

EL MODELO DE PLURALIDAD POLICIAL Y LA GUARDIA CIVIL

MANUEL BALLBE

Catedrático de Derecho Administrativo

LA Guardia Civil se encuentra en estos momentos en un contexto policial muy diferente del de hace una década. Este cambio se ha producido fundamentalmente por el progresivo paso de un Estado centralista a un Estado pluralista. Los sistemas de gestión de un Estado pluralista son diametralmente opuestos a los que han pervivido en España en los últimos siglos. El desafío que tiene planteado la Guardia Civil es su transformación y adaptación para conseguir una policía eficaz y al servicio de las demandas sociales presentes en la España pluralista y diversa de hoy.

Es un hecho que la Guardia Civil está ya inmersa en un proceso de renovación, con el mérito adicional de haber pasado de esquemas, técnicas, sistemas de organización y comportamiento decimonónicos a otros propios de una policía de los albores del siglo XXI. Y todo ello se está haciendo, además, en un contexto bien conocido de defensa de la democracia desde la primera línea frente al terrorismo.

El estudio del sistema de pluralidad policial y su comparación con el sistema centralista tiene una gran utilidad para entender mejor nuestro modelo policial y los retos que tiene hoy planteados.

El estudio de la policía hace imprescindible la referencia previa a dos sistemas policiales, el francés y el angloamericano, hasta cierto punto contrapuestos y representativos de los modelos de policía que existen en los países democráticos. El análisis de esos dos modelos policiales, que podemos delimitar y describir a través de los procesos históricos a los que

se han visto sometidos, permite una mejor comprensión del papel y de las funciones de las policías central, autonómica y local en los diferentes sistemas policiales. Por tanto examinaremos, a continuación, una serie de elementos y rasgos que caracterizan a dichos modelos policiales.

Ante todo es preciso constatar que la policía no es un ente abstracto que pueda ser objeto de una definición unívoca. En la realidad, los sistemas de organización, actuación y formación, las actitudes, valores y cultura, propios de cada cuerpo policial determinan la existencia de sistemas de policía, no sólo diferentes, sino incluso contrapuestos.

Si, como se ha dicho, la policía no es más que el reflejo de la sociedad, un mejor conocimiento de los modelos policiales y, en concreto, del sistema español de policía, contribuirá, sin duda, a una más profunda comprensión de la sociedad española y de sus planteamientos culturales, administrativos y políticos.

Otro elemento a tener en cuenta en el estudio de la policía es la herencia de su pasado histórico, porque no hay duda de que ese pasado tiene una influencia notable y explica algunos de los comportamientos que se dan en nuestras organizaciones policiales. A ese fin, el estudio de los modelos policiales históricos puede ayudar a contestar muchos de los interrogantes que tiene planteados la policía actual.

Los modelos policiales comparados pueden sistematizarse a partir de los singulares procesos históricos de construcción de la policía en Francia y en Gran Bretaña que han conducido, en el primer caso, a un modelo de policía centralizada y militarizada, y, en el segundo, a un modelo de policía civil y descentralizada de base local.

El análisis pormenorizado de estos dos modelos, que es el objeto de las siguientes líneas, permitirá situar al modelo español en el marco que le corresponde.

Las características del modelo policial centralizado, representado por el sistema policial francés, se consolidaron en la época de Napoleón Bonaparte (1800). Sus piezas estructurales son las siguientes:

1. La constitución de un ministerio de policía, con importantes poderes y como aparato compacto dirigido por el famoso ministro Fouché. Indicativo de su poder es que fue ministro de policía antes, con y después de Napoleón. Este poder gubernativo policial perdurará como rasgo del modelo francés centralizado.

2. Se estructura una red de delegados gubernativos, los prefectos con competencias

en el territorio dividido en prefecturas. Estos prefectos dependerán directa y jerárquicamente del ministro de policía (más tarde, de interior). El cargo de prefecto se profesionalizará a través de una carrera administrativa.

3. Se articula la gendarmería como aparato policial, con unas características muy determinadas. Este cuerpo policial, distribuido por todo el territorio nacional, dependerá de los prefectos en su actuación y tendrá una estructura y un régimen jurídico estrictamente militares. Esta estructura militar, evidentemente, condicionará las formas de intervención policial, el comportamiento, los valores y, en definitiva, una especial relación policía-sociedad.

4. El sistema policial militarizado y centralizado tendrá otra característica: su escasa dependencia de la administración de justicia. En este sentido, podemos decir que es una policía más gubernativa que judicial. Esto conllevará también que sea una policía más politizada y no tanto una policía profesional. Se configura una policía más al servicio del Estado que al servicio del ciudadano.

El modelo policial contrapuesto será el civil, descentralizado, representado por el sistema policial inglés que tiene su origen en 1829, con la constitución de la policía metropolitana de Londres (Scotland Yard). Sus rasgos fundamentales son los siguientes:

- 1.2. La policía se configura con una base local dependiente de las autoridades municipales o metropolitanas elegidas. No se trata, por tanto, de cuerpos de policía estatales, sino de cuerpos locales. Como consecuencia de esa característica, el ministro del Interior no tendrá una relación jerárquica y de dirección centralizada de la policía y del aparato gubernativo sino que, por el contrario y a diferencia de Francia, la relación no será jerárquica y deberá utilizar unas técnicas de negociación, cooperación y de influencia propias de un sistema administrativo y político, civil y pluralista.

3. En el caso inglés, la policía, encargada de mantener la seguridad pública, había ido adquiriendo una fisonomía propia y diferente a la del ejército. Originariamente, se estructuró como una especie de somatén y, sólo a partir de 1829, se configura como una policía de organización y de derecho estrictamente civil, con un estatuto profesional y una serie de principios de actuación propios y diferentes de los del ejército. Significativo de este nuevo modelo policial civil es que la policía inglesa no llevará armas y deberá dotarse de un nuevo instrumento de actuación. Todo ello condicionará su estrategia de actuación y escala de valores

profesionales, que desde el inicio se plantearán como diferentes de las castrenses. En este sentido, la colaboración ciudadana se instrumenta como un elemento vertebral del sistema policial. Recordemos uno de los principios básicos de actuación establecido por los fundadores de la policía inglesa que resume una cultura y una forma de gestión policiales: "La colaboración ciudadana disminuye en relación directa al incremento de la ostentación y uso de la fuerza por parte de la policía".

4. El modelo inglés se diferencia del modelo centralizado francés por su estructura y organización, en cuanto a su relación con la administración de justicia: Efectivamente, en contraposición al modelo francés, la policía civil inglesa dependerá muy estrechamente de la autoridad judicial y, por tanto, será una policía más judicial que gubernativa.

Esto determinará también que al ser descentralizada, de base local civil y con un gran control judicial, se configure una policía no al servicio del Estado sino al servicio del ciudadano. Una policía fundamentalmente de investigación criminal y no una policía con rasgos de policía política. La confluencia de todos estos elementos ha llevado a afirmar que con la policía inglesa se fundó por primera vez una policía profesional. Hasta aquel momento la policía era una especie de soldado en la calle, un agente del orden. El desarrollo de la policía inglesa va a ir acompañado de la aparición de una serie de elementos singulares que la diferencian del ejército y que son los elementos constitutivos de la nueva profesión: la policía. No es casualidad entonces que las más importantes técnicas de investigación policial las hayan desarrollado principalmente las policías más profesionalizadas.

Se trata, por tanto, de una policía orientada a la investigación y no de una policía orientada a la represión y a las actuaciones basadas en la acción de choque y, en términos de Madariaga, "del palo y tente tieso". No es necesario extenderse sobre la eficacia de la policía de investigación judicial, porque en los sistemas democráticos la búsqueda y obtención de pruebas es el elemento nuclear para que el juez pueda juzgar y condenar a un presunto delincuente; sin la aportación de estas pruebas y, por tanto, sin la existencia de una policía entrenada para ese cometido, los resultados serán fácilmente pronosticables.

El sistema español de policía, configurado a lo largo de nuestra historia, tiene mayoritariamente los elementos constitutivos del modelo francés napoleónico. Sin embargo, los elementos de militarización están mucho más presentes

en todos los ámbitos de la estructura administrativa. Algunas de las características del sistema español serían las siguientes:

1. En el sistema centralizado español hubo grandes resistencias respecto a la creación de un ministerio del interior. El sistema de seguridad estaba centralizado pero, a la vez, controlado y dirigido por los capitanes generales y por el ministerio de la guerra. Ello provocó que la configuración de una administración gubernativa como la francesa se llevase a cabo en España con varias décadas de retraso.

2. La estructura territorial gubernativa también se aparta de su modelo original francés. Se copia el sistema de prefecturas y prefectos, con la división territorial en provincias de 1833, y se nombra a los jefes políticos, subdelegados de fomento, más tarde denominados gobernadores civiles. Estos no serán funcionarios profesionales administrativos, sino que se politizarán los cargos y serán ocupados por miembros del partido político en el poder.

Otra característica esencial del sistema gubernativo español es que los gobernadores civiles, además de ser hombres de partido, serán muchas veces militares, lo mismo que los altos responsables de la Administración policial y gubernativa. La característica de la militarización, se producirá hasta la llegada de la democracia en 1978.

3. Se articula un aparato muy determinado, la Guardia Civil, que desde su fundación en 1844, consolida el sistema policial militarizado que llegará hasta nuestros días. La Guardia Civil seguirá el modelo de la Gendarmería francesa, pero también se potenciará su régimen jurídico y dependencia militar.

Posteriormente, los otros cuerpos de policía que se irán creando —los guardias de seguridad, en la República llamados guardia de asalto y en el franquismo, la policía armada— mantendrán también una estructura y un régimen jurídico completamente militares hasta las reformas operadas por la Ley de Policía de 1978 y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986, donde se desmilitariza el cuerpo de Policía Nacional.

4. Consecuencia de todo lo anterior es que el modelo policial español generó, debido a las crisis políticas de los siglos XIX y XX, una policía al servicio del Estado, una policía gubernativa, muy politizada y centrada en el mantenimiento del orden público y no en la investigación criminal. Se trataba de una policía con poca dependencia de los jueces, no profesional, que suponía un nuevo modelo de policía militar camuflada y perfeccionada respecto a lo que

podríamos denominar modelo puro propio del sistema sudamericano de intervención directa del ejército en las tareas de orden público. En España se utilizó, históricamente hablando, a las fuerzas armadas para las tareas policiales, pero especializando a un cuerpo militar, esto es, la Guardia Civil. Para una más extensa exposición del sistema español, me remito a mi libro "Orden público y militarismo en la España Constitucional. 1812-1983".

El modelo policial español ha quedado con un pie en el pasado y otro en el futuro. No se ha reestructurado por completo de acuerdo con el modelo civil de policía porque, hasta el momento, se mantiene la militarización de la Guardia Civil. Ilustrativa del mantenimiento de este modelo es la reciente sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Guardia Civil, de gran repercusión no sólo para el sistema policial español sino también para el conjunto de la sociedad española.

El modelo policial y su estructura jurídica también han sufrido cambios significativos en lo que se refiere al sistema de derechos de los policías. Si la policía no quiere mantenerse como un cuerpo separado de la sociedad, característica del sistema autoritario, una forma de romper esa separación es reconocer que los policías son unos ciudadanos más, unos trabajadores con unos derechos que deben ser reconocidos y protegidos. El proceso actual está precisamente en una constante lucha entre un mayor reconocimiento de derechos sindicales, laborales y personales a los policías o en una cierta involución encaminada a la restricción de dichos derechos.

Como ha ocurrido en otros países, la aparición de los sindicatos policiales ha sido un elemento esencial de renovación en el proceso de reforma policial. Los sindicatos han sido un revulsivo para el sistema de poder corporativo propio de los sistemas policiales autoritarios. El movimiento sindical, en definitiva, ha sido un elemento de lucha contra la corrupción y por las reformas y modernización de la policía, como ha quedado acreditado en las policías de tradición democrática.

Una vez finalizada esta descripción de elementos que han configurado modelos policiales diferentes, debemos tener en cuenta otras cuestiones:

Los modelos expuestos no pueden entenderse como sistemas estáticos. La policía, como la sociedad, está permanentemente inmersa en procesos dinámicos y en constante evolución. Por ello, esos modelos originarios no se encuentran actualmente en estado puro, puesto

que en cada país intervienen elementos o tendencias contrapuestas. Así, aunque el modelo inglés es el genuino modelo civil de policía, podemos encontrar tendencias militarizadoras en su sistema actual. La utilización del ejército como policía en Irlanda del Norte sería un ejemplo ilustrativo. Hay, pues, en los sistemas policiales una mezcla de características de uno y otro modelo que dan resultados diversos. La policía, en definitiva, se mueve entre los dos polos que acabamos de describir.

El mismo proceso de reformas ha estado presente en España, fundamentalmente a partir de la Constitución de 1978 y de la instauración del sistema democrático que ha significado en materia policial un proceso de cambio lento pero significativo respecto al modelo policial que había existido a lo largo de más de un siglo. Estas reformas han ido en la línea de la desmilitarización completa de la administración gubernativa: ministro del interior y gobernadores civiles, aunque estos últimos cargos no están todavía ocupados por funcionarios administrativos especializados, como ocurre con el cuerpo administrativo prefectural francés. También se ha producido la desmilitarización de la Policía Nacional. Por otro lado, se ha establecido un sistema policial pluralista al potenciarse las policías locales, sobre todo en el País Vasco con la policía autonómica, lo que ha venido a representar una ruptura del monopolio del poder policial del centro.

España está adecuándose a los modelos policiales de las democracias avanzadas como EEUU o Alemania. El elemento nuclear definidor de los sistemas policiales modernos es el sistema de pluralidad policial. El modelo de pluralidad policial es aún rechazado por algunos sectores de nuestra sociedad, quizá como resultado de nuestra tradición centralista. Sólo se ven los aspectos negativos del sistema, como la superposición de policías y una cierta actividad caótica por el entrecruzamiento entre diferentes policías. No obstante, este modelo de pluralidad policial es el que se da en los países más avanzados cultural y democráticamente. Todos esos países, excepto algunos del área latina, cuentan con un modelo de pluralidad policial. Este dato debería infundir cierta seguridad y contribuir a que, en vez de gastar las energías en criticar la pluralidad policial, se contemplasen los aspectos positivos del modelo y se trabajase para su perfeccionamiento. La primera constatación que podríamos realizar es que, aunque resulte sorprendente, los sistemas unitarios y centralizados de policía también tienen una pluralidad policial, lo único que ocurre es que

ésta es horizontal y no vertical. Por ejemplo, en la España centralista, concurrían la Guardia Civil, la Policía Nacional, y el Cuerpo Superior de Policía. En Francia, la Gendarmería y la Policía Nacional. En Italia, la Policía de Seguridad, la Guardia de Finanzas y los Carabineros. Se puede optar, por consiguiente, por un modelo de pluralidad policial horizontal, como la de los citados países de tradición centralista, o por un modelo de pluralidad vertical como la de los sistemas pluralistas, pero fuera de estos dos modelos, no existen otras opciones.

Es evidente, por tanto, que el objetivo de una policía única es un objetivo idílico, fuera de la realidad y que en ningún caso ha tenido oportunidad de demostrar su eficacia. Dado que incluso los sistemas unitarios centralistas tienen un sistema de pluralidad policial y que los únicos que responden a ese delirio unitario centralista de una policía única son algunos estados totalitarios, debemos darnos cuenta de que la pluralidad policial no es más que el resultado natural de una sociedad compleja y pluralista en la que no caben soluciones geométricas perfectas y cuyas instituciones administrativas, como la policía, responden a ese entramado social pluralista.

La Constitución española ha estructurado las Administraciones públicas según un modelo pluralista. El principio fundamental que introduce nuestra Norma Fundamental en la materia policial es coherente con ese modelo, si bien no ha sido recogido aún por nuestra jurisprudencia. En todo caso es evidente que se han constitucionalizado tres niveles verticales de policía: la policía de la Administración central del Estado en el artículo 104; las policías de las Comunidades Autónomas, cuyo Estatuto lo prevea, en el artículo 149.1.29 y las policías locales en el artículo 148.1.22.

Ese principio conlleva que la policía, cualquiera de esas tres policías públicas, establecida y garantizada por la Constitución, tiene asignado un núcleo esencial de funciones que es precisamente el que la configura como tal institución policial. Cualquier pretensión de configurar a unas policías como subordinadas o auxiliares de la central, o cualquier intento de bloquear un proceso de creación y configuración de las policías dependientes de las Comunidades Autónomas, chocaría con el principio constitucional de la autonomía y la distribución de competencias, y frontalmente con la garantía institucional de las policías local y autonómica que protege el contenido esencial de las mismas. El Tribunal Constitucional ha definido claramente qué debe entenderse por garantía institucional,

principio que resulta perfectamente aplicable a la institución policial, autonómica o local. Así, en la Sentencia de 28 de julio de 1981, señala que:

"El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones a las que se considera como competentes esenciales... Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, ... Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre."

Por tanto esos principios han quedado perfectamente establecidos al haber sido constitucionalizada la policía dependiente de la Administración local y de la Administración autonómica.

Aunque jurídicamente ya se ha reconocido que estamos en un sistema de pluralidad policial, en la realidad se mantienen algunas inercias derivadas del viejo sistema centralista y estos desfases son los que producen muchas veces una gestión inadecuada.

La pluralidad policial existe y debe existir porque concurren diferentes administraciones públicas autónomas. Una administración pública territorial que disponga de unas competencias que no sean meramente formales, precisa de una administración policial que asegure el cumplimiento de las decisiones administrativas y políticas en los casos de incumplimiento e infracción por el ciudadano. El reciente Real Decreto de 22 de febrero de 1991, relativo a la organización de unidades adscritas a las Comunidades Autónomas y peculiaridades del régimen estatutario de su personal, constituye un avance importante en la construcción del Estado de las autonomías y del modelo de pluralidad policial.

Hay elementos del sistema de pluralidad policial a los que no se ha dado suficiente importancia y sobre los que conviene reflexionar, para introducirlos en nuestro sistema. El sistema de pluralidad policial conlleva cierta superposición de competencias policiales; de ello sólo hemos extraído lamentaciones y análisis negativos.

pero esta realidad tiene aspectos positivos que los sistemas pluralistas enmarcan dentro del principio de competitividad entre diferentes administraciones policiales. Grant y Nixon (*State and Local Government in America*) han señalado que "el ámbito de la policía y del cumplimiento de la ley es un importante área de relaciones intergubernamentales que implica cooperación e incluso competencia o fricción".

La policía, como todos sabemos, trabaja en la sala de máquinas del barco democrático. Profesores, jueces, abogados, por citar algunas profesiones, son tildados de demócratas, pero no se tiene en cuenta que su trabajo profesional se realiza en otras áreas de ese barco menos difíciles. La policía, sin embargo, trabaja en un área donde no existen tantas facilidades. Lo admirable de la profesión policial es precisamente que debe trabajar en el entorno más complejo de la actividad pública.

Es un hecho real, objeto de numerosos estudios sociológicos, el que en las administraciones policiales de todos los países se da un porcentaje de corrupción. El sistema de pluralidad policial ha sido un elemento decisivo para contrarrestar ese fenómeno, ya que en los sistemas de policía única se tiende más a cierto encubrimiento corporativo, sin, por tanto, sacar a la luz pública y al control democrático estas cuestiones y las consiguientes responsabilidades de políticos y funcionarios.

En definitiva, el sistema de pluralidad policial puede ser, y de hecho es, a pesar de sus aspectos negativos, un sistema evidentemente más efectivo y en definitiva más dinamizador y equilibrador del poder.

También el sistema de una relativa competitividad policial en determinados ámbitos o áreas donde existe una cierta superposición de competencias policiales trae consigo un sistema administrativo más despierto. Las administraciones policiales normalmente tienden hacia una actividad rutinaria que acaba adueñándose de todos los servicios policiales. Si existe una cierta competitividad entre policías y se establecen los mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación comparada, ésta se puede convertir en un estímulo para los agentes y para sus responsables. Se puede producir, por ese medio, un reconocimiento social de los mejores servicios que presta una policía en comparación con otra, del establecimiento de nuevos sistemas de gestión o de soluciones novedosas para un problema existente. Por tanto, se potencia una innovación en la gestión policial que es más difícil que se promueva en el supuesto de monopolio o do-

minación de un solo cuerpo de policía, cuya actividad no puede ser contrastada y cuyos resultados no pueden ser medidos respecto a los de otro cuerpo, provocando también una actitud profesional indiferente y rutinaria.

Un relativo grado de competitividad entre policías y en general entre administraciones públicas, se da, nos guste o no, en los sistemas pluralistas. La cuestión es si puede sacarse partido de los aspectos positivos de esta realidad jurídico-institucional. Ello significa que instituciones responsables de la coordinación policial deben establecer el marco y el ambiente adecuado para que se produzca la evaluación de la actividad de las diversas policías. Desde la creación de una institución de análisis de políticas públicas policiales hasta el análisis comparativo de actividades, cifras y éxito de investigaciones policiales, son tareas de seguimiento necesarias para reconocer la labor de las diferentes administraciones policiales. Evidentemente, con ello estamos diciendo que la competitividad policial también se produce en un plano vertical y horizontal (por ejemplo, evaluación de la actuación de diferentes policías locales).

Las policías en España están abocadas irremisiblemente a integrarse en el sistema pluralista donde se produce un grado de competitividad relativo. Y como más pronto se adapten a este sistema y más habituadas estén a trabajar de acuerdo con esas nuevas formas de actuación y comportamiento, más rápidamente aumentará la eficacia policial. Un aspecto que no conviene olvidar es que a las policías españolas les ha salido un competidor que son las policías privadas. Este reto también podrán afrontarlo con mayor agilidad si están acostumbradas a trabajar con los esquemas de un sistema policial pluralista. La competencia entre la policía pública y la privada y la necesidad de mejorar los servicios públicos de policía y de buscar nuevas soluciones e innovaciones son desafíos ineludibles en un futuro próximo. Un ejemplo de los beneficios de este sistema es la transformación que se está produciendo en la Guardia Civil que, ante una cierta percepción de expansión de otras policías, ha hecho un gran esfuerzo de modernización y adaptación a las nuevas necesidades sociales, creando nuevos servicios, algunos de ellos claramente innovadores. Esta tendencia elogiada no puede convertirse, sin embargo, en un intento de totalizar el máximo de competencias policiales.

La realidad policial española todavía está bastante lejos de un sistema y de unos valores pluralistas. En España, por ejemplo, la policía local realiza funciones que no tiene reconocidas

por ley y que ésta asigna a la policía central. Por otra parte, se le han sustraído las funciones de policía judicial. Ello significa que cuando detiene a un presunto delincuente en el acto de delinquir debe entregarlo a la policía central y no al juez directamente, y aunque disponga de más datos o haya tenido más protagonismo en el asunto que la policía central, la función de policía judicial, es decir, la función de investigación post delictum ordenada y dirigida por el juez, le queda prácticamente vedada por nuestras leyes y fundamentalmente por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Todo ello es todavía un lastre de nuestra tradición centralista, que desconfía de cuerpos policiales no centrales y que considera a aquéllos como cuerpos de segunda categoría. Se olvida aquí que el ciudadano está pagando con sus impuestos a miles de policías locales y autonómicos y que éstos, por tanto, deben trabajar como verdaderos policías y no en tareas subordinadas o parciales. Si no están preparados para esas tareas policiales, es responsabilidad de los poderes públicos el transformar esta situación.

Hay que señalar, sin embargo, que algunas policías locales colaboran estrechamente con el juez que les ha encargado labores de policía judicial. Ello es posible porque la legalidad existente es deliberadamente ambigua y, aunque mayoritariamente se interpreta que la policía local no puede, ni debe realizar labores de policía judicial, algunos jueces hacen una interpretación de las normas que posibilita la asignación a la policía municipal de funciones de policía judicial. El éxito de estas experiencias llevadas a cabo en diferentes puntos del país debería ser objeto de estudio y de seguimiento y deberían ser dadas a conocer para demostrar la eficacia del planteamiento pluralista de la policía. En definitiva, la coexistencia en la realidad española de diversas policías, entre ellas la local, hace imprescindible que ninguna de ellas sea infrautilizada o dedicada a labores no policiales. Si el ciudadano paga otra policía, como la policía local o la autonómica, es para que haga funciones y labores estrictamente policiales en defensa de sus derechos y de la seguridad ciudadana. La visión de la policía como un poder y no como un servicio al ciudadano, por parte de muchos políticos y administradores, es una de las causas de la paradójica situación policial española que, a pesar de hallarse inscrita en un modelo de pluralidad policial en el plano jurídico constitucional, sigue caracterizándose por una cierta política de concentración de funciones y de competencias en las policías centrales.

Otra de las características de los modelos de pluralidad policial es que, como han dicho algunos expertos —entre ellos Mark Moore, Profesor de Criminal Justice and Management de la Universidad de Harvard—, permiten una mayor innovación y experimentación de nuevas técnicas o políticas sin que su fracaso tenga una notable repercusión. Este es uno de los principios inherentes a las administraciones públicas del sistema pluralista. Comunidades locales o territorialmente limitadas, como las Comunidades Autónomas, bajo una dirección política legitimada democráticamente, pueden y deben establecer políticas que vengán a mejorar los actuales sistemas de gestión. Estas experimentaciones son la clave del desarrollo político y administrativo y ha venido demostrándose que los sistemas pluralistas han estado a la cabeza de la práctica de nuevas políticas y de nuevas técnicas en la administración pública. Los sistemas centralizados tienen más dificultades porque, obviamente, la experimentación es más difícil de realizar a nivel nacional y los planes piloto que se ponen en práctica muchas veces fracasan porque hay un rechazo social al no estar dirigidos por la representación más legitimada de esa comunidad. Moore ha señalado que departamentos policiales de tamaño medio han demostrado ser más eficaces que los grandes departamentos a la hora de conseguir cambios fundamentales en sus operaciones y, en definitiva, adaptaciones e innovaciones en el servicio.

No es extraño que, históricamente, nuestros sistemas policiales hayan sido muy poco innovadores y se hayan limitado a copiar lo que otros sistemas policiales pluralistas, mucho más dinámicos, han ido aportando al conjunto de la renovación de las técnicas y formas de gestión policial. Es lamentable que todavía hoy se pretendan copiar uniformes y otros aspectos exteriores de otras policías más reconocidas y en cambio no se decida a copiar lo sustancial y lo que ha dado prestigio a esas policías, fundamentalmente todo este conjunto de valores y sistemas administrativos basados en la gestión policial pluralista.

Sin embargo, tampoco hay que caer en un discurso pesimista porque sin que haya el marco adecuado para la experimentación y la innovación, lo cierto es que algunas policías en España han realizado este tipo de políticas y han innovado aspectos de la actividad policial. Fórmulas de coordinación y cooperación policial deberían ser objeto de estudio y de ejemplo para otros puntos del país. Como han dicho algunos autores, se producen más innovaciones cuando

hay un marco adecuado y preparado para que se actúe bajo estas claves y estos valores; de lo contrario muchas de estas innovaciones quedan sepultadas y vuelve a dominar el desánimo y la rutina en la burocracia policial. El dilema en que se encuentran nuestras policías es el de permanecer en la rutina, sin buscarse mayores complicaciones o cambiar hacia una posición dinámica y con mayores riesgos, en la búsqueda de un mejor servicio policial.

Los planteamientos de un sistema policial pluralista no tienen únicamente una repercusión exterior, sino que tienen a la vez una implicación organizativa interna y es que una organización policial debe estar basada en unos sistemas poco rígidos y jerárquicos. La clave de cualquier renovación policial está en un trabajo de equipo, en el cual uno de los elementos nucleares de la política de mejora de la gestión y de las técnicas policiales es el agente de policía de la calle. Es decir, el policía de la escala básica que trabaja y mejor conoce el entorno social y que tiene, por tanto, un grado de conocimiento y formación del que no dispone la cúpula, a la que no llega esa información si tiene un modelo piramidal muy jerarquizado. Para que haya una fluidez y un intercambio de conocimientos e información, es necesario no sólo un "buzón de sugerencias", sino la articulación de un sistema de organización y trabajo policial donde se ponga un gran énfasis y protagonismo en el agente de la base. Habría que subrayar que estos nuevos sistemas de organización producen a la vez que el policía de la escala básica deje de realizar un trabajo dominado por la rutina porque se convierte en uno de los protagonistas permanentes de la gestión y reelaboración de las políticas policiales. La transformación de nuestros sistemas policiales en esta línea va a ser lenta porque, como es bien conocido, nuestro país ha estado dominado por un esquema policial militar. Esta cultura jerárquica no es patrimonio exclusivo de los militares sino que, como se ha demostrado en la historia, está muy arraigada entre nuestros políticos y administradores civiles. La tentación de gobernar y administrar en clave rígida y jerárquica es latente en nuestro comportamiento habitual y podemos comprobarla en las actuaciones y el funcionamiento de nuestras organizaciones. Pero lo cierto es que si queremos una organización innovadora ésta se produce, como han señalado los estudiosos de las organizaciones públicas y privadas, con una mayor facilidad en las organizaciones con un menor grado de jerarquía y con un mayor grado de responsabilidad e iniciativa individual.

Esto es cierto incluso en las organizaciones militares. Aunque pueda parecer contradictorio, algunos ejércitos como el norteamericano tienen, como ha destacado un analista, una clara "tendencia hacia la progresiva y acelerada descentralización del control táctico" y ponen ahora énfasis en la necesidad de que el "personal de las fuerzas armadas no sean 'simples soldados', que de forma ciega acatan la jerarquía como en las fuerzas totalitarias. En la tradición democrática, son el objetivo alrededor del cual se mueven nuestros esfuerzos... Nuestras diferentes doctrinas se basan en gran medida y fomentan la iniciativa, la habilidad y el esfuerzo del individuo y de los mandos de las pequeñas unidades. De hecho, es a través del reforzamiento mutuo del principio democrático y del avance tecnológico como se organiza el actual sistema militar americano: el primero dispersa la autoridad, el segundo el poder. Otros gobiernos deben cambiar sus formas políticas básicas —disminuir el control central, devolver la autoridad a los niveles inferiores y recompensar la iniciativa individual." (Rosenfeld, *The Washington Post*, abril 1991).

La dirección de una administración policial en un esquema no jerárquico parece encontrarse desprotegida o desarmada frente a sus subordinados, pero ello será, en todo caso, resultado de su incapacidad, porque, si aporta iniciativas y sabe adaptarse a la nueva situación, su autoridad no se verá en ningún momento cuestionada ya que la autoridad la ganará a partir de la legitimación de sus propuestas y no de la jerarquía. Precisamente, la policía debe trabajar en los sectores sociales con menor estabilidad y que están más sometidos a un permanente cambio. Ello quiere decir que debería ser inherente a su profesión la constante adaptabilidad a las nuevas situaciones. Será, por tanto, uno de los elementos de reconocimiento de la cualificación de la autoridad policial, su constante habilidad para adaptarse a las cambiantes circunstancias que se van produciendo en la seguridad pública.

A la vez el desafío está asimismo en la transformación del agente de policía, y por tanto también del Guardia Civil, para pasar de ser un autómatas, un soldado en la calle, sin protagonismo alguno en la organización policial y en la búsqueda de nuevas políticas, a un agente de policía que tiene un deber y un papel nuclear en la gestión y política diaria de las reformas e innovaciones que deben producirse. En definitiva, cada policía debe convertirse en un elemento central de la renovación policial. Esta capacidad de los agentes para asegurar

los viejos esquemas policiales compactos, jerárquicos y como fuerza de choque, está en íntima relación con la esencia de la profesión y de las funciones policiales en el futuro. Es evidente que para alcanzar ese modelo policial se necesitará además las correspondientes reformas legales. Ha sido un gran administrativista norteamericano, Davis, quien ha señalado que la policía es el sector de la administración pública que dispone de más facultades discrecionales y donde esas facultades discrecionales están localizadas en la base de esa organización. Por tanto, no es únicamente el juez quien hace justicia. El policía de base es un factor decisivo en la búsqueda y obtención de pruebas y por ello, en una democracia, se convierte individualmente en uno de los ejes vertebrales del sistema. Es hora ya de que demos una consideración proporcionalmente adecuada al agente de policía que debe de trabajar de acuerdo con

los esquemas de la democracia pluralista. Y a la vez, el policía debe comprender que su trabajo sólo tendrá éxito con una estrecha colaboración ciudadana y con una constante adaptación a las demandas sociales.

El Jefe de Scotland Yard, Peter Imbert, en una conferencia pronunciada en 1989, sintetizaba perfectamente el papel de la policía en un sistema pluralista y la prevención contra opciones que pretendan monopolizar las competencias policiales en un solo cuerpo, al decir que:

"Las profesiones, incluyendo la policial, tienden por norma a ser monopolizadoras del saber y, por tanto, tienden a ser monopolizadoras del poder. Esta concepción del trabajo policial iría en contra de nuestra idea básica y central de que los policías formamos parte de la comunidad. La actitud abierta debe ser eje central de la actividad de policía en una sociedad democrática y pluralista." ■