al confrontar su respectivo contenido. Durante muchos años, amplios sectores de opinión pública han venido entendiendo que la seguridad es el enemigo natural de la libertad. Afirmaban que la libertad se ve mutilada por la actividad pública destinada a garantizar la seguridad o, dicho de otro modo, que la seguridad colectiva no puede lograrse sino a costa de sacrificar una porción considerable de libertad individual. Se llegaba incluso a vincular la defensa de la libertad con aquellas ideas políticas especialmente interesadas por los asuntos sociales mientras que el mantenimiento de la seguridad se relacionaba princi-

palmente con el compromiso de preservar el orden público y la propiedad privada. La controversia sobre aspectos tan importantes de la vida en común no puede dejar indiferentes a quienes tienen atribuidas responsabilidades en el ámbito de la seguridad y al mismo tiempo han de garantizar, a los ciudadanos, el disfrute de su libertad en el mayor grado posible.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos se desentiende de la confrontación dialéctica entre libertad y seguridad y coloca esos dos derechos al mismo nivel cuando afirma que *"todo individuo tiene derecho a la ... libertad y a la seguridad"* (15). A veces nuestra Constitución también los cita juntos y así declara que es deseo de la nación española *"establecer la justicia, la libertad y la seguridad"* (16) y proclama que *"toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad"* (17).

El derecho a la libertad tiene su fundamento en el reconocimiento de la inteligencia que posee el ser humano, en el respeto a su facultad de percibir, interpretar y valorar las circunstancias del mundo que le rodea, en su capacidad de dar una respuesta personal a los estímulos recibidos y en su aptitud para diseñar y desarrollar su ciclo vital como ser dotado de razón. La libertad se opone a todo condicionamiento que obligue al ser humano a actuar de una manera impuesta arbitrariamente por otro; la libertad sitúa al hombre como observador consciente de su entorno y como titular de un abanico de posibilidades de hacer que le permite proyectar su voluntad sobre la realidad que le rodea.

La libertad es la facultad que tiene el hombre para obrar de una manera u otra o para no obrar; agota gran parte de su contenido en elegir entre las distintas alternativas que se presentan a la persona en cada momento. Elegir supone decidirse por alguna de las opciones posibles y, por tanto, renunciar a las demás. En el ejercicio de su libertad, cada individuo va tomando decisiones, muchas de las cuales generan efectos capaces de influir en su propio futuro.

No es frecuente que el hombre, como ser racional, diseñe su plan de vida en una sola ocasión, aunque existen decisiones fundamentales que marcarán intensamente el resto

de su vida. El hombre resulta condicionado por determinadas vicisitudes ajenas a su voluntad o derivadas de decisiones anteriores pero mantiene siempre un nivel de libertad suficiente para rechazar el determinismo; es responsable de su conducta en proporción al grado de libertad del que dispone para actuar en cada caso.

Las circunstancias económicas, intelectuales o culturales propias de cada persona determinan, en gran medida, la gama de opciones entre las que puede elegir. A mayor nivel de capacitación de un ciudadano, más profunda resulta la integración en su entorno y mayor es el número de alternativas que se presentan a su alcance en cada momento. No existe la igualdad absoluta entre los seres humanos. La naturaleza es un ejemplo permanente de diversidad y también lo es la realidad social como manifestación singular de esa misma naturaleza. Cada persona es una realidad irrepetible; no existen ni han existido ni existirán dos personas idénticas; cada proyecto de vida es único y exclusivo. Aristóteles dice que *"la igualdad es la identidad de atribuciones entre seres semejantes"* (18). Este filósofo no predica la identidad de los seres sino su semejanza; pero defiende la *"identidad de atribuciones"* —de facultades o posibilidades de hacer— como elemento esencial de la igualdad así entendida.

Ni nuestra Constitución ni el derecho positivo que la desarrolla proclaman la identidad formal, radical, o absoluta de las personas; se limitan a reconocer que *"los españoles son iguales ante la ley"* (19). Esa igualdad se consigue dictando leyes aplicables a todos y, si es preciso, estableciendo a su aplicación salvedades que también han de estar reguladas con criterios de generalidad.

El derecho a la libertad se manifiesta de diferentes formas: nuestra Constitución habla de libertad de cátedra (20), de libertad para elegir profesión (21) o lugar de residencia (22), de libertad para la creación artística (23), etc. Ese derecho puede disfrutarse en concurrencia con otras personas —como ocurre con la libertad de asociación o de reunión— o puede ser ejercido a título individual proyectándose bien hacia el exterior de la persona —como sucede con la libertad para circular por el territorio nacional— o bien hacia el interior de su

conciencia, en ese ámbito de intimidad que queda fuera del alcance de terceros.

En el caso de la libertad religiosa o política, por ejemplo, los poderes públicos pueden prohibir el culto público u omitir la convocatoria de elecciones generales, pero no alcanzan a impedir la rica actividad intelectual del hombre, como ser racional, en estas materias. Es conocido el pasaje en que Sancho Panza, como gobernador de la insula Barataria, interroga a un detenido para que diga la verdad bajo amenaza de hacerle dormir en el calabozo. El interpelado contesta:

"Presuponga vuestra merced que me manda llevar a la cárcel, y que en ella me echan grillos y cadenas, y que me meten en un calabozo, y se le ponen al alcaide graves penas si me deja salir, y que él lo cumple como se le manda; con todo esto, si yo no quiero dormir, y estarme despierto toda la noche, sin pegar pestaña "será vuestra merced bastante con todo su poder para hacerme dormir, si yo no quiero?" (24).

La Constitución y el ordenamiento jurídico que la desarrolla establecen un depurado sistema para proteger el disfrute de los derechos fundamentales frente a la injerencia arbitraria de los poderes públicos. Nuestra norma fundamental no tolera la pasividad de esos poderes en materia de derechos fundamentales y afirma que les *"corresponde promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas"* y les impone la obligación de *"remover los obstáculos que impidan o dificulten"* (25) la plenitud de su ejercicio.

Para ello, la Constitución asigna a los poderes públicos una serie de facultades interdependientes de manera que el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial se controlen mutuamente. Así, las Cortes Generales ejercen *"la potestad legislativa del Estado"* (26) y dictan las normas que han de asegurar la paz social, regular la convivencia entre los ciudadanos o garantizar la protección de los bienes de interés jurídico.

Nuestra Constitución impone ciertos límites al ejercicio de la actividad legislativa: ha de estar presidida por los principios de libertad, justicia e igualdad que figuran entre los *"valo-*

res superiores" (27) inspiradores del ordenamiento jurídico nacional y debe respetar el *"contenido esencial"* (28) de los derechos fundamentales pues tales derechos *"vinculan a todos los poderes públicos"* (29). Las Cortes no podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley que afecten a los derechos fundamentales o a las libertades públicas (30) y el Gobierno no puede dictar Decretos-leyes, en estas materias, ni aun en caso de extraordinaria y urgente necesidad (31).

Los Tribunales tutelan la actividad del poder ejecutivo; es decir, controlan el ejercicio de *"la potestad reglamentaria"* desplegada por el Gobierno y velan por la legalidad de *"la actuación administrativa"* en la gestión de los asuntos públicos y por el sometimiento de esa actividad a los *"fines que la justifican"* (32). *"El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados"* (33), que podrá exigir responsabilidad *"mediante la adopción, por mayoría absoluta, de la moción de censura"* (34).

En el ejercicio de su potestad de juzgar y de hacer ejecutar lo juzgado (35), los Jueces y Tribunales han de respetar el ordenamiento jurídico emanado de las Cortes. Para garantizar su libertad de acción, los Jueces y Magistrados *"no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados sino por alguna de las causas y con las garantías previstas por la ley"* (36). Al definir los derechos fundamentales de la persona y las libertades públicas, el constituyente tuvo en cuenta los tratados internacionales ratificados por nuestro país; nuestra Constitución dice que *"las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España"* (37). El Gobierno y las Cortes Generales han de tener presente el contenido de ese precepto en el momento de suscribir nuevos acuerdos sobre esta materia y los Jueces y Tribunales han de interpretar, a la luz de esos compromisos, las normas a aplicar en los casos, sobre derechos fundamentales, de que conozcan. Por si fuera poco, nuestra Constitución proclama que cualquier ciuda-

dano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos fundamentales ante los "Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad" (38).

Ninguno de los derechos fundamentales tiene valor absoluto; su titular ha de ejercerlos en concurrencia con otros ciudadanos y este hecho les impone una alta dosis de relatividad; por eso, nuestra Constitución afirma que "el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social" (39). El hombre, como ser racional y social, está llamado a convivir con sus semejantes a los que debe reconocer el mismo grado de libertad que para sí demanda. Es preciso dictar las normas que garanticen a los ciudadanos el ejercicio simultáneo de sus derechos fundamentales y esta labor queda reservada al poder legislativo. Las limitaciones que, en uso de esa facultad, se impongan al goce de los derechos fundamentales no pueden ser arbitrarias sino justificadas en el objetivo de alcanzar el bien común y en el de garantizar un disfrute de esos derechos tan amplio como sea posible. En términos generales, las personas jurídicas sólo pueden ejercer las actividades que les están expresamente permitidas por la ley mientras que las personas físicas pueden hacer todo lo que no les esté expresamente prohibido.

Para proteger los derechos fundamentales y las libertades públicas nuestra Constitución establece una serie de principios: de "legalidad", de "seguridad jurídica", de "publicidad de las normas", de "jerarquía normativa", de "irretroactividad de las disposiciones sancionadoras o restrictivas de los derechos individuales" (40), etc. Aunque estos principios son válidos para la protección de todos los derechos fundamentales, prestaremos atención preferente a la tutela del derecho a la libertad física en cuanto situación de hecho necesaria para el ejercicio de otros derechos subjetivos. Sobre esta libertad se cargan muchas de las penas impuestas por los Jueces o Tribunales y, en cierta medida, recaen los efectos de la actividad policial.

El Código Penal, que establece penas de prisión, se ajusta a los principios impuestos por nuestra ley fundamental: está aprobado por una Ley Orgánica (41), afirma que "no será castigada ninguna acción u omisión que no

esté prevista como delito o falta por Ley anterior a su perpetración" (42) y que "no será castigado ningún delito ni falta con pena que no se halle prevista por Ley anterior a su perpetración" (43), ha sido publicado con las formalidades necesarias, respeta y protege los bienes jurídicos proclamados en la Constitución, reconoce que sólo "tendrán efecto retroactivo aquellas leyes penales que favorezcan al reo" (44) y, además de respetar el principio de interpretación restrictiva de las normas limitadoras de derechos, prohíbe su aplicación analógica al afirmar que "las leyes penales no se aplicarán a casos distintos de los comprendidos expresamente en ellas" (45). La seguridad jurídica encuentra también reflejo en el Código Civil cuando declara que "las leyes sólo se derogan por otras leyes posteriores, y no prevalecerá contra su observancia el desuso, ni la costumbre o la práctica en contrario" (46).

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tienen asignada una de las misiones más gratificantes que define nuestra Constitución: la de "proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana" (47). En otro lugar, nuestra norma fundamental asigna al Estado la competencia absoluta sobre la seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezcan en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica" (48). El hecho de que el Gobierno asuma la función de garantizar la seguridad ciudadana obliga a los administrados, en cierta medida, a aceptar resignadamente el grado de satisfacción que, en esta materia, pueda o quiera proporcionarles el poder ejecutivo. Como consecuencia de ese monopolio en la prestación del servicio de seguridad pública nace, para los particulares, el "derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos" (49). Aún es más explícita la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común cuando afirma que "los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones públicas correspondientes

de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos" (50).

En el ámbito de la seguridad pública se manifiestan los aciertos y fracasos obtenidos en la aplicación de una serie de actuaciones político-administrativas que actúan en determinados momentos de la vida de cada ciudadano. Antes de que su conducta sea penalmente relevante, una persona ha estado sometida a los efectos de un ambiente familiar más o menos edificante, ha sido testigo del comportamiento de quienes ocupan distintos roles en el seno de su familia, se ha incorporado a un sistema educativo que trata de fomentar su desarrollo integral como persona y como ciudadano, ha podido asimilar una determinada escala de valores y un orden de prioridad en la satisfacción de necesidades y se ha relacionado con personas de distintas edades y criterios. Si tiene edad suficiente, puede haber adquirido una capacitación profesional y haber comprobado su aptitud para vivir honestamente de su esfuerzo manual o intelectual. Como consecuencia de esas circunstancias el individuo ha podido consolidar unas pautas de actuación que le permiten manifestarse como constructor de un orden social justo y pacífico o como generador de inseguridad. Una posible experiencia negativa de su vida en familia puede hacerle refractario a crear la suya propia o convertirle en un maltratador de su cónyuge o hijos; el fracaso en su proceso educativo o de capacitación profesional puede llevarle al uso de la violencia como forma de rechazo a la sociedad y convertirle en un delincuente contra el patrimonio. Se atribuye a Pitágoras esta frase: *"Educa al niño y no tendrás que castigar al hombre"* (51).

No es fácil dar una definición de seguridad que resulte universalmente aceptada: la seguridad consiste tanto en una situación social como en una sensación. Desde el primer punto de vista podríamos decir que la seguridad pública es el ambiente colectivo necesario para que los ciudadanos puedan cumplir sus deberes y disfrutar de sus derechos en pacífica convivencia pues no pueden actuar con garantías en una sociedad regida por el caos. La seguridad ciudadana es la manifestación visible de la voluntad general de vivir en

una comunidad organizada; es la concreción del compromiso, asumido por cada ciudadano, de ajustar su comportamiento a unas normas de relación libremente aceptadas y valoradas como beneficiosas para la comunidad.

La seguridad, como realidad observable, se aprecia en el orden público, en el grado de cumplimiento de las leyes, en la aceptación de la función asignada a los poderes públicos, en el mutuo respeto entre los ciudadanos y en su capacidad para convivir en armonía. Se aprecia también en la forma y talante con que los miembros de los Cuerpos policiales cumplen sus funciones.

Como sensación, la seguridad coincide con el estado de ánimo propio de quien se considera libre de peligro para su vida e integridad física y exento de riesgos que limiten la disponibilidad de sus bienes o dificulten el ejercicio de sus derechos. A la sensación personal de seguridad se llega por la convicción de que no existen en el entorno amenazas graves para nuestros intereses. Pero la amplitud del entorno personal es relativa; a la experiencia individual que permitiría a cada ciudadano valorar el grado de seguridad que observa en sus inmediaciones se suman multitud de noticias que hablan de los ataques sufridos por terceras personas en cualquier punto del globo. Los medios de comunicación nos informan a diario de la inseguridad en zonas muy distantes y hasta nos convierten en espectadores de hechos sangrientos ocurridos en lugares del mundo muy distantes. Existe una clara diferencia entre la sensación de inseguridad a que llegaría cada persona según su propia experiencia y la resultante de añadir, a esas vivencias personales, las noticias de vicisitudes ajenas difundidas por los medios de comunicación social. El ámbito del que proceden noticias que fomentan la sensación de inseguridad es mucho más amplio que aquel otro del que surgen los riesgos reales para el ejercicio de nuestros derechos.

La Administración pública debe cumplir sus funciones de manera eficiente; es decir, con eficacia y al menor coste posible. Aplicando este criterio a la actividad profesional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad resulta que la seguridad pública ha de garantizarse no sólo con el mínimo coste económico sino

también con el menor quebranto de los derechos que los ciudadanos tienen reconocidos; entre ellos, ocupa lugar destacado el derecho a la libertad.

Por ser los ciudadanos destinatarios directos de los éxitos o fracasos en esta materia, la seguridad es asunto de todos; no es sólo cosa de policías. Los ciudadanos deben valorarla positivamente e implicarse en su mantenimiento; debe fomentarse el desarrollo de una cultura colectiva sobre la seguridad que induzca a cooperar con las Fuerzas y Cuerpos policiales. Los Agentes de la Autoridad deben aprovechar toda ocasión de que dispongan para transmitir a los contribuyentes su interés por la seguridad de todos. Si la atención que prestan al ciudadano es claramente mejorable, los funcionarios policiales están perdiendo el apoyo de la población que resulta básico en el desempeño de la difícil actividad policial. El ciudadano tiene derecho a recibir un trato correcto y debe estar convencido de que le interesa favorecer el orden público porque ese orden beneficia a todos en general y a él en particular.

En cierta medida, todos somos responsables del grado de seguridad pública que disfrutamos, pero especialmente quienes dedican su vida a desempeñar la profesión policial. Si cuando ejercen su profesión los funcionarios policiales proyectan una imagen positiva, eficiente y tranquilizadora, si conservan una buena forma física y prestan su servicio correctamente aseados y uniformados, si mantienen una actitud expectante, si controlan el entorno al que alcanza su responsabilidad, si observan el comportamiento de las personas que se mueven en él y si actúan con corrección y dominio profesional están contribuyendo a fomentar la sensación de seguridad.

Esta sensación se refuerza también cuando el ciudadano advierte que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad ejercen un eficaz control sobre la actividad de quienes viven de forma irregular, cuando los funcionarios policiales son respetuosos y respetados, cuando pueden imponer su autoridad sin recurrir a la compulsión y cuando, por actuar correctamente, conservan el amparo que el ordenamiento jurídico les brinda en el cumplimiento de su misión.

La seguridad se pone en riesgo cuando los funcionarios policiales no ofrecen una imagen ajustada a la trascendencia de su función, cuando carecen de la necesaria formación y pericia profesionales, cuando por razón de su número, de su equipamiento o de la técnica operativa empleada afrontan un servicio en desventaja con los infractores o les permiten intuir que resulta ventajoso resistirse a los agentes o emplear la violencia y escapar.

A fomentar la sensación de seguridad contribuye el funcionamiento de un buen servicio de información no sólo porque facilita el conocimiento oportuno de cualquier vulneración de la ley y favorece la rápida respuesta policial sino también porque permite una actuación dirigida expresamente hacia los responsables. Una actuación selectiva evita molestias a la sociedad. Sin información se proyecta la idea de desorientación policial y muchos ciudadanos se sienten víctimas potenciales de una acción represora indiscriminada. Todo funcionario policial debe procurar el conocimiento detallado de las personas que viven, trabajan o se mueven en el ámbito de su responsabilidad; de tal conocimiento surge la oportunidad de obtener informes útiles para el servicio. Debe existir un banco de datos de interés policial debidamente actualizado; la información detallada y fiable es el mejor apoyo para que el mando operativo coordine la actuación de sus hombres, tome decisiones acertadas en la práctica del servicio y ahorre esfuerzo a sus subordinados y molestias a los ciudadanos. A mi juicio, los datos que permiten construir el esquema esencial de la forma de vida de cada persona deben ser tan confidenciales como sea posible y, a la vez, tan permeables como sea necesario para satisfacer necesidades fundamentales de interés colectivo. El equilibrio entre el respeto a la intimidad personal y la protección de la seguridad ha de alcanzarse mediante normas realistas que ponderen acertadamente los intereses en conflicto.

La sensación de seguridad no sólo depende de la actuación policial; a incrementarla o reducirla contribuyen también todas las instituciones públicas y de forma muy destacada la actuación de jueces y tribunales de lo penal. La frecuente noticia de que un presunto delincuente ha sido detenido y puesto a disposición judicial multitud de veces lleva al ánimo

de los ciudadanos la sensación de que las instituciones no funcionan correctamente o que el ordenamiento jurídico no satisface las necesidades de la sociedad.

La capacidad operativa de una institución policial depende, en gran medida, del número de funcionarios que la integran; pero ese factor, con ser importante, no lo dice todo. Cada funcionario policial puede mejorar su rendimiento si se esfuerza por alcanzar el mayor nivel de capacitación profesional, por simplificar y depurar los procedimientos de trabajo, por disponer del equipamiento adecuado y utilizarlo con el mayor rendimiento, por reducir la burocracia y por adquirir y proyectar la solvencia moral que exige una profesión tan importante como la que ejerce.

Los funcionarios que prestan servicio policial deben desempeñar su actividad sin esperar que la sociedad reconozca su dedicación o el riesgo que asumen en el cumplimiento de su servicio. Su profesión pierde gran parte de su esencia cuando se la despoja de la generosidad y abnegación que le son propias. Mientras un sector de la sociedad se halla más predispuesto a resaltar los errores que a proclamar los éxitos policiales, la inmensa mayoría de los ciudadanos reconocen la labor que cada día y sin esperar nada a cambio prestan los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad (52).

La ingratitud es, con frecuencia, la moneda de pago de quien ha recibido un favor de tal magnitud que no puede devolver; si no es capaz de corresponder a la atención recibida, suele reaccionar olvidando el beneficio o ignorando al benefactor. En uso de su libre albedrío, la condición humana se inclina con frecuencia al mal. Ernesto Sábato se duele de esta circunstancia al decir que *"a un hombre no le basta con haber escapado a la tortura y a la muerte para vivir contento; en cuanto empieza a adquirir nueva seguridad, el orgullo, la vanidad y la soberbia, que al parecer habían sido aniquiladas para siempre, comienzan a reaparecer como animales que hubieran huido asustados; y en cierto modo a reaparecer con mayor petulancia, como avergonzados de haber caído hasta ese punto. No es difícil que, en tales circunstancias, se asista a actos de ingratitud"* (53).

La actuación policial bien prestada consti-

tuye un elemento de primer orden en la educación colectiva. Garantiza la aplicación de las leyes dirigidas a fomentar, en los ciudadanos, comportamientos correctos y a proporcionarles un caudal de valores cívicos cuya asimilación, valoración y aplicación facilitan la convivencia.

Al garantizar la vigencia del derecho, la actividad policial crea el ambiente necesario para mirar al futuro con esperanza, para trazar proyectos que se dilaten en el tiempo y para disfrutar, en el momento oportuno, de los derechos que estamos consolidando a lo largo de nuestra vida. Sin la labor policial, que permite conocer las vulneraciones de la ley, descubrir a los responsables y denunciar las infracciones perpetradas para que las autoridades puedan hacer efectiva la potestad punitiva que tienen atribuida, el ordenamiento jurídico carece de poder coercitivo y se convierte en mera filosofía. Sin policía no puede ser eficaz la labor que desempeñan los poderes públicos. ¿De qué sirve que se dicten leyes sabias, dirigidas a conseguir el bien común, si nadie vela por su cumplimiento? ¿Quién crea las condiciones de hecho necesarias para garantizar el libre ejercicio de los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a los ciudadanos? ¿Qué eficacia tiene una sentencia si los Jueces y Tribunales carecen de la fuerza compulsiva necesaria para hacerla cumplir? Sin policía no puede existir la sociedad porque no se garantiza la convivencia pacífica entre los ciudadanos. Sin policía se impone la ley del más fuerte.

George Orwell pone duras palabras en boca de dos personajes de su novela "1984". Uno de ellos, O'Brien, dice así:

"- Vamos a ver, Winston, ¿cómo afirma un hombre su poder sobre otro?"

Winston pensó un poco y respondió:

- Haciéndole sufrir.

- Exactamente, haciéndole sufrir. No basta con la obediencia. Si no sufre, ¿cómo vas a estar seguro de que obedece tu voluntad y no la suya propia? El poder radica en infligir dolor y humillación. El poder está en la facultad de hacer pedazos los espíritus y volverlos a construir dándoles nuevas formas elegidas por ti" (54).

La policía es una de las instituciones fundamentales de todo Estado porque contribuye, como ninguna otra, a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; especialmente de aquellos que carecen de medios para defender por sí mismos su propia dignidad en una sociedad materialista y competitiva. La policía hace presente, en todo momento y lugar, el concepto de autoridad, seguridad y orden y aporta, al ejercicio efectivo de los poderes públicos, la dosis de humanidad y proximidad al ciudadano que caracteriza el funcionamiento de las instituciones en una auténtica democracia.

Las instituciones policiales resultan imprescindibles para la sociedad; de esta sociedad reciben la legitimación de su existencia y el refrendo en el desempeño de sus misiones específicas. La policía ejerce el monopolio de la compulsión jurídica y materializa la reacción inmediata de la sociedad ante el crimen, el desorden y la amenaza o la coacción injustas; es una de las funciones fundamentales en la estructura orgánica de un país: detecta oportunamente las necesidades que siente la sociedad y les da satisfacción correcta. La evolución de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad debe montarse sobre los mismos vectores que impulsan el desarrollo de la sociedad de la que forma parte y a la que sirve.

En las últimas décadas, el mundo occidental ha vivido un proceso de exaltación de la libertad sin que se resintiera gravemente la seguridad; los ciudadanos han venido soportando un cierto deterioro de la seguridad como consecuencia de los hábitos de conducta generados por esa tendencia de la libertad a su permanente expansión. No es fácil determinar qué grado de inseguridad resulta tolerable o, dicho de otro modo, en qué momento se siente realmente insegura una persona. Al margen de subjetividades, resulta inadmisibles el grado de inseguridad que impide a los ciudadanos actuar a impulsos de su propia voluntad y les obliga a cambiar sus hábitos de conducta; pero la utilidad de este criterio parece escasa porque, una vez establecidas nuevas formas de comportamiento, puede recrudescerse la sensación de inseguridad y obligar a una readaptación a las nuevas circunstancias. Toda situación, por mala que sea, puede empeorar.

Recientes acontecimientos han llevado a los ciudadanos de todo el mundo la sensación de quedar al alcance de cualquier acción terrorista. Nadie está totalmente protegido frente a esta forma criminal de lucha utilizada para enfrentar violentamente a culturas, religiones, ideas políticas y formas de gobierno o para alcanzar el poder o materializar aspiraciones de dudoso encaje en el ordenamiento constitucional de un país. El terrorismo pretende alterar gravemente la paz social, subvertir el orden público; ese objetivo no lo pueden alcanzar por sí solas las bandas criminales. Quien planifica el terrorismo necesita movilizar a la población contra los poderes públicos y, para ello, ha de sembrar el miedo en quienes sobreviven a los sucesivos atentados. Los responsables del terrorismo aspiran a poner de manifiesto la incapacidad del poder constituido para proteger a los ciudadanos y evidenciar la supuesta omnipresencia del grupo terrorista. Asesinar a una o más personas o causar daños en bienes patrimoniales públicos o privados es el objetivo fijado a los autores de un atentado; las víctimas y los destrozos materiales producidos en esas acciones criminales de esta naturaleza son simples elementos para sembrar el pánico, para llevar la sensación de inseguridad a la población, para doblegarla, movilizarla e impulsarla contra las instituciones y para conseguir así la claudicación de los poderes públicos ante las exigencias del grupo político en cuyo beneficio actúan los criminales: el terrorismo es enemigo radical de la libertad.

La lucha contra el terrorismo exige la colaboración de todos. Los ciudadanos debemos tener claras algunas ideas: el terrorismo está planificado y sostenido por un grupo político, económico, cultural o religioso que utiliza esta forma de acción para lograr sus fines; los terroristas son las primeras víctimas de la extorsión propia del ambiente en que están inmersos; los terroristas aprovechan las ventajas que les brinda un sistema permisivo de organización social y un control policial basado en la fiabilidad de las personas; ni los terroristas ni quienes les manipulan o apoyan pueden obtener beneficio alguno de los atentados cometidos; el terrorismo no puede alcanzar su objetivo de abrir una brecha entre la sociedad y los poderes constituidos; a cada

acción terrorista debe seguir una respuesta pública y masiva de afirmación democrática y apoyo al Gobierno y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y ello desde todos los sectores de la población, coincidan o no con la opción política del partido en el poder.

El propósito de impedir o dificultar la comisión de atentados terroristas obliga a adoptar medidas de seguridad que alteran el equilibrio entre seguridad y libertad que se venía disfrutando; esas medidas resultan incómodas para los ciudadanos porque causan molestias. Todos debemos valorar los beneficios que pretenden conseguir las nuevas medidas de control público y entender que la cuota de libertad que perdemos al cumplirlas queda ampliamente compensada con el incremento de la seguridad general que ganamos. Las instituciones y los ciudadanos deben adaptarse de buen grado a la nueva situación si quieren recuperar un día su tradicional funcionamiento y estilo de vida. Los funcionarios policiales no sólo están obligados a cumplir con rigor las medidas de seguridad que adopten los poderes públicos, sino que son la representación de la Autoridad al alcance de aquellos ciudadanos que están sufriendo restricciones en el ejercicio de sus derechos subjetivos; los agentes de policía reciben las descargas de la posible irritación ciudadana y han de soportarlas con resignación; han de extremar la corrección en el estar, en el decir y en el hacer profesionales. Por su parte, los ciudadanos deben reflexionar para convencerse de la necesidad de las medidas adoptadas pues buscan el bien común y el restablecimiento de la convivencia pacífica.

En una de sus obras, Anthony de Mello cuenta esta breve historia:

"Una oveja descubrió un agujero en la cerca y se escabulló a través de él. Estaba feliz de haber escapado. Anduvo errando mucho tiempo y acabó desorientándose. Entonces se dio cuenta de estaba siendo seguida por un lobo. Echó a correr y a correr..., pero el lobo seguía persiguiéndola. Hasta que llegó el pastor, la salvó y la condujo de nuevo, con todo cariño, al redil. Y a pesar de que todo el mundo le instaba a lo contrario, el pastor se negó a reparar el agujero de la cerca" (55).

De este relato cada uno puede extraer sus propias conclusiones. Es posible que el pastor supiera que la cerca tenía un agujero e incluso que conociera las ansias de libertad de la oveja; puede ser que estuviera observando su huida del redil y el camino que tomaba en su escapada pues fue a buscarla exactamente en la dirección correcta y así pudo llegar en el momento oportuno para salvarla de un posible ataque del lobo. Parece seguro que el pastor conocía bien a la oveja del cuento; sabía que sus ansias de libertad eran absolutas pues que no estaban contrapesadas por ninguna otra circunstancia. Desde la situación de seguridad total que le ofrecía la cerca del redil deseaba, por encima de todo, sentirse libre. Pero una vez logrado su propósito experimentó la sensación de inseguridad; tuvo que compartir su libertad con los demás habitantes del bosque, incluso con el fuerte instinto de cazar que forma parte de los impulsos naturales del lobo. Cuando la oveja advirtió la presencia de su enemigo, la libertad perdió para ella gran parte de su atractivo y se le presentó, como objetivo apremiante, la necesidad de salvar la vida. En este estado de angustia vio con enorme alivio al pastor; al mismo pastor que hasta entonces le resultaba odioso porque restringía su libertad. A partir de ese día, la oveja supo que podía prescindir de una porción de su libertad para disfrutar, en seguridad, la libertad restante. Comprobó que la seguridad sólo se valora cuando se ha perdido; se dio cuenta de que la seguridad sin libertad es una ironía y que la libertad sin seguridad es bien poca cosa. Y ya no volvió a buscar agujeros en la cerca para escapar del redil.

Cada cual puede acudir a su propia experiencia para alcanzar el equilibrio subjetivo entre seguridad y libertad. Sin experiencia vital se corre el riesgo de supervalorar la libertad y menospreciar la seguridad. Es conveniente reflexionar sobre la interdependencia entre seguridad y libertad y entender que son cara y cruz de una misma moneda: se necesitan mutuamente porque una no se sostiene sin la otra.

La seguridad nunca es absoluta; nadie puede eliminar totalmente los riesgos que amenazan el disfrute de los derechos de los ciudadanos. Los poderes públicos deben

dedicar los recursos humanos y materiales necesarios para proporcionar a los ciudadanos el mayor nivel de libertad que en cada momento estimen oportuno; deben esforzarse por alcanzar el equilibrio adecuado entre esos dos bienes; deben tener en cuenta que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad concurren al sistema productivo nacional aportando un bien absolutamente imprescindible, pues proporcionan el nivel de seguridad suficiente para que, en uso de su libertad, todos y cada uno de los ciudadanos puedan diseñar proyectos y emprender su desarrollo sin temor a la incertidumbre o a injerencias arbitrarias porque el presente ofrece las debidas condiciones de estabilidad y el futuro se manifiesta esperanzador si se siguen respetando las normas de convivencia. La paz social es tan necesaria para el desarrollo de los pueblos que en el momento en que comienza una época de inestabilidad social se inicia una crisis económica de más larga duración que aquella pues no puede haber libertad y progreso en una sociedad insegura.

NOTAS

(1) La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDDHH), de 10 de diciembre de 1948, fue adoptada y proclamada por la 183 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

(2) Artículo 1.º de la DUDDHH.

(3) Artículo 1.º de la DUDDHH.

(4) Artículo 3.º de la DUDDHH.

(5) Artículo 5.º de la DUDDHH.

(6) Preámbulo de la DUDDHH.

(7) Hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 y ratificado por España por Instrumento de 26 de septiembre de 1979.

(8) Protocolo de 16 de diciembre de 1966 al que se adhirió España por Instrumento de 17 de enero de 1985.

(9) Pacto Internacional de 19 de diciembre de 1966, ratificado por España por Instrumento de 13 de abril de 1977.

(10) Artículo 2.º 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

(11) Preámbulo CE.

(12) Artículo 96.1 CE.

(13) Artículo 96.1, *in fine*, CE.

(14) Artículo 10.2 CE.

(15) Artículo 3.º de la DUDDHH.

(16) Preámbulo CE.

(17) Artículo 17.1 CE.

(18) Aristóteles: "La política", libro IV, capítulo XIII.

(19) Artículo 14 CE.

(20) Artículo 20.1 CE.

(21) Artículo 35 CE.

(22) Artículo 19 CE.

(23) Artículo 20.1.b) CE.

(24) Cervantes Saavedra, Miguel de: "Don Quijote de la Mancha", segunda parte, capítulo XLIX.

(25) Artículo 9.2 CE.

(26) Artículo 66.2 CE.

(27) Artículo 1 CE.

(28) Artículo 53.1 CE.

(29) Artículo 53.1 CE.

(30) Artículo 82.1 CE.

(31) Artículo 86.1 CE.

(32) Artículo 106.1 CE.

(33) Artículo 108 CE.

(34) Artículo 113.1 CE.

(35) Artículo 117.3 CE.

(36) Artículo 117.2 CE.

(37) Artículo 10.2 de la Constitución española (CE).

(38) Artículo 53.2 CE.

(39) Artículo 10.1 CE.

(40) Artículo 9.3 CE.

(41) Es la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (CP).

(42) Artículo 1.1 CP.

(43) Artículo 2.1 CP.

(44) Artículo 2.2 CP.

(45) Artículo 4.1 CP.

(46) Artículo 5 del Código Civil.

(47) Artículo 104.1 CE.

(48) Artículo 149.1.29 CE.

(49) Artículo 106.2 CE.

(50) Artículo 139.1 de la Ley 30/1992, citada.

(51) Pitágoras no dejó obra escrita que haya llegado a nuestro conocimiento.

(52) El 15 de enero de 2004 fue entregado al Cuerpo de la Guardia Civil y al Cuerpo Nacional de Policía el XII Premio a la Convivencia que concede la Fundación Manuel Broseta, asesinado por terroristas.

(53) Sábato, Ernesto: "El nivel", capítulo XXVI.

(54) Orwell, George: "1984", parte tercera, capítulo III.

(55) Mello, Anthony de: "El canto del pájaro", Ed. Sal Terrae, Santander, 1982, p. 198.