



# CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

AÑO 1991 - NUMERO 5

**CLEMENTE AUGER**

Seguridad y criminalidad

**JOSE LUIS RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO**

Derechos humanos y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

**MANUEL BALLBE**

El modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil

**ANGEL GARCIA-FRAILE GASCON**

Estado y Fuerzas de Seguridad

**PRIMITIVO SEIVANE GARCIA**

El modelo policial español

**MIGUEL JOSE IZU BELLOSO**

Las Policías Autonómicas y el modelo policial español

**ANTONIO CASQUERO SUBIAS**

Las Policías Locales como colaboradoras de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de Policía Judicial

**JORGE ASPIZUA TURRION**

Aitaren Etxea: La disyuntiva vasca como solar de españoles

**ELENA JIMENEZ QUINTANA**

Legislación de menores, constitución y jurisprudencia del Tribunal Constitucional

**XAVIER PASTOR**

La creación de la Guardia Civil del Mar, una esperanza para la protección del medio ambiente marino

**VALERIANO GUTIERREZ MACIAS**

La Guardia Civil en Cuba y otros asuntos

**JOSEP CARLES CLEMENTE**

Una iniciativa del General Polavieja: La fundación de la revista humanitaria "La Caridad" (1893-1896)

**MIGUEL LOPEZ CORRAL**

III Seminario Duque de Ahumada



## CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

### COORDINACION:

Oficina de Relaciones Informativas y Sociales.

### CONSEJO DE REDACCION:

María Esther Fernández Iñigo.  
Angel Luis Ruiz Yravedra.  
Rafael Yuste Martínez.  
Maximiliano Lasén Paz.  
Gonzalo Jar Couselo.  
Joaquín Barreira Rodríguez.  
Juan Carlos Rodríguez Búrdalo.  
Juan Fernández Sánchez-Lebrero.  
Miguel López Corral.

### DISEÑO Y CONFECCION:

Francisco Martín Cejudo.

### ADMINISTRACION Y DISTRIBUCION:

Revista Profesional.

### UNIDAD EDITORA:

Centro de Publicaciones.  
Ministerio del Interior.

### AUTORA Y PROPIETARIA:

Dirección General de la Guardia Civil.

Depósito Legal: M-16131-1989

I.S.S.N.: 84-505-8574-0

NIPO: 126-91-006-7

### DIRECCION Y ADMINISTRACION:

Guzmán el Bueno, 110.  
28003 MADRID.

Teléfonos: 234 20 00 - 234 32 00  
Ext. 3493

### SUSCRIPCION:

Miembros de la Guardia Civil:  
Dos números anuales 1.000 pesetas.

### Particulares:

Dos números anuales 1.300 pesetas.

I.V.A. y gastos de envío incluidos.

Asociación Pro Huérfanos Guardia Civil  
(Imprenta-Escuela)

Príncipe de Vergara, 248 - 28016 MADRID

Número 5 - 1991

SEGURIDAD  
Y CRIMINALIDAD

## SUMARIO

	<u>Pág.</u>
■ <b>CLEMENTE AUGER:</b> Seguridad y criminalidad...	5
■ <b>JOSE LUIS RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO:</b> Derechos humanos y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad .....	17
■ <b>MANUEL BALLBE:</b> El modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil .....	35
■ <b>ANGEL GARCIA-FRAILE GASCON:</b> Estado y Fuerzas de Seguridad .....	45
■ <b>PRIMITIVO SEIVANE GARCIA:</b> El modelo policial español .....	53
■ <b>MIGUEL JOSE IZU BELLOSO:</b> Las Policías Autónomas y el modelo policial español .....	65
■ <b>ANTONIO CASQUERO SUBIAS:</b> Las Policías Locales como colaboradoras de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de Policía Judicial .....	81
■ <b>JORGE ASPIZUA TURRION:</b> Aitaren Etxea: La disyuntiva vasca como solar de españoles .....	95
■ <b>ELENA JIMENEZ QUINTANA:</b> Legislación de menores, constitución y jurisprudencia del Tribunal Constitucional .....	103
■ <b>XAVIER PASTOR:</b> La creación de la Guardia Civil del Mar, una esperanza para la protección del medio ambiente marino .....	113
■ <b>VALERIANO GUTIERREZ MACIAS:</b> La Guardia Civil en Cuba y otros asuntos .....	121
■ <b>JOSEP CARLES CLEMENTE:</b> Una iniciativa del General Polavieja: La fundación de la revista humanitaria "La Caridad" (1893-1896).....	131
■ <b>MIGUEL LOPEZ CORRAL:</b> III Seminario Duque de Ahumada .....	143

La Revista Cuadernos de la Guardia Civil no se responsabiliza de las opiniones contenidas en los artículos firmados.

# SEGURIDAD Y CRIMINALIDAD

**CLEMENTE AUGER**

Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid

## REFERENTES DEL PROBLEMA

De forma constante surgen las referencias a la llamada "Seguridad Ciudadana". Las referencias se hacen sin precisión alguna, por tratarse de un problema instalado, de forma permanente y mudable, dentro del conflicto que atraviesa la vida cotidiana en cualquier sociedad, y muy especialmente en la sociedad industrial.

Es preciso hallar un adecuado marco para su tratamiento, que evite la estimación irracional que la indignación puede producir, que no suponga un retroceso en la cultura democrática de los afectados, directa o indirectamente, por la cuestión, ya que, en definitiva, alcanza a toda sociedad integrada en un Estado Social y Democrático de Derecho.

Esta observación preliminar no obsta al estudio pormenorizado y enraizado en la "praxis" de la desviación. Se estima tan erróneo la toma en consideración emocional del problema, como las construcciones abstractas de autosatisfacción doctrinaria, sin posibilidad de arraigo en la convivencia democrática.

Ferrater Mora, en su libro "Ética aplicada: del aborto a la violencia", resalta que los diarios rebosan de noticias relativas a ametrallamientos, secuestros, asaltos, atracos, etc., todos los cuales cabe clasificar como "actos de violencia". La gente común y corriente, los a veces llamados "pacíficos ciudadanos" condenan por lo común tales actos sin el menor titubeo. Al mismo tiempo, el ciudadano de un país que ha experimentado en el pasado alguna sonada revolución, que celebra anualmente como un gran acontecimiento histórico (la Revolución Francesa, por ejemplo, o la Revolución Americana), se indignaría si se le insinuara que dicho aconte-

tecimiento, que califica de lucha por la libertad, podría ser considerado asimismo como una forma de violencia reprochable.

No se trata aquí de la posible justificación de la violencia. Pero es necesario advertir, como cuestión no del todo ajena a la estricta de la seguridad ciudadana, que los modelos normativos de violencia política son totalmente inadmisibles, como estrategias fructíferas de lucha transformadora. El tipo de Estado y Sociedad que puede generar la estrategia de la violencia (con independencia de su inanidad frente al alto potencial de fuerza represiva y articulado mecanismo de integración consensual, que tiene un Estado moderno), ha sido de todo punto abominable. La lección que hay que extraer, más huyendo de Maquiavelo que de Marx, es que los medios prejuzgan siempre e irremediablemente el fin.

Pero la referencia a la seguridad ciudadana se tiene que hacer en la perspectiva de la violencia, pues ésta incluye a aquélla. El rechazo democrático de la violencia se encuentra con la obsesión de la seguridad. Por razones económicas, políticas, o simplemente físicas, se demanda con insistencia seguridad.

La seguridad ciudadana, a caballo entre la vivencia colectiva y la construcción vertical, sintetiza la política que busca la desaparición del peligro, daño o riesgo, inminente o potencial, de las personas. De forma indiferenciada se afronta tanto la delincuencia común como la acción terrorista y se propende a establecer una superlegalidad que dimensiona las libertades.

La seguridad se nos presenta como un principio supraconstitucional con exigencias inminentes y contenidos estructuradores, que se despliega y matiza en el funcionamiento del orden social y político, exigiendo comportamientos funcionales a la reproducción del sistema.

Es cierto que la Constitución toma en consideración el tema de la seguridad en su articulado. Ahora bien, esta seguridad se produce como consecuencia de la existencia del orden público. La seguridad carece del énfasis que se le ha dado y aparece como un componente necesario del mosaico preconstitucional, como resultado y no como elemento dinamizador.

No puede desdeñarse que una presentación torcida de la seguridad puede propiciar el adelantamiento de los Poderes Excepcionales. Dibujado un cuadro caótico y confuso, potenciados los sentimientos de inseguridad de la población, presentadas ciertas alteraciones como factores sustantivos de disfuncionalidades

graves del sistema, se dispone de la premisa habilitante que permite consolidar la anormalidad y, en consecuencia, conceder a los Poderes Públicos los medios que tradicionalmente fueron configurados como excepcionales.

Junto al tratamiento catastrofista señalado, que puede conducir a las posturas descritas, existe otra postura que de forma notable contribuye al mismo resultado. Esta postura es la de la trivialización y la de la abstracción.

Con la trivialización señalo las invocaciones gratuitas a la inevitabilidad del problema, como acompañamiento forzoso y preciso justo de la convivencia en un régimen de libertades democráticas y derechos fundamentales.

La abstracción consiste en la renuncia al análisis, en la huida de la distinción y, por el contrario, en la asimilación de todos los problemas en una única invocación a la violencia, determinante de una progresiva parálisis en la reflexión y búsqueda de adecuados tratamientos. A tal fin, se amplía tanto el concepto de violencia, que incluye a la seguridad ciudadana, que se pierde la significación originaria penal y criminológica del término. Con el Magistrado de Friburgo Wolf Middendorff, citaré algunos ejemplos: existe un asesinato, cuando no todo el mundo socorre las "hambrunas" de Etiopía; la violencia es dirigir la palabra a otra persona y obligarle por ello a prestar atención; hay violencia en las pérdidas de tiempo por los atascos circulatorios; es violencia la competencia económica y las especulaciones bursátiles; es violencia la formación profesional ulterior del empleado, que beneficia la plusvalía de la empresa. Puede tener eco un pensamiento cretino de Eva Perón: "La violencia en las manos del pueblo no es violencia, sino Justicia".

Si se huye desde la seguridad ciudadana hasta la estimación de Galtung, un estudioso de la paz noruego, en el sentido de que por medio de la violencia se impide eficazmente a los hombres agotar todas sus posibilidades, lo único que se consigue es levantar obstáculos insuperables a la conservación, no del Estado, que no va a sufrir por ello, sino del orden jurídico democrático y a la protección, no de la Comunidad, como grupo mágico, sino de las capas más subalternas de la sociedad.

## REFERENCIA A LA POLÍTICA CRIMINAL

No puede huirse de la política criminal. Es cierto que, como dice Saussure, la política

criminal o la Administración, como la lengua, es un sistema que no conoce más que su orden propio. Estudiar es, en primer lugar, señalar el territorio de la política criminal. Política criminal, por tanto, como toda política, es a la vez una forma de organización de la vida social basada sobre la atribución del poder, que determina el reparto de los bienes y garantiza las instituciones en sentido amplio (Familia, Escuela, Iglesia) y propone los valores; y es también una acción, una estrategia, un movimiento para alcanzar un cierto fin.

Sin embargo, este movimiento está precisamente orientado en función de valores preestablecidos; por tanto, de datos arbitrarios que intentan realizarse en acciones singulares y posiblemente racionales: el placer, Dios, la gloria, el conocimiento, el poder, etc., son valores que nadie puede justificar ni refutar, sino su conformidad a pasiones también arbitrarias.

En este sentido, toda política está alentada por una ideología, si se toma al término en el sentido preciso definido por Baechler, de discurso orientado por el cual una pasión busca realizarse en un valor, formación discursiva polémica, gracias a la cual una pasión intenta realizar un valor por el ejercicio del poder en una sociedad.

Señalar el territorio de la política criminal, es, por tanto, recordar las corrientes ideológicas que pueden influir. No se trata, en este momento, de describir sistemas de política criminal, sino solamente de buscar, a través de las principales corrientes, las líneas directrices susceptibles de suministrar una clave para comprender la diversidad de los hechos observados.

En efecto, la política criminal tiene en primer lugar por objeto permanente asegurar la conexión y la supervivencia del cuerpo social, respondiendo a la necesidad de seguridad de las personas y de los bienes. Pero, precisamente, en el mundo moderno, las opciones de política criminal, ya se trate de delimitar el fenómeno criminal o de definir las respuestas a este fenómeno, se orientan de forma diferente, según que esta necesidad de seguridad se aprecie, se sienta, o se comprenda a través de tal o cual valor juzgado fundamental.

Desde Feurbach se comprende como política criminal el conjunto de procedimientos represivos por los que el Estado reacciona contra el crimen, y se la limita así a una especie de reflexión sobre el Derecho Penal. La perspectiva se ha ensanchado progresivamente. Como explica Mireille Delmas Marty es necesario incluir en la Política Criminal los problemas de prevención y el

sistema de represión, y conviene retener, como delimitación provisoria del campo a explorar, el conjunto de los procedimientos por los cuales el cuerpo social organiza las respuestas al fenómeno criminal.

Perspectiva extendida bajo diversos aspectos. Desde procedimientos únicamente represivos a otros procedimientos, especialmente los referidos a la reparación o a la mediación. Desde el Estado al cuerpo social entero, pero bajo la condición de que sea éste quien organice sus respuestas, lo que proscribía el caso de una respuesta totalmente aislada. Desde actuar a responder, a fin de introducir al lado de la respuesta de reacción "a posteriori", la respuesta preventiva "a priori". Del crimen al fenómeno criminal, englobando todo comportamiento de rechazo de las normas, infracción o desviación.

Superando así la sola reflexión sobre el Derecho Penal, la política criminal no debe confundirse ni con la criminología tradicional, ya que no tiene por objeto principal el estudio del fenómeno criminal, ni con las doctrinas contemporáneas de criminología crítica, nueva criminología o criminología radical, que se presentan como teorías críticas del control social. Pero decir lo que la política criminal no es, no basta, evidentemente para describir lo que es, aún menos para captar su unidad a través de la diversidad, compleja a veces, de sus múltiples facetas: del fenómeno criminal a las respuestas del cuerpo social.

## EL AUMENTO DE LA CRIMINALIDAD

No creo que para una comprensión de una Política Criminal de gran alcance y de inspiración democrática se puedan encontrar ayudas decisivas en los "slogans" e imprecaciones acuñadas del pensamiento estimado vulgarmente progresista. Otra cosa es que Marx sigue suministrando la clave para averiguar los conflictos subsistentes a la definición del delito, los conflictos que esta definición intenta resolver o intenta aprovechar. Y resulta ajeno a Marx el pensamiento de que el acercamiento al socialismo o la determinación ideológica de que el socialismo ya existe, convierte, por aparición de nuevos conflictos y desaparición de los antiguos, superflúa la política criminal y la preeminencia del principio de legalidad.

Los delitos que afectan, hasta el punto que integran la consideración de la seguridad ciudadana, no son el resultado, ni en su producción

ni en su aumento de la instauración del Estado Social y Democrático de Derecho. Por el contrario, sólo en este Estado puede hacerse un tratamiento de los mismos, que no implique la corrupción generalizada de los Poderes Públicos y el envilecimiento de los individuos, víctimas o no de los comportamientos delictivos.

La definición del delito recae principalmente sobre sectores económicos y culturales marginados, afectados por pérdida de su identidad, emigrantes, parados, subproletarios, subempleados, hijos de la burguesía sin posibilidad de inserción social. No son las libertades democráticas y los derechos fundamentales los que determinan la existencia de estos grupos. Muy interesante es destacar que no es en la lucha política y en la lucha de clases, si es posible que la haya, donde se producen los delitos propios de la seguridad ciudadana, sino, precisamente, al margen de esa lucha, con el aliento de la despolitización, y en situaciones de desesperación y de estimación de la inutilidad de la política.

La seguridad ciudadana se relaciona con el fenómeno de la marginación social en la que se produce el delito, como efecto necesario y no contingente del modo capitalista de producción, y como resultado inevitable de fenómenos de desempleo, asociados a la revolución tecnológica. Las culturas de la pobreza nacen al mismo tiempo que los asalariados.

Las políticas gubernativas que tratan de hacer frente al rápido aumento de la criminalidad reflejan una diversidad de corrientes ideológicas. Puede que, al contrario de lo que ocurre en Estados Unidos, las políticas criminológicas europeas en ningún momento han estado dominadas por una filosofía criminológica o penal claramente articulada y generalmente aceptada.

Durante los años 60 y al principio de los años 70 numerosos Gobiernos han actuado en la perspectiva de la reinserción de los delincuentes. Los programas de tratamiento experimentados en las prisiones, que habían sido concebidos por psiquiatras y sociólogos, fueron, en general, considerados como eficaces y ricos en promesas para el porvenir. En esta época se estimaba comúnmente que la prevención de la criminalidad, al margen del sistema de Justicia Penal, pasaba por reformas sociales. La idea en boga consistía en que se podía prevenir la criminalidad y delincuencia juvenil por mejoras políticas en materia de alojamiento, de escolaridad, de protección social y de empleo, y muy especialmente por el trabajo en la calle en contacto con jóvenes vulnerables.

Esta concepción de la lucha contra el aumento

de la criminalidad, inspirada por el pensamiento criminológico, ha perdido progresivamente su credibilidad en el curso de los años 70. Varios factores parecen haber contribuido a la erosión de las políticas criminológicas seguras de este decenio.

En primer lugar, el aumento de la criminalidad en Europa ha tenido lugar de forma paralela a la progresión de la abundancia, de la protección social, de la calidad del alojamiento, del nivel de educación y de los servicios sanitarios en la Europa Occidental. La correlación manifiestamente favorable entre el nivel de prosperidad y la tasa de criminalidad es difícil de conciliar con la idea tradicional de los criminólogos para quienes la pobreza engendra el crimen. La experiencia cotidiana en la Europa Occidental sugiere, al contrario, que las tasas de criminalidad aumentan al mismo tiempo que el producto nacional bruto.

Existen factores que parecen importantes para explicar este fenómeno. En una sociedad más rica y más democrática, los menos favorecidos se impacientan ante las desigualdades materiales. La abundancia y la seguridad social hacen a los jóvenes menos tributarios de sus familias y de las instituciones comunitarias, lo que reduce las posibilidades de control social. La abundancia multiplica las posibilidades de infracciones contra los bienes por la simple razón de que los objetos interesantes son más numerosos. Cualquiera que sean los factores determinantes, la evolución de la situación en Europa Occidental desde mediados de los años 50 tiende a demostrar que la criminalidad no retrocederá automáticamente con la instauración de sociedades más prósperas y más igualitarias.

## LA REFERENCIA CULTURAL

Pero es forzoso añadir a todo esto que, además, se tienen que dar una serie de factores de orden psicológico y cultural para que se produzca, dentro de la marginación, la salida de algunos de sus componentes a la infracción delictiva. Salida, que si bien es moralmente inaceptable, no deja de reproducir esquemas de comportamiento competitivo y de deslumbramiento ante los aspectos más obscenos de la riqueza.

Como dice Bergalli, con las inalienables ventajas que deparan, en concreto a los españoles, la instauración de un Estado Social y la atribución de servicios a las Comunidades Autónomas y a los Municipios, se producen las consecuencias negativas propias del desarrollo económico y de la pertenencia a países altamente

industrializados. La contaminación del aire y de los ríos, el deterioro del paisaje urbano, la degradación de la vida en las ciudades, los desajustes sociales, el desequilibrio en el mercado de trabajo, la falta de formación especializada, y especialmente la limitación de los recursos, determinan complejas situaciones en las que los casos individuales requeridos de solución se ven superados por la atención inmediata de grandes franjas de población, que van quedando al margen de los procesos de distribución de riqueza.

Con este referente material, el de las condiciones estructurales, donde se realiza la construcción subjetiva de los problemas sociales, converge el elemento cultural. El análisis de la esfera subjetiva cultural debe integrarse en el análisis material de la realidad.

Y así es como aparecen los términos que es preciso considerar: los de la violencia y su etiología. Respecto del primero se puede establecer la graduación de los términos de agresividad, de agresión y de violencia. Respecto del segundo, como explica Debyst, Profesor de la Universidad de Lovaina, sólo una causalidad circular nos permitirá comprender la situación en su complejidad real. Sin duda, tal perspectiva es difícil de explicar. Radica en el hecho de que no solamente un comportamiento dado resulta de un complejo casual, eventualmente identificable, sino que este comportamiento modifica la situación de partida, de tal suerte que entre las variables independientes y la variable dependiente, existe una relación dialéctica que modifica el Estatuto de unos y de otros.

La perspectiva más útil a partir de la cual es posible plantear el problema de la violencia es la perspectiva sociológica basada sobre la noción de aprendizaje.

Se puede definir un grupo social por la cultura con la que progresivamente se constituye, entendiendo la cultura como el conjunto de técnicas, de comportamientos, conscientes o inconscientes, que un determinado número de individuos tienen en común y que constituyen los procedimientos prácticos o psicológicos por los cuales estos hombres ajustan su existencia al medio y al misterio del destino humano.

Es posible, en efecto, que estos esquemas de comportamiento que, en curso de procesos, son interiorizados por los miembros del grupo, lleven consigo la violencia como manera de resolver los problemas que la vida plantea. Un estudio de este género se presenta como indispensable y supone un análisis objetivo del cuadro de referencias, a partir de las cuales las relaciones humanas se conforman.

Sin embargo, otra manera de plantear el problema se estima igualmente indispensable, bajo pena de desdeñar una corriente explicativa de la violencia que en la hora actual se manifiesta; esta otra manera consiste en tomar al individuo, no solamente como un ser que interioriza los valores que el grupo posee, sino como un sujeto que conoce, en relación al poder, un estado de tensión cuyo carácter varía según el lugar que ocupe en la jerarquía social. Esta perspectiva supone que la sociedad se constituye por un cierto número de subgrupos, entre los cuales existe una cierta tensión por el poder.

Se puede comprender así la existencia en una misma sociedad de diferentes subculturas, algunas de las cuales pueden ser subculturas violentas. Es preciso admitir que el problema cambia considerablemente de aspecto si el grupo dominado toma conciencia de su situación y de la alienación en la cual se encuentra. Pero es más seguro que, antes de esta posible toma de conciencia, la vida social no sea percibida como la expresión de una relación de fuerzas, sino de una fatalidad. A partir de aquí, aparece una nueva fuente de violencia o una nueva dialéctica, de la que la violencia será expresión y que se caracterizará por la agresión y la represión.

Se observa en los subgrupos de los que acabamos de hablar la expresión rudimentaria y también ambigua. La violencia es, en cierta medida, un lenguaje. Sin embargo, se debe admitir que las posibilidades de expresión varían y que estas posibilidades son particularmente reducidas en los grupos socialmente desfavorecidos, que viven permanentemente en una tensa situación.

## LA PERCEPCION CIUDADANA

Y respecto de la violencia y su etiología y de su concreción en la seguridad ciudadana, recae el alcance de la información del público y la naturaleza de la opinión.

Explicaba Walter Lippman: cada uno de nosotros vive y trabaja sobre una pequeña porción de la superficie terrestre, se desplaza en el interior de un pequeño círculo y no conoce íntimamente más que a algunos de sus relacionados. De todo acontecimiento público, que tiene profundas repercusiones, nosotros no vemos, a lo más, una fase y un aspecto. Esto vale tanto para los eminentes iniciados que redactan tratados, promulgan leyes y dan órdenes como para aquellos a quienes estos tratados, estas leyes y estas órdenes se destinan. Nuestras

opiniones cubren inevitablemente un campo más grande, un período de tiempo más largo, un número superior de cosas que se creen directamente perceptibles. Nosotros debemos, por tanto, reunir estas opiniones a partir de lo que los otros han contado y lo de que nosotros podemos imaginar.

En este aspecto del problema son esclarecedores los informes para el Consejo de Europa elaborados por M. Jan J.M. Van Dijk, del Centro de Investigaciones y Documentación del Ministerio de Justicia de Holanda y por M. Hans Joachim Schneider, Profesor de Criminología de la Universidad de Munster, de la República Federal de Alemania.

En las actitudes del público respecto de la seguridad, conviene distinguir entre los sentimientos personales de temor y las preocupaciones políticas ante la subida de las tasas de criminalidad.

La población de los países europeos tiende, a menudo, a considerar el aumento de las tasas de criminalidad como una especie de calamidad nacional. Y no es que esta opinión esté, sin más, corroborada por los hechos.

La mayor parte de los países europeos han asistido, en el curso de los últimos años, a un fuerte aumento del número de infracciones registradas. En 1985, la tasa parece haber alcanzado hasta 7.000 infracciones registradas por 100.000 habitantes en Francia, en Inglaterra y País de Gales, en la República Federal Alemana y en los Países Bajos. En Suecia y en Dinamarca, la tasa es aún más elevada. Un análisis más cuidadoso de las estadísticas de la Policía demuestra que las infracciones contra los bienes son particularmente numerosas en Suecia y en los Países Bajos. En cuanto a las infracciones violentas registradas por la Policía su número es particularmente elevado en Suecia, en la República Federal Alemana y en Inglaterra y País de Gales.

Comparada la tasa de 10 por 100.000 habitantes verificada en Estados Unidos, el número de homicidios en los Países de Europa Occidental es muy débil, según la Organización Mundial de la Salud.

En Inglaterra y País de Gales y en los Países Bajos, las tasas de infracciones violentas han seguido aumentando en el curso de los últimos años. En 1988 han pasado de 133 a 148 en los Países Bajos y de 282 a 315 en Inglaterra y País de Gales. Esta tendencia reciente puede presagiar un cambio progresivo en la fisonomía de la criminalidad en Europa. Es posible que las infracciones violentas representen en los

años 90 una proporción notablemente más importante entre las infracciones registradas.

No puede olvidarse que las Estadísticas de la Policía no reflejan la extensión real de la criminalidad. En una notable proporción, las infracciones no son jamás comprobadas ni registradas. Esta cifra negra puede diferir considerablemente de un país a otro. Las estadísticas no autorizan ninguna opinión segura sobre la amplitud de la criminalidad en los diferentes países. El único medio de dar cuenta de la situación real en los Países Escandinavos y en otros países europeos es iniciar un estudio comparado de la victimización por ramas representativas de la población de cada país.

Una encuesta de este tipo se ha realizado en 1989 en quince países a nivel nacional y en otros dos países a nivel local (Varsovia y Suravaya) (Van Disk, Mayhew, Killias). No todos los Estados miembros del Consejo de Europa aceptaron participar en esta encuesta. El porcentaje más elevado de personas de más de dieciséis años víctimas en 1988 una vez de uno de los once tipos de infracciones considerados en el estudio, se ha revelado en Estados Unidos, Canadá y Australia de alrededor del 30 por 100.

Una tasa global de alrededor del 25 por 100 se ha comprobado en los Países Bajos, en España y en la República Federal de Alemania. Una tasa de victimización de alrededor del 20 por 100 se ha comprobado en Escocia, en Inglaterra y País de Gales, en Francia y en Bélgica. Tasas cercanas al 15 por 100 se han constatado en la población de Irlanda del Norte, Suiza, Noruega y Finlandia. En Japón la tasa es inferior al 10 por 100. Las tasas verificadas en Varsovia son parecidas a las de las ciudades de Europa Occidental.

A excepción del Japón, los Países que tienen tasas más bajas se caracterizan por un nivel de urbanización relativamente débil. Un gran número de sus habitantes viven en pequeñas ciudades y pocos viven en ciudades de 100.000 habitantes. Las infracciones violentas parecen más numerosas en Australia y en los Estados Unidos. Tasas moderadamente elevadas de victimización por infracción violenta se comprobaban en Finlandia, en los Países Bajos, en la República Federal de Alemania, en Canadá y en Escocia. Las tasas observadas en Inglaterra y País de Gales son más débiles.

Es, sobre todo, entre las mujeres y las personas ancianas de las grandes ciudades, donde el miedo es más agudo. Para la mayoría de la población de los países de la Comunidad Europea la subida de la inseguridad es uno de los más graves problemas de nuestro tiempo. Una notable

minoría considera incluso que se trata del problema más importante.

La experiencia efectiva de la criminalidad no desempeña más que un papel limitado en la orientación de las actitudes del público respecto del delito. La opinión pública está fuertemente sensibilizada respecto de los actos de violencia, aunque sólo una escasa minoría de la población es víctima de ella. La mayoría de los ciudadanos se forman una opinión sobre el crimen y sus tendencias, a partir de informaciones indirectas.

La reacción de las gentes poco instruidas, cuando toman conciencia de una ola de violencia es, en general, exigir medidas represivas.

La opinión pública no es otra cosa que la amalgama de los diversos conocimientos y actitudes de todas las categorías sociales. En una sociedad pluralista sería preferible hablar de opiniones públicas, pues este plural traduciría mejor el hecho de que las diversas subdivisiones del cuerpo social producen un amplio espectro de opiniones públicas sobre cada cuestión. Es importante establecer una neta distinción entre la opinión pública y los mensajes de los medios de comunicación. La opinión pública está ciertamente ligada a lo que se puede llamar opinión publicada, pero una y otra están lejos de ser idénticas.

Es preciso subrayar que las opiniones públicas no son fáciles de identificar a la vista de lo que publican y difunden los periódicos, la radio y la televisión, y que se deben utilizar ciertos instrumentos de investigación para intentar una aproximación a las actitudes y convicciones de la población.

Nuestros conocimientos empíricos de la cuestión son limitados. La mayor parte de las investigaciones realizadas sobre la opinión pública se inscriben en el cuadro de estudios de mercado o de encuestas realizadas a iniciativa de empresas comerciales y de partidos políticos. Se obtiene de esta opinión una imagen simplista, de única dimensión, que tiende a confirmar el resultado de los anteriores. Sin embargo, toda persona cultivada debe comprender que hay en la opinión pública más cosas que las que permiten desvelar los métodos de investigación actuales, que son simples, empíricos y escasos. Existe una opinión pública inconsciente que desempeña un papel oculto en el proceso social.

## LLAMADA A LA POLICIA

Y esto se produce en la actual situación de crisis de la economía represiva, que sufren

todos los sistemas públicos de control de la delincuencia contra personas y bienes, lo que exige la delimitación de los elementos precisos para su diagnóstico. Como se sabe, los diagnósticos son múltiples y las explicaciones no son muy pacíficas. Pero es indudable que existen algunos indicadores indiscutibles de la crisis policial, siendo la Policía hasta ahora el agente esencial de alimentación del sistema penal y, además, un agente importante en la prevención de la delincuencia.

Al margen de la pluralidad de órdenes sociales coexistentes empíricamente verificados, no cabe duda de que la evolución histórica, durante este siglo, y muy en especial, desde la Segunda Guerra Mundial, se ha caracterizado en nuestras sociedades, por la tendencia hacia un modelo de control social menos comunitario y más estatal. Los órdenes comunitarios tradicionales poco a poco se han disuelto. Esta tendencia se articula a través de la extensión de la competencia pública, a través del aumento considerable de los efectivos policiales y con la influencia de la hegemonía estatal en materia de control social. Sin embargo, estos significativos cambios se manifiestan hoy de la siguiente manera:

- Los efectivos policiales se estancan.
- Las denuncias por atentados a la propiedad mobiliaria, robos y hurtos, crecen constantemente.
- Las encuestas sobre victimación demuestran hasta la saciedad que es esta delincuencia la que importa más que cualquier otra; y respecto de este tipo de delincuencia es donde se producen las quejas más numerosas.
- Se ha hecho trivial señalar que para prevenir estos hechos las presiones comunitarias y las transacciones del pasado apenas hoy existen, salvo excepciones. Por otra parte, se ha convertido imposible para una víctima concebir la transacción en un mundo en que las posibilidades de identificar a los autores por sí mismo son casi inexistentes. Única solución para las víctimas: formular un denuncia. Haciendo esto, el recurso al sistema penal no constituye una alternativa que puedan usar estratégicamente. Este acto no se siente como un deber cívico. Se ha convertido en un automatismo.
- Otros fenómenos más recientes concurren igualmente, de forma no desdeñable, para contribuir al enquistamiento de este tipo de contencioso:

Se asiste a una gran difusión en los modos de vida de las clases medias y populares de bienes dotados de un valor simbólico importante, pero también de un valor de mercado fácilmente negociable en los circuitos paralelos (automóviles, roulettes, materiales de alta fidelidad, etc.).

Estos codiciados bienes están hoy mal vigilados. La vigilancia comunitaria se ha desintegrado, en virtud de la separación de las zonas de vivienda y de las zonas de trabajo, de los estilos de vida diferentes de los jóvenes y de los adultos, del trabajo femenino, de la desaparición del servicio doméstico permanente, de la multiplicación de las residencias secundarias, del estacionamiento permanente en las calles de los coches sin garaje, etc.

- La generalización del seguro contra el robo y el crecimiento de los bienes matriculados (automóviles, talonarios, cartas de crédito), hace que la denuncia se haya convertido en una exigencia previa, ya para una demanda de reembolso, ya para obtener la exoneración de la responsabilidad civil por lo robado.

Todos estos factores combinados hacen confluír hacia el Estado, a través de la formulación de la denuncia, una gigantesca demanda, cuya respuesta queda en gran parte insatisfecha.

En las mentalidades y expectativas colectivas, la estatización no presenta duda alguna: Policía y Justicia deben legítimamente encontrar la solución. Pero en los encargados institucionales efectivos no ocurre lo mismo, pues la respuesta de la Policía cada vez es más débil a estas expectativas. Lo más frecuente es que las denuncias no indiquen sospechosos y la insatisfacción aumenta. Se ha comprobado hasta qué punto este simple dato del divorcio tendencial entre expectativas populares y débil tasa de esclarecimiento es importante y hasta qué punto hay disociación entre la percepción de los ciudadanos y las de la Policía. Los primeros no comprenden por qué la Policía no actúa para arrestar a "su delincuente"; los segundos, frente al carácter repetitivo y trivializado de la denuncia, razonan más sobre la idea de que los que muchas veces roban, terminarán por ser prendidos, en cuyo caso bastará ponerlos permanentemente fuera de la ocasión de hacer daño, lo que terminará por agotar el vivero de los ladrones. Pero esta percepción es igualmente falsa, pues está fundada sobre la creencia de que existen carreras criminales, lo que no ha sido jamás probado. Al contrario, los delincuentes potenciales se renuevan sin cesar. Otra espe-

ranza provendría de la idea de que la intimidación, con una mayor severidad en la sanción podría resolver el problema. Parece que es preciso desengañarse de esta propuesta, pues la disuasión sería probablemente más eficaz a través de la certeza del arresto que por la severidad de la sanción. Sin embargo, en la práctica lo que no existe es la certeza del arresto.

## EL RECURSO A LA PREVENCIÓN

El conocimiento de los mecanismos ideológicos supone una mejor comprensión del sistema penal en nuestras sociedades. El suministro a las instituciones penales depende, en buena parte, de las representaciones y actitudes que se tienen en la sociedad a propósito del crimen, del criminal, de la Ley, y de la Justicia Penal. Y tales fenómenos ideológicos presionan a lo largo del funcionamiento interno de estas instituciones represivas.

Por este conjunto de causas, en el curso de los últimos años, frente al fracaso de la medidas penales, varios países han manifestado un interés renovado respecto de estrategias de prevención de la criminalidad. Es especialmente interesante el informe explicativo a la recomendación sobre la organización de la prevención de la criminalidad, adoptado por el Comité Europeo para los Problemas Criminales, del Consejo de Europa, en junio de 1987.

La recomendación se concentra sobre acciones que tienden a prevenir la criminalidad sin recurrir al Derecho Penal. No se refiere a la acción preventiva de la sanción penal, ya sobre el delincuente al que se ha impuesto la sanción, prevención especial, ya sobre el público en general, prevención general.

Abstracción hecha de la prevención penal, la prevención puede desarrollar estrategias diversas entre las cuales es oportuno poner el acento sobre las siguientes:

La prevención social se funda sobre la observación de que existe una relación, no una causación, entre las condiciones sociales del delincuente y la perpetración del delito.

Por tradición, y también por obviedad, esta consideración conduce a una acción preventiva que trate de modificar las condiciones desfavorables propias del contexto social y económico, de donde proceden los delincuentes. Así, las mejoras generales en el dominio de la salud pública, de la educación, de la vivienda y del empleo tienen que entrañar una reducción de la criminalidad. Pero ha sido y es muy difícil

evaluar los efectos de este género de medidas generales en el dominio de la prevención.

Sin embargo, se ha promovido recientemente la prevención social, concentrada sobre situaciones microsociales de delincuentes potenciales. En numerosos países, investigaciones concretas acreditan una notable correlación entre la educación infantil, el fracaso escolar y las dificultades en lo que concierne al empleo, de una parte y el desarrollo de la criminalidad juvenil y adulta de otra. Por ello se han confeccionado proyectos centrados sobre la familia en su ambiente, la escuela, el contexto escolar y el contexto de empleo de los delincuentes potenciales. Los proyectos suponen la toma a cargo especializada de los adolescentes, la orientación paternal, la asistencia educativa y posibilidades de empleo especiales para jóvenes en dificultad. Si estos proyectos son potencialmente prometedores, lo son a largo término, lo que significa que es demasiado pronto para dar cuenta de sus resultados.

La prevención situacional se funda sobre la noción según la cual ciertas formas de delito se producen a ciertas horas, en ciertos lugares y en determinadas circunstancias. Es la situación misma la que desencadena tal o tales categorías de actos delictivos. Es, evidentemente, más fácil y menos lento modificar estas situaciones que reeducar delincuentes potenciales a fin de que no cometan actos de violencia. El temor a tratar de modificar estas situaciones criminógenas por la posibilidad de su traslado a otros lugares no basta para dejar de ensayar su modificación. Así, evitar la evasión fiscal no forzosamente supone el riesgo de nuevas formas de criminalidad económica.

La investigación penológica, con su célebre constatación de que "nada funciona", ha llevado progresivamente a dudar de que los programas de reinserción, aplicados en las prisiones, puedan dar algún fruto. Reemplazando el objetivo de la reinserción, algunos penalistas, especialmente en los Estados Unidos, han empezado a preconizar la adopción de doctrinas posmodernas sobre el elogio del justo castigo, el aislamiento de algunas categorías de delincuentes y la aplicación de la pena de muerte. Estas doctrinas dejan poco espacio a nuevas experiencias de tratamiento o programas de formación. En ausencia de técnicas de prevención fiables, la voluntad de imponer a "delincuentes peligrosos" penas de prisión de larga duración, a menudo lleva a dictar para todos penas de prisión más largas. La filosofía del castigo justiciero ha podido ser en ciertos países una comprensible reacción contra las resolu-

ciones privativas de libertad entregadas a los Organos de Ejecución de la fijación de la duración de la pena, pero esto ha sido interpretado de forma errónea como justificante de penas más duras para todos con invocaciones a la opinión pública.

Los criminólogos de izquierda influyentes no han tomado la defensa de pensamiento criminológico reformador tradicional. Los teóricos del no intervencionismo han considerado todos los esfuerzos tendentes a reformar las prisiones como contraproducentes y como servicios rendidos al sistema de justicia penal represiva.

En una conferencia sobre la abolición de las prisiones organizada en Amsterdam en 1985, uno de los relatores explicó por qué la reforma penitenciaria no estaba en el orden del día: "Los abolicionistas no hacen gran caso de los esfuerzos desplegados para humanizar las prisiones o mejorar los derechos de los detenidos. No se puede humanizar las prisiones, como la esclavitud o la guerra; estas instituciones son por sí mismas nefastas".

Se podría esperar que estos abolicionistas fueran favorables a las medidas sustitutorias de la prisión. Sin embargo, hecho sorprendente, fue a menudo con un excepticismo hostil como ellos recibieron los estudios de penas de sustitución o de medidas preventivas. La instauración en los Países Bajos de penas de trabajo de interés general se ha retardado varios años a causa de la feroz oposición de Hulsman, de Bianchi y sus partidarios.

Los abolicionistas no preconizan evidentemente la extensión de las prisiones, pero rechazar la posibilidad o la oportunidad de una reforma penal no es adoptar una posición de neutralidad. Este "imposibilismo" refuerza más aún, aunque sea por defecto, la idea de la clase política para quien la extensión de la capacidad de las prisiones es el único medio viable de hacer frente a la criminalidad.

## LA VICTIMA

Y en este fenómeno de la criminalidad y de la política criminal aparece con la mayor importancia y sin tradición consistente en su estudio, la figura de la víctima.

El Informe de la Conferencia de 1978, de Investigaciones Criminológicas en el Consejo de Europa, señalaba, en primer lugar, la verificación paradójica, según la cual numerosas personas, muy preocupadas por la criminalidad, no eran las que estaban expuestas a mayor riesgo de ser victimizadas. Claramente aparece

que ciertos aspectos de miedo a la delincuencia no están directamente asociados a la experiencia de la misma. Los sentimientos de miedo están ligados a una gran diversidad de factores distintos de los síntomas de victimización. Se debe tener presente que el miedo no es el único efecto, ni incluso el más importante de estos síntomas. Se sabe que las víctimas experimentan sentimientos muy diversos, especialmente miedo, desesperación, depresión y sospecha universal. No parece, por tanto, satisfactorio tomar en consideración el miedo de la victimización únicamente en el estrecho contexto de los síntomas.

El problema del miedo de la victimización ha de ser considerado como un fenómeno social importante en sí y no solamente como un efecto de la victimización. Por iguales razones, se ha estimado que las políticas dirigidas a disminuir los sentimientos del miedo debían ser discutidas, independientemente de políticas penales o sociales orientadas hacia la víctima.

Se distinguen cuatro principales corrientes de pensamiento en el seno del movimiento en favor de las víctimas: el principio del pago de la indemnización a cargo del Estado, el del instrumento de readaptación, el de la sanción y el de la abolición. En este análisis se puede estimular el debate sobre las implicaciones políticas y sobre las mejores medidas de afrontar la situación de las víctimas de infracciones penales.

Una atención particular está ligada al papel decisivo de la Policía respecto a las necesidades de las víctimas. Los servicios de Policía deben tomar medidas apropiadas para que sus actitudes sean comprendidas como una parte importante de su tarea y eviten el divorcio de las víctimas respecto al orden jurídico democrático. Los órganos de las Fiscalías y otros personajes judiciales tienen la obligación de ser más sensibles a la situación de las víctimas, cuyos asuntos se ventilan en la Administración de Justicia. Es preciso, en particular, que las víctimas obtengan informaciones sobre las decisiones de los órganos persecutorios o de los Tribunales. No se sabe muy bien en qué medida y en qué manera las víctimas desean estar estrechamente mezcladas al procedimiento penal, pero las investigaciones indican que las víctimas son muy favorables a una reparación directa por el delincuente.

Pero es innegable que las víctimas y los que no son víctimas tienen una percepción del delito y del tratamiento adecuado del mismo radicalmente distinta a la que tienen los expertos en política criminal y a la que promueven, de forma

bastante generalizada, los agentes implicados. La percepción de los primeros lleva a conclusiones inmediatas de carácter más represivas que las preconizadas por los segundos. No quiere decir que la razón y el acierto puedan asignarse por un criterio simplemente cuantitativo. Pero si quiere decir esta preocupante divergencia que se ha producido un fracaso indiscutible en el sistema penal, que éste ha funcionado como reproductor y que la desconfianza hacia el mismo puede extenderse a la desconfianza al Estado que lo sustenta.

Dejando aparte la posibilidad de que no exista la debida correspondencia entre la exigencia penal de un Estado Social y Democrático de Derecho y su real cumplimiento en lo relativo al sistema penal, que puede pertenecer a la prehistoria de ese Estado; no puede, por menos, dejarse constancia que la caótica situación de la Administración de Justicia y la imposibilidad real que en la misma se observa de una tutela efectiva sin dilación y con garantías, constituye un factor no desdeñable e incluso notable para el agravamiento de lo que se estima por la opinión pública y la opinión publicada problema de la seguridad ciudadana. El problema se instala con anterioridad en el seno de la seguridad, sin que el Derecho Penal pueda ser el instrumento adecuado para su desaparición, pero sí puede estimarse que el Derecho Penal así concebido y, sobre todo, así realizado, contribuye de forma inapropiada a su agravación.

## LAS IDEOLOGIAS

En política criminal, como en cualquier otro espacio, no se avanza sin pruebas, no se aclaran cosas cada vez más complejas por el simple empirismo. Pero, en este campo más que en otro, la fuerza del prejuicio y el excepticismo respecto de métodos científicos están particularmente vivos. Sin embargo, justiciables, expertos y gobernantes tienen presente una conciencia muy clara del peligro que la ausencia de una política criminal coherente y efectiva, supone para la sociedad. Unos y otros desean poder distinguir "a priori", y no únicamente descubrirlo, por desgracia, después del fracaso, buenas y malas transformaciones. Querrían conjurar toda transformación contraria a los valores que desean promover y desencadenar las transformaciones útiles a estos valores.

La corriente reformista, por lo pronto, anima la mayor parte de las revisiones de los Códigos en curso. Tranquilizando que no va a revolucionar

nada en profundidad, seduciendo en virtud de su inspiración liberal, propone, como manifestaba Badinter, Ministro de Justicia de los primeros Gabinetes de Mitterand, una sociedad en la que se reanuda la comunicación, en la que permanecería flexible la coacción de reglas necesarias, en la que el hombre sería tomado constantemente en consideración. Con mucha moderación y prudencia, parece tender hacia respuestas cada vez más solidarias y vagamente incita a descriminalizar o despenalizar.

Verdad es que la corriente represiva, de vocación autoritaria, es más confortable en sus certezas. La ciudad castiga para permanecer ciudad. Castiga para sobrevivir. Castiga para salvaguardar el derecho de poner a la libertad reglas, límites, protecciones. Castiga para definir lo que es lícito y lo que no lo es. Así se manifestaba en "Los Caballos de Lago Ladoga" Alain Peyrefitte, Ministro de Justicia en los gabinetes de Pompidou y Giscard. Ninguna duda entre el lazo de la seguridad de los ciudadanos y la existencia de penas suficientemente terribles para apaciguar el horror que despierta el crimen. En definitiva, se trata de promover opciones contrarias, criminalizar, estatizar, penalizar, cerrar.

La decepción ante un cierto fracaso del reformismo y el temor de los excesos inútiles de la represión han suscitado una reacción libertaria, cada vez más radical: es preciso abolir el sistema penal (L. Hulsman y J. Bernat de Celis). Muy sugestiva, por la fineza del análisis del sistema penal, esta corriente abolicionista reposa sobre los siguientes postulados:

- Que el sistema penal está específicamente concebido para hacer mal.
- Que no es ciertamente aberrante suponer que semejante respuesta violenta y pública es susceptible de incitar a la violencia en otros dominios de la vida.
- Que es una Institución que crea y mantiene la idea, con toda evidencia acreditada falsa, que puede procurar a las víctimas la ayuda y la protección que justamente reclaman.

Segura del carácter nefasto del sistema penal, al que no reconoce ni siquiera la virtud de reducir las relaciones del dominio, la corriente abolicionista está igualmente segura sobre la fecundidad de toda respuesta de carácter solidario.

Entre las ardientes certidumbres represivas y abolicionistas y la buena voluntad, a menudo impotente, del reformismo, se comprende la duda de los gobernantes.

Las opciones de política criminal no son evidentes. Dominar el juego es también apostar, pero cada vez es más difícil ganar la apuesta, cuando las sociedades se hacen técnicamente más avanzadas y políticamente más libres; evolución dotada de una complejidad y de un pluralismo creciente. Si se considera que se trata aquí de lo ya dado, la política criminal debe, para tenerlo en cuenta, saber inventar respuestas suficientemente innovadoras, múltiples, heterogéneas. Como la libertad, que quiebra y funde todo a la vez, la política criminal se reinventa siempre.

Sin duda es preciso admitir la verdadera contradicción, ya que ella es el índice de la interrogación que caracteriza la Institución de lo social. La verdadera contradicción radica en el planteamiento de una política criminal que no puede progresar más que si la dispersión aparente se funda sobre una real coherencia.

Aquí, precisamente, interviene el análisis sistemático. Revelando lo singular de la política criminal, su orden propio, paradójicamente da mejor cuenta de lo plural.

De igual manera, el análisis propuesto no es solamente método de observación, sino también instrumento de acción. Permitiendo señalar la coherencia propia a cada modelo y las leyes que exigen compatibilidad e incompatibilidad entre modelos y movimientos, abre la vía de nuevas opciones. Haciendo más inteligible el diseño de las respuestas del cuerpo social, hace posible una pluralidad que no significa ni compromiso ni rechazo ni incoherencia de las líneas seguidas, sino aceptación de la vida en su diversidad. ■

# DERECHOS HUMANOS Y FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

JOSE LUIS RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO

Doctor en Derecho. Coronel Auditor  
Director de la Escuela Militar de Estudios Jurídicos.  
Director de la Unidad de Cooperación del Centro de Estudios de  
Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja.

EN la terminología jurídica de nuestros días la expresión "Derechos Humanos" se entiende como "un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional" (A. E. PEREZ LUÑO). Ahora bien, frente al término "Derechos fundamentales" (que designa únicamente el conjunto de derechos y libertades jurídicamente reconocidos por el Derecho positivo y, más concretamente, por el Derecho positivo interno) los "Derechos Humanos" abarcan tanto los derechos y libertades reconocidos en las declaraciones y convenios internacionales (Derecho Internacional de los Derechos Humanos) como los derivados de las exigencias básicas de la dignidad, libertad e igualdad de la persona humana (el derecho a ser hombre) con independencia de su reconocimiento por el Derecho positivo.

En esta concepción, los Derechos Humanos son anteriores al Estado y no mera creación convencional del poder y así la posición de protagonista se desplaza del Estado hacia la persona (A. HERNANDEZ GIL). Para este autor en la historia de la cultura jurídica se aprecian tres modos de entender la persona:

En la primera fase, el status es una investidura jurídica que sólo corresponde a algunos y así, en el Mundo Antiguo (Derecho Romano) hay seres humanos que no son personas.

En la segunda posición, todo ser humano es persona y nace libre e igual que los demás

hombres. Este reconocimiento era, sin embargo, meramente formal jurídico, pues la ley reconocía estos derechos pero no los garantizaba efectivamente.

En la tercera fase, se ve en la persona el fundamento del orden social, político y jurídico. La persona no es simple resultado de los derechos reconocidos por el ordenamiento, sino un "prius" respecto de toda ordenación jurídico-positiva. Los derechos son inherentes a la persona y exigibles por su dignidad. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 19-XII-1966) afirma en su preámbulo que "...la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables".

Al margen de la polémica entre el iusnaturalismo y el positivismo, debemos reconocer que el moderno concepto de Derechos Humanos (tal como aparecen garantizados en los instrumentos internacionales y en no pocas constituciones nacionales) es el resultado de una síntesis entre el iusnaturalismo democrático (basado en una tradición humanista), el movimiento constitucionalista (positivación y protección de las libertades) y el sistema de necesidades sociales, económicas, culturales y colectivas (PEREZ LUÑO). Y ello porque la protección de la persona humana es la raíz última del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cualquiera que sean las concepciones religiosas, morales, filosóficas, sociales o políticas sobre su fundamento.

Finalmente, se debe destacar que el concepto nuclear de los Derechos Humanos es la dignidad de la persona (la dignidad primaria del hombre). Esta dignidad es inherente al hombre, de tal forma que es independiente de su existencia real en una persona determinada. Es decir, aun a quien se conduce indignamente se le ha de reconocer su dignidad intrínseca, porque este atributo del hombre no depende de la realidad ni de la reciprocidad (HERNANDEZ GIL). La creencia en la dignidad del hombre es lo que permite fundamentar los Derechos Humanos, pese a las constantes violaciones de los textos normativos (tanto nacionales o internacionales) que los reconocen y proclaman.

## **LAS FUERZAS DE SEGURIDAD Y LOS DERECHOS HUMANOS**

No cabe duda que graves atentados contra los Derechos Humanos tienen su origen en la

eterna correlación entre criminalidad y abuso del poder. Cuando hablamos de tortura, de tratos crueles, inhumanos o degradantes, de personas desaparecidas, de escuchas telefónicas, de la vulneración de la intimidad de las personas o de otras violaciones de los derechos humanos, tenemos que relacionarlas —demasiadas veces— con el ejercicio abusivo del poder.

Aunque el uso de la fuerza y la violencia por la Autoridad puede ser legítima cuando los órganos del Estado en su actuación respetan las normas que garantizan los Derechos Humanos a nivel nacional o internacional, en ocasiones aparece una violencia institucional ilícita con violación de los Derechos Humanos. Este tipo de violencia institucional es el llevado a cabo por un funcionario o agente, como consecuencia de un plan de acción programado para la represión y con la convicción de que la institución procurará mantener la impunidad de quienes (funcionarios o no) cometan hechos delictivos (LOPEZ REY).

La actuación de las Fuerzas de Seguridad (la policía o funcionarios encargados de hacer cumplir la ley) sirve de termómetro para medir el grado de respeto de una comunidad a los Derechos Humanos: "dime la policía que tienes y te diré qué democracia has alcanzado" (A. BERISTAIN).

La policía ha incrementado su importancia en las sociedades modernas: la seguridad ciudadana, la protección del inocente, el sistema penitenciario, la política criminal, la rehabilitación del delincuente y el aumento de la calidad de vida, están relacionados con una policía al servicio del pueblo, sensible a sus problemas y con una dimensión ética bien lejos de la imagen de una policía instrumento del Estado o de los poderosos.

Los Derechos Humanos están íntimamente vinculados con la razón de ser de los cuerpos policiales, incluso como punto de referencia determinante de su verdadera naturaleza (LOPEZ GARRIDO).

Es muy conocida la cita del artículo 12 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa: "La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, para beneficio de todos y no para utilidad particular de aquellos que la tienen a su cargo".

El progreso de la humanidad, en buena parte ha supuesto la imposición de límites al ejercicio del poder (M. BARBERO SANTOS), puesto que la constitucionalización de los derechos y li-

bertades fundamentales es un "límite infranqueable" para la actividad policial.

JOSE MARIA RICO enumera los principios básicos que debieran regir cualquier servicio de orden público:

1.º La policía debe reconocer que forma parte integrante del conjunto del sistema penal y aceptar sus consecuencias (compartir la filosofía que preside el conjunto del sistema penal y cooperar efectivamente con los demás miembros del sistema penal: jueces y fiscales, en particular, policía judicial).

2.º La policía debe estar al servicio de la comunidad, siendo su razón de ser la de garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la ley le reconoce. Ello supone la ausencia de toda ingerencia política indebida en la función policial. A la policía corresponde (artículo 104 de la Constitución española) la doble misión de garantizar la seguridad ciudadana y proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades. Es decir, no sólo le corresponde una posición pasiva (respeto), sino activa: garantizar su ejercicio.

3.º La policía debe ser, en sus estructuras básicas y en su funcionamiento, un servicio democrático. Ello conlleva: el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la rigurosa aplicación del código de deontología policial y la obligación de rendir cuentas de sus actividades.

4.º La policía debe ser un servicio profesional. Se debe atender prioritariamente a la formación especializada de sus miembros.

Afirma BARBERO SANTOS que la función garantizadora de los derechos y libertades individuales constituye —por una parte— la servidumbre de la actividad policial (a veces un obstáculo insuperable para su eficacia), pero —al mismo tiempo— es su grandeza, pues el cumplimiento de las altísimas funciones de la policía no puede alcanzarse a cualquier costo (el fin no justifica los medios) y una de las características del Estado democrático es el equilibrio entre el ejercicio de los poderes policiales (indispensables para el cumplimiento de sus fines) y el derecho del ciudadano a ser protegido contra los abusos del poder.

Ante la necesidad de elaborar un código ético para la policía, A. BERISTAIN propone las siguientes reflexiones de política criminal:

a) El reconocimiento y desarrollo de la dignidad de la profesión policial. Imagen del policía servidor de todos, especialmente de los más humildes.

b) La conveniencia de dotar a la policía de los poderes necesarios para el ejercicio de su

difícil misión, preventiva más que represiva y nunca vindicativa.

c) La triste realidad de los abusos cometidos por algunos policías, hace necesario tipificar como delitos los abusos policiales. La tortura y la corrupción deben prohibirse enérgicamente.

d) El código ético policial debe delimitar con la mayor claridad las difíciles fronteras entre el uso y el abuso de la fuerza (la fuerza ha de diferenciarse de la violencia), así como entre el secreto profesional y la libertad de expresión, pues el respeto a la intimidad y a la propia imagen han de ser defendidas ante las intromisiones informativas.

Ahora bien, estas líneas fundamentales han de completarse con un programa de formación permanente de la policía en materia de Derechos Humanos. Y ello porque la aprobación de un Código deontológico no basta, aunque puede ayudar mucho. Es necesario que sus normas pasen a formar parte de las convicciones de los policías, mediante un adecuado proceso de formación y capacitación, a través de la prevención de estas conductas y acudiendo sólo en último extremo a las medidas sancionadoras.

La posibilidad de que produzcan abusos en el ejercicio de las funciones policiales, con grave violación de los Derechos Humanos, ha llevado a los Gobiernos y a la propia Comunidad Internacional a la adopción de dos tipos de medidas:

1.º Institucionalizar la responsabilidad de la policía ante la comunidad. Y así se establece, en los diversos países, la publicidad y transparencia de la actividad policial, la creación de Comisiones o Juntas de control que examinan la conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el sometimiento a órganos de vigilancia y control por el Departamento ministerial competente, por el Ministerio Fiscal, por la Judicatura, por el Defensor del pueblo ("ombudsman") o incluso por Juntas representativas de los ciudadanos.

2.º Promulgar un Código deontológico policial, basado en los instrumentos internacionales que reconocen y garantizan los Derechos Humanos, pues —como afirman las Naciones Unidas— debemos ser "conscientes del papel destacado que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben desempeñar en la protección de los Derechos Humanos, en particular el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona, y en la prevención y eliminación de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes" (Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del

Delito y Tratamiento del Delincuente, Caracas, 1980).

En este mismo sentido, SANTOS BARBERO afirma que, en una sociedad democrática, la protección de los Derechos Humanos frente a los abusos del poder, debe arbitrarse en cuatro esferas. Tres esferas que coinciden con los tres poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) y una cuarta esfera propiamente policial.

A) **ESFERA LEGISLATIVA.** El legislador al reconocer y garantizar los Derechos Humanos en la Constitución y normas de desarrollo está limitando la actividad policial. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el ejercicio de los derechos fundamentales puede ser limitado, pues cuando un sistema jurídico se propone proteger a la persona humana debe tener en cuenta también la protección de los demás hombres y la del grupo social. Es decir: los derechos de los demás y de la comunidad (FERNANDEZ FLORES). Ahora bien, estas limitaciones no pueden ser arbitrarias y deben justificarse por su necesidad. Se derivan de determinados deberes del hombre para con sus semejantes (artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "Todos los seres humanos... deben comportarse fraternalmente unos con los otros"). Estas limitaciones y deberes no son obstáculo para el reconocimiento incondicional del núcleo fundamental de los Derechos Humanos. Y así existen derechos que se pueden ejercer o se poseen "per se", sin que resulten condicionados por el cumplimiento de determinados deberes. Por el contrario otros derechos resultan condicionados por el cumplimiento de deberes exigibles al sujeto, limitándose así su ejercicio. En todo caso, unos y otros, pertenecen al "ius cogens" (Derechos necesarios e imperativos), que no se derogan por la voluntad de sus titulares y, mucho menos, por decisión de los llamados a respetarlos y garantizarlos.

Además, algunos de los Derechos fundamentales —o más técnicamente, su ejercicio— puede ser suspendido temporalmente en los supuestos excepcionales de los estados de alarma, excepción, sitio, guerra o ley marcial (artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Nueva York 1966). También es frecuente la suspensión del ejercicio de determinados Derechos Humanos en leyes especiales promulgadas para combatir las formas más graves de asociaciones criminales (terrorismo o tráfico de drogas). Tales limitaciones, frecuentes en la legislación interna de

los Estados (muchos de ellos partes en los instrumentos internacionales que protegen los Derechos Humanos), encuentran su fundamento en el artículo 29.2 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948) que dispone: "En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática".

En ocasiones estas normas establecen tales derogaciones y limitaciones que algún autor considera que el poder legislativo puede ser corresponsable del mal uso que la policía pueda hacer "de unas posibilidades de actuar tan desmedidas que casi invitan al abuso" (BARBERO SANTOS).

B) **ESFERA EJECUTIVA.** La autoridad gubernativa actúa normalmente a través de las Fuerzas de Seguridad para mantener el orden público o hacer cumplir el ordenamiento jurídico, con sometimiento a los preceptos constitucionales y demás normas que vinculan a los poderes públicos. La inviolabilidad de domicilio, los registros, la observación postal, telegráfica o telefónica, la prohibición de la tortura o las garantías en la detención preventiva son limitaciones para el poder ejecutivo, a través de la policía o incluso mediante la actuación del Ministerio Fiscal.

C) **ESFERA JUDICIAL.** En el Estado de Derecho la garantía más efectiva de los Derechos Humanos contra eventuales abusos por parte de la policía, es su protección por el poder judicial. El profesor BARBERO SANTOS examina dos formas: la declaración de la responsabilidad penal del autor y la declaración de inexistencia de toda prueba obtenida de manera ilegal. Para evitar la impunidad de algunas conductas policiales merecedoras de sanción, se solicita la creación de una auténtica policía judicial. Es decir, un cuerpo policial diferenciado y dependiente de los Jueces, Tribunales de Justicia o del Ministerio Fiscal.

Por otra parte, al menos en España, el Tribunal Constitucional ha sentado la doctrina de la inexistencia de la prueba recogida ilegalmente.

De forma que las pruebas obtenidas sin observar las garantías constitucionales no desvirtúan la presunción de inocencia. Y ésta es también la postura del Consejo de Europa.

**D) ESFERA POLICIAL.** Para BARBERO SANTOS, la esfera más eficaz de protección frente a los abusos de poder por parte de la policía, corresponde a la propia policía. Control interno que depende de presupuestos tales como los sistemas de selección y formación de los policías, de la configuración de la policía como un servicio público centrado en la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y en la garantía de la seguridad ciudadana del reconocimiento de determinados derechos fundamentales a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, si bien con algunas limitaciones derivadas de sus funciones (resultaría paradójico que se negaran estos derechos a quienes tienen como misión protegerlos), de la profesionalización policial al servicio del ciudadano más que del Estado, de la utilización de medios técnicos adecuados, de una cuidadosa formación jurídica (conocer el ordenamiento jurídico, con una lectura constitucional del mismo y los Derechos Humanos) y de la existencia de un Código de conducta asumido por la policía como norma deontológica (respeto y protección de la dignidad humana, prohibición de la tortura, tratos y penas crueles, inhumanas o degradantes, uso correcto de las armas), prohibición de la corrupción o abstención de ejecutar órdenes manifiestamente ilegales (imposibilidad de aplicar la exigencia de obediencia debida y deber de rehusar el cumplimiento de órdenes evidentemente atentatorias contra los Derechos Humanos).

## **FUENTES DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU RECEPCION EN EL DERECHO INTERNO**

Con independencia de valiosos precedentes en las Constituciones, Cartas o Declaraciones de algunos países, no cabe duda que el paso decisivo en la protección de los Derechos Humanos ha sido su internacionalización. Así, pudo decir VILLAN DURAN que la Declaración Universal de Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948) es la piedra angular sobre la que reposa todo el edificio que costosamente se ha ido construyendo en el marco de las Naciones Unidas y parte integrante del Derecho internacional positivo, reconocida y aceptada como "catálogo universal y consensuado de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de todos". Pero, para

el tema que nos ocupa, cabe destacar la virtualidad de esta Declaración Universal para generar el decisivo desarrollo de sus preceptos por Convenios Internacionales de gran aceptación (los Pactos), por la actuación de los organismos especializados de las Naciones Unidas, por Organizaciones Regionales (Organización de Estados Americanos, Consejo de Europa u Organización para la Unidad Africana) y por la recepción de la Declaración Universal en diversas Constituciones, en las normas internas y jurisprudencia de numerosos países (y ello tanto en el desarrollo normativo como institucional).

La Declaración Universal no es una norma jurídica convencional como los pactos: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 1966) y Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales (Nueva York, 1966). Tanto la Declaración Universal como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son normas básicas en relación con el respeto de los Derechos Humanos por la policía.

En estos instrumentos internacionales se reconocen y garantizan derechos y libertades, cuyo ejercicio coincide con el ámbito de actuación de la policía: el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, la prohibición de torturas, penas y tratos crueles, inhumanos o degradantes, las garantías de la detención, la presunción de inocencia, las garantías penales y procesales, la prohibición de injerencias arbitrarias en la vida privada, la inviolabilidad de domicilio o correspondencia, las escuchas telefónicas, los ataques al honor de los particulares y el derecho a circular, salir y regresar de su propio país.

Otros instrumentos internacionales merecen ser citados, como el Convenio para la prevención y sanción del delito de Genocidio de 1948, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1978, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación racial de 1966 o la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 1984.

En el plano de los Convenios Regionales, destaca la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José (Costa Rica), el 22 de noviembre de 1969 (que deriva de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre), el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

(Roma, 1950) y la Carta Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos (Nairobi, 1981).

Todos estos instrumentos internacionales, a nivel universal o regional, revisten gran importancia en relación con las misiones y actuación de la policía, pero tanto las Naciones Unidas como el Consejo de Europa sentían una gran preocupación por los problemas deontológicos de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y por la concreción de los principios que deben presidir su conducta en un Código deontológico apropiado. Y así, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó la Resolución 690, de 8 mayo de 1979, denominada "Declaración sobre la Policía".

El 17 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 169/34, llamada "Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley". Ambas declaraciones han tenido una positiva recepción en el ordenamiento jurídico interno de muchos países —entre ellos España— que se han apresurado a elaborar Normas, Instrucciones o Principios para regular la conducta de la policía (Orden de 2 de octubre de 1981: "Principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y los Cuerpos de Seguridad del Estado), o a incluir este tipo de normas en las Leyes de organización de las Fuerzas de Seguridad (Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.)

Por otra parte, debemos hacer referencia de otro tipo de normas internacionales aplicables en tiempo de conflicto armado a los miembros de las Fuerzas de Seguridad. Se trata de los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949 (para la protección de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña; heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar; prisioneros de guerra y personas civiles en tiempo de guerra) y los Protocolos Adicionales de 1977 (I Protocolo relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y II Protocolo relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional).

En definitiva se trata de la aplicación y respeto de los Derechos Humanos en tiempo de conflicto armado (internacional o no), en la línea de la Resolución 2444 (1968) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que lleva por título: "Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el respeto de los Derechos Humanos en los conflictos armados".

En este sentido, Jean PICTET denominó "DERECHO HUMANO" a la parte del Derecho

Internacional —que abarca el Derecho de los conflictos armados y los Derechos Humanos— que tiene por finalidad avalar un mínimo de garantías y de humanidad a todos los hombres, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra. El principio del "DERECHO HUMANO" fue formulado por este autor de la forma siguiente: "Las exigencias militares y el mantenimiento del orden público serán siempre compatibles con el respeto a la persona humana".

La recepción de estas normas internacionales en el derecho interno de cada país es muy diversa, pese a las obligaciones adquiridas convencionalmente. En Derecho español, la Constitución de 1978 contiene dos normas que garantizan la recepción y aplicación de los Derechos Humanos, a través de su integración en el ordenamiento jurídico español y de la interpretación que ha de darse al propio texto constitucional. Así, el artículo 96.1 de la Constitución dispone: "Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno". Y el artículo 10.2 de la misma norma fundamental establece: "Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España".

## LOS CODIGOS DEONTOLÓGICOS POLICIALES

Afirma BERISTAIN que la preocupación por elaborar un "Código ético policial" se suscitó en el Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Crimen y Tratamiento del Delincuente (Ginebra, 1975) y se aprobó una moción pidiendo a la Asamblea General de las Naciones Unidas el estudio de un "Código Internacional de Ética Policial". Como consecuencia se aprobó el ya citado "Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley", que consta de ocho artículos, seguidos cada uno de ellos de un comentario oficial. Asimismo la Asamblea decide transmitirlo a los gobiernos con la recomendación de que consideren favorablemente la posibilidad de utilizarlo en el marco de la legislación o la práctica nacionales como conjunto de principios que han de observar los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

En el Sexto Congreso Internacional sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delin-

cuente (Caracas, 1980), se pide que los Estados Miembros de las Naciones Unidas incorporen el Código de conducta de los policías a su ordenamiento interno, que faciliten el texto a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y que instruyan a los policías en el contenido del Código de conducta y demás textos básicos relativos a los Derechos Humanos, tanto en los cursos de formación básica como en la enseñanza de capacitación o perfeccionamiento posterior.

Asimismo se invita a los gobiernos a que organicen simposios sobre el papel de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en la protección de los Derechos Humanos. En este sentido debemos destacar la valiosa labor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

El Código de conducta, después de recordar que el respeto a los Derechos Humanos figura en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y en la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (Resolución 3452 de la Asamblea General de 9 de diciembre de 1975), reconoce que la naturaleza de las funciones de aplicación de la ley en defensa del orden público y la forma en que dichas funciones se ejercen tiene una repercusión directa en la calidad de vida, es consciente de las importantes tareas que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley llevan a cabo con conciencia y dignamente, de conformidad con los principios de los Derechos Humanos, para terminar poniendo de relieve —no obstante— las posibilidades de abuso que entraña el ejercicio de esas tareas.

También en el preámbulo del Código de conducta se reconoce que su aprobación es una de las varias medidas importantes para garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos. Entre estos requisitos previos para el desempeño humanitario de las funciones de aplicación de la ley se hace referencia: a) a la representatividad de todo órgano de aplicación de la ley, b) a la existencia de un sistema de leyes bien concebido, aceptado popularmente y humanitario, c) a la conducta de cada funcionario que forma parte del sistema penal, d) al deber de autodisciplina y al control público de las actuaciones de la policía, e) a que el Código de conducta pase a ser parte del credo de todo funcionario, mediante la formación, la capacitación y la vigilancia.

En el comentario oficial al artículo 1 del Código de Conducta se define la expresión "funcionarios encargados de hacer cumplir la ley", que incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención, incluso en los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considera que están comprendidos en la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

La Resolución 690 (1979) relativa a la declaración sobre la Policía, aprobada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el 8 de mayo de 1979, destaca en su preámbulo la necesidad de una sociedad pacífica que disfrute del orden y de la seguridad pública para el pleno ejercicio de los Derechos Humanos y libertades fundamentales. En este contexto, la policía desempeña un papel esencial y, al ser llamada a intervenir en condiciones peligrosas para sus agentes, sus tareas resultan todavía más complicadas si no están suficientemente definidas sus reglas de conducta. Y así, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa estima que el sistema europeo de protección de los Derechos Humanos quedaría reforzado si se establecieran reglas de deontología para la policía, que tuvieran en cuenta los derechos humanos y libertades fundamentales.

El concepto de funcionario de policía es muy amplio y comprende a todas las personas u organizaciones, incluyendo los servicios secretos, la Policía Militar, las Fuerzas Armadas o milicias que asuman funciones de policía, que estén encargadas de hacer respetar la ley, de efectuar investigaciones, de asegurar el orden público y la seguridad del Estado. Ahora bien, se estima que no deben ser empleados como funcionarios de policía: los miembros de las fuerzas de Policía que han cometido violaciones de los Derechos Humanos en el ejercicio de sus funciones o han pertenecido a un Cuerpo de policía disuelto en razón de sus métodos inhumanos. Y ello porque es deseable que los funcionarios de policía se beneficien del apoyo activo, tanto moral como material, de la Comunidad en donde ejercen sus funciones.

La Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa se divide en tres partes: A) Deontología. B) Estatuto. C) Guerra y otras situaciones de excepción. Ocupación por una potencia extranjera. Las normas de deontología fueron compartidas sin problemas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa ("es ne-

cesario, en una sociedad democrática preocupada por proteger y salvaguardar los Derechos Humanos fundamentales, aplicar normas de deontología particularmente dedicadas a las fuerzas de la policía"), pero se formularon observaciones al Estatuto.

Así, frente al reconocimiento de unos derechos comparables a los de los demás funcionarios del Estado, se pusieron de manifiesto determinadas restricciones a la libertad sindical y al derecho de asociación de los policías (artículo 11.2 de la Convención Europea de los Derechos Humanos), al considerarlas incompatibles con las funciones de la policía y el deber de imparcialidad. Todavía mayores fueron los reparos del Consejo de Ministros a la Parte C: Guerra y otras situaciones de excepción. Ocupación por una potencia extranjera.

Recogiendo los principios proclamados por el Consejo de Europa en su Resolución 690/1979, se publicó en España la Orden del Ministerio del Interior de 30 de septiembre de 1981, por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 1981 sobre principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Esta Orden Ministerial fue derogada por la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que dedica el capítulo II (artículo 5.º, con seis apartados) a los Principios básicos de actuación. Siguiendo las líneas marcadas por el Consejo de Europa y por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se establece un auténtico Código deontológico, que vincula a todos los miembros de los colectivos policiales: se impone el respeto a la Constitución, el servicio permanente a la comunidad, la adecuación entre fines y medios, el tratamiento de detenidos, la dedicación profesional, el secreto profesional, el respeto al honor y a la dignidad de la persona, la subordinación a la autoridad y la responsabilidad en el ejercicio de la función.

En el preámbulo de la LO 2/1986 se afirma que los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son los ejes fundamentales, en torno a los cuales gira el desarrollo de las funciones policiales y se derivan de principios constitucionales o de características estructurales, como la especial relevancia de los principios de jerarquía y subordinación. Una serie de principios manifiestan la relación directa de servicio de la policía respecto a la comunidad y otros emanan del principio de igualdad ante la ley, que exige la neutralidad política, la imparcialidad y la evitación de cualquier actuación arbitraria o discriminatoria.

Las Administraciones Públicas ejercen, a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el monopolio del uso institucionalizado de la coacción jurídica, lo que hace imprescindible el establecimiento de límites sobre la moderación y excepcionalidad en la utilización de las armas por parte de la policía. En el terreno de la libertad personal y, más concretamente en torno al tratamiento de los detenidos, se articulan obligaciones terminantes sobre la protección de su vida, integridad física y dignidad moral, así como sobre el estricto cumplimiento de las garantías procesales exigidas por el ordenamiento jurídico.

La obediencia debida en ningún caso podrá amparar actos manifiestamente ilegales ordenados por los superiores, al tiempo que se impone a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la obligación de evitar cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral. Estos principios en relación con el contenido de las normas penales interpretadas por la jurisprudencia, han sido desarrollados por numerosas Instrucciones o Circulares internas.

## CONTENIDO DE LOS CODIGOS DEONTOLÓGICOS POLICIALES

BERISTAIN clasifica el contenido del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (Naciones Unidas 1979) en los siguientes apartados:

1. Dignidad policial (artículos 1 y 2).
2. Poderes policiales (artículos 6 y 8).
3. Abusos policiales (artículos 5 y 7).
4. Ambigüedades policiales (artículos 3 y 4).

En parte seguiremos esta sistemática, haciendo las referencias precisas a la Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa y al ordenamiento jurídico español en esta materia.

### Dignidad policial

El Código de Conducta de las Naciones Unidas hace referencia en su preámbulo y en los artículos 1 y 2 a la dignidad de la función policial ("importantes tareas que los funcionarios... llevan a cabo concienzuda y dignamente") y a los deberes de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Según BERISTAIN se trata de las cuatro coordenadas fundamentales del policía: Cumplir los deberes legales, servir a su comunidad, proteger a todas las personas y ser un profesional responsable.

La imagen del policía que diseña el Código es la de un servidor de la comunidad, incluyendo especialmente la prestación de servicios de asistencia a los miembros de la comunidad que, por motivos personales, económicos, sociales o por emergencias, necesitan ayuda inmediata. La "protección a todas las personas contra actos ilegales" comprende no solamente los actos violentos o de depredación, sino toda la gama de prohibiciones previstas en la ley penal. Y, finalmente, se le recuerda su dignidad y el poder que se le confiere: "...en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión", advirtiéndole de posibles abusos en el desempeño de sus cometidos.

En la Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa se dice:

1. Incumbe a todo funcionario de Policía cumplir con los deberes que le confiere la ley protegiendo a sus conciudadanos y a la colectividad contra las violencias, los ataques a la propiedad y otros actos perjudiciales definidos por la ley.

2. Todo funcionario de Policía debe actuar con integridad, imparcialidad y dignidad. En particular, debe abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a él resueltamente.

Este ideal del moderno policía servidor responsable de la comunidad significa que "todo funcionario de Policía que se ajuste a las disposiciones de la presente declaración tiene derecho al apoyo activo, tanto moral como material, de la colectividad en la que ejerce sus funciones".

El artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986 (de España) considera principios básicos de su actuación la absoluta neutralidad política e imparcialidad (sin discriminación alguna), la integridad, dignidad, abstención de todo acto de corrupción, sujetarse en su actuación a los principios de jerarquía y subordinación, colaborar con la administración de Justicia, impedir cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral, observar un trato correcto con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar, proteger y dar información cumplida de sus intervenciones.

El artículo 2 del Código de Conducta de las Naciones Unidas alude a un límite infranqueable para los funcionarios, en el desempeño de sus tareas: el respeto y protección de la dignidad humana y el mantenimiento y defensa de los derechos humanos de todas las personas. Esta norma básica nos remite a los instrumentos internacionales (universales o regionales) o nacionales que definen y protegen los Derechos Humanos. En los comentarios oficiales al Código

de Conducta se hace expresa referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, la Convención para la Prevención y la sanción del Delito de Genocidio, las Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y la Convención de Viena sobre relaciones consulares. Podríamos añadir la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 1984.

Entre las normas internacionales de ámbito regional ya hemos citado la Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José, Costa Rica, 1969), el Convenio Europeo y el Africano.

El primer considerando de la Resolución 690, sobre la policía, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa hace referencia al "pleno ejercicio de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales", mientras que el artículo 5.1, a), de la Ley Orgánica 2/1986, se remite al "absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico", donde están garantizados los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

### **Poderes policiales**

Bajo este epígrafe agrupa BERISTAIN dos importantes poderes peculiares de la policía: 1.º La protección de la salud de las personas detenidas y 2.º La información a las autoridades de toda violación de la ley.

El artículo 6 del Código de Conducta de las Naciones Unidas dispone:

"Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise".

Según los comentarios del Código, la "atención médica" se proporcionará cuando se necesite o solicite y se refiere a los servicios del personal médico y paramédico. Normalmente este personal médico estará adscrito a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que tienen el deber de facilitar el tratamiento por médicos

ajenos a la policia cuando así lo aconsejen los servicios médicos policiales.

Este deber de atención médica se extiende, como es obvio, a personas víctimas de una violación de la ley o de un accidente ocurrido en el curso de una violación de la ley.

En la Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa existe una norma parecida en el apartado 14 de Deontología:

"Un funcionario de Policía que custodie a una persona cuyo estado necesite cuidados médicos debe hacer un llamamiento al personal médico y, llegado el caso, tomar medidas para proteger la vida y la salud de esta persona. Debe ajustarse a las instrucciones de los médicos y otros miembros calificados del personal sanitario si estos estiman que un detenido debe ser sometido a vigilancia médica.

El tratamiento de detenidos, según la Ley Orgánica 2/1986 (de España) se regula en el artículo 5.3 de la forma siguiente: a) Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán identificarse en el momento de la detención. b) Velarán por la vida y la integridad física de las personas a quienes detuvieren o que se encuentren bajo su custodia y respetarán el honor y la dignidad de las personas. c) Observarán los trámites, plazos y requisitos legales sobre la detención de una persona (garantías procesales).

El segundo poder característico de la Policía es el derecho-deber de informar sobre toda violación de la ley.

El artículo 8 del Código de Conducta de las Naciones Unidas, después de imponer a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley el respeto a las normas y el deber de impedir toda violación de las mismas, establece que —si tienen motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del Código de Conducta— informarán a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.

Como dicen los Comentarios oficiales al texto, el artículo tiene por objeto mantener el equilibrio entre la necesidad de la disciplina interna en la policía y la de hacer frente a las violaciones de los Derechos Humanos básicos. En definitiva, los funcionarios policiales deben informar de las violaciones de la ley a sus superiores inmediatos y sólo están autorizados a prescindir de la escala jerárquica cuando no dispongan de otras posibilidades de rectificación o éstas sean ineficaces. Naturalmente no se podrá sancionar al policía por informar de la violación de la ley a sus superiores. Alaba BERISTAIN

este precepto, pues puede darse el caso de que no baste el aviso a la autoridad superior para evitar la violación de los Derechos Humanos básicos.

El término "autoridad u organismo apropiados que tenga atribuciones de control o correctivas" comprende, según la interpretación auténtica de los comentarios, a las autoridades independientes del órgano policial según la legislación nacional. Pensemos en los Jueces y Tribunales de Justicia, en el Ministerio Fiscal o en el Defensor del Pueblo (Ombudsman). Pero hay otra posibilidad extrema que apuntan los comentarios: los policías pueden acudir a los medios de comunicación social, como último recurso y con arreglo a las leyes y costumbres de su país, señalando las violaciones a la opinión pública a través de los medios de información para las masas. Así, en algunos países puede considerarse que los medios informativos cumplen la función de control en defecto de la actuación efectiva de las autoridades policiales. En todo caso esta posibilidad es siempre excepcional y poco usada pues pugna con los principios de jerarquía y subordinación, que imponen el conducto reglamentario, siendo dudosamente compatibles con el deber de sigilo profesional.

La declaración sobre la Policía del Consejo de Europa establece el siguiente sistema:

Es deber de todo funcionario de policía oponerse a las violaciones de la ley. Si estas violaciones son de tal naturaleza que entrañan un perjuicio grave e inmediato o irreparable, debe actuar sin demora para impedir las del mejor modo posible.

Si no hay que temer ningún perjuicio grave e inmediato o irreparable, debe esforzarse por evitar las consecuencias de estas violaciones o su repetición, avisando a sus superiores. Si esta medida queda sin resultado, debe poder informar de ello a una autoridad superior. De forma que no se legitima la información a los medios de comunicación social, ni siquiera a autoridades u organismos con facultades de control o correctivas, ajenos a la línea jerárquica, pues si el aviso a sus superiores (jerárquicos) no da resultado sólo se abre la posibilidad de informar a una autoridad (jerárquica) superior. A tales efectos se dispone que "la vía jerárquica ha de estar claramente establecida" y "debe ser siempre posible dirigirse al superior responsable de los actos u omisiones de un funcionario de Policía."

Debemos plantearnos ahora en qué supuestos los funcionarios de Policía pueden desobedecer las órdenes ilegales y cuándo les ampara la

eximente de obediencia debida. La Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa dedica algunos preceptos a regular estas materias. Así, declara que un funcionario de Policía debe ejecutar las órdenes legales reglamentariamente dictadas por su superior jerárquico; de todos modos se abstendrá de ejecutar cualquier orden que él sepa, o deba saber, que es ilegal. En consecuencia, ninguna medida penal o disciplinaria será adoptada contra un funcionario de Policía que se haya negado a ejecutar una orden ilegal. E incluso se establece que es deber del funcionario de Policía negarse a participar en la búsqueda, arresto, custodia o transporte de personas buscadas, detenidas o perseguidas, sin que sean sospechosas de haber cometido un acto ilegal, a causa de su raza o de sus convicciones religiosas o políticas.

La Declaración sobre la Policía completa esta regulación con el principio de responsabilidad personal: "Todo funcionario de Policía es personalmente responsable de sus actos y de los actos u omisiones que haya ordenado y que sean ilegales".

A la vista de estos preceptos se reduce el ámbito de la eximente de obediencia debida. Y ello porque si el receptor de la orden podía justificadamente desobedecerla ("ninguna medida penal o disciplinaria será adoptada contra el funcionario de Policía que se haya negado a ejecutar una orden ilegal"), es indudable que ya no actúa en virtud de obediencia debida porque el propio derecho le permite dispensarse de ese inicial deber (QUINTERO OLIVARES). Si no existen para la Policía "mandatos anti-jurídicos obligatorios" es difícil admitir la eximente de obediencia debida como causa de justificación. Naturalmente cabe el error del inferior: su creencia invencible de que la orden es lícita, por eso la Declaración sobre la Policía dice: "...se abstendrá de ejecutar cualquier orden que él sepa, o deba saber, que es ilegal".

En el Derecho español, el artículo 5.1, d), de la Ley Orgánica 2/1986, después de establecer que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deben sujetarse en su actuación profesional a los principios de jerarquía y subordinación, dispone que, en ningún caso, la obediencia debida podrá amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las Leyes.

Para CEREZO si el subordinado realiza una acción u omisión típica en cumplimiento de una orden lícita o antijurídica obligatoria (para JESCHECK la razón de que existan mandatos antijurídicos vinculantes reside en que, en casos

de escasa significación, el legislador valora el deber de obediencia del subordinado, respecto del superior, en mayor grado que el deber de obediencia al ordenamiento jurídico) actúa en cumplimiento de un deber jurídico de obediencia y su conducta será lícita si la orden no implica un grave atentado a la dignidad de la persona humana.

El fundamento de la eximente de obediencia jerárquica para los funcionarios de Policía es la "aminoración esencial de lo injusto de la acción y del contenido de culpabilidad del hecho" por las características de la relación de subordinación jerárquica, puesto que para el subordinado (con independencia de los casos de error y de coacción o miedo insuperable) es decisiva la confianza en la autoridad del superior y el hábito de la obediencia. Como escribe JESCHECK: "El subordinado sólo es responsable personalmente cuando advierte que la ejecución de la orden constituye un hecho punible o si esto último es evidente a la vista de las circunstancias por él conocidas".

Un caso bien conocido es la Ley argentina 23.521, de 8 de junio de 1987, por la que se fijan límites a la obediencia debida. En esta norma se presume, sin admitir prueba en contrario, que "quienes a la fecha de la comisión del hecho revisaban como oficiales jefes, oficiales subalternos, suboficiales y personal de tropa de las Fuerzas Armadas, de seguridad, policiales y penitenciarias, no son punibles por los delitos... por haber obrado en virtud de obediencia debida". La ley considera a estas personas "no punibles", pues "obrarón en estado de coerción bajo subordinación a la autoridad superior y en cumplimiento de órdenes, sin facultad o posibilidad de inspección, oposición o resistencia a ellas en cuanto a su oportunidad y legitimidad". La Ley argentina presume "de pleno derecho" la existencia del "estado de coerción" y de ahí se deriva su amplio rechazo doctrinal.

### **Prevención de abusos policiales**

Los artículos 5 y 7 del Código de Conducta de las Naciones Unidas prohíben de modo absoluto dos tipos de abuso policial grave: la tortura y la corrupción.

Así, el artículo 5 dispone: "Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier

otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes". Con razón destaca BERISTAIN la radicalidad absoluta con la que el Código prohíbe la tortura, formulando una tajante condena e impidiendo su justificación en circunstancias especiales (la tortura no se puede justificar nunca).

En los comentarios oficiales se fundamenta este precepto en la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, pues la tortura "constituye una ofensa a la dignidad humana y será condenada como violación de los depósitos de la Carta de las Naciones Unidas y de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos" (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 1984.)

La abolición del tormento como medio regular para obtener la confesión de los inculpados representó un enorme avance en la vía de una Administración de Justicia más humana (RODRIGUEZ DEVESA), pese a que no se ha logrado erradicar plenamente los malos tratos a detenidos, las coacciones y amenazas para que declaren y las torturas infligidas por la Autoridad o a su amparo, persistiendo en las prácticas policiales métodos violentos para averiguar la verdad y graves abusos de poder. Ocurre además que este medio de prueba (que no es una prueba, sino una pena que se ejecuta sin sentencia o sin constancia de la culpabilidad del atormentado) es extraordinariamente falaz pues su valor guarda estrecha relación con las condiciones físicas, psíquicas y morales del ser humano y hasta con su capacidad para soportar el dolor o las presiones.

La tortura ha sido definida en la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes como: "...todo acto por el cual un funcionario público, u otra persona a instigación suya, inflija intencionalmente a una persona penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que haya cometido, o de intimidar a esa persona o a otras. No se considerarán torturas las penas o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de la privación legítima de la libertad, o sean inherentes

o incidentales a ésta, en la medida en que estén en consonancia con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos".

Por otra parte, el propósito de lograr una declaración de la verdad con independencia de la voluntad del sujeto, puede lograrse por métodos modernos no violentos, utilizando aparatos mecánicos (detector de mentiras) o químicos (sueros de la verdad). Aunque estos nuevos medios se diferencian de la tortura, han recibido la misma repulsa que ésta por el desconocimiento de la dignidad del hombre y violación de su intimidad, tratándolo como una cosa.

La Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa contiene también una drástica prohibición de la tortura: "Las ejecuciones sumarias, la tortura y las otras penas o tratamientos inhumanos o degradantes quedan prohibidas en cualquier circunstancia. Todo funcionario de Policía tiene el deber de no ejecutar o de ignorar toda orden o instrucción que implique estos actos".

La Jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos ha interpretado el concepto de "trato inhumano y degradante", que prohíbe —en unión de la tortura— el artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950. En primer lugar, se exige un mínimo de gravedad: "la apreciación de este mínimo es cuestión relativa por su propia naturaleza, que depende del conjunto de los datos del caso, y especialmente de la duración de los malos tratos y de sus efectos físicos y mentales y, a veces, del sexo, de la edad, del estado de salud de la víctima". La Comisión Europea de Derechos Humanos definió los tratos "inhumanos o degradantes" como "aquellos tratamientos que causan deliberadamente un severo sufrimiento físico o mental" (CASO MARCKX). Se considera inhumano lo bárbaro, salvaje, brutal o cruel, conceptos que hay que distinguir de otros como desagradable, riguroso, duro o grave que no constituyen trato inhumano, aunque sí malos tratos. La calificación de trato inhumano debe reservarse para la conducta que ningún ser humano debe infligir a un semejante, sin ofender gravemente la naturaleza humana.

Dar un trato "degradante" es realizar acciones con el fin de humillar, deshonrar, hacer despreciar o envilecer a alguien, afectando a su dignidad humana. Para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos la amenaza de tortura puede integrar —en algunas circunstancias— un trato inhumano, aunque es la naturaleza objetiva del acto lo que

determina su calificación y no el que la víctima se sienta subjetivamente humillada o tratada brutalmente.

La Constitución española de 1978 prohíbe la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes (artículo 15). El artículo 204 bis del Código Penal tipifica el delito de tortura, que comete la Autoridad o funcionario público que, en el curso de la investigación policial o judicial, y con el fin de obtener una confesión o testimonio, cometiere alguno de los delitos previstos en determinados capítulos del Código (homicidios, lesiones, coacciones), incurriendo en las mismas penas la autoridad o funcionario de instituciones penitenciarias que cometiere estos actos respecto de los detenidos o presos.

El Código Penal Militar de 1985 tipifica, dentro del delito de abuso de autoridad, el trato degradante o inhumano (artículo 106).

BERISTAIN cita, entre las normas españolas que prohíben la tortura, el viejo Reglamento de Campaña de 1882 (artículo 909, trato a prisioneros de guerra) o el Código Deontológico de los médicos españoles.

MORENO CATENA pone en cuestión, desde la perspectiva constitucional y de los Derechos Humanos, algunas medidas de investigación o intervención corporal, con ocasión de diligencias policiales o judiciales de indagación sobre hechos presuntamente delictivos, por atentar contra el derecho a la integridad física o moral: las extracciones de sangre, los reconocimientos psiquiátricos, el sometimiento a narcoanálisis, a estados hipnóticos, al llamado suero de la verdad o al detector de mentiras, o a la práctica de encelografías o de tactos vaginales o rectales. Sin embargo, algunas de estas medidas coercitivas podrían legitimarse, permitiendo a los órganos jurisdiccionales ordenar la práctica de intervenciones corporales en la persona del inculcado con fines de investigación criminal, que no impliquen un trato inhumano o degradante, se practiquen por personal cualificado y no pongan en peligro la vida o salud.

El artículo 7 del Código de Conducta de las Naciones Unidas dispone: "Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán".

La corrupción, en efecto, perjudica sumamente a la comunidad y al propio cuerpo policial (BERISTAIN). No cabe duda, como dicen los comentarios oficiales al Código de Conducta, que cualquier acto de corrupción o abuso de autoridad es incompatible con la profesión de

funcionario encargado de hacer cumplir la ley. Y se le debe aplicar la ley con todo rigor, pues no se puede pretender hacer cumplir la ley a los ciudadanos si no se aplica a los propios agentes.

La corrupción abarca la comisión u omisión (y también la tentativa) de un acto realizado por el funcionario —en desempeño de sus funciones— en virtud de dádivas, promesas o estímulos ilegítimos, exigidas o aceptadas, así como la recepción indebida de éstos una vez realizado u omitido el acto.

En la Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa se prohíbe también todo acto de corrupción: "Todo funcionario de Policía debe actuar con integridad, imparcialidad y dignidad. En particular, debe abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a él resueltamente". Y casi en idénticos términos se expresa el artículo 5.1.c), de la Ley Orgánica 2/1986 de España (Principios básicos de actuación): "Actuar con integridad y dignidad. En particular, deberán abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a él resueltamente".

En el Código penal español se castiga el delito de cohecho (obtención de un provecho abusando de la función pública desempeñada), tanto activo (particulares que corrompen a los funcionarios) como pasivo: aceptación por parte del funcionario de un objeto o promesa para realizar un acto relacionado con su cargo, lícito o ilícito, que no deba ser retribuido en la medida que supone la dádiva, presente, ofrecimiento o promesa, incluyendo aquí los regalos en consideración al oficio (RODRIGUEZ DEVESA). Aunque el delito de cohecho es el tipo penal que se ajusta más a la definición de corrupción, no se pueden dejar de mencionar los delitos de malversación, prevaricación, fraudes, exacciones ilegales, negociaciones prohibidas a los funcionarios y otros delitos comunes o militares, relacionados con los abusos de las funciones públicas.

### **El uso de la fuerza por la policía**

El artículo 3 del Código de Conducta de las Naciones Unidas establece: "los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas". Así se destaca que el uso de la fuerza debe ser algo excepcional y autorizado (en la medida en que razonablemente sea necesaria) para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a

efectuarla. En esta materia está vigente el principio de proporcionalidad, acogido por las legislaciones nacionales. En ningún caso debe interpretarse que esta disposición autoriza el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objetivo legítimo que se ha de lograr (Comentarios oficiales al Código de Conducta). Para BERISTAIN merecen un aplauso todas estas limitaciones contra el uso de la fuerza en general pues en ellas subyace una distinción atinada entre el uso de la fuerza (que se admite con limitaciones) y la violencia, que nunca se admite.

La Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa, dedica el apartado 12 de sus normas de Deontología al uso de la fuerza: "En el ejercicio de sus funciones, el funcionario de Policía debe actuar con la decisión necesaria sin recurrir nunca a la fuerza, más allá de lo razonable, para llevar a cabo un cometido exigido o autorizado por la ley".

En el Derecho español, el artículo 5.2.c) de la Ley Orgánica 2/1986, dispone que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en el ejercicio de sus funciones deberán actuar con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance. Escribe CEREZO que los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad realizan, a veces, en el desempeño de sus funciones, acciones que están comprendidas en un tipo delictivo (detenciones ilegales, lesiones u homicidios dolosos o culposos), que serían antijurídicas si no estuvieran comprendidas en la causa de justificación de obrar en cumplimiento de un deber. Para ello estas acciones deben ajustarse a los principios de actuación establecidos en el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986 y ser necesarias, oportunas y proporcionadas a las exigencias del mantenimiento de la autoridad y el orden público en la situación concreta. Para este autor, no es preciso que haya precedido una agresión ilegítima a los agentes o a un tercero, para el empleo de la coacción legítima, si se ajusta a los principios básicos de actuación y el sujeto obra con voluntad o ánimo de cumplir con su deber.

ANTON ONECA escribe que el empleo de la fuerza por parte de los agentes de la Autoridad ha de estar sujeto a medida determinada, según el delicado juicio donde han de sopesarse: la imposibilidad de emplear otros medios, gravedad del hecho que determina la intervención, grado de resistencia del previamente intimidado y los deberes y facultades del instituto al que pertenece

el agente. El principio regulador de esta proporción es: el prestigio de la autoridad se compromete tanto por la dejación como por el abuso. El presupuesto imprescindible es la existencia de la necesidad de utilizar la fuerza y la regla de conducta: que se produzca "la menor lesividad posible".

### La utilización de las armas de fuego

En los Comentarios oficiales al Código de Conducta de las Naciones Unidas, el uso de las armas de fuego se considera una medida extrema y deberá hacerse todo lo posible por excluir su uso, especialmente contra niños. En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse de otro modo al presunto delincuente. Cuando se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes. Escribe con razón BERISTAIN que la llamada "Ley de fugas" no tiene aceptación en el espíritu y letra del Código de Conducta de las Naciones Unidas.

Es oportuno recordar que el número 2 del artículo 2 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, después de afirmar el derecho de toda persona a la vida, dispone que la muerte no se considerará infligida con infracción del presente artículo cuando se produzca como consecuencia de un recurso a la fuerza que sea absolutamente necesario: a) para asegurar la defensa de cualquier persona contra la violencia ilegal, b) para efectuar una detención legal o para impedir la evasión de una persona detenida legalmente, c) para reprimir, de conformidad con la ley, una revuelta o una insurrección.

La Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa se limita a una norma de gran valor práctico: "Es necesario dar a los funcionarios de Policía instrucciones claras y precisas sobre la forma y circunstancias en las que deben hacer uso de sus armas".

En España, el artículo 5.2. d), de la Ley Orgánica 2/1986 dispone que solamente deberán (los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad) utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana y de conformidad con los principios

de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.

A la vista de la gravedad que supone el uso de armas de fuego, existen en la mayor parte de los países normas internas sobre la utilización de las mismas por los funcionarios de Policía, para regular los supuestos de legítima defensa (propia o de un extraño) y de cumplimiento de un deber. Estas disposiciones se apoyan y completan con la Jurisprudencia de los Tribunales de Justicia sobre estas causas de justificación.

### **El sigilo profesional y el derecho a la intimidad de los ciudadanos**

Afirma BERISTAIN que, por la naturaleza de sus funciones, los policías obtienen con frecuencia informaciones que se refieren a la vida privada y a la esfera íntima de las personas. Datos cuya divulgación puede perjudicar los intereses y el honor de los ciudadanos. Añade este autor que, con el desarrollo de la informática y computadoras, se corre el peligro de violar derechos humanos elementales, con el pretexto de procurar una información necesaria para la prevención o represión de la delincuencia o la protección del orden público.

El artículo 4 del Código de Conducta de las Naciones Unidas establece que las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario. Se establece así el deber de sigilo profesional de los funcionarios de Policía, reforzándose la obligación de cuidado de los agentes en el manejo de la información confidencial que pueda afectar a la intimidad de las personas. Toda revelación no justificada por el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia es improcedente y sancionable.

La Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa, en el apartado 15 de sus normas de Deontología, dispone: "Un funcionario de Policía debe guardar secreto sobre todas las cuestiones de carácter confidencial de las que tenga conocimiento, a menos que el ejercicio de sus funciones o las disposiciones de la ley le ordenen actuar de otra manera". Texto que la doctrina considera menos preciso y estricto que el Código de Conducta de las Naciones Unidas.

En el Derecho español, el artículo 5.5 de la Ley Orgánica 2/1986 se refiere al secreto profesional con el principio básico siguiente: "Deberán guardar riguroso secreto respecto

a todas las informaciones que conozcan por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones.

No estarán obligados a revelar las fuentes de información salvo que el ejercicio de sus funciones o las disposiciones de la Ley les impongan actuar de otra manera". Este último párrafo, en relación con una norma similar ya derogada, mereció la crítica de BERISTAIN, pues la Policía tiene obligación de actuar con transparencia y mostrar que se hace justicia, quejándose el autor de la escasa protección que en España se concede al derecho a la intimidad.

El secreto de Estado ha sido alegado por funcionarios llamados a prestar declaración como testigos en un juicio criminal, invocando que esta declaración ante el Juez o Tribunal implica la publicidad de un secreto que se está obligado a guardar. La alegación del secreto de Estado se convierte así, en muchos casos, en el principal obstáculo jurídico para el éxito de las acciones penales interpuestas para el castigo de crímenes que no deben quedar impunes. Observa VERHAEGEN que el simple hecho de que la Administración invoque el secreto de Estado no basta para imponerlo a la Autoridad judicial y no dispensa a los funcionarios de la obligación de suministrar al Juez que los reclame la información necesaria para la instrucción. JESCHECK estima que, en estos casos, es necesario elegir entre dos valores opuestos: el interés del Estado en mantener secretos ciertos hechos para preservar su seguridad y, por otra, el orden jurídico general.

Son frecuentes, sin embargo, las prohibiciones — contenidas en los ordenamientos jurídicos internos — de comunicar informaciones relativas a la seguridad del Estado y a ellas se refiere la Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa. Ante la ausencia de estas normas, el funcionario requerido por una autoridad judicial para testimoniar sobre un asunto objeto de investigación debe quedar relevado del sigilo profesional — sin perjuicio de la obligación del juez de evitar su divulgación — y su actuación amparada por una causa de justificación: el cumplimiento de un deber, como afirma el Código de Conducta de las Naciones Unidas.

En los Códigos Penales se suele proteger la intimidad de las personas frente a las intervenciones ilegales, castigando como delitos los atentados a la intimidad domiciliaria (tipos de registro o violación domiciliaria y allanamiento de morada), a la intimidad documental, profesional-laboral y empresarial (delitos de descubrimiento y revelación de secretos do-

cumentales, registro de efectos, violación de correspondencia, violación de secretos doméstico-laborales y de secretos empresariales o industriales, revelación de secretos por parte de un funcionario, revelación de secretos de un particular, revelación de información relativa a la Defensa Nacional), colocación ilegal de escuchas telefónicas u otros atentados contra la intimidad.

### **Medidas relativas a la libertad personal y prevención policial de la delincuencia**

El Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las Naciones Unidas no hace referencia expresa a los deberes de la policía en relación con las medidas restrictivas de la libertad personal, que habitualmente se adoptan para la prevención de la delincuencia. Sólo de forma genérica los artículos 1 y 2 del citado Código sujetan a los funcionarios a "los deberes que les impone la ley" y, en el desempeño de sus tareas, al respeto y protección de la dignidad humana y al mantenimiento y defensa de los Derechos Humanos de todas las personas. La alusión es clara, en el terreno de la libertad personal, a los artículos 3, 9 (especialmente) y 13 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre, artículos 9 (especialmente), 10, 12 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 7 y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 5 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Sin embargo, la Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa no hace referencia a esta cuestión, dentro de sus normas de Deontología.

Entre los Principios Básicos de Actuación contenidos en el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986 (de España), figura en el número 3 el "Tratamiento de detenidos", disponiendo que: "Darán cumplimiento (las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) y observarán con la debida diligencia los trámites, plazos y requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, cuando se proceda a la detención de una persona".

Examinaremos brevemente algunos de los problemas que plantea la adopción de medidas policiales para prevenir la delincuencia en el marco de la seguridad ciudadana. El Tribunal Constitucional español ha definido la seguridad pública (Sentencias de 8 de junio de 1982 y 5 de diciembre de 1984) como una actividad

dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadanos.

Para la doctrina española la seguridad ciudadana es una actividad que ha de ser referida al Estado a través de la Administración, y dentro de ella a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (ELIGIO HERNANDEZ GUTIERREZ). Este mismo autor estudia algunas medidas de la realidad policial que pueden contribuir a prevenir la delincuencia: se trata de las redadas y controles policiales, que pueden ser efectivas y positivas si se respetan las garantías constitucionales y se practican bajo control judicial.

Las redadas para que sean positivas deben reunir las siguientes condiciones: Selectivas (concretadas a determinado número de personas, en lugares concretos, y que notoriamente se dediquen a cualquier clase de actividades delictivas o ilegales), carácter no indiscriminado (pueden resultar contraproducentes si se detiene a personas ajenas a los hechos delictivos) y puesta inmediata a disposición judicial: hecha correspondiente comprobación e identificación se decide la inmediata puesta en libertad o a disposición judicial (HERNANDEZ GUTIERREZ).

Los controles policiales, si se producen "a posteriori" para detener a los autores de un hecho delictivo, es inevitable que se produzcan discriminaciones y molestias a los ciudadanos en la labor de búsqueda e identificación. En el caso de control de entrada de extranjeros, si se detecta su estancia ilegal, se debe proceder a su internamiento en establecimiento no penitenciario hasta que recaiga resolución judicial, según la Ley de Extranjería (ELIGIO HERNANDEZ).

Otro problema se plantea a la Policía, en relación con la privación de libertad de los ciudadanos a través de las órdenes de presentación y comparecencia ante un Tribunal de Justicia. Obligación de presentación derivadas de pleitos de familia (visitas o guarda de menores), presencia obligatoria de testigos o presuntos inculcados ante los Jueces o Tribunales de Justicia. En estos casos, ante una resistencia del citado a comparecer, las órdenes judiciales que se expidan a la Policía para su ejecución deben contener la mención expresa de que se trata de una detención, interpretando todo supuesto dudoso en beneficio de quien ve limitada su libertad (DE VEGA RUIZ).

Con frecuencia se plantea la diferencia entre la retención policial y la detención. La retención policial consiste en la pura y simple privación de la libertad de una persona, generalmente para proceder a su identificación por la policía,

diligencia que suele prolongarse durante horas y que, incluso, supone el traslado del retenido a las dependencias policiales. Para MORENO CATENA no cabe seriamente poner en duda que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado tienen la facultad de solicitar a cualquier persona que acredite su identidad, como consecuencia de los deberes constitucionales de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y garantía de la seguridad ciudadana. Sin embargo, para este autor, no puede hacerse extensiva la figura de la retención (en la que no se informa al retenido de sus derechos ni se le garantiza la asistencia de un abogado) si se dilata largo tiempo su privación de libertad bajo el pretexto de la identificación, cuando no respondan a una diligencia de investigación policial por hechos presuntamente delictivos o se deba proceder al internamiento del individuo en un centro sanitario por enfermedad física o psíquica, para tratamiento (MORENO CATENA).

En este sentido, es de alabar la redacción del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en cuanto equipara en garantías la "retención" a la "detención".

Menores problemas, al menos normativos, presenta la detención que se encuentra rodeada de garantías en los textos internacionales protectores de los Derechos Humanos, aunque resulten frecuentemente vulnerados.

Así, la detención policial realizada sin mandato judicial debe cumplir los siguientes requisitos para garantizar el mínimo respeto de los Derechos Humanos: No puede ser arbitraria, no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para el esclarecimiento de los hechos, en un plazo corto y razonable (en España setenta y dos horas en los supuestos ordinarios y cinco días en el caso de delitos cometidos por bandas armadas u organizaciones terroristas o rebeldes) habrá de ser puesto el detenido a disposición judicial (en todo caso la autoridad judicial debe ser informada de la detención dentro de las veinticuatro horas), la persona detenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada de la acusación formulada contra ella, será tratada humanamente y con respeto a su dignidad, no será obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable, tendrá derecho a presentar un recurso ante un tribunal para que éste se pronuncie sobre la legalidad de su detención y a la asistencia de abogado en las diligencias policiales y judiciales desde el momento de su detención.

En los Códigos Penales se protege este derecho a la libertad personal mediante la

tipificación de los delitos de detenciones ilegales, que reviste la mayor gravedad en el delito de detención ilegal con desaparición forzada, que se castiga con la máxima pena privativa de libertad cuando el reo no diere razón del paradero de la persona detenida o no acredite haberla dejado en libertad, lo que no supone un delito de sospecha de asesinato sino una gravísima modalidad de la detención ilegal (GIMBERNAT ORDEIG).

Afirma RODRIGUEZ DEVESA que, en el aspecto represivo no puede menos que criticarse la tradicional benignidad de las penas establecidas. Benignidad que, unida a factores psicológicos y sociales difíciles de combatir, hace que la imagen de inmoralidad intrínseca de estos hechos palidezca, al compás que la cifra negra se mantiene muy elevada. ■

#### BIBLIOGRAFIA

- BERISTAIN, Antonio: "Código deontológico policial según las Naciones Unidas", en "Estudios Penales y Criminológicos", Volumen VII. Universidad de Santiago de Compostela 1984, págs. 73 a 126.
- BARBERO SANTOS, Marino: "El respeto de los derechos humanos: Grandeza y servidumbre de la actividad policial (La situación en España)", en "Estudios Penales y Criminológicos", Volumen IX, Universidad de Santiago de Compostela, 1986.
- CERESO MIR, José: "La exigencia de obrar en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo", en Anuario de Derecho Penal, Madrid 1987, págs. 273 a 299.
- CERESO MIR, José: "La exigencia de obediencia debida en el Código Penal Español", en Estudios penales en memoria del Profesor Agustín Fernández-Albor. Universidad de Santiago de Compostela 1989.
- RODRIGUEZ DEVESA, José María: "Derecho Penal Español. Parte General", Madrid 1989.
- RODRIGUEZ DEVESA, José María: "Derecho Penal Español. Parte Especial", Madrid 1989.
- GIMBERNAT ORDEIG, Enrique: "El delito de detención ilegal con desaparición forzada", en Estudios penales en memoria del Profesor Agustín Fernández-Albor. Universidad de Santiago de Compostela 1989.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio: "El sistema jurisdiccional europeo de protección de los derechos humanos: la Comisión y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", en Poder Judicial, número Especial, Madrid 1986, págs. 23 a 33.
- RODRIGUEZ MOURULLO, Gonzalo: "El derecho a la vida y a la integridad. Prohibición de la tortura", en Poder Judicial, número Especial, Madrid 1986, págs. 37 a 44.
- JEAN PICTEC: "Desarrollo y Principios del Derecho Internacional Humanitario", Ginebra 1986.
- FERNANDEZ FLORES, José Luis: "El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario: su precisión", Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española, 1989.
- FERNANDEZ FLORES, José Luis: "Del Derecho de la Guerra", Madrid 1982.
- CICR: "Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin/1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949", Ginebra 1986.
- RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis: "Evolución actual de la Justicia Militar y del Derecho Penal Militar en la República Argentina", en Revista Española de Derecho Militar número 51, Madrid, enero-junio de 1988, págs. 181 a 221.
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y Documentos", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.
- BERISTAIN, Antonio: "Derechos humanos de las víctimas del delito. Especial consideración de los torturados y aterrorizados", en Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales, septiembre-diciembre 1986, Madrid, págs. 731 a 769.

- MAQUEDA ABREU, María Luisa: "La tortura y otros tratos inhumanos y degradantes", en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, mayo-agosto 1986, Madrid, págs. 421 a 485.
- LUZON PEÑA, Diego Manuel: "Protección penal de la intimidad y derecho a la información", en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, enero-abril 1989, Madrid, págs. 39 a 70.
- MARTINEZ SANSERONI, Luis: "Sobre la Convención americana de los Derechos Humanos y sus antecedentes", en *Revista de la Facultad de Derechos de la Universidad Complutense* número 56, Madrid 1979, págs. 99 a 116.
- LOPEZ-REY, Manuel: "Criminalidad y abuso de poder", Madrid 1983.
- BARBERO SANTOS, Marino: "Los derechos humanos en la legislación y en la realidad chilena", en *Estudios penales en memoria del Profesor Agustín Fernández-Albor*, Universidad de Santiago de Compostela 1989.
- GROS ESPIELL, Héctor: "Derechos Humanos, ética, derecho y política", en *Revista IIDH*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, enero-junio 1989, San José, Costa Rica, págs. 45 a 55.
- BOIX REIG, Javier: "Protección jurídico-penal de la intimidad e informática", en *Revista "Poder Judicial"*, número Especial "Nuevas formas de delincuencia", Madrid 1988.
- GONZALEZ GUITIÁN, Luis: "Algunas notas sobre la tipificación penal de las escuchas clandestinas", en *Revista "Poder Judicial"*, número 6, Madrid, junio 1987.
- FIX ZAMUDIO, Héctor: "La Protección Judicial de los Derechos Humanos en Latinoamérica y en el sistema Interamericano", en *Revista IIDH*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, julio-diciembre 1988, San José, Costa Rica, págs. 65 a 76.
- VILLAN DURAN, Carlos: "La Protección Internacional de los Derechos Humanos en el Sistema de las Naciones Unidas. Desarrollos Normativos e Institucionales entre 1948 y 1988", en *Revista IIDH*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, julio-diciembre 1988, San José, Costa Rica, págs. 77 a 87.
- Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1987-1988). Proyecto de Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas", en *Revista IIDH*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, julio-diciembre 1988, San José, Costa Rica, págs. 221 a 232.
- QUINTERO OLIVARES, Gonzalo: "La colaboración entre poderes y la denegación de auxilio", en *Revista "Poder Judicial"*, número Especial "Seguridad Ciudadana", Madrid 1989, págs. 23 a 37.
- HERNANDEZ GUTIERREZ, Eligio: "Redadas, controles y registros", en *Revista "Poder Judicial"*, número Especial "Seguridad Ciudadana", Madrid 1989, págs. 41 a 52.
- VEGA RUIZ, José Augusto de: "La privación de libertad a través de las órdenes de presentación y comparecencia", en *Revista "Poder Judicial"*, número Especial "Seguridad Ciudadana", Madrid 1989, págs. 55 a 77.
- THOMPSON, José: "Derechos Humanos, garantías fundamentales y Administración de Justicia", *Revista "Poder Judicial"*, número Especial, "Justicia penal en Centroamérica y Caribe", Madrid 1989, págs. 9 a 24.
- GUTIERREZ, Carlos José: "El caso de Costa Rica", en *Revista "Poder Judicial"*, número Especial, "Justicia penal en Centroamérica y Caribe", Madrid 1989, págs. 27 a 36.
- J. CORDOBA RODA y G. RODRIGUEZ MOURULLO: "Comentarios al Código Penal", Barcelona 1972.
- RODRIGUEZ-VILLASANTE y PRIETO, José Luis: "Delito de abuso de autoridad", en "Comentarios al Código Penal Militar", Madrid 1988.
- RIVACOVA y RIVACOVA, Manuel de: "Crisis y pervivencia de la tortura", en *Estudios Penales*, Libro Homenaje al Prof. J. ANTON ONEGA, Universidad de Salamanca 1982, págs. 799 a 811.
- JESCHECK, Hans-Heinrich: "Tratado de Derecho Penal. Parte General", Volumen primero, Barcelona 1981.
- PEREZ LUÑO, Antonio E.: "Los Derechos fundamentales", Madrid 1988.
- TRUYOL y SERRA A.: "Los derechos humanos", Madrid 1984.
- E. DIAZ: "Estado de Derecho y sociedad democrática", Madrid 1981.
- PEREZ LUÑO, Antonio E.: "Derechos humanos. Estado de Derecho y Constitución", Madrid 1984.
- "Derechos humanos", número Especial de la *Revista "Poder Judicial"*, Madrid 1986. Conferencia de apertura por GREGORIO PECES BARBA MARTINEZ y Discurso de Clausura por ANTONIO HERNANDEZ GIL.
- Congreso de los Diputados: "Fuerzas y Cuerpos de Seguridad", Documentación número 40, Tomos I, II y III, Madrid, septiembre 1985.
- ARISTIDIS S. CALOGEROPOULOS STRATIS: "Droit humanitaire et Droits de l'homme. La protection de la personne en periode de conflit armé", Ginebra 1980.
- BELTRAN BALLESTER, Enrique: "El delito de genocidio", en "Cuadernos de política criminal", 1978, número 6, Madrid, págs. 23 a 58.
- LOPEZ-REY y ARROJO, Manuel: "Criminalidad y Derechos Humanos" (Traducción de M. MUÑOZ G.), en "Cuadernos de Política Criminal", 1978, número 6, Madrid, págs. 113 a 121.
- MORENO CATENA, Victor: "Garantía de los derechos fundamentales en la Investigación penal", en *Revista "Poder Judicial"*, número Especial, Justicia penal, Madrid 1987, págs. 131 a 172.
- PUY MUÑOZ, Francisco: "El tópico 'Derechos Humanos', en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*", agosto 1987, Madrid, págs. 199 a 218.
- M. CHERIF BASSIONNI: "Derecho penal internacional", Madrid 1984.
- LOPEZ GARRIDO, Diego: "Diez reflexiones sobre el Guardia Civil y los Derechos Humanos", *Cuadernos de la Guardia Civil*, número 1.
- RODRIGUEZ-VILLASANTE y PRIETO, José Luis: "Protección penal de la información relativa a la Defensa Nacional", en la obra colectiva "La reforma de los delitos contra la Defensa Nacional", Tomo X, de los Comentarios a la Legislación Penal, Madrid 1989, págs. 43 a 372.
- "Policía y sociedad democrática", compilado por JOSE MARIA RICO. Dirección de la Seguridad del Estado, Ministerio del Interior, Madrid 1983.
- "Contribución del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja al respeto de los Derechos Humanos", Ginebra 1989.
- "Disturbios y tensiones interiores" en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, enero-febrero 1988, número 85.
- HANS-PETER CASSER: "Un mínimo de humanidad en las situaciones de disturbios y tensiones interiores; propuesta de un Código de Conducta", en "Revista Internacional de la Cruz Roja", enero-febrero 1988, número 85.
- THEODOR MERON: "Proyecto de Declaración-tipo sobre los disturbios y tensiones interiores", en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, enero-febrero 1988, número 85.
- GIOVANNI MICHELE PALMIERI: "La Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e gli altri strumenti regionali di protezione dei diritti dell'uomo: profilo comparatistico", en *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Gennaio-marzo 1990.
- ISAAC NGUEMA: "Universalité et spécificité des droits de l'homme en Afrique", en *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Gennaio-marzo 1990.
- Stephen P. MARKS: "Principios y normas de derechos humanos aplicables en situaciones de emergencia: subdesarrollo, catástrofes y conflictos armados", en "Las dimensiones internacionales de los Derechos Humanos", 4 vol., E. KOVAR, vol. I, 1983.

# EL MODELO DE PLURALIDAD POLICIAL Y LA GUARDIA CIVIL

MANUEL BALLBE

Catedrático de Derecho Administrativo

**L**A 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." ■

# **ESTADO Y FUERZAS DE SEGURIDAD**

**ANGEL GARCIA-FRAILE GASCON**

Coronel de la Guardia Civil  
Doctor Economista

## **LA INTEGRACION EN EL ESTADO**

La Europa del futuro ha comenzado y, dentro de su variedad, los eruditos políticos intentan llegar a una concepción global del Estado. El Estado no es más que la organización y funcionamiento de un proyecto de convivencia en común, estable y susceptible de expresiones políticas diferentes intrínsecamente compatibles dentro de su coherencia interna. Al menos es la forma más predominante de entender el Estado en Occidente.

En una ocasión tuve el atrevimiento de definir los rasgos de un modelo policial, válido por aspiración o como tendencia para los países europeos occidentales (1), el cual, sin duda, tenía unos límites inciertos. Porque los Estados europeos responden a todas las categorías contempladas en la Teoría del Estado: presidencialistas, monárquicos, unitarios, federales, unionistas, autonomistas, etc., cuyas regulaciones jurídicas configuran dos sistemas de jueces y policías: el modelo francés, unitario, centralista y bien coordinado, frente al anglosajón, descentralizado, populista, peor coordinado pero de amplio arraigo y prestigio.

Hasta ahora, como latinos, hemos sentido admiración hacia lo ajeno, hacia lo anglosajón, aunque después del desafortunado incidente de los Seis de Birmingham, condenados a diecisiete años de cárcel por un delito terrorista que no cometieron, el sistema anglosajón es colocado contra las cuerdas por la prensa y la opinión pública, proporcionando argumentos a los abolicionistas de la pena de muerte que

se formulan la pregunta: ¿Qué hubiera sido de ellos de estar vigente? Que estarían muertos.

Por eso todas las cautelas son pocas a la hora de intentar adaptar lo ajeno.

Lo cierto es que los asuntos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad empiezan a tener interés desde los años cincuenta del siglo que corre y los estudios teóricos de policías, jueces, fiscales, penalistas, funcionarios, sociólogos, psicólogos y hombres de gabinete, apuntan a la configuración de unos principios doctrinales sobre cómo deben ser y actuar los Cuerpos de Seguridad.

Muchos de estos Cuerpos provienen de los Ejércitos de sus respectivos países; pertenecen a ellos y de ellos reciben sus virtudes y profesionalidad. Otros, por el contrario, son funcionariales y emergen directamente de la sociedad civil. Los Ejércitos están imbuidos de su papel en la vertebración nacional y el sostenimiento del Estado recibiendo, por ósmosis, un cierto grado de influencia de la sociedad de donde provienen y a la que sirven, transmitiendo a su vez la suya. No es el caso de los Ejércitos-Policía o guardias pretorianas, cuyos únicos intereses son los suyos y los de la persona que paga, habiendo sido testigos de sus caídas estrepitosas. Afortunadamente no responden a ningún estándar europeo.

El Estado es cambiante, se transforma en el tiempo, pero su inercia de estabilidad es mucho mayor cuanto más uniforme es la sociedad a la que articula: etnia, religión, costumbres, distribución en el espacio y la población de la riqueza y de la renta, cuanto más naturales son sus fronteras y cuando acompaña el éxito económico.

Somos testigos de excepción del derrumbamiento en cadena de los Estados del Este europeo, comenzando por los más cercanos a Occidente y terminando por la propia Unión Soviética... Muchos indicios había, pero nadie sospechaba una transformación tan vertiginosa y peligrosa. Peligrosa al no estar sometida a un largo proceso de transición que permita hacer funcionar lo nuevo sin dejar de hacerlo lo antiguo. La Unión Soviética, como Yugoslavia, son Estados plurinacionales, heterogéneos, a quienes no ha acompañado el éxito económico. Sus construcciones teóricas han fracasado en muchos de sus puntos quizá por una sobrevaloración del Estado frente al individuo y eso es más llamativo en Yugoslavia que realmente ha estado a caballo del Este y el Oeste.

No es el caso de los Estados Unidos de América, cuya unión es sólida partiendo del postulado de la libertad política y el libre cambio

económico a los que ha acompañado hasta ahora un notable éxito económico. Como en los buenos tiempos de la antigua Roma, hoy nadie se apearía en USA del carro del vencedor a pesar de las variedades nacionales, étnicas, religiosas y de una guerra civil de por medio de la que tampoco se priva, como la URSS.

Por eso, el estudio del Estado y los problemas del Estado son como los del cerebro del organismo humano. Y en los modelos plurinacionales la concepción del Estado es determinante, resultando el Ejército común, símbolo de la unión y garante del impulso aglutinador, quedando por el contrario para las Policías el símbolo de la diferente personalidad de las partes que lo integran.

No obstante, también podemos afirmar que hay una gran relación entre el modelo político-social de la sociedad, el modelo del Estado y el modelo policial. Cuerpos de Seguridad y sociedad se interaccionan con más intensidad todavía que Ejército y sociedad porque su contacto es más intenso en todos los órdenes de la vida cotidiana.

A lo largo de la Historia hemos visto a las sociedades sometidas a cambios que van desde la transformación de estructuras agrarias a otras industriales, las migraciones del campo a la ciudad y del centro a la periferia, la transformación del Estado nacional y unitario por la alianza, el bloque, la federación o las modernas comunidades supracionales. Esto obliga a adaptar los esquemas a los tiempos. Por ejemplo, la relación Ley de Enjuiciamiento Criminal-Guardia Civil se expone como modelo de eficacia en la sociedad agraria española de la segunda mitad del XIX. Pero ahora se propugnan cambios más amplios para la sociedad industrial y urbana del presente y futuro, donde las telecomunicaciones y computadoras modelan un sistema de información generalizado, una aldea planetaria, con conceptos diferentes de los hábitos de vida y de las áreas metropolitanas.

Hay que cambiar, pero no práctica por teórica, sino práctica por práctica, aplicando el método científico. Por eso el Estado nos preocupa.

El Estado siempre ha materializado su administración repartiendo las funciones claves por ramas de actividad (la Justicia, la Defensa, la Industria, la Agricultura, la Hacienda, el Orden social y público). No es desdeñable la gobernabilidad interior, el servicio a la sociedad y el control de la sociedad. Las funciones policiales son variadas (militar, judicial, administrativa, fiscal, antidisturbios) sin que el conjunto tenga que recaer forzosamente sobre un solo Cuerpo. Muy al contrario, la experiencia revela que en

aras de la especialización, del recíproco control de moralidad o de la definición política, policías y gendarmerías proliferan sin una doctrina clara de asignación de funciones y de los recursos económicos que pongan un poco de unidad dentro de la variedad.

Esta visión de la función de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad pone el énfasis en el conjunto de los Cuerpos y en el conjunto de las funciones y no en las partes, por muy importantes que sean, como es el caso de la Policía Judicial sobre la que se polemiza con ríos de tinta. Y esta idea se pone en relación con la eficacia y el coste del Estado que merma la primera y crece el segundo cuando se acentúa innecesariamente la tendencia centrífuga.

El Estado se construye para lograr la paz política y la paz social, es decir, para que sus variados grupos de presión, variados en concepción política y status económico, consensuen su trabajo y su renta y convivan ideológicamente en un clima de libertad, igualdad y lo que es más difícil, fraternidad.

Una vez logrado ese equilibrio que hace posible el Estado, la racionalidad exige que los servicios públicos, entre otros, la seguridad pública, funcionen a mínimo coste. Las Fuerzas de Seguridad tienen por misión, entre otras, el orden público, que hoy se entiende como la defensa de las libertades fundamentales (en España recogidas en el artículo 104.1 de la Constitución) y la seguridad ciudadana, es decir, la protección de las personas y bienes de acuerdo con el resto del ordenamiento jurídico (2).

No puede propugnarse con un mínimo de realismo un modelo de organización del Estado a cualquier coste porque sería funcionar en condiciones límite. Los mismos ciudadanos asumen que la paz político-social lograda a cualquier coste conduciría a la quiebra del Estado y a la larga se volvería contra ellos (es suficiente con ver la deuda externa de muchos países que han perdido todo crédito ante sus antiguos animadores). Si el Estado no funciona a cualquier coste, los Servicios Públicos tampoco y los de seguridad no han de ser una excepción.

Si la necesidad de duplicar Cuerpos es imperativa en el modelo, cuestión que desde una perspectiva europea no tiene por qué coincidir con la óptica nacional, la simplificación y la coordinación pueden proporcionar notables economías. La contundencia del presupuesto en la asignación de recursos puede dimensionar en sus justos límites los excesos de fantasía. Y es evidente que esto sólo puede hacerse desde una visión del Estado de los Cuerpos y

Fuerzas de Seguridad. A mí, en particular, siempre me ha producido admiración la Administración francesa a quien mucho debe "la grandeur de la France" gaulliana.

Hay cuestiones básicas en la organización de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad cuya aplicación es más necesaria en cuanto el modelo de organización es complejo:

- La homogeneidad actuarial de empleos, sueldos y retribuciones.
- La homologación de materiales de dotación.
- La estandarización de procedimientos.
- La proporcionalidad de plantillas e inventarios a la función.
- La cooperación institucional y práctica.
- La financiación según necesidad real.
- La explotación común de necesidades comunes.

La aplicación de estos criterios con valentía proporciona importantes factores de economía y eficacia. Mucho se ha insistido para el caso español de hacer funcionar bien los mecanismos de coordinación, dimensionamiento y distribución espacial de los efectivos (3). El exceso de medios y la convergencia de función, en la mayoría de los casos no mejoran la eficacia, más bien la dificultan. Hay que esforzarse en buscar soluciones simples y baratas y no complicadas y caras. Y es que en el fondo los criterios políticos deben someterse al matiz de lo jurídico, lo económico y lo organizativo. No dejaré de insistir que Europa, a pesar de la desaparición de las fronteras interiores, está en peores condiciones que los Estados Unidos, los cuales forman un gran mercado interior con diferencias menos acusadas entre los Estados de la Unión.

En los países del Occidente europeo, con un modelo de Estado democrático, el Estado se sitúa por encima de los poderes que actúan bajo los principios de cooperación y mínima injerencia. Sobre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad ejercen su acción el poder ejecutivo y el judicial de forma cotidiana. Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad tienen una relación profunda con el sistema político; por tanto, su cultura policial, su estructura interna, su actitud hacia el sistema socio-político es fundamental para el funcionamiento de aquél (4); mejor diríamos que ejercen una enorme influencia en cuanto que es, probablemente, el sector de la Administración con mayor relación social por su presencia permanente y visible en la calle y por el tipo de cometidos que se le asignan.

En los sistemas occidentales puede decirse que los derechos no son absolutos ni la seguridad tampoco. Por eso la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en lo penal, fiscal, administrativo, etc.) está pautada por unos estándares respecto al control de los jueces:

- Actuación legalmente prevista.
- Persecución de fines legítimos.
- Adopción de las medidas estrictamente necesarias.
- Restricción por ley de los derechos y libertades fundamentales.
- Control de la "razón de Estado" o la "situación de necesidad".

Y si esto homogeniza a los europeos en lo jurídico hay otros vectores de homogeneidad en lo económico en las estructuras policiales aglomeradas. La centralización ha ido ganando muchos puntos en la experiencia proporcionada por la aplicación del conocido principio de las economías de escala. Los departamentos centrales de infraestructura, informática, transmisiones, intendencia, automoción, prestan un eficaz apoyo para facilitar la creación de Unidades nuevas o el cambio de asentamiento de las mismas. Cuando los Cuerpos se escinden y alcanzan pequeñas dimensiones, el gasto se duplica.

La homogeneidad del material es otro concepto imprescindible para lograr técnicamente tener mantenimiento y además barato. Cuando las marcas y modelos de helicópteros, automóviles, transmisiones y equipos en general proliferan, la Economía entra en un estado de taifismo.

Y la falta de homogeneidad puede apreciarse incluso en la primera partida de las Administraciones Públicas: la retribución personal y por el puesto de trabajo.

No son iguales los sistemas retributivos europeos aunque se parecen bastante al adoptado últimamente por la Administración para los Cuerpos, sistema que debe perfeccionarse en España para que cumpla su función. Una vez más, Francia puede ser un buen ejemplo a estudiar.

Consecuentemente con todo lo anterior, el asumir un modelo policial implica necesariamente que su funcionamiento esté condicionado de una forma importante por la componente económica que financia la política de personal, la industrialización de los materiales y la correcta dosificación de la infraestructura. Y créase que no está del todo claro cómo algunos países medianos han llegado a niveles de descentralización más allá de lo razonable, o tienen

plantillas abultadas, o transmisiones tácticas impropias de puro sofisticadas.

Decíamos al comienzo de este trabajo que Europa comienza cuando los Estados europeos han ido llegando a sus modelos policiales actuales atravesando muy variadas circunstancias históricas que, a veces, parecen contradictorias.

Por valernos de un ejemplo miremos a Francia e Italia que tienen en común sus orígenes en el Derecho romano, una cierta afinidad cultural y étnica. A pesar de ello, la centralización del Estado en Francia es muy antigua y constituye su quinta-esencia, mientras en Italia el Estado centralizado es significativamente reciente con una nación al norte bajo la dominación austriaca y otra al sur de ancestros españoles; en cambio, sus Cuerpos de Gendarmería y Carabinieri son los más antiguos, forman parte del Ejército de Tierra como Armas y con su status militar constituyen el basamento del sistema policial. Bélgica, que empezó así, se ha ido desviando de ese camino y España permanece en un salomónico fifty-fifty.

Ya comentamos (1) que bajo un punto de vista formal quizá no sea el territorio el elemento único determinante para la actuación de un Cuerpo, sino sus funciones. Aunque bajo el punto de vista del control judicial o de la Hacienda, responsable del contrabando y la defraudación, dejar cuestiones tan importantes en manos de un solo Cuerpo puede ser demasiado arriesgado. Y esto es concebible, lo que no es tanto es la correlación con el status civil o militar, dualidad que sí encontramos en casi todos los países de nuestro entorno. Se entiende que la exigencia militar implica unas condiciones de trabajo duras (no sindicación, renuncia voluntaria al ejercicio de ciertos derechos cívicos), dificultad de desviar el cumplimiento de órdenes comprometidas bajo una jerarquía vertical. Desde tiempos inmemoriales existían los recaudadores de impuestos (léase San Mateo), pero el Cuerpo de Carabineros del Reino se creó en España antes que la Guardia Civil, con status militar, para perseguir a los contrabandistas y defraudadores del fisco. La dureza de su servicio a la lengua del agua era proverbial.

Dentro de la función pública se requiere un mayor grado de adaptación para ejercerla desde lo militar que desde el resto de la Administración, de la empresa pública o de la privada controlada. La función militar se ejerce más desde la vocación que desde la retribución. En la misma medida la gobernabilidad de los Cuerpos se facilita desde la militarización respecto de la

sindicación y cuyos planteamientos y dosis o grado es preciso conocer, asumir y decidir. Y es en estos enojosos asuntos en el que andan involucrados la mayoría de los países europeos, más sosegados en sus asuntos internos y su paz social que el nuestro, el cual se transforma en un observador atento.

Otro aspecto de gran interés en el estudio de los Cuerpos de Gendarmería o Policía es la diferenciación de sus unidades y el problema del escalonamiento. Insistimos que si la visión del modelo policial se realiza desde el Estado porque la interacción Estado-Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es mayor que la interacción con el Gobierno, esta visión globalizadora debe trasladarse al interior de cada Cuerpo como corolario de lo anterior.

Tradicionalmente las Unidades policiales eran territoriales y uniformes. Hoy nos encontramos con un primer escalón territorial, uniforme, al que se suman horizontalmente actuaciones especializadas en los dominios de la información, la policía judicial, la protección de la naturaleza y la actividad fiscal. En ciertas áreas estas fuerzas precisan de adiestramiento especial como es el caso de la montaña o las aguas territoriales.

En un segundo escalón se agrupan las Unidades Especiales (antidisturbios, guerrilleros) que operan, bien autónomamente, bien en apoyo del primer escalón. Y en íntima relación con los dos escalones anteriores, una fuerza especial son los helicópteros, sustitutorios de la antigua Caballería, que desarrollan misiones autónomas y de apoyo al cincuenta por ciento. Constituyen una nueva Arma dentro del esquema de la Seguridad fruto de la tecnología moderna.

Estas especializaciones han debilitado el primer escalón, pero no el conjunto que resulta más fuerte y eficaz. La dosificación de escalones es un problema peculiar. España e Italia, por ejemplo, con sus largas líneas de costa y su proximidad a África tendrán que asumir un verdadero problema frente a la inmigración y la penetración africana de la droga como verdaderas fronteras avanzadas de la nueva Europa, precisando vaciar muchos servicios de interior para reforzar las costas. Esta dosificación del esfuerzo es necesario medirla con un cierto grado de precisión. No debe constituirse un escalón a costa de otro, sino buscar el apropiado equilibrio entre uno y otro para que ambos, armoniosamente, cumplan su función. Quizá sea un problema tan de organización y doctrina como de medios.

## LOS FACTORES MODERNOS DE ORGANIZACION

Hasta ahora, cuando nos hemos referido a los modelos, queríamos expresar Cuerpos integrantes, dependencia orgánica, status de sus miembros, reparto de competencias. Otros estudios policiales como los de J. Q. WILSON nos hablan más desde el punto de vista de la actuación derivada de la intrínseca relación ESTADO-FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD.

Hemos tenido ocasión de presenciar cómo la caída de alguno de los Estados del Este, totalitarios, no quedaba consumada hasta la disolución de la policía política. La razón no está más lejos que la proporcionada por otros modelos tales cual la Nicaragua de Somoza, el Irán antes y después del Sha, o los estertores del Irak de Sadam Hussein.

Siguiendo a Wilson podemos hablar de modelos de "vigilancia y control" orientados al orden público —no como defensa de las libertades fundamentales, sino como seguimiento del desviado (vagos y maleantes, herejes, activistas políticos, delincuentes comunes)— caracterizados por tener el orden público en el centro del concepto político, baja integración de los agentes en la sociedad y alto grado de discrecionalidad en la actuación policial.

Otro modelo clásico es el "legalista", donde las Fuerzas de Seguridad hacen posible la aplicación del sistema penal al que se confiere un excesivo grado de eficacia. La Policía Judicial es el eje del concepto. La discrecionalidad es baja y la integración también, consecuencia del grado de imparcialidad que exige la labor del agente.

El tercer modelo de Wilson es el de "servicio público". Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ofrecen un servicio público, como la enseñanza o la sanidad, donde impera el diálogo fluido con el ciudadano y el contacto permanente para conocer sus demandas. Los Cuerpos deben estar dotados de descentralización en su orgánica y alta discrecionalidad en su actuación. Para SANCHEZ FERLOSIO esa discrecionalidad policial es una orientación dictatorial en el Estado de Derecho. Pero no deja de ser una incongruencia esta crítica. La discrecionalidad se requiere desde el momento en que la actividad policial guarda relación, en lo concerniente a la seguridad ciudadana, en un 90 por 100 de casos para proteger a las personas y a los bienes por asuntos que nada tienen que ver con delitos, requiriéndose elevadas dosis de

paciencia, sensibilidad, colaboración, habilidad y, por tanto, discrecionalidad.

La Ley 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en España, ha optado por el tercer modelo de Wilson, entendiendo que en los modelos de "vigilancia y control" los Cuerpos requieren "poder", mientras que en los de "servicio público" privará la "profesionalidad" y la "formación". En la Ley 2/86 el objetivo es el ciudadano, no sólo el delincuente. De cualquier manera, la aquiescencia social debe decir si el tiro ha sido acertado o errado. Es un buen baremo para medir.

Los EEUU de Norteamérica han generado la mayor parte de la literatura moderna en el campo de la investigación científica y humanística, y los anglosajones europeos se miran en los EEUU porque sus raíces culturales y sus intereses económicos tienen mucho que ver con ellos. No ocurre tan acusadamente en el resto de los países europeos. Empezando porque su modelo policial difiere sustancialmente del nuestro, se están aceptando con un cierto papanatismo muchas conclusiones de la investigación sociológico-policial norteamericana como directamente trasplantables a los países latinos, cuando no son idénticas las estructuras políticas ni mucho menos las estructuras económicas. Siguiendo el método científico, ninguna afirmación categórica puede ser admitida como buena sin una prueba objetiva que la valide. Lo que es cierto en EEUU no tiene por qué serlo en Europa y mucho menos en España. Pero debemos compararlo con rigor.

Cualquier modelo debe cumplir con la propiedad de ser eficiente, pero lo debe ser a un coste razonable. No puede admitirse la ineficacia, ni la insuficiencia presupuestaria que a nada conduce. Mucho menos la ineficiencia y encima con despilfarro, cuando la sociedad exige cada vez más profesionalidad y calidad en el trabajo público.

La labor de los Cuerpos de Seguridad ha sido sometida a debate, identificando el papel que deben jugar en una sociedad industrial, llegando a la conclusión de que el crimen es un problema de todos, no sólo de los Cuerpos de Seguridad. La función policial se encuentra muy dificultada ante problemas tan complejos como el terrorismo o la droga y donde la actuación combinada de todos los mecanismos del Estado produce un efecto multiplicador. En estas cuestiones los Estados unitarios coordinan mucho mejor sus esfuerzos que los autonómicos y federalistas.

Los Cuerpos de Seguridad han de fomentar el contacto social y mejorar su imagen, en el

tercer modelo de Wilson. Mala imagen en algunos países sólo se entiende como resultado de actuaciones incontroladas, endogamia, burocracia exacerbada, hermetismo, corporativismo, rechazo al público e inmoralidad. Cuando estas lacras se dan juntas habría que preguntarse si hay Estado. No parece que esta referencia sea para la Europa desarrollada.

La política criminal no aspira a la "erradicación de la criminalidad", sino al control razonable de la misma. Recuérdese el orden de misión que tradicionalmente venían estableciendo las leyes de contrabando en España: impedir, perseguir y aprehender el contrabando. Por ese orden el Estado cumple sus fines. La medición de los resultados no se exige por lo aprehendido, cuestión tangible y valorable, sino por lo evitado, sobre lo cual siempre existirá una duda razonable.

Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad no deben ser ni un poder incontrolado ni una endogamia desvinculada del tejido social. La mejora de imagen ha de requerir tanto de técnicas periodísticas como de concebir el problema de la vivienda, dentro de las dos tradicionales opciones, Casa-Cuartel versus vivienda separada, las cuales tienen evidentes ventajas e inconvenientes y sobre las cuales tiene mucho que decir la experiencia histórica. Difícilmente puede asumirse un modelo de organización que no esté acorde con el coste, resultaría una utopía.

Los modelos modernos aspiran a que la funcionalidad policial, orientada por todos los agentes sociales que luchan contra el crimen, racionalice los recursos presupuestarios, tendiendo a neutralizar los factores de riesgo, sin exacerbar la promulgación de leyes, agravación de penas, aumento de plantillas de jueces, fiscales y guardias, sin un mejor conocimiento de las variables personales, espaciales, funcionales y ambientales del delito. Es decir, mejorar el estudio científico de los Cuerpos de Seguridad y propiciar su integración social. El aislamiento social produce tensión en guardias y policías, también en sus familias, por eso ha sido la técnica primaria del terrorista, aislar la Autoridad y sus agentes de la población.

Así, a los rasgos iniciales del modelo que en su día definí:

- Dual y no multilateral evitando Cuerpos innecesarios.
- Modelar los verticales más por la función que por el territorio, haciendo que el status militar esté acorde con las funciones a desempeñar.

- Acercar los criterios de los horizontales y verticales tendiendo a la unificación máxima.
- Simplificar evitando la superposición de Cuerpos con las máximas competencias sobre el mismo territorio. (Esto economiza medios y evita agravios comparativos. Es preferible escalonar un Cuerpo a crear dos).
- Equilibrar, evitando las tendencias hegemónicas de un Cuerpo respecto de su similar de función.
- Dar un tratamiento especial a la infraestructura de las Gendarmerías, las cuales por su envergadura deberían coordinarse con las otras del patrimonio del Estado a nivel nacional para dar flexibilidad a la acomodación de las Unidades y a los lugares conflictivos.
- Explotación común de la información de forma amplia y generosa, sin reservarla a nivel de grupo, Cuerpo o Estado,

habría que añadir otros como:

- Penetración social por servicios asistenciales que complementen los de protección directa de personas y bienes.
- Evaluación de los resultados del modelo de "servicio público".
- Estudio científico de la función Seguridad.
- Integración con los ámbitos científicos que nos afectan.
- Adecuación del modelo en su conjunto al coste presupuestario.
- Aplicación de los conceptos de homogeneidad, estandarización, homologación.
- Actuación pautada por la ley pero con aumento de la discrecionalidad.
- Mínima descentralización razonable, no reproduciendo el Estado dentro del Estado.

Respecto de esta última cuestión permítaseme una última consideración que quizá encajase mejor en la primera parte de este trabajo (LA INTEGRACION EN EL ESTADO) que en la segunda. No es ni más ni menos que advertir de la necesidad de no perder la referencia de Europa. Ante la penetración comercial americana los estados europeos cierran filas y refuerzan sus vínculos industriales, comerciales y finan-

cieros. Consecuentemente, la cooperación política se refuerza y se aprecian reticencias en EEUU que no quieren ser partícipes en algo que se vuelve contra sus propios intereses. Se produce así un movimiento integrador, simplificador, centralista (véase el caso de Mercedes-MBB-Aérospatiale y el holding que arrastran, por citar un ejemplo) con propuestas federalistas. Como resultado, el debilitamiento de las barreras nacionales produce un auge regionalista de entidad desigual, en un momento histórico en el cual es mucho más fácil el gobierno centralizado que nunca, fruto de los medios de información y proceso de datos, capaces de facilitar la toma de decisiones y actuar con acierto y oportunidad. La descentralización de los Estados unitarios debe estudiarse con sumo cuidado en todos sus aspectos, en el proceso de construir uno superior e integracionista. La unión europea sólo será posible en la medida que los asuntos económicos no estrangulen la situación, como ha ocurrido en el Este. Europa querrá ser una entidad política cuando haya una convergencia de intereses. Y esa aspiración de alguna manera ha de afectar a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad que de sobra sabemos interaccionan al Estado y la sociedad.

El principio de mínima descentralización razonable exige en el modelo español que sus resultados sean proporcionales al coste para ser homologable al resto de sus afines europeos. Compárese la estructura española con cualquiera de los Estados de la Unión norteamericana de su tamaño y saquemos consecuencias respecto de su eficacia/coste, ahora que la referencia americana se aplica por sistema como estándar de medida. ■

- (1) ¿Hacia un espacio policial europeo? GARCIA-FRAILE A. Rev. Guardia Civil núm. 555/1990.
- (2) Sobre los conceptos de Orden Público, Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana. CARRO J. L. I Seminario Universidad Menéndez Pelayo. D. G. Policía, Julio 1989.
- (3) Las Fuerzas de Orden Público. MORALES VILLANUEVA, A. Ed. S. Martín 1980. La coordinación como función: su concepto y problemática. DE LA MORENA. Doc. Administrativa número 94/1965.
- (4) El aparato policial en España. LOPEZ GARRIDO D. Barcelona. Ariel 1987.
- (5) Varieties of Police Behavior-Wilson J. Q. New York-Atheneum 1968.
- (6) Policía y criminalidad en el Estado de Derecho. GARCIA-PABLOS. I Seminario Universidad Menéndez Pelayo. D. G. Policía 1989.

# EL MODELO POLICIAL ESPAÑOL

**PRIMITIVO SEIVANE GARCIA**

Coronel de la Guardia Civil  
Director del Gabinete de Coordinación y Planificación de la  
Secretaría de Estado para la Seguridad-Dirección de la Seguridad  
del Estado

La Constitución de 1978 pragmáticamente sentó las bases para el establecimiento de un nuevo modelo policial español y ello con el fin de amoldar la estructura policial al complejo entramado socio-político que emergía del texto constitucional, el Estado de las Autonomías.

Dicho modelo está articulado sobre la base de la posesión espacial del poder político y, al igual que en dicho poder, se establecen tres niveles de responsabilidad y organización policial, el nacional, el autonómico y el local, dando así lugar a una infraestructura policial desconocida hasta entonces, tanto en nuestro país como en los de nuestro entorno.

La Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones y con determinadas limitaciones las hace partícipes de poder en los tres ámbitos, legislativo, ejecutivo y judicial.

Igualmente garantiza la autonomía de los Municipios, aunque, como no podía ser de otra forma, circunscribiéndola al gobierno, gestión y administración de dichos entes territoriales.

En base a los dictados constitucionales se dio carta de naturaleza a las policías dependientes de las Comunidades Autónomas, con lo que en el momento actual hay Cuerpos de Seguridad de carácter nacional, Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía, de carácter autonómico, en aquellas Comunidades que estatutariamente han previsto la posibilidad de creación de cuerpos policiales y han llevado a vías fácticas esa posibilidad y este es el caso de la Ertzantza (País Vasco), Policía-Mozos de Escuadra (Cataluña) y Policía Foral (Navarra)

y de carácter local, las diversas Policías Locales, Municipales o Guardias Urbanas.

Este esquema de seguridad pública, diseñado por nuestra superley, no guarda parangón alguno con otros modelos precedentes de nuestra historia.

Quizá el más parecido sea el establecido por la Constitución de 1931, en cuyo artículo 14.4 se decía que eran de competencia exclusiva del Estado Español la legislación y ejecución directa, entre otras materias, en lo concerniente a la defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional y, en línea con esas previsiones, por el artículo 8.º del Estatuto de Cataluña de 15 de septiembre de 1932 se transferían a dicha Región los Servicios de orden y policía interior, a la vez que se ponían bajo la dependencia de la Generalidad de Cataluña las fuerzas de Seguridad del Estado, encargadas de cumplir satisfactoriamente dichos cometidos. Pero, sin embargo, no se creaban nuevos Cuerpos policiales ni había norma jurídica que habilitase esa creación, cual sucede con la Constitución de 1978.

El texto constitucional vigente estableció los basamentos para un nuevo modelo policial, caracterizado por una descentralización en el mantenimiento de la seguridad pública, pero el desarrollo normativo posterior sembró de incertidumbres los dictados constitucionales, toda vez que no se siguió el camino lógico que debía venir presidido por la promulgación de la Ley Orgánica a la que se remitía el artículo 149.1.29 de la Constitución y posteriormente crear las policías autónomas. Frente a este lógico proceso y con anterioridad a la promulgación de esa Ley Orgánica, que resultó ser la 2/86 de 13 de marzo, la Comunidad Autónoma del País Vasco puso en marcha una nueva policía (la Ertzaintza) y Cataluña dio un nuevo giro a los Mozos de Escuadra, a los que potenció numérica, orgánica y funcionalmente.

De este modo, en 1986 había una serie de expectativas y situaciones de hecho que colisionaban con los dictados de la Ley Orgánica, por cuyo motivo, respetando esas situaciones, hubo que dejar de aplicar la mayoría de los artículos de dicha Ley a los Cuerpos de Policía Autónoma del País Vasco, Cataluña y Navarra, con lo que para estas Comunidades quedó sin efecto y con ello, un proceso que "a priori" se presentaba racionalmente articulado, por las prisas, en unos casos, para solventar problemas políticos o sociológicos relacionados con actividades policiales y por la lentitud, en otros, a la hora de elaborar normas reguladoras, se

convirtió en un proceso que ha precisado de continuos "parcheos" en detrimento de los propios administrados y de la Sociedad en general.

Así las cosas, el actual modelo policial español se estructura en tres niveles:

- **Central**, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía).
- **Autonómico**, con Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.
- **Local**, con Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

En el nivel central, el Cuerpo Nacional de Policía es un Instituto armado, de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior, y la Guardia Civil, un Instituto armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior en el desempeño de sus funciones policiales y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden, salvo en el tiempo de guerra y durante el estado de sitio, en que dependerá exclusivamente de este último.

Respecto a la Guardia Civil:

- El Ministerio del Interior dispone todo lo concerniente a sus servicios relacionados con la seguridad ciudadana y demás competencias atribuidas por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad así como lo referente a retribuciones, destinos, acuartelamientos y material.
- Conjuntamente, los Ministros de Defensa y de Interior, disponen todo lo referente a la selección, formación, perfeccionamiento, armamento y despliegue territorial, y proponen al Gobierno el nombramiento del titular de la Dirección General de la Guardia Civil, así como la normativa reguladora del voluntariado especial para la prestación del servicio militar en el Cuerpo.
- El Ministro de Defensa dispone lo concerniente al régimen de ascensos y situaciones del personal, así como a las misiones de carácter militar que se encomienden al Cuerpo, ejerciendo, respecto al voluntariado especial para la prestación del servicio militar en el mismo, las competencias que normativamente correspondan.

En el nivel autonómico, los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas son Institutos

armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, que sólo pueden actuar en el ámbito territorial de su respectiva Comunidad, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las Autoridades estatales y cuyos miembros, en el ejercicio de sus funciones, deben vestir el uniforme reglamentario, salvo en los supuestos excepcionales que autoricen las Juntas de Seguridad.

En el nivel local, los Cuerpos de Policía Local, Policía Municipal o Guardia Urbana, son también institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, cuyos miembros deben, asimismo, vestir el uniforme reglamentario, salvo casos excepcionales autorizados por el Gobernador Civil.

## COMPETENCIAS POLICIALES

El ordenamiento jurídico encomienda a cada Cuerpo Policial un cúmulo de competencias, unas con carácter prioritario sobre los demás Cuerpos y otras compartidas con ellos, en pie de igualdad.

Ya en la misma Constitución aparecen, genéricamente, algunas de estas competencias. Así, en el artículo 104 se dice que "Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la **dependencia del Gobierno**, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana", y en el 126 "Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y que la **Policía Judicial** depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la Ley establezca".

De un modo más específico, los artículos 148.1.22 y 149.1.29 dan juego, en esta materia, a las Comunidades Autónomas, en los siguientes términos:

"Las Comunidades Autónomas, pueden asumir entre sus competencias: la **vigilancia y protección** de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica" (148.1.22) y "El Estado tiene competencia exclusiva en materia de seguridad pública sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica" (149.1.29).

En realidad, debido al pragmatismo que tienen los preceptos constitucionales no podía esperarse

más de ellos, aunque tienen la virtualidad de señalar las líneas directrices de la función policial, remitiéndose a la legislación ordinaria para un desarrollo más pormenorizado de la misma.

Este espacio jurídico está formado, fundamentalmente, por los diversos Estatutos de Autonomía, la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, la Ley Orgánica del Poder Judicial, 6/1985 de 1 de julio, la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el Real Decreto Legislativo 781/1986 por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, y el Real Decreto 769/1987 de 19 de junio, por el que se desarrollan las Unidades de Policía Judicial.

Sólo desde un estudio articulado de estos textos puede entenderse el actual espectro funcional de los Cuerpos de Seguridad, y máxime si se tiene en cuenta que el proceso legislativo seguido, al respecto, ha sido lento y con normas, aisladamente consideradas, confusas y que se prestan a diversidad de interpretaciones.

De ese marco, se desprenden como competencias:

### Prioritarias o exclusivas

#### Del Cuerpo de la Guardia Civil

- Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos.
- El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.
- La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas.
- La custodia de **vías de comunicación terrestre**, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y **centros e instalaciones que por su interés lo requieran**.
- Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.
- La conducción interurbana de presos y detenidos.
- Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.

#### Del Cuerpo Nacional de Policía

- La expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes.

- El control de entradas y salidas del territorio nacional de españoles y extranjeros.
- Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.
- La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego.
- La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga.
- Colaborar y prestar auxilio a las Policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las Leyes, bajo la superior dirección del Ministro del Interior.
- El control de las entidades y servicios privados de seguridad, y la **vigilancia e investigación**, de su personal, medios y actuaciones.
- Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.

#### **De las Policías de las Comunidades Autónomas**

- Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.
- La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios.
- La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.
- El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma.

#### **De las Policías Locales**

- Protección de las autoridades de las Corporaciones Locales y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.
- Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.
- Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.
- Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dictadas dentro de su ámbito de competencia.

#### **Compartidas**

#### **Entre los Cuerpos de la Guardia Civil y Nacional de Policía**

- La protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones:
  - Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando los órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.
  - Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
  - Vigilar y proteger las instalaciones y edificios públicos que lo requieran.
  - Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.
  - Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
  - Prevenir la comisión de actos delictivos.
  - Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.
  - Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.
  - Colaborar con los Servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil.

#### **Entre los diversos Cuerpos de Seguridad**

- La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.
- La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.
- La vigilancia de los espacios públicos.

### Entre los Cuerpos de Seguridad del Estado y Policías Autonómicas

- 1) En general:
  - Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.
  - Protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas.
- 2) En particular:
  - Las Policías Autónomas del País Vasco (Ertzaintza), Cataluña (Policía-Mozos de Escuadra) y Policía Foral de Navarra, tienen en sus respectivos territorios, competencias convergentes con los Cuerpos de Seguridad del Estado en materias de orden público, seguridad pública y policía judicial genérica.

### Entre los Cuerpos de Seguridad del Estado, Policías Locales y Policías Autonómicas

- Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.

Con independencia de la tipificación anterior la norma jurídica establece específicamente, en los siguientes supuestos, la colaboración:

### De los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas con los Cuerpos de Seguridad del Estado

- Velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.
- Participar en las funciones de Policía Judicial.

### De las Policías Locales con los Cuerpos de Seguridad del Estado y con los Cuerpos de Policía de Comunidades Autónomas

- Protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

### De las Policías Locales con los Cuerpos de Seguridad del Estado

- Participar en las funciones de Policía Judicial.

## COOPERACION, COLABORACION Y COORDINACION POLICIAL

Ahora bien, la amplitud funcional encomendada a cada Cuerpo policial, tanto con carácter prevalente como compartido, no puede ni debe ser desempeñada por éstos cual compartimentos estancos; la normativa insta a la cooperación, colaboración y coordinación policial.

Los tres son términos utilizados con profusión en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, aunque también aparece alguno de ellos en el texto constitucional.

Etimológicamente, el significado de las tres palabras resulta poco clarificador; cooperar proviene de las voces latinas "cum" (con) y "operari" (trabajar) y, en consecuencia, significa obrar junto con otro u otros para un determinado fin; colaborar, de las voces "co" y "laborare" (trabajar), es trabajar con otra u otras personas y coordinar, de cum (con) y ordinare (ordenar) es disponer y ordenar las cosas metódicamente o la cooperación armónica de esfuerzos para una acción común.

Desde el punto de vista conceptual, cooperar y colaborar son términos, sinónimos, entre sí, y con los verbos ayudar y coadyuvar; así se recoge en algún diccionario.

Jurisprudencialmente sólo conocemos referencias conceptuales del término coordinar y no de los de cooperar y colaborar; en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de abril de 1983 se dice, al respecto, que "la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones, que de subsistir impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema..." para añadir más adelante que "la coordinación general debe ser entendida como fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las Autoridades...".

Este último entrecomillado no es válido en general para definir el término "coordinación" ya que cobra su auténtico valor en el contexto en que está pronunciada la sentencia que es el de la coordinación de Policías Locales y de

ahí que el artículo 39 de la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, recoja íntegramente esos dictados jurisprudenciales a la hora de enunciar las acciones concretas que comprende la coordinación de las Policías Locales por parte de las Comunidades Autónomas.

Se considera que la colaboración se da en materias prioritarias o exclusivas de cada Cuerpo policial, mientras que la coordinación aparece en materias comunes o compartidas.

Bajo estas premisas, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad genéricamente dispone en su artículo 3.º que "Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (todos ellos entre sí) ajustarán su actuación al principio de cooperación recíproca" preceptuando como falta muy grave, en su artículo 23.3.K, "la falta de colaboración manifiesta con los demás miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad".

Por lo que respecta a las relaciones entre los Cuerpos de Seguridad del Estado y los de las Comunidades Autónomas, la Ley da un paso adelante al señalar una serie de aspectos que, en buen criterio, deben formar parte de esa colaboración. Concretamente en el artículo 45 de la Ley se prescribe que "...deberán prestarse mutuo auxilio e información recíproca en el ejercicio de sus funciones respectivas" y de forma más concreta se dispone esta colaboración por parte de las Policías de Comunidades Autónomas hacia los Cuerpos de Seguridad del Estado, en el artículo 38, en los siguientes aspectos: "Velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales" y "en particular en las funciones de policía judicial".

La colaboración para las Policías Locales se fija respecto a los Cuerpos de Seguridad del Estado en los siguientes supuestos: "Al efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos, en el marco de colaboración establecido en las Juntas Locales de Seguridad" y "en la participación en las funciones de Policía Judicial, en la forma prevista en las leyes" y respecto a los Cuerpos de Seguridad del Estado y Policía de Comunidades Autónomas, en "la protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden en las grandes concentraciones humanas, cuando fueren requeridas para ello".

También la Ley Orgánica insta a la colaboración, entre sí, a los Cuerpos de Seguridad del Estado y así en el artículo 12.2 se dispone que "Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del

Estado están obligadas a la cooperación recíproca en el desempeño de sus competencias específicas" y en el 12.3 "Las dependencias del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil actuarán recíprocamente como oficinas para la recepción y tramitación de los documentos dirigidos a las Autoridades de cualquiera de los dos Institutos".

De lo expuesto se desprende que el ordenamiento jurídico legal exige, en unos casos, e insta, en otros, a la colaboración policial, pero, sin embargo, no establece las formas concretas de esa colaboración y sólo al hablar de la misma entre los Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías de las Comunidades Autónomas se deja entrever que, entre otros aspectos, forman parte de ella el mutuo auxilio e información recíproca.

Ante la ausencia de esa deseable explicitación, son los órganos coordinadores (Juntas de Seguridad en las Comunidades Autónomas y Juntas Locales de Seguridad) los que deben acordar las pautas a seguir en cada caso concreto.

Junto a la colaboración es preciso también tener en cuenta y desarrollar al máximo la coordinación policial; ambos principios, el de colaboración y el de coordinación, son complementarios y, por otro lado, sólo de la perfecta simbiosis de ellos se garantizan actuaciones eficaces que, a fin de cuentas, es lo que la sociedad demanda.

La coordinación debe armonizar las actividades de los diversos Cuerpos policiales en materias comunes o de prestación indiferenciada, evitando que éstas se lleven a cabo con solapamientos y de un modo anárquico y acumulativo. Por otra parte, la coordinación optimiza los rendimientos policiales, al evitar la dispersión innecesaria de esfuerzos y aquí radica su importancia.

La Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece en su artículo 11 las normas coordinativas entre los dos Cuerpos de Seguridad del Estado y lo hace sobre la base de la distribución territorial de competencias, al preceptuar que las funciones comunes corresponde ejercerlas al Cuerpo Nacional de Policía en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine y a la Guardia Civil en el resto del territorio nacional y en el mar territorial. Consciente el legislador de la creciente "motorización" y dinamicidad de la sociedad española y de que ese principio de territorialidad es difícil, a veces, observarlo escrupulosamente posibilita las actuaciones de cada uno de los Cuerpos en la demarcación territorial del otro.

Así, el Cuerpo Nacional de Policía podrá extender sus facultades a todo el territorio nacional, en lo que respecta a:

- Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables y asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito.
- Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención a la delincuencia. (Art. 11.3.)

Y la Guardia Civil, para el desempeño de sus competencias propias, podrá asimismo realizar las investigaciones procedentes en todo el territorio nacional cuando ello fuere preciso.

En estos casos de actuación fuera del ámbito territorial normal, los miembros de cada Cuerpo policial deben dar cuenta al otro de las mismas.

Pese a lo expuesto y sin perjuicio de la distribución territorial de competencias, ambos Cuerpos deberán actuar fuera de su ámbito competencial por mandato judicial o del Ministerio Fiscal o, en casos excepcionales, cuando lo requiera la debida eficacia en su actuación.

Como medios de coordinación, en ambos supuestos, la Ley dispone que el Cuerpo que se halle en alguna de esas dos situaciones habrá de comunicarlo, de forma inmediata, al **Gobernador Civil** y a los mandos con **competencia territorial o material**, pudiendo el gobernador Civil ordenar la continuación de las actuaciones o, por el contrario, el pase de las mismas al Cuerpo competente, salvo cuando estuvieren actuando por mandato judicial o del Ministerio Fiscal.

En caso de conflicto de competencias, ya sea positivo o negativo, se hará cargo del servicio el Cuerpo que haya realizado las primeras actuaciones, hasta que se resuelva lo procedente por el Gobernador Civil o las instancias superiores del Ministerio del Interior, sin perjuicio de lo dispuesto para la Policía Judicial.

Incluso, al objeto de conseguir la óptima utilización de los medios disponibles y la racional distribución de efectivos, el Ministerio del Interior puede ordenar que cualquiera de los Cuerpos asuma, en zonas o núcleos determinados, todas o alguna de las funciones exclusivas asignadas al otro Cuerpo.

Por lo que respecta a la concurrencia en un mismo espacio geográfico de miembros o Unidades de los Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Policías de las Comunidades autónomas, para desarrollar actividades policiales de prestación simultánea e indiferenciada, el artículo

46.2 de la Ley Orgánica dispone como principio general que serán los mandos de los primeros (Cuerpos de Seguridad del Estado) los que "asuman la dirección de la operación" y en lo concerniente a la vigilancia de espacios públicos, protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden en las grandes concentraciones humanas, el artículo 38.2.c establece que el ejercicio de las funciones corresponde, con carácter prioritario, a los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando, bien a requerimiento de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, o bien por decisión propia, lo estimen necesario las Autoridades estatales competentes.

Finalmente, la Ley apunta atisbos coordinadores en las intervenciones de las Policías Locales cuando efectúen diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos, en el marco de lo dispuesto en las Juntas de Seguridad. En estos supuestos, el artículo 53.2 preceptúa que deberán ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes, claro indicio del reconocimiento, por vía indirecta, de la prioridad de estos últimos en dichas materias.

En el resto de supuestos que puedan presentarse, la Ley no marca el camino a seguir y, en consecuencia, deben ser diferidos a los instrumentos coordinadores de la operatividad policial mencionados en la misma, a saber, Juntas Locales de Seguridad y Juntas de Seguridad, allí en donde estuvieron constituidas.

## ORGANOS DE COORDINACION

### Nivel Nacional

En teoría se cuenta con el **Consejo de Política de Seguridad**, creado por el artículo 48 de la LO 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, para garantizar la coordinación entre las políticas de seguridad pública del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Es un órgano político de composición paritaria presidido por el Ministro del Interior e integrado por los Consejeros de Interior o Gobernación de las Comunidades Autónomas y un número igual de representantes del Estado. En realidad y desde un punto de vista finalista o teleológico, debemos pensar que el legislador no pretendió establecer un "numerus clausus" al enunciar los Consejeros de los que depende la temática policial. llámense de Interior o Gobernación,

de Administración Pública, de Presidencia o Vicepresidencia, o de Agricultura. No obrando así traería consigo la "muerte súbita" de la norma fundacional desde el mismo momento de su promulgación.

Una característica notable es la de que el Consejo de Política de Seguridad es de constitución preceptiva, por así disponerlo la imperatividad de la norma constitutiva, aunque sin embargo, en la práctica, dicho Consejo nunca se ha reunido y ello pese a que ya ha transcurrido un tiempo precioso desde el momento en que se promulgó la LO 2/86 (BOE de 14 de abril de 1986).

Los representantes del Estado se supone que deben ser 16 ya que al ser 17 las Comunidades Autónomas y en consecuencia 17 los Consejeros representados en el Consejo, si se quiere mantener la posibilidad predicada en la Ley, inexcusablemente se precisaría un número de representantes estatales que, junto con el Ministro del Interior, que preside, dieran lugar a la obtención igualitaria de representatividad. Dichos representantes deben ser designados por el Gobierno de la Nación.

El Consejo es el encargado de elaborar y aprobar su propio Reglamento de Régimen Interior y le corresponden las siguientes competencias:

- Aprobar los planes de coordinación en materia de seguridad y de infraestructura policial.
- Informar las plantillas de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y sus modificaciones. Pudiendo establecer el número máximo de los efectivos de dichas plantillas.
- Aprobar directivas y recomendaciones de carácter general.
- Informar las disposiciones que dicten las Comunidades Autónomas en relación con sus propios Cuerpos de Policía, así como la de creación de éstos.
- Informar los convenios de cooperación, en materia de seguridad, entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
- Las demás que le atribuya la legislación vigente.

Dentro del Consejo de Política de Seguridad debe funcionar un Comité de Expertos integrado por ocho representantes, cuatro del Estado y cuatro de las Comunidades Autónomas, estos últimos designados, anualmente, por los miembros del Consejo de Política de Seguridad que representen a las Comunidades Autónomas.

Dicho Comité tiene la misión de asesorar al Consejo y apoyarle técnicamente, preparando los asuntos que posteriormente vayan a ser debatidos en el Pleno del mismo, y con carácter específico:

- Elaborar y proponer fórmulas de coordinación.
- Preparar acuerdos de cooperación.
- Proponer programas de formación y perfeccionamiento de las Policías de Comunidades Autónomas.
- Elaborar planes de actuación conjunta.

Con el Consejo de Política de Seguridad se pretende lograr, más que una coordinación coercitiva o jerárquica, una coordinación de carácter informativo y dada la amplitud de miras con que se ha diseñado y la oportunidad de sentar en una misma mesa a los responsables de seguridad pública de dos de las tres Administraciones Públicas, se considera que debiera ser objeto de atención preferente, tanto en su desarrollo orgánico como funcional.

### Nivel Autonómico

En las Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpos de Policía propios puede constituirse una **Junta de Seguridad**, con la misión de coordinar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la de los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma.

Están reguladas en el artículo 50 de la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, si bien no puede decirse que dicho artículo sea la norma constitutiva de las mismas, toda vez que las actualmente existentes se han formado en base a las previsiones de los Estatutos respectivos.

La Junta de Seguridad es un órgano político al igual que el Consejo de Política de Seguridad, y, en su mayor parte, viene a desempeñar un papel similar a éste, circunscribiéndose a su área geográfica. Sin embargo, hay una nota básica que distingue a ambos y es la de que la constitución de las Juntas es potestativa mientras que la del Consejo es preceptiva.

Con esa finalidad coordinadora se han constituido las Juntas de Seguridad del País Vasco, en base a los dictados del artículo 17.4 de su Estatuto y con las funciones que se le atribuyen en la disposición transitoria cuarta del mismo (determinación de su reglamentación propia, aprobación del Reglamento de la Policía Autonómica, dotaciones, composición numérica, estructura, designación de mandos y reclutamiento de personal), la Junta de Seguridad de

Cataluña en base al artículo 13.7 de su Estatuto y disposición transitoria primera del mismo, con iguales funciones que para la Junta de Seguridad del País Vasco y la Junta de Seguridad de Navarra, a tenor de lo dispuesto en el artículo 51.2 párrafo segundo de la LO 13/1982 de 10 de agosto, sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Las Juntas de Seguridad son de constitución paritaria y están integradas por igual número de representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas, siendo el órgano competente para resolver las incidencias que pudieran surgir en la colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma respectiva.

A tal efecto, las Autoridades competentes de las Comunidades Autónomas y los Gobernadores Civiles deben informar periódicamente a dicha Junta acerca de las deficiencias que se observen en la coordinación, mutuo auxilio e información recíproca entre aquéllos, indicando las medidas oportunas para corregir los problemas suscitados.

### Nivel Provincial

Se constata la existencia de las Juntas Provinciales de Seguridad que fueron creadas por Orden Comunicada de fecha 27 de julio de 1968, como órgano de apoyo inmediato al Gobernador Civil, en su función de Jefe de los Servicios de Seguridad de la provincia y responsable máximo, en el ámbito provincial, del mantenimiento del orden público y protección de las personas y bienes.

Las Juntas Provinciales han cobrado un nuevo interés con el establecimiento del marco de seguridad establecido por la Constitución, ya que bastantes competencias que antes ostentaban los Gobernadores Civiles han sido transferidas a las Comunidades Autónomas, pudiendo decir que es el campo de la seguridad y orden público, quizá el único que no ha experimentado, para ellos, modificaciones sustanciales, salvo en el País Vasco.

Por otro lado, las Juntas Provinciales vienen a ser el cauce más adecuado para enfrentarse a la intrincada problemática de los efectos derivados de la seguridad, puesto que permiten tener un conocimiento puntual de la situación en cada momento y circunstancia y, con ellos resulta más fácil la adopción de las medidas precisas.

La Junta Provincial está constituida por:

- Presidente: El Gobernador Civil.
- Vocales: Los Jefes Provinciales de los Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Secretario: El Secretario General del Gobernador Civil.

Cuando determinadas circunstancias o hechos lo requieran podrán ser convocados a las reuniones de la Junta de Seguridad los Alcaldes, Consejeros de Interior, Jefes de Policías Autonómicas y Locales, miembros de Protección Civil, Cruz Roja, representantes del Ministerio de Defensa y cualquier otra persona cuya presencia se juzgue oportuna por parte del Gobernador Civil.

En cuanto a las reuniones de la Junta lo será en la sede del Gobierno Civil, si bien, la Instrucción de la Dirección de la Seguridad del Estado de 14 de septiembre de 1983, faculta para que puedan celebrarse en cualquier localidad distinta de la Capital de provincia.

Como funciones de la Junta se establecen:

- El análisis de la seguridad ciudadana de la Provincia.
- La consulta y resolución de problemas relativos a la seguridad ciudadana.
- El estudio y delimitación práctica de servicios policiales.
- La coordinación efectiva de los Cuerpos de Seguridad del Estado de la Provincia.
- La planificación de servicios policiales.
- Cualquier otro referido a los Cuerpos policiales destinados en la Provincia respectiva.

Por lo que respecta al régimen de funcionamiento, la Junta debe reunirse ordinariamente una vez por semana y extraordinariamente, en cualquier momento, cuando determinadas circunstancias lo requieran, levantando acta con los asuntos tratados y soluciones adoptadas.

### Nivel Local

El artículo 54 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad da carta de naturaleza a las **Juntas Locales de Seguridad**, en aquellos municipios que tengan Cuerpo de Policía propio y en calidad de órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en dicho ámbito territorial.

La Junta Local de Seguridad se configura como órgano político, de carácter potestativo

y como mecanismo complementario de coordinación operativa, puesto que la coordinación general se atribuye a las Juntas de Seguridad, donde estuvieren constituidos, y al Consejo de Política de Seguridad.

Con la creación de las Juntas Locales se pretendía recuperar, en cierto modo, algunas de las atribuciones de los Alcaldes en materia de seguridad pública que le fueron cercenadas por la Orden del Ministerio del Interior de fecha 18 de abril de 1979, sobre facultades de los Gobernadores Civiles y Alcaldes en materia de orden público.

Las juntas Locales son el órgano básico de articulación funcional de las actividades de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad dependientes de las Administraciones Central, Autonómica, donde proceda, y Local, y, a su vez, son el cauce inmediato que puede hacer factible la autonomía constitucionalmente reconocida a cada una de dichas Administraciones en materia de seguridad.

La esperanza depositada en las Juntas Locales de Seguridad, en pro de un mejor servicio preventivo en el mantenimiento y defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, es grande y buena prueba de ello la tenemos en las palabras del propio Secretario de Estado para la Seguridad, pronunciadas en el I Congreso sobre Colaboración Policial (Madrid 1988).

"Las Juntas Locales son los órganos claves en la elaboración de fórmulas realistas que posibilitan la puesta en funcionamiento de medidas más eficaces en la prevención del delito y deben convertirse en órgano receptor de propuestas que los distintos colectivos ciudadanos hagan en materia de seguridad y ser el elemento reactivo para alcanzar el mayor grado de colaboración entre la Policía y la Sociedad".

La Ley Orgánica 2/86, sin embargo, es muy parca en la regulación de las Juntas Locales, ya que sólo la presidencia de las mismas es objeto de atención legal, al disponer que corresponderá al Alcalde, salvo que concurriera a sus sesiones el Gobernador Civil de la provincia, en cuyo caso, la presidencia será compartida entre ambos.

La constitución de las Juntas y su composición se difieren a determinación reglamentaria, lo que en principio y con carácter provisional fue llevado a cabo por la Circular de la Secretaría de Estado para la Seguridad-Dirección de la Seguridad del Estado, de fecha 26 de noviembre de 1987. La Circular pretendía sentar las bases para el establecimiento de los cauces elemen-

tales que sirvieran de marco de coordinación y colaboración policial de los distintos Cuerpos que operan en el término municipal, evitando duplicidades, concurrencias múltiples y descoordinaciones funcionales que, a la postre, sólo representan un derroche de esfuerzos y medios.

El contenido de la Circular no satisfizo plenamente a los representantes de los Ayuntamientos y como fruto de sus sugerencias se dictó una nueva Circular el 10 de junio de 1988, derogando la anterior y, al igual que ésta, con carácter provisional, hasta tanto se desarrollara por la normativa reglamentaria pertinente.

### **Constitución de las Juntas**

Pueden existir en aquellos municipios que cuenten con Cuerpo de Policía Local propio y para su constitución habrá de mediar acuerdo del Alcalde y Gobernador Civil de la Provincia en que esté enclavado el Municipio, suscribiéndose al efecto de Acta correspondiente, que debe contener, al menos, los siguientes extremos:

- a) Denominación de la Junta y sede de la misma.
- b) Ambito territorial.
- c) Composición.
- d) Misiones.
- e) Régimen de funcionamiento.

En el caso de que el Municipio pertenezca al territorio de una Comunidad Autónoma con Policía propia, desplegada en el término municipal de referencia, se notificará previamente a la Consejería que ostente la competencia en materia de seguridad.

### **Composición**

Las Juntas Locales deben estar compuestas por:

Presidente: El Alcalde y de concurrir a sus sesiones el Gobernador Civil de la Provincia, ambos compartirán la presidencia.

Vocales: El Jefe de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el Municipio, según corresponda, atendida la distribución territorial de competencias. En el supuesto de que el núcleo urbano corresponda al Cuerpo Nacional de Policía y el resto del término municipal al Cuerpo de la Guardia Civil,

tendrán la condición de Vocales los Jefes de ambos Cuerpos.

El Jefe de la Policía Municipal.

En su caso, el Jefe Local de la Policía Autónoma.

Secretario: El Secretario del Ayuntamiento de dicho Municipio o funcionario del mismo que designe el Alcalde.

El Alcalde podrá estar asistido por el Concejal Delegado.

Los miembros de la Junta pueden hacerse acompañar de asesores técnicos en razón a la especialidad de los asuntos a tratar en las sesiones de dicho órgano.

Cuando por ausencia, enfermedad, vacante o cualquier otra circunstancia no pueda asistir a las reuniones de la Junta alguno de sus Vocales, lo hará con las mismas atribuciones la persona que designe o quien accidentalmente ostente el ejercicio de las funciones del cargo respectivo.

Los superiores jerárquicos de los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que forman parte de la Junta Local, podrán asistir a las reuniones, previa notificación a la Presidencia o invitación de la misma.

### Misiones

En el marco de las competencias que la Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad atribuye a éstos, las Juntas Locales de Seguridad desempeñarán las siguientes misiones:

- Analizar y valorar la situación de la seguridad pública en el Municipio, formulando las correspondientes propuestas o planes para una eficaz coordinación y colaboración de los distintos Cuerpos de Seguridad.
- Elaborar planes para prevenir la comisión de hechos delictivos.
- Arbitrar fórmulas para el intercambio de información y de datos que sean relevantes para que cada Cuerpo pueda cumplir adecuadamente las funciones y cometidos que tienen atribuidos.
- Estudiar y valorar los informes o propuestas que formulen las personas o entidades públicas o privadas, sobre la seguridad pública en el Municipio.
- Impulsar la cooperación de los efectivos que inciden en la seguridad ciudadana en el ámbito municipal.

- Adoptar decisiones vinculantes y efectuar el seguimiento de las mismas, al objeto de posibilitar su cumplimiento.
- Exigir que se cumplan los acuerdos tomados y que se ejerzan las funciones policiales emanadas de la Ley y las derivadas de las Juntas.

### Régimen de funcionamiento

Las Juntas Locales de Seguridad habrán de regirse por lo dispuesto para los órganos colegiados en la Ley de Procedimiento Administrativo. Sin embargo, dadas las especiales características de las mismas, en el Acta constitutiva deben recogerse los siguientes aspectos:

- Las Juntas celebrarán reuniones ordinarias y extraordinarias con la periodicidad que aconsejen las necesidades. Cada reunión será convocada por el Presidente acompañada del orden del día, fecha y lugar de la reunión, y se notificará con diez días de antelación como mínimo, las de carácter ordinario, y según proceda en las extraordinarias.
- Los acuerdos se tomarán por consenso. Caso que no lo haya resolverá la Presidencia.
- Debe existir un Libro de Actas, a cuyo efecto de cada reunión celebrada se levantará el acta correspondiente que deberá ser firmada por los miembros de la Junta que asistan a sus reuniones.

### Organos de la Junta

Además del Pleno de la Junta de Seguridad, la Circular contempla el funcionamiento de:

- Comisiones Técnicas creadas en el seno de las Juntas, para el estudio y tratamiento de temas concretos, en calidad de órganos asesor o coadyuvante de estas últimas.
- Reuniones informativas, cuando las circunstancias lo aconsejen a las que se puede invitar a representantes de la judicatura, fiscalía, movimientos ciudadanos, patronales, sindicatos, etc. En todo caso es conveniente que tales reuniones se celebren, al menos, una vez al año.
- Juntas de Seguridad de Distrito, dependientes de las Juntas Locales respectivas y creadas por acuerdo de éstas en aquellas Ciudades que por sus especiales características lo aconsejen, Presididas por el Concejal designado por el Alcalde e integrada por los responsables policiales

de los Cuerpos que operen en el Distrito, sus acuerdos deben ser aprobados por las Juntas Locales de Seguridad para que tengan validez, siendo conveniente que celebre comisiones informativas en su ámbito y competencias.

Como resumen basta decir que ya se han

constituido Juntas Locales en el 36 por 100 de los Municipios que cuentan con Policía propia, de entre los 900 que pueden constituirla y ello es un claro indicio del papel que se considera pueden desempeñar en la prevención y lucha contra la lacra social que representa la delincuencia. ■

# LAS POLICIAS AUTONOMICAS Y EL MODELO POLICIAL ESPAÑOL

MIGUEL JOSE IZU BELLOSO

Doctor en Derecho. Técnico de Administración  
Pública del Gobierno de Navarra

ESPAÑA es un país en el que, tradicionalmente, han coexistido diversos cuerpos policiales. Ya los primeros cuerpos armados destinados específicamente al mantenimiento del orden y la persecución de la delincuencia, aparecidos a lo largo del siglo XVIII, tenían un ámbito regional (Mozos de Escuadra, Compañías de Infantería Fija de la Costa de Granada, Escopeteros Voluntarios de Andalucía, Fusileros o Miñones de Valencia, Fusileros de Aragón, Miñones de Alava, etc.) y coincidían en similares funciones con autoridades de ámbito local (alcaldes de barrio, alguaciles, etc.). A lo largo del siglo XIX se crearon también diversos cuerpos de distinto ámbito territorial o funcional; la dominación francesa dio lugar al Batallón de Policía, las Milicias Urbanas, la Guardia Cívica, los Migueletes de Navarra de José Napoleón, etcétera; los siguientes años de pugna entre el liberalismo y el absolutismo dan lugar a la Milicia Nacional y a los Voluntarios Realistas; en la misma época hacen su aparición los Carabineros de Hacienda, los Migueletes de Guipúzcoa y Vizcaya, el Cuerpo de Salvaguardias, etcétera. En 1844 se funda la Guardia Civil; aunque el propósito de sus creadores es que sustituya a los demás cuerpos existentes, no fue así. Desaparecieron algunos de ellos, pero subsistieron otros, e incluso posteriormente surgieron otros cuerpos de carácter local. A nuestros días ha llegado esta pluralidad de cuerpos policiales, si bien no tan compleja como en el siglo pasado. Se puede afirmar, pues, que la tradición policial española se basa en la existencia de diversos cuerpos policiales.

Por ello, en este trabajo al referirme a modelo policial me voy a referir únicamente al modelo de organización territorial y de relaciones entre los diversos cuerpos policiales, dejando al margen otras características que permiten también describir uno u otro modelo policial.

Antes de analizar cuál es el modelo policial español, quiero referirme a los modelos existentes en otros países, para establecer una referencia que nos sirva de comparación. A este respecto, se puede hacer la siguiente clasificación general:

a) **Modelo unitario o centralizado:** en este tipo se podrían recoger aquellos países donde existe un único cuerpo de policía. La realidad enseña que este sistema, en estado puro, no existe en prácticamente ningún país. La especialización en funciones policiales distintas originan la coexistencia de varios cuerpos en casi todos los países. Por ello es más práctico considerar como modelo unitario aquel en que, aun existiendo varios cuerpos, se hallan centralizados bajo la dependencia de la misma autoridad, que será habitualmente el equivalente a nuestro Ministerio del Interior. Como es lógico, este modelo responde a países de organización administrativa centralizada, como Francia, Portugal, Italia, etc. En estos países existen varios cuerpos de policía, pero todos dependen de las autoridades centrales; así en Francia existen la Gendarmería Nacional y los cuerpos civiles dependientes de la Dirección General de la Policía Nacional; en Italia el Cuerpo de Carabineros, la Guardia de Finanzas y la Policía del Estado, etc.

b) **Modelo plural o descentralizado:** en este modelo se incluyen los países donde existen varios cuerpos, pero, además, dependen de diversas administraciones. Lógicamente, tales países tienen sistemas de administración descentralizada, ya sea de tipo federal (Estados Unidos, Canadá, Alemania) o local (Gran Bretaña, Suecia). Este modelo no es, desde luego, uniforme. En algunos países existen cuerpos de policía de ámbito local, pero el gobierno central asume funciones de coordinación en relación con su normativa, organización, formación, retribuciones, etc., con lo cual no hay diferencias significativas entre unos cuerpos y otros, aunque su dependencia sea de las autoridades locales; este es el caso de Gran Bretaña o Suecia. En el caso de Alemania, la policía depende básicamente de los Estados federados o "Länder", pero el Estado federal o "Bund" tiene también su propia policía que asume funciones determinadas (fronteras, terrorismo, unidades de

investigación especializadas, etc.). También en este caso hay una coordinación de las diversas policías, a través de los mecanismos que conforman el federalismo cooperativo alemán. En los Estados Unidos la multiplicidad y dispersión normativa de los cuerpos policiales es mucho mayor. La mayor parte de la policía es de carácter local, dependiendo de los ayuntamientos urbanos (policías metropolitanas) o de los condados (el "sheriff" y sus agentes). Los Estados también tienen sus cuerpos de policía, dependientes del gobernador, que tratan de cubrir las carencias de las policías locales y suelen asumir funciones especializadas. Finalmente, el Gobierno federal cuenta con diversas agencias especializadas: F.B.I. (Oficina Federal de Investigación), D.E.A. (Agencia de lucha antidroga), Servicio Secreto del Departamento del Tesoro, Oficina del Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego, Patrulla de Fronteras, etc. Por otra parte, la seguridad privada en Estados Unidos tiene un enorme desarrollo. Finalmente, la Gendarmería Real de Canadá actúa en todo el país para hacer cumplir las leyes federales, pero además actúa en las provincias y municipios que no cuentan con cuerpos de policía propios asumiendo la totalidad de las funciones policiales. En cambio, en dos provincias, Ontario y Quebec, existen policías que asumen la mayor parte de esas funciones. Donde existen policías de ámbito local, éstas desplazan a la policía provincial o a la Gendarmería en la mayor parte de las funciones.

Veamos a continuación a qué modelo de organización territorial responde la policía en España.

## EVOLUCION DEL MODELO POLICIAL ESPAÑOL

Debemos hablar de evolución del modelo policial español debido a la incidencia directa que ha tenido sobre él la Constitución de 1978, lo que obliga a hablar del antes y del después.

Hasta 1978 podemos considerar que España respondía a un modelo centralizado imperfecto. La mayor parte de los cuerpos de policía eran de carácter estatal: Guardia Civil, Policía Armada, Cuerpo Superior de Policía. Estos cuerpos ejercían la inmensa mayoría de las labores policiales, bajo la dependencia del Gobierno a través del Ministerio de la Gobernación. Sin embargo, existían también policías locales, dependientes de las Diputaciones (Policía Foral de Navarra, Mozos de Escuadra dependientes de la Diputación de Barcelona, Miñones de

Alava) o de los Ayuntamientos (policías municipales). Estos cuerpos por lo general eran pequeños y realizaban sus funciones sobre todo en el campo de la policía administrativa, teniendo un carácter auxiliar de los cuerpos estatales en funciones de orden público.

Las notas que caracterizaban este modelo centralizado imperfecto pueden ser las siguientes: a) Existía una tendencia a la unificación de cuerpos estatales, mantenida a lo largo de todo el siglo XX. Los Carabineros habían sido unificados con la Guardia Civil, los Vigilantes de Caminos creados en 1935 a la Policía Armada, y por otro lado la Policía Armada y el Cuerpo Superior de Policía iban siendo conducidos a su unidad; b) la Guardia Civil y la Policía Armada, que sumaban la mayor parte de los efectivos policiales, estaban integradas en las Fuerzas Armadas; c) los cuerpos que actuaban en el ámbito urbano (Policía Armada, policías municipales) presentaban un nivel de crecimiento muy alto, consecuencia de la transformación de la sociedad española, mayoritariamente rural a principios de siglo y predominantemente urbana a su final.

En 1978, poco antes de promulgarse la Constitución, la Policía Armada pasa a denominarse Policía Nacional y se desvincula de las Fuerzas Armadas. La Policía Nacional y el Cuerpo Superior se integran en la Dirección General de la Policía.

La Constitución de 1978 va a afectar directamente al modelo policial a través de diversos preceptos. En primer lugar, el Estado centralista establecido en el siglo XIX pasa a convertirse en un Estado autonómico, cuya organización territorial se basa en el principio de autonomía. Se establece una organización administrativa en tres niveles: estatal, autonómico y local, cada uno de los cuales tiene atribuidas unas competencias determinadas. Y, en cuanto a la organización policial, la propia Constitución prevé también tres niveles: las policías locales, cuya coordinación corresponde a las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.22); las Comunidades Autónomas, que podrán crear sus propias policías (artículo 149.1.29) y que en todo caso tienen competencia para vigilar y proteger sus edificios e instalaciones (artículo 148.1.22); y el Estado, a quien corresponde la competencia exclusiva (aunque de la propia Constitución se deduce que no es exclusiva, sino compartida) sobre la seguridad pública (artículo 149.1.29). Por tanto, queda abierta la puerta a un proceso de descentralización de la organización policial; si bien, los términos exactos de ese proceso deberán determinarse

a través de una ley orgánica y, en relación a las policías autonómicas que la Constitución permite (no obliga) crear, de los Estatutos de Autonomía.

La novedad principal a este respecto, pues, es que a partir de la Constitución puede aparecer un tercer tipo de policía, la policía autonómica, inexistente con anterioridad. Ello, unido a la consagración de las policías locales junto al principio de autonomía enunciado por la Constitución, significa que el modelo policial centralizado ha de ser sustituido por otro, aunque el grado de descentralización que debe adoptar deberá determinarse con posterioridad.

Veamos cómo ha sido este proceso en relación a las policías autonómicas.

## EL PROCEDIMIENTO DE CREACION DE LAS POLICIAS AUTONOMICAS (1)

El artículo 149.1.29 de la Constitución establece la competencia exclusiva del Estado sobre "seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica".

El cumplimiento de estas previsiones, en cuanto creación de las policías autonómicas, se ha llevado a cabo de una manera que debe calificarse de irregular. Aunque el texto constitucional parece exigir que se dictara una ley orgánica previa a los Estatutos de Autonomía que sirviera de marco a la creación de las policías autonómicas, la realidad siguió el camino opuesto. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no se dictó hasta 1986, cuando ya todos los Estatutos de Autonomía se habían promulgado; este hecho es de constitucionalidad más que dudosa, y obedece a la prevalencia de criterios de carácter político sobre los estrictamente jurídicos. El proceso de creación de las policías autonómicas puede seguirse a través de cada uno de esos Estatutos.

a) País Vasco: el Estatuto de Autonomía del País Vasco lleva a cabo directamente la creación de su policía autonómica. El artículo 17.5 del Estatuto establece lo siguiente:

**"Inicialmente, las Policías Autónomas del País Vasco estarán constituidas por:**

**a) El Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava, existente en la actualidad.**

**b) Los Cuerpos de Miñones y Miqueletes dependientes de las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa que se restablecen mediante este precepto.**

**Posteriormente, las Instituciones del País Vasco podrán acordar refundir en un solo Cuerpo los men-**

cionados en los apartados anteriores o proceder a la reorganización precisa para el cumplimiento de las competencias asumidas.

Todo ello sin perjuicio de la subsistencia a los efectos de representación y tradicionales, de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes."

El mismo Estatuto señalaba las funciones que correspondían a la policía autonómica vasca, que analizaré después, y los casos en que podrían intervenir los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en el mantenimiento del orden público en el País Vasco.

En el artículo 17.4 del Estatuto se establecía la Junta de Seguridad, de composición paritaria entre representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma, "para la coordinación entre la Policía Autónoma y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado"; pero la Disposición Transitoria cuarta del mismo Estatuto le atribuye funciones mucho más amplias:

"La Junta de Seguridad que se crea en virtud de lo previsto en el artículo 17, determinará el Estatuto, Reglamento, dotaciones, composición numérica, estructura y reclutamiento de los Cuerpos de Policía Autónoma, cuyos mandos se designarán entre Jefes y Oficiales de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado."

Entre otras dudas, se plantea la de cuál es el término de la vigencia de esta disposición transitoria, es decir, hasta cuándo la Junta de Seguridad cumplirá estas funciones. ¿Hasta la creación y puesta en funcionamiento de los cuerpos que restablecía el Estatuto?

A falta de la ley orgánica prevista en la Constitución, pues, es el propio Estatuto de Autonomía el que estableció la forma de creación y las funciones de la policía autonómica del País Vasco.

Las disposiciones del Estatuto de Autonomía fueron totalmente ignoradas e incumplidas en el procedimiento de establecimiento de la policía autonómica. En vez de aprobarse por la Junta de Seguridad el Reglamento y demás determinaciones relativas a "los Cuerpos de Policía Autónoma", como exigía la disposición transitoria cuarta, el Gobierno central aprobó el Real Decreto 2903/1980, de 22 de diciembre, sobre restablecimiento y regulación de los Miqueletes y Miñones. Esta norma se dictaba por órgano incompetente, ya que el Gobierno central no tenía atribuida ninguna función para regular dichos cuerpos; pero, además, este no era el mayor de sus defectos; con una pariencia de cumplimiento de las previsiones estatutarias en realidad se configura un procedimiento distinto de creación de la policía autonómica. En los ocho artículos de que consta su parte dispositiva reproduce casi literalmente diversos

preceptos del Estatuto de Autonomía, añadiendo una descripción de las funciones de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes y atribuyendo al Gobierno Vasco las facultades que correspondían al Ministerio del Interior en relación con éstos (el Estatuto no preveía ninguna facultad para el Ministerio del Interior). La disposición final del Real Decreto reitera las funciones de la Junta de Seguridad y la opción a favor de "las Instituciones del País Vasco" para refundir en un solo cuerpo a los tres existentes. Pero las dos disposiciones transitorias se encargan de convertir todo lo anterior en papel mojado. Su texto es el que sigue:

"1. La Policía de la Comunidad Autónoma pasará a desempeñar en un periodo de tiempo no superior a cinco años todas las funciones que le están reconocidas en el Estatuto de Autonomía. A tal efecto, en el plazo máximo de seis meses, a partir de la fecha de entrada en vigor de este Real Decreto, comenzará a operar dicha Policía con una plantilla inicial, constituida por quinientos hombres, aumentando sus efectivos con las dotaciones y composición numérica que determine la Junta de Seguridad. A lo largo de dicho periodo se procederá a la delimitación de los servicios policiales que con carácter exclusivo correspondan a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y a la Policía de la Comunidad Autónoma.

2. Antes del treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y uno la Policía de la Comunidad Autónoma asumirá y ejercerá las funciones transferidas a que hace referencia el artículo cuarto, punto siete, de este Real Decreto (las de tráfico). Las funciones antes mencionadas serán desempeñadas inicialmente por una plantilla constituida por doscientos hombres, a reserva de la determinación definitiva en cuanto a dotación y composición numérica por la Junta de Seguridad."

Mientras la parte dispositiva del Real Decreto, siguiendo el Estatuto, habla de los tres Cuerpos de Miñones y Miqueletes y la posibilidad de refundirlos en uno, las disposiciones transitorias se refieren a una única policía autonómica, con plazos concretos de establecimiento e incluso determinación de plantillas. En la práctica, fueron las disposiciones transitorias las que se llevaron a efecto, creándose un cuerpo único, quedando los Miñones alaveses sujetos a la dependencia de la Diputación Foral. Ya en 1980 se elabora un primer plan de despliegue de la policía vasca y se pone en marcha con urgencia el cuerpo especial de seguridad para proteger a los miembros del Gobierno vasco (los conocidos como "hombres de Berroci"). En 1981 se establece la academia de Arkaute, y en 1982 sale de ella la primera promoción de la Ertzaintza, compuesta por 603 ertzainas, que se hacen cargo de la custodia de las instalaciones de la Comunidad Autónoma; en 1983 una nueva promoción de 391 ertzainas sustituye a la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en las carreteras vascas. En los años siguientes la

plantilla de la Ertzaintza ha seguido creciendo hasta superar los tres mil agentes, y siguiendo el plan de despliegue aprobado por la Junta de Seguridad ha ido abriendo comisarías en diversos municipios, sustituyendo a las Fuerzas de Seguridad del Estado. El despliegue se inicia por las zonas rurales, y su finalización, en que cubrirá también las capitales, está prevista para los próximos años.

Una vez puesta en marcha la policía autonómica, sí que se siguió lo previsto en el Estatuto a la hora de dotarle de un reglamento, que fue aprobado por la Junta de Seguridad el 15 de junio de 1982.

b) Cataluña: el Estatuto de Autonomía catalán no crea una policía autonómica, sino que atribuye a la Generalidad la facultad de crearla "en el marco del presente Estatuto y en aquello que no esté específicamente regulado en el mismo, en el de la ley orgánica prevista en el artículo 149.1.29, de la Constitución" (artículo 13.1). El resto de las disposiciones estatutarias son muy similares a las del Estatuto vasco, incluyendo las funciones atribuidas a la Junta de Seguridad.

En ejercicio de la facultad concedida por el Estatuto de Autonomía (pero sin que se hubiera dictado todavía la ley orgánica aludida en la Constitución) se aprobó por el Parlamento catalán la Ley de 14 de julio de 1983, de creación de la Policía Autonómica de la Generalidad. Esta ley es extremadamente breve, consta de un único artículo que se limita a crear el Cuerpo de Policía, a enunciar algunas de sus funciones y a remitirse para las demás a la correspondiente ley orgánica. La brevedad de la Ley se justifica por la atribución a la Junta de Seguridad de la determinación del Estatuto, Reglamento, dotaciones, composición numérica, estructura y reclutamiento de los miembros de la policía autonómica. En una disposición adicional dispone que "el Cuerpo de Mozos de Escuadra de la Generalidad constituye el núcleo inicial de la Policía Autonómica". Los Mozos de Escuadra, que se hallaban bajo el mando de la Diputación de Barcelona y cumplían la función de proteger sus instalaciones, habían pasado a depender de la Generalidad por Real Decreto 2579/1980, de 24 de octubre.

Los Mozos de Escuadra inician a partir de dicha Ley un proceso de crecimiento, para asumir las nuevas funciones que les atribuye el Estatuto. Se crea la Escuela de Policía de Cataluña en 1985, y se forma una promoción de Mozos de Escuadra que eleva la plantilla a unos seiscientos. Sin embargo, la Generalidad y el Gobierno central no han llegado a un acuerdo político sobre su despliegue, por lo

que se halla más limitado que el de la Ertzaintza. Los Mozos de Escuadra por el momento han asumido funciones específicas: protección de instalaciones, juego, menores, etc.

c) Navarra: se trata de un caso particular, puesto que esta Comunidad ya disponía de un régimen especial de autonomía anterior a la Constitución de 1978 (el régimen foral, basado en la Ley Paccionada de 1841), y de una policía propia, la Policía Foral. El régimen foral es amparado por la Constitución (disposición adicional primera) y se actualiza mediante la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, al que hay que catalogar como un Estatuto de Autonomía de carácter especial. El artículo 51 de esta Ley Orgánica establece lo siguiente:

**"1. Corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta.**

**(...) 2. Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral, en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica.**

**A fin de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se establecerá, en su caso, una Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes de la Diputación Foral y del Gobierno de la nación."**

La Policía Foral se creó en 1928, entonces con el nombre de Policía de Carreteras, para vigilancia y ordenación del tráfico en las carreteras de Navarra (fue el primer cuerpo destinado al tráfico creado en España, anterior a los Vigilantes de Caminos nacidos en 1935). Desempeñó esta tarea en exclusiva hasta 1960, año en que pasa a compartirla con la recién creada Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil. En 1964 adoptó su actual nombre, y amplió sus funciones, configurándose como una policía local de carácter provincial. Las funciones desarrolladas hasta 1982 eran limitadas, en razón de los escasos efectivos con los que contaba (90 miembros en esta última fecha). Las disposiciones del Amejoramiento del Fuero suponen su conversión en una policía autonómica y la posibilidad de asumir las funciones de éstas, en la medida en que no las tuviera atribuidas ya.

A partir de 1987 se da un nuevo estatuto y organización a la Policía Foral, partiendo de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra (regula esta ley también a las policías locales). Progresivamente amplía sus funciones, que actualmente abarcan tráfico, protección de instalaciones y autoridades, juego y espectáculos y protección del medio ambiente, y su plantilla, que actualmente consta de 268 policías. Con todo, este proceso no ha hecho sino comenzar

y su alcance es mucho más limitado que en los casos del País Vasco y Cataluña. No existe un plan de despliegue de la Policía Foral ni una determinación de las funciones que va a asumir. Hasta 1990 no se constituye la Junta de Seguridad, que carece de las competencias atribuidas en los Estatutos vasco y catalán a sus respectivas Juntas de Seguridad para determinar el estatuto, reglamento o dotación de la policía autonómica. Estas competencias corresponden a las instituciones navarras, en base a los antecedentes históricos. La única misión de la Junta de Seguridad de Navarra es la coordinación operativa de la Policía Foral con las fuerzas estatales.

d) Galicia: el artículo 27.25 del Estatuto gallego atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para "la creación de una Policía Autónoma, de acuerdo con lo que disponga la ley orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución", sin extenderse en otras cuestiones. Es decir, que la Comunidad Autónoma asume la competencia, de forma análoga a lo explicado respecto de Cataluña, para decidir la creación de un Cuerpo de Policía propio; para definir otras competencias se remiten a la ley orgánica.

Galicia no ha creado su propia policía, sino que ha preferido acogerse a lo dispuesto en los artículos 37.2 y 47 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, recibir la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía para ejercer las funciones que le corresponden en el campo de la seguridad. En octubre de 1990 la Xunta de Galicia y el Ministerio del Interior firmaron un acuerdo de colaboración por el cual éste adscribe a la Comunidad Autónoma una unidad del Cuerpo Nacional de Policía, con el número de efectivos necesarios para cumplir las funciones asignadas a la misma, y cuyo jefe debe ser nombrado por el Ministro del Interior a propuesta del Consejero de Presidencia y Administración Pública.

Como consecuencia de este acuerdo, mediante Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero, se reguló la organización de las unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas. Se establece que la dependencia orgánica de esas unidades es del Ministerio del Interior, y la funcional de la correspondiente Comunidad Autónoma. El nombramiento del jefe sigue lo establecido en el acuerdo con Galicia, y la provisión de los demás puestos se debe hacer mediante concurso de méritos determinado conjuntamente por las dos Administraciones interesadas. Si no hay voluntarios para cubrir esas unidades, se hará

en comisión de servicios con carácter forzoso por plazo máximo de un año. Quienes formen parte de estas unidades tienen reserva de su destino anterior. La potestad disciplinaria queda reservada al Ministerio del Interior, aunque las autoridades de la Comunidad Autónoma pueden instar su ejercicio y emitir los informes que procedan.

d) Andalucía: el artículo 14.1 de su Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para "la creación de un Cuerpo de Policía Andaluza" que dependerá de la Junta de Andalucía y desempeñará las funciones que le señale la correspondiente ley orgánica. El artículo 14.3 prevé la creación de una Junta de Seguridad de composición paritaria que "coordine la actuación de la Policía Autónoma con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado". Por el momento no se ha llevado a cabo lo establecido en el Estatuto andaluz.

e) Valencia: El artículo 36 del Estatuto de la Comunidad Valenciana tiene el siguiente contenido:

**"La Generalidad Valenciana está facultada para vigilar y custodiar sus edificios e instalaciones.**

**Existirá un cuerpo único de Policía Autónoma de la Comunidad Valenciana que estará regulado por Ley de las Cortes Valencianas, de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución."**

Tampoco se ha creado la policía valenciana. La Generalidad Valenciana se halla en trámites para obtener la adscripción de una unidad del Cuerpo Nacional de Policía, de forma similar a Galicia.

f) Canarias: el artículo 30.2 del Estatuto canario tiene la siguiente redacción:

**"El Gobierno de Canarias podrá crear una policía propia, de acuerdo con lo que se disponga al respecto por la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución."**

Tampoco se ha dado cumplimiento a esta disposición.

Con posterioridad a los Estatutos de Autonomía, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, estableció las normas generales sobre policías autonómicas, que resumidamente, son las siguientes:

a) Las Comunidades Autónomas que tengan prevista en sus Estatutos la creación de policías autonómicas pueden hacerlo para ejercer la función de vigilancia de sus edificios y las demás que les atribuye la ley orgánica. Las Comunidades que teniendo esa posibilidad, según sus Estatutos, no hicieran uso de ella, pueden ejercer esas funciones mediante adscripción por el Ministerio del Interior de unidades

del Cuerpo Nacional de Policía. Las demás Comunidades podrán ejercer las funciones de vigilancia y protección de sus edificios "mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado" (artículo 37.3 de la Ley Orgánica, que no precisa más sobre el contenido de esos acuerdos).

b) La creación de los Cuerpos de Policía autonómica (así como su modificación y supresión) corresponde a los órganos de cada Comunidad Autónoma, pero exige informe previo del Consejo de Política de Seguridad (artículos 41.1).

El Consejo de Política de Seguridad es un órgano de coordinación "presidido por el Ministro del Interior e integrado por los Consejeros de Interior o Gobernación de las Comunidades Autónomas y por un número igual de representantes del Estado designados por el Gobierno de la Nación" (artículo 48.1).

c) También corresponde al Consejo de Política de Seguridad (artículo 48.2):

- Aprobar los planes de coordinación en materia de seguridad y de infraestructura policial.
- Informar las plantillas de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y sus modificaciones, pudiendo establecer un número máximo de los efectivos de las plantillas.
- Aprobar directivas y recomendaciones de carácter general.
- Informar las disposiciones que dicten las Comunidades Autónomas en relación con sus Cuerpos de Policía.
- Informar los convenios de cooperación en materia de seguridad entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

d) El régimen estatutario de las policías autonómicas será establecido por la legislación de cada Comunidad Autónoma, aunque dentro del marco mínimo establecido por la ley orgánica, que se configura así como legislación básica en esa materia (artículo 40).

e) En las Comunidades Autónomas con policía propia puede constituirse una Junta de Seguridad, con la misión de coordinar aquella con los cuerpos estatales (artículo 50), y la función de autorizar, en los casos excepcionales que proceda, la actuación de miembros de la policía autonómica sin uniforme (artículo 41.3).

f) En todo caso el otorgamiento de los permisos de armas es competencia estatal (artículo 42); esta misma norma se había plasmado en los Estatutos vasco y catalán, y es consecuencia

de lo dispuesto en el artículo 149.1.26: el régimen de armas es competencia exclusiva del Estado.

g) Se establecen las funciones de las policías autonómicas (artículo 38), que serán analizadas en el siguiente apartado.

h) Las tres Comunidades que contaban con Cuerpo de Policía propio a la entrada en vigor de la ley orgánica (esto es, Navarra, País Vasco y Cataluña) tienen un tratamiento diferente. No se les aplica el régimen general previsto para las futuras policías autonómicas, sino que en tres disposiciones finales se les remite a su normativa propia (los Estatutos de Autonomía), salvo algunas disposiciones muy concretas: principios básicos de actuación, algunas normas sobre régimen estatutario, régimen penal. En este caso la ley orgánica trata de dar cumplimiento al artículo 149.1.29 de la Constitución, pero al encontrarse con la dificultad de que las policías ya existentes no encajan en el marco general trazado para las policías autonómicas, establece una serie de excepciones, entre las cuales hay que destacar las funciones a cumplir, que examinaré con más detalle en el siguiente apartado.

## FUNCIONES DE LAS POLICIAS AUTONOMICAS

Antes de abordar las funciones atribuidas a las policías autonómicas, debe advertirse que todos los cuerpos de Policía cumplen la misma función básica, enunciada en la constitución y en el artículo 1 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: "el mantenimiento de la seguridad pública". Esta función genérica se desdobra en un amplio abanico de funciones, entre las cuales hay algunas que corresponden a todos los Cuerpos, y otras que se atribuyen específicamente a alguno de ellos. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la función genérica atribuida a los Cuerpos de Seguridad resulta, de alguna manera, indivisible, no apta para ser dividida en partes separadas. Por ello, incluso en aquellas funciones atribuidas a cada Cuerpo se puede producir una intervención de los otros; es difícil hablar de competencias "propias" de un Cuerpo, en algunos casos, y ha de hablarse de funciones "preferentemente" atribuidas.

Debido a ello, al hablar de funciones de las policías autonómicas debemos distinguir hasta tres tipos de funciones, en virtud de si se atribuyen en exclusiva o se comparten con otros cuerpos.

- a) Funciones de prestación indiferenciada.

Se trata de algunas funciones de enunciado muy genérico en la Ley y cuyo ejercicio corresponde a todos los Cuerpos de Policía de manera simultánea, es decir, que deben realizarlo en todas aquellas circunstancias en que se preste la ocasión, sin que haya ningún Cuerpo especializado en ello ni con una atribución preferente.

Son funciones de este tipo las siguientes:

1. La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

2. La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, en los términos que establezcan, en su caso, los planes de protección civil.

3. Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal o de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.

La Ley Orgánica establece esas tres funciones como de "prestación simultánea e indiferenciada" de los Cuerpos de Policía autonómicos con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (artículo 38.3).

b) Funciones atribuidas en régimen de colaboración.

Son funciones que se atribuyen a varios o la totalidad de los Cuerpos de Policía para que las desarrollen mediante la colaboración de unos con otros, pero no de un modo indiferenciado, sino con unos criterios de atribución preferente, de modo que algún Cuerpo desempeñe con habitualidad la dirección de tales funciones y otro u otros le auxilien.

Dichas funciones son las que siguen:

1. Velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales. Esta función se atribuye a los Cuerpos estatales (artículo 11,1,a) y autonómicos (artículo 38,2,a).

Si bien todos los Cuerpos de Policía pueden colaborar en esta función, a la hora de decidir en un caso concreto a qué Cuerpo le corresponde actuar de modo preferente, entiendo que habrán de aplicarse los siguientes criterios: 1. Deberá actuar en primer lugar el Cuerpo que dependa de la Administración Pública (estatal, autonómica o local) que ostente la competencia para ejecutar el acto de que se trate o que sea titular del servicio público. 2. Si la Administración competente es una Comunidad Autónoma que no tenga Policía propia, pero sí tenga adscritas unidades del Cuerpo Nacional de Policía, serán

éstas las que actúen preferentemente. 3. Si tal Administración no dispone de ningún Cuerpo propio ni adscrito, deberá solicitar auxilio de la Administración del Estado, y en ese caso actuará el Cuerpo que por razón de territorio o de especialidad sea más adecuado; es decir, la Guardia Civil en localidades donde actúe habitualmente, y el Cuerpo Nacional de Policía en las ciudades en que esté establecido; si es una materia en la que está especializado uno de los dos Cuerpos, actuará ese. 4. En el caso de las entidades locales, pueden pedir auxilio también de la Comunidad Autónoma respectiva, si ésta tiene Policía propia en condiciones de colaborar.

2. Policía Judicial. Consiste en la "averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente", según el artículo 126 de la Constitución, dependiendo de los Jueces, Tribunales y del Ministerio Fiscal. En virtud de la ley orgánica, esta función corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de las Unidades que regula (artículo 29.1); las Policías locales y autonómicas tienen "carácter colaborador" (artículo 29.2).

La ley orgánica fue desarrollada por el Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial y que, en resumen, viene a establecer lo siguiente:

- Todos los Cuerpos de Policía deben cumplir las misiones concretas que les encomienden las autoridades judiciales y el Ministerio Fiscal.
- Asimismo todos deben practicar, de propia iniciativa, las primeras diligencias de prevención y aseguramiento en cuanto tengan noticia de un hecho presuntamente delictivo, dando cuenta a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal, directamente o a través de las Unidades de Policía Judicial. Al comparecer estas autoridades deberán cesar en la investigación y entregar los objetos intervenidos y las personas detenidas.
- La Policía Judicial, en sentido estricto, está constituida por las Unidades Orgánicas que cree el Ministerio del Interior con miembros del Cuerpo Nacional de Policía o de la Guardia Civil y que asigne, previo informe o propuesta del Consejo General del Poder Judicial o del Fiscal General del Estado, a determinados Juzgados, Tribunales o Fiscalías. Estas Unidades se integrarán en otra más amplia de nivel provincial.

Con base a estos preceptos se suele distinguir entre dos clases de Policía Judicial: la Policía Judicial "específica", constituida por las Unidades Orgánicas especializadas que realizan habitualmente esa función, bajo la inmediata dependencia funcional de Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal, y la Policía Judicial "general", que puede ser ejercida por todos los Cuerpos de Policía. La primera de ellas es la aludida directamente en el artículo 126 de la Constitución. Se ha señalado que el legislador podía haber creado tal Policía Judicial como organismo separado de los Cuerpos de Policía y dependiendo, tanto orgánica como funcionalmente de las instancias judiciales; no ha sido así, y se optó por establecer la Policía Judicial específica con personal extraído de los Cuerpos de Policía, aunque únicamente de los dependientes del Estado (cabía también la opción de formar las Unidades Orgánicas de Policía Judicial con miembros de las Policías autonómicas y locales). De esta norma debemos exceptuar las policías del País Vasco, Cataluña y Navarra, según lo que diremos después.

3. Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas. La función de proteger manifestaciones y concentraciones humanas se atribuye "con carácter prioritario" a las Policías de las Comunidades Autónomas (artículo 38,2,c) de la Ley Orgánica); las Policías Locales deben colaborar cuando sean requeridas para ello, y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado intervienen a requerimiento de las autoridades autonómicas o por decisión de las autoridades estatales si lo estiman necesario (por supuesto, también cuando se trata de Comunidades sin policía propia).

4. Prevenir la comisión de actos delictivos. Según la ley orgánica es función de los Cuerpos estatales (artículo 11,1,f) y de las Policías Locales "en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad" (artículo 53,1,g); las actuaciones que realicen éstas deben ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes (artículo 53,2). La Ley Orgánica no encomienda expresamente esta función a las Policías de las Comunidades Autónomas, pero entiendo que también la tienen atribuida, al menos en los casos de urgencia, ya que forma parte del cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado, y todos los miembros de los Cuerpos de Policía tienen la obligación de "actuar con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable" (artículo 5,2,c) de la Ley Orgánica).

c) Funciones específicas de las policías autonómicas:

La ley orgánica atribuye directamente a las policías autonómicas una serie de funciones en exclusiva, que son las siguientes:

1. Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.

2. La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de sus servicios.

3. La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.

4. El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma.

Así, pues, las funciones atribuidas a las policías autonómicas son la suma de los tres apartados anteriores: funciones de prestación indiferenciada de todos los cuerpos de policía, funciones atribuidas en régimen de colaboración, y funciones propias de las policías autonómicas. Sin embargo, conocer esta tabla de funciones contenida en la ley orgánica no es suficiente. Como ya he dicho anteriormente, si bien el artículo 129.1.29 de la Constitución establece que la seguridad pública es competencia del Estado "sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica", las dos policías autonómicas creadas hasta el presente, las del País Vasco y Cataluña, nacieron sin que se hubiera establecido ese "marco"; en ambos casos, la promulgación del Estatuto de Autonomía y el desarrollo de sus respectivas policías precedió a la ley orgánica de 1986. Dichos Estatutos fueron los textos que establecieron en cada caso las funciones que iban a desempeñar las policías autonómicas y que, aunque siguieron una línea similar, no llegan a una total coincidencia. La ley orgánica, en sus disposiciones Finales Primera y Segunda, remite la regulación de estas policías autonómicas a sus propios Estatutos y demás disposiciones que los desarrollen.

Por otro lado la Disposición Final Tercera exceptúa también de la mayor parte de su régimen a la Policía Foral de Navarra, existente con anterioridad a la Constitución, y remite su regulación a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

De todo ello resulta que las funciones propias de las policías autonómicas están reguladas del siguiente modo:

a) Las funciones de la Policía del País Vasco (Ertzaintza) son las que establece el Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad en su artículo 17.

b) Las funciones de la Policía de Cataluña (Mozos de Escuadra) son las que establece el Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad en su artículo 13, pero que en su mayor parte constituye una remisión a la ley orgánica.

c) Las funciones de la Policía Foral de Navarra son las que resultan del artículo 51 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento.

d) Las funciones de las restantes policías autonómicas (en el supuesto de que se creen las previstas en los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Canarias, Galicia y Valencia) serán las que se establecen en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y que hemos repasado antes.

Por tanto, debemos examinar aparte las funciones de las policías del País Vasco, Cataluña y Navarra.

## **FUNCIONES DE LA POLICIA AUTONOMICA DEL PAIS VASCO**

Las funciones propias de las Policías del País Vasco y de Cataluña no se han regulado en sus Estatutos a través de una relación más o menos pormenorizada, como en el caso de los demás Cuerpos, sino del modo contrario, haciéndoles una atribución muy general de funciones y exceptuando aquellas funciones concretas que en el territorio de las respectivas Comunidades seguirán correspondiendo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

El artículo 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco atribuye a la Policía autonómica "la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo", reservando en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado las funciones que denomina "de carácter extracomunitario y supracomunitario" y que son las siguientes:

a) Vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras.

b) Aduanas.

c) Control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros.

d) Régimen especial de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración.

e) Pasaportes y documento nacional de identidad.

f) Armas y explosivos.

g) Resguardo fiscal del Estado, con trabando y fraude fiscal al Estado.

h) Mantenimiento del orden público en los casos en que lo requiera el Gobierno vasco o por propia iniciativa cuando esté gravemente comprometido el interés general del Estado, con aprobación de la Junta de Seguridad o bajo la exclusiva responsabilidad del Gobierno central, dando cuenta a las Cortes Generales.

Fuera de estas funciones (que serán propias del Cuerpo Nacional de Policía o de la Guardia Civil, según los casos), la Policía autonómica del País Vasco puede asumir el resto de las funciones policiales, y digo "puede" porque desde 1980 dicha asunción de funciones ha sido progresiva y no ha llegado a su término.

Precisamente las dificultades que ofrece este mecanismo de atribución de funciones ha llevado a que en 1989 las Administraciones del Estado y del País Vasco firmaran un convenio de "Delimitación de servicios entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Autónoma Vasca en la Comunidad Autónoma del País Vasco", en el cual se trata de precisar las funciones que corresponden a cada Administración. Este convenio, extremadamente prolijo al enumerar las diversas situaciones, divide las funciones policiales en tres áreas:

a) Policía de Seguridad Ciudadana. Corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado la vigilancia de puertos y aeropuertos cuya gestión se reserve el Estado; la vigilancia de costas y fronteras, las aduanas; la conducción de presos y detenidos fuera de la Comunidad; el mantenimiento del orden público en los supuestos excepcionales antes reseñados y la protección de autoridades estatales o autoridades extranjeras invitadas por las autoridades estatales. La policía autonómica desempeñará el resto de los servicios, incluyendo la escolta de autoridades autonómicas que se desplacen fuera de la Comunidad Autónoma (lo que supone una excepción al principio de territorialidad de las competencias autonómicas).

Se prevé que la Junta de Seguridad encomienda a las fuerzas estatales la vigilancia de determinados edificios "por las circunstancias singulares de sus ocupantes". Asimismo, que cada cuerpo policial vigilará sus propias instalaciones, aunque la policía autonómica complementará la vigilancia cuando sea requerida por el cuerpo correspondiente.

b) Policía administrativa y documentación. Se atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

del Estado el control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros; las funciones previstas en el régimen general sobre extranjería, refugio y asilo, extradición y expulsión, emigración e inmigración, resguardo fiscal del Estado y contrabando; pasaportes; Documento Nacional de Identidad; armas y explosivos y "la recepción de información de interés policial existente en los bancos de datos de la Policía Autónoma Vasca en los términos y formas que se establezcan por el Organismo de Coordinación correspondiente". A la policía autonómica corresponden el resto de los servicios, incluyendo la recepción de información de los bancos de datos de las fuerzas estatales.

Se determina también que la oficina de Interpol es única para todo el Estado, y existirá un órgano de enlace y coordinación de la policía autonómica con la Oficina Central Estatal de Interpol. Asimismo se establece que una Comisión Técnica nombrada por la Junta de Seguridad determinará qué servicios "policiales" pueden atribuirse a la policía autonómica en cuanto a servicios privados de seguridad, "sin perjuicio de las funciones administrativas, reglamentarias y legislativas que puedan corresponder al Estado o a la Comunidad Autónoma Vasca".

c) Policía de Investigación Criminal y Policía Judicial. Se atribuyen a las fuerzas estatales las actuaciones "relativas a los servicios de tal naturaleza atribuidos a aquéllas por el artículo 17 del Estatuto de Autonomía, así como las relativas a los delitos cometidos por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones". A la policía autonómica corresponde "como Policía ordinaria e integral", el resto de los servicios policiales en esta materia.

Sin embargo, esta atribución se matiza en el sentido de que podrán actuar ambos cuerpos policiales en determinados casos, de forma coordinada según los acuerdos que adopte la Junta de Seguridad u otros organismos específicos de coordinación que se creen. Estos casos serán los delitos cuyo enjuiciamiento corresponde a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional o los cometidos contra los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones.

El convenio de delimitación señala, no obstante el resto de sus disposiciones, que en cualquier caso que exija "inminente intervención policial" deberá actuar cualquier cuerpo, poniendo en conocimiento del que resulte competente los hechos y circunstancias relativas a la intervención

realizada, cesando en la misma en cuanto este segundo se haga cargo del servicio.

Se puede deducir del convenio de delimitación de servicios que, aunque se ha progresado en relación a las disposiciones del Estatuto, es probable que su aplicación práctica sea complicada.

## FUNCIONES DE LA POLICIA AUTONOMICA DE CATALUÑA

El artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Policía autonómica las siguientes funciones:

- a) La protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público.
- b) La vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Generalidad.
- c) Las demás funciones previstas en la ley orgánica prevista en la Constitución, artículo 129.1.29.

Al igual que en el caso del País Vasco, se trata de una fórmula muy amplia, que incluye a continuación la reserva de funciones que corresponden en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y que son las mismas señaladas antes en el caso del País Vasco y, además, las de tráfico, y "las demás funciones que directamente les encomienda el artículo 104 de la Constitución y las que les atribuya la Ley Orgánica que lo desarrolle".

Con base a esta remisión la Disposición Final Segunda de la Ley Orgánica declara aplicable a la policía autonómica de Cataluña el artículo 38 de la misma, que regula las funciones de las Policías de las Comunidades Autónomas. Es decir, que las funciones de la Policía catalana son las comunes a las demás Policías autonómicas. Como excepción, queda la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público que el Estatuto atribuye a la policía autonómica y también, por remisión a la Ley Orgánica (artículo 11 de ésta), a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Siendo ese un enunciado tan genérico, no queda bien delimitado el ámbito de competencia de la Policía autonómica de Cataluña, pues se superpone con el de los cuerpos estatales.

Al igual que en el caso del País Vasco, se firmó un acuerdo de "Delimitación de servicios entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Mozos de Escuadra en la Comunidad Autónoma de Cataluña", que formula como principios rectores, entre otros, el establecimiento de un marco de complementariedad global entre la policía autonómica y las estatales, la coope-

ración recíproca, el mutuo auxilio y la coordinación; establece que los Mozos de Escuadra, "como policía ordinaria e integral", asumirá progresivamente los servicios citados en el acuerdo sustituyendo a las fuerzas estatales por territorios y/o servicios específicos, según un plan de despliegue que debe aprobarse.

Este acuerdo sigue la pauta del establecido para el País Vasco. Únicamente cabe señalar diferencias en cuanto a la denominada "Policía Judicial e Investigación Criminal", en la cual los servicios se distribuyen del siguiente modo:

a) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado asumen la investigación de los delitos de contrabando y fraude fiscal al Estado; falsificación de moneda, delitos monetarios y de control de cambios; delitos cometidos por autoridades estatales y funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, o contra ellos, en el ejercicio de sus funciones; delitos contra la seguridad exterior, rebelión y sedición; delitos que deban conocer en primera o única instancia Tribunales que tengan un ámbito de actuación extracomunitario; las actividades policiales derivadas de compromisos adquiridos por el Estado en acuerdos internacionales o relativos a la extradición pasiva; delitos cometidos en relación con las funciones de policía administrativa y de documentación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; la elaboración de informes técnicos y periciales que se deriven de las funciones asignadas en este área.

b) Los Mozos de Escuadra son competentes en cuanto a delitos cometidos por o contra autoridades autonómicas y Mozos de Escuadra en el ejercicio de sus funciones; delitos cometidos en relación con las funciones de policía administrativa y de documentación de los Mozos de Escuadra; la elaboración de informes técnicos y periciales que se deriven de las funciones asignadas en este área.

c) Ambos cuerpos podrán actuar en relación a los restantes delitos, siguiendo los criterios de coordinación que establezca la Junta de Seguridad o los órganos de coordinación específicos que se creen.

Como se puede ver, la policía autonómica catalana tiene, en cuanto a funciones de policía judicial, algo más recortado su papel que la policía vasca. Además, en la práctica la asunción de funciones se ha llevado a cabo en una mínima parte por no haberse aprobado el correspondiente plan de despliegue en la Junta de Seguridad.

## **FUNCIONES DE LA POLICIA FORAL DE NAVARRA**

La Policía Foral se rige por un sistema de atribución de funciones distinto al de las otras policías autonómicas. En virtud de lo que dispone el artículo 51 del Amejoramiento del Fuero, la Policía Foral "continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta". Las funciones ejercidas por la Policía Foral en el momento de promulgarse el Amejoramiento del Fuero eran, principalmente, las recogidas en el Acuerdo de la Diputación Foral sobre reorganización de 4 de diciembre de 1964, que describía las siguientes:

a) "Ordenación del tráfico y transporte en estrecha colaboración con las fuerzas de la Guardia Civil y en cumplimiento de las disposiciones vigentes". Estas fueron las principales funciones que motivaron la creación y desarrollo de la primitiva Policía de Carreteras. Inicialmente desarrolladas en exclusividad por el Cuerpo de Policía de Carreteras, a partir de 1960 son compartidas con la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, regulándose esta concurrencia por convenio entre ambas Administraciones aprobado por la Orden del Ministro de la Gobernación de 20 de diciembre de 1962.

b) "Asegurar el cumplimiento de todas las disposiciones jurisdiccionales de la Diputación".

c) "Cooperación con las Autoridades locales en cualquier aspecto de su responsabilidad y a requerimiento de las mismas".

d) "Cooperación con las fuerzas armadas del Estado a requerimiento directo de las mismas, de acuerdo con normas que oportunamente se dictarán para ordenar dicha cooperación". Estas normas no se llegaron a dictar nunca. Para la correcta interpretación de esta función hay que tener en cuenta que en 1964 formaba parte de las fuerzas armadas no solamente la Guardia Civil, sino también la Policía Armada. Por ello, la cooperación debía extenderse al ámbito propio de estos cuerpos; la Policía Foral tenía una función auxiliar del orden público.

e) "Misión general de protección y ayuda a la población, especialmente en situaciones individuales o colectivas de peligro o emergencia".

f) "Cualquier misión que sea ordenada por la Diputación dentro de su jurisdicción o por delegación o cooperación con otras Autoridades". La Diputación determinó, en Acuerdo de 28 de junio de 1979, que era misión de la Policía Foral "la protección de los miembros de la Corporación, el cumplimiento de las órdenes dimanadas de

la Presidencia, la custodia y seguridad de los bienes y propiedades de la Diputación Foral y, de una manera especial, el Palacio de Navarra y demás dependencias de la Corporación, propiedades públicas que son integrantes del patrimonio de Navarra, así como el mantenimiento del orden dentro de dichas dependencias".

Aunque el Acuerdo de 1964 no la mencionara expresamente, hay que añadir a estas funciones la de policía judicial, en virtud de lo dispuesto por la Ley de Enjuiciamiento Criminal en su artículo 283.

El Amejoramiento del Fuero establece también que la Policía Foral puede ampliar sus fines y servicios en el marco de lo que disponga la correspondiente ley orgánica. La disposición final tercera de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad permite a la Policía Foral, "si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra", asumir las funciones que se atribuyen en dicha ley orgánica a las policías autonómicas. La Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra, según anuncia en su propia exposición de motivos, agota "todas las posibilidades de asunción de competencias que marca la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad". Es decir, que atribuye a la Policía Foral todas las funciones que venía desempeñando hasta 1982 y le suma aquellas que la ley orgánica atribuye a las policías autonómicas y no se comprendían en las anteriores. La relación completa de las funciones atribuidas en la actualidad a la Policía foral es la que sigue (artículo 9.1. de la Ley Foral):

a) Garantizar la seguridad ciudadana y el pacífico ejercicio de los derechos y libertades públicas y la protección de personas y bienes.

b) Ordenación del tráfico dentro del territorio de la Comunidad Foral, conforme a los convenios de delimitación de competencias en la materia concluidos con el Estado y vigentes en cada momento.

c) Actuación e inspección en materia de transportes de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.

d) Vigilancia y protección de personas, edificios e instalaciones dependientes de las Instituciones de la Comunidad Foral.

e) Velar por el cumplimiento de las normas y disposiciones y actos emanados de los órganos institucionales de la Comunidad Foral, mediante las actividades de inspección, denuncia y ejecución forzosa.

f) Protección y auxilio de personas y bienes, especialmente en los casos de emergencia, según las disposiciones previstas en los planes específicos de Protección Civil.

g) Cooperación con las autoridades locales de Navarra, siempre que lo soliciten las mismas, en la forma que determinen las disposiciones aplicables.

h) Policía Judicial, en los casos y forma que señalen las leyes.

i) Vigilancia de espacios públicos, protección y ordenación de manifestaciones y grandes concentraciones humanas en general.

j) Velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones de carácter general y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales, en colaboración con las autoridades y organismos competentes.

k) Cualesquiera otras que le atribuyan las leyes.

Actualmente la Policía Foral no desempeña en la práctica todas estas funciones, dados los escasos recursos con que cuenta. Por otra parte, muchas de las funciones enunciadas son en exceso genéricas y necesitarían una mayor concreción, quizá a través de un convenio similar al establecido en el País Vasco y Cataluña, ya que se confunden con las atribuidas a otros cuerpos de policía. Así, por ejemplo, la vigilancia del tráfico (el convenio vigente ha quedado desfasado, sobre todo a partir de la ley de seguridad vial), la policía judicial (aspecto que queda muy indeterminado, ya que a la Policía Foral no le es de aplicación lo dispuesto en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), etc.

## REFLEXIONES EN TORNO AL MODELO POLICIAL

Analizado brevemente el proceso de creación de las policías autonómicas y las funciones que les son atribuidas, cabe preguntarse ahora como podemos caracterizar al nuevo modelo policial español. La respuesta no es fácil, ya que las apariencias apuntan más bien hacia una falta de modelo o incluso a la coexistencia de modelos distintos. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad resulta un marco confuso, que da la impresión de estar elaborado mediante la adición de piezas heterogéneas unidas de manera muy forzada.

Por un lado, podríamos decir que el modelo policial sigue siendo esencialmente centralizado. En virtud de las disposiciones de la ley orgánica,

la mayor parte de las funciones policiales son atribuidas al Estado. La normativa propia de las policías autonómicas es en general restrictiva. Por otro lado, en virtud de los Estatutos de Autonomía, no todas las Comunidades Autónomas pueden crear sus policías. La situación recuerda a los primeros años de configuración del Estado autonómico. En un primer momento se manejaba la idea de que tras la Constitución se crearían unas pocas Comunidades Autónomas (en las llamadas "nacionalidades históricas") y el resto del territorio mantendría una organización centralizada. Esta idea fue pronto abandonada, creo que afortunadamente, pues tal organización habría provocado una auténtica esquizofrenia política, al tener que actuar el Estado con dos modelos distintos a la vez. Las Comunidades Autónomas se generalizaron y el sistema avanzó hacia la equiparación con un modelo similar al federalismo cooperativo (2). De esta evolución queda descabalgado el sistema de seguridad pública; las policías autonómicas siguen siendo una excepción en unos pocos territorios determinados, manteniéndose en el resto el sistema anterior basado en la preponderancia de las Fuerzas de Seguridad del Estado, con las policías locales como cuerpos de carácter auxiliar y centradas en funciones de policía administrativa.

Sin embargo, incluso en el territorio donde persiste el modelo centralizado existe una pugna con otro modelo. Las policías locales han experimentado un enorme desarrollo en los últimos años y han asumido una serie de funciones que se superponen con las ejercidas por los cuerpos estatales, especialmente en las grandes ciudades (lo cual es posible por la deficiente división de funciones de la ley orgánica). Además, estas policías locales, sin perder su dependencia de las autoridades locales, han pasado a estar coordinadas por las Comunidades Autónomas, con la cual tienden a asemejarse al modelo policial británico: cuerpos locales independientes, pero coordinados por una autoridad superior.

Por otro lado, en las Comunidades Autónomas que cuentan con policía propia tampoco existe un único modelo. Cada policía autonómica responde a un modelo distinto:

a) El País Vasco sigue un modelo de policía única y centralizada. Bajo el término de "policía integral" se pretende que la Ertzaintza abarque la totalidad de las funciones policiales, exceptuando aquellas que mantienen los cuerpos estatales; la Ertzaintza sería la policía ordinaria, y las fuerzas estatales asumirían funciones muy específicas de carácter extraordinario. En este

modelo las policías locales se mantienen con un carácter residual; el País Vasco es la Comunidad que menos ha actuado en cuanto a sus competencias sobre coordinación de policías locales.

b) Cataluña, aunque también hable de "policía integral", se encamina a un sistema de pluralidad de cuerpos. Su modelo potencia las policías locales como cuerpos con funciones amplias y como primer escalón del sistema policial, el más cercano al ciudadano. Los Mozos de Escuadra constituyen un segundo escalón que actuará preferentemente en funciones más especializadas que las policías locales, en apoyo de éstas, o en su sustitución en las zonas (sobre todo rurales) donde no existan. Finalmente, el tercer escalón lo constituyen las Fuerzas de Seguridad del Estado, que en Cataluña se reservan funciones más amplias que en el País Vasco.

c) Navarra ha avanzado menos en la práctica en la definición de su modelo, aunque desde luego en su normativa está mucho más próximo al catalán. La diferencia puede hallarse en que Navarra consta de muchas menos poblaciones urbanas y, por tanto, de menos policías locales, por lo cual sería posible la potenciación de la Policía Foral como cuerpo auxiliar de las autoridades locales. De todas formas, en la actualidad, los escasos recursos con que cuenta la Policía Foral le hacen actuar más como una policía especializada en unas funciones muy determinadas, dejando la mayor parte de las labores policiales en Navarra a las fuerzas estatales. El cumplimiento de las previsiones legales debe llevarle a asumir funciones más amplias que las que actualmente desempeña.

d) Las demás Comunidades que en sus Estatutos contemplan la creación de policía parece ser que por el momento han renunciado a ello. Galicia, que en el pasado estudió la creación de su policía autonómica, finalmente ha decidido optar por la adscripción de una unidad del Cuerpo Nacional de Policía para ejercer sus competencias en materia de seguridad. Por tanto, se inclina por un modelo policial donde la Comunidad Autónoma actúa en funciones muy específicas y los cuerpos estatales son los que asumen la mayor parte de las funciones policiales en Galicia. Es probable que las demás Comunidades que no cuentan con su propia policía sigan esta misma vía.

En virtud del panorama descrito, podríamos decir que el modelo policial español adopta a la vez rasgos de los modelos francés, británico, alemán, canadiense y norteamericano, en suma, que es un modelo múltiple o confuso.

Esta confusión de modelos no es exclusiva del sistema policial. En la construcción del Estado autonómico ya ha sido señalada por diversos autores la superposición y confusión de los modelos centralista, regional y federal (3).

La doctrina suele señalar en la actualidad que la evolución del Estado autonómico lo lleva a una organización muy similar a los estados federales. En los sistemas compuestos (federales o regionales), los entes territoriales tienen atribuida la ejecución de la legislación estatal, y excepcionalmente el Estado central ejecuta aquellas materias que directamente le atribuye la Constitución. El artículo 149.1 de la Constitución, que establece las competencias del Estado, sigue ese mismo criterio, aunque matizado, ya que carece de una cláusula general de atribución de competencias a las Comunidades Autónomas, cuyas competencias son las que se atribuyen en los respectivos Estatutos de Autonomía. Pero, como en los estados federales, el Estado ostenta la mayoría de las competencias legislativas y las Comunidades Autónomas pueden ejercer la mayor parte de las ejecutivas (4). Sin embargo, en la práctica el Estado tiene una enorme resistencia a desprenderse de la Administración periférica y pretende mantener sus competencias, incluso aunque se dupliquen con las adquiridas por las Comunidades Autónomas. Se puede decir que, en muchos aspectos, el Estado autonómico se ha construido sin desmantelar el Estado centralista.

Esto es particularmente claro en el caso de la policía. Pese a que la Constitución se dirige a establecer un sistema policial más descentralizado, la práctica demuestra que el Estado se resiste a llevarlo a cabo. Sobre la consideración de la policía como un servicio público al que hay que dotar de la mayor eficacia posible, prima su tradicional consideración como instrumento de poder; por ello la creación de policías autonómicas se ve como un proceso excepcional en el que el Estado únicamente "cede" en aquellos casos en que las circunstancias políticas así lo exigen. Los procesos de surgimiento de las policías vasca y catalana son un ejemplo claro de ello; ha sido norma habitual utilizarlas como instrumento de negociación política, y las diferencias de desarrollo entre una y otra se basan principalmente en la mayor capacidad de presión de las instituciones vascas y la mayor necesidad del Gobierno central de pactar con ellas (la historia de las Juntas de Seguridad de estas Comunidades está llena de tiras y alfojas, de bloqueos tácticos

y de acuerdos aprobando formalmente pactos políticos negociados en otros foros). Por ello no se produce una reorganización descentralizadora del sistema policial, sino simplemente una serie de reformas interesadas, coyunturales y en no raras ocasiones reñidas con la legalidad constitucional.

La utilización de los cuerpos de policía como arma política explica el hecho de que la creación de policías autonómicas no hayan seguido el cauce normal establecido para la atribución de otras competencias a las Comunidades Autónomas. En primer lugar, los proyectos de ley orgánica que dieran cumplimiento al artículo 149.1.29 de la Constitución que se barajaron hasta la Ley Orgánica de 1986, y ésta misma, siempre fueron muy restrictivos hacia las policías autonómicas. En cambio, los Estatutos de Autonomía, por necesidades del consenso político en que son elaborados, se muestran mucho más abiertos, y entre ellos sobre todo los más conflictivos políticamente: los del País Vasco y Cataluña. La contradicción entre Estatutos y ley orgánica se salva con sus Disposiciones Finales, que no son sino un medio de evitar el cumplimiento de la Constitución en su mandato de establecer un marco para la creación de las policías autonómicas. Las policías autonómicas existentes se deben desarrollar sin ese marco, a merced de las circunstancias políticas. Aunque la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad parece establecer una normativa común para todos los cuerpos de policía, se queda en simples buenos propósitos de su preámbulo. En la práctica el Estado renuncia a su función coordinadora y se conforma con poner límites al desarrollo de las policías autonómicas y locales.

En segundo lugar, no tiene fundamento alguno que en la creación y desarrollo de las policías autonómicas se haya excluido de principio seguir las mismas técnicas que para otras competencias y entre ellas las que aparecen en la Ley del Proceso Autonómico de 1983, en concreto las transferencias de funcionarios (artículo 24.1) y de sus créditos presupuestarios (artículo 24.8). En la creación de las policías autonómicas, late la idea de que nacen como algo separado y al margen, por no decir directamente enfrentado, del sistema policial existente. El Estado ni se plantea la posibilidad de transferir funcionarios de policía a las Comunidades Autónomas (a diferencia de lo que sí se hizo en Cataluña en la época de la II República); únicamente los puede ceder en adscripción funcional y temporal, reservándose la mayor parte de las funciones en control. Por ello las

policías autonómicas nacen como cuerpos totalmente nuevos. Probablemente hubiera sido mucho más racional seguir las mismas pautas que en la transferencia de otros servicios, y crear los nuevos cuerpos de policía autonómica tanto sobre funcionarios transferidos como otros de nuevo ingreso, como un estatuto común, y haber establecido la posibilidad de movilidad entre los cuerpos estatales, autonómicos e, incluso, locales. Ello permitiría unas mejores perspectivas de carrera profesional de los policías y, al mismo tiempo, facilitaría la selección, formación y especialización del personal y repercutiría en una mayor eficacia de todo el sistema.

Otra deficiencia importante en el proceso de creación de policías autonómicas, que por otra parte también se da respecto de las policías locales, es el sistema de relaciones o de coordinación entre los diversos cuerpos. Las funciones atribuidas a unos y otros cuerpos frecuentemente se confunden o superponen y no se han regulado las competencias propias de las autoridades estatales, autonómicas y locales relativas al orden público. Estas carencias se tratan de resolver mediante la multiplicación de órganos coordinadores (Consejo de Política de Seguridad, Juntas de Seguridad, Juntas Locales de Seguridad) cuya eficacia es dudosa, pues por su composición podrán servir de poco más que de órganos de transmisión de información, pero no para deslindar funciones que no está claramente delimitadas en las leyes.

En suma, creo que en el momento de elaborar la ley orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución se perdió la oportunidad de establecer un verdadero marco normativo que diseñara el sistema de seguridad pública conforme a la nueva situación política derivada de la propia Constitución. En concreto, debiera haber contemplado de forma general la descentralización de dicho sistema, según los tres niveles administrativos establecidos constitucionalmente (estatal, autonómico, local) sin contemplar la creación de policías autonómicas como un caso excepcional; debiera haber dotado de un estatuto común a todos los cuerpos policiales y haber establecido una adecuada y, sobre todo, clara atribución de funciones tanto a los cuerpos de policía como a las autoridades políticas de las que dependen; y debiera haber resuelto la coordinación de cuerpos con mayor

simplicidad que a través de la multiplicación de órganos de encuentro, en concreto, mediante el cumplimiento efectivo por el Estado de sus funciones de control del sistema, control que no significa limitación ni obstrucción a los organismos que no dependen directamente de él, sino al contrario, el establecer las medidas necesarias para impulsar la actuación y eficacia de policías autonómicas y locales. Todo ello exige plantearse a los diferentes cuerpos de policía como elementos de un mismo sistema de seguridad pública que sirve a los mismos ciudadanos, en vez de como instrumentos de poder de distintos entes enfrentados en su intento de abarcar el mayor número posible de competencias.

Todas estas deficiencias apenas apuntadas aquí hacen que no podamos considerar el modelo policial español como acabado, sino más bien como algo en proceso de evolución y que deberá ir definiéndose en los próximos años. ■

## NOTAS

- (1) Empleo la denominación de "policía autonómica" y no "policía autónoma" por entender que únicamente el primero es correcto. La policía no es autónoma, ya que siempre depende jerárquicamente de un gobierno. La autonomía únicamente se predica de la Comunidad Autónoma, y la policía, en cuanto depende de ella, es "autonómica".
- (2) "Generalizadas las autonomías, las notas diferenciales entre nuestro sistema y la federación hay que buscarlas con linterna"; Santiago MUÑOZ MACHADO, "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", Editorial Civitas, Madrid, 1982, página 145.
- (3) Antonio JIMENEZ-BLANCO, en "Las relaciones entre el poder central y los entes territoriales", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, páginas 199 y 200, expone lo siguiente: "En la actualidad están sentadas las bases para que en unos años podamos tener el organigrama administrativo más amplio del mundo, al sumar, de un lado, los rasgos de los federalismos de ejecución (Administraciones central directiva y autonómica sólida gestora) y, de otro, los del federalismo americano clásico (con una cadena de agentes federales para la ejecución de sus propias leyes, paralela a la organización de los Estados), además de los mecanismos típicos de la centralización (Administración central robusta y periférica también crecida, que une ahora a sus habituales funciones las de vigilar, evidentemente muy de cerca, la actuación de la regional respectiva) y de los nuevos órganos coordinadores que habrán de crearse al punto, y todo ello sin contar con la nueva vitalidad de las Corporaciones locales. Habremos logrado así un sistema administrativo que, a fuer de haber reunido elementos sin prescindir de ninguno, será al tiempo, centralizado y descentralizado, en cuanto adición lineal de todos los conocidos".
- (4) A este respecto pueden citarse Santiago MUÑOZ MACHADO, "Derecho público..." ya citado, páginas 154 y ss.; Antonio JIMENEZ-BLANCO, "Las relaciones...", páginas 190 y ss.; y Germán FERNANDEZ FARRERES, "El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica", en Revista Vasca de Administración Pública número 6, páginas 207 y ss.

# **LAS POLICIAS LOCALES COMO COLABORADORAS DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO EN MATERIA DE POLICIA JUDICIAL**

**ANTONIO CASQUERO SUBIAS**

Comandante de la Guardia Civil

**A**L comentar el proyecto de Real Decreto de regulación de la Policía Judicial, Jiménez Villarejo (1), ya manifestó su preocupación porque la Policía Judicial naciera oficialmente como una realidad problemática.

Este Real Decreto, que hoy marca las pautas de funcionamiento de una Policía al servicio de la Administración de Justicia y más concretamente de la Justicia Penal, constituye la base incipiente de un modelo que obviamente se encuentra necesitado de un profundo desarrollo, previsible y deseable.

Los problemas que se ponen de relieve desde diferentes instancias hacen referencia a cuestiones importantes que inciden tanto en la faceta organizativa como en la operativa, como pueden ser, entre otros, la función que el Ministerio fiscal debe desempeñar en las diligencias preprocesales y procesales, la posición del Juez ante un procedimiento penal en indiscutible tránsito hacia un sistema acusatorio puro, la explicación del alcance y contenido de la figura del Comisionado, la especial consideración de las diligencias y actuaciones llevadas a cabo por las Unidades Orgánicas de la Policía Judicial, la discutible doble dependencia orgánica y funcional, el valor de las decisiones y resolu-

ciones de la Comisión Nacional y de las Comisiones Provinciales de Coordinación, la coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y entre éstas y las Policías Autonómicas y Locales, etc.

En este trabajo vamos a abordar, precisamente el tema de la coordinación con las Policías Locales, entendiéndola como factor de cohesión y no de fragmentación y desde la perspectiva que la discusión y la crítica resultan legítimas cuando aparecen situaciones diferentes creadoras de un nuevo marco de relaciones, que, a la vez que modifican el contenido de las anteriores, sugieren cambios futuros.

La coordinación es un elemento indispensable desde el momento que inciden y se solapan en el espacio físico Cuerpos Policiales distintos, con competencias materiales sobre idéntico tema; coordinación que, el Tribunal Constitucional ha definido como "instrumento para la fijación de medios y sistemas de relación, con objeto de lograr cierta homogeneidad y hacer posibles, en su caso, actuaciones conjuntas y de colaboración mutua".

## EXISTENCIA DE DOS CLASES DE POLICIA JUDICIAL: LA GENERICA Y LA ESPECIFICA

Parece conveniente que, antes de profundizar en la labor que las Policías Locales pueden desarrollar en el ejercicio de la función de Policía Judicial, se analice, desde el punto de vista organizativo, cómo ha quedado estructurada la Policía Judicial tras las disposiciones legales incorporadas al ordenamiento jurídico español en el último quinquenio, y, fundamentalmente tras la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en 1985), la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en 1986) y el Real Decreto Regulador de la Policía Judicial (en 1987).

Desde que en 1882 vio la luz la Ley de Enjuiciamiento Criminal hasta el novísimo Real Decreto de Policía Judicial promulgado en 1987, ha transcurrido más de un siglo, en donde la Policía Judicial ha ido evolucionando paulatinamente; evolución, motivada por los cambios que, paralelamente, los Cuerpos de Policía han ido experimentando en su organización, dependencia y misiones.

En nuestro derecho histórico, las funciones que en la LECrim se encomiendan a la, por ella llamada, Policía Judicial sin más, determinaron la existencia de una pluralidad de sujetos con

cometidos principales muy diversos y además, ajenos a la investigación del delito; las disfunciones, eran tan evidentes, a la luz de la legalidad vigente en cada contexto histórico, que la propia inercia de la realidad siempre ha tratado de disimular.

El conocido artículo 283 de la LECrim, hoy día en vigor, recoge una amalgama de Autoridades y funcionarios, algunos de ellos no policiales, que, al parecer, y por la falta en su día de las adecuadas asignaciones económico-presupuestarias, fueron incluidos por obra de la Ley junto a profesionales de la seguridad, encomendándoseles la realización de actividades propias de la policía judicial y siéndoles asignado por ello, este cualificado carácter.

Resulta lógico que, en su calidad de jefes natos de las Policías Locales, los Alcaldes pongan las mismas a disposición de la Autoridad Judicial o del Ministerio Fiscal para la persecución del delito, pero de ahí a considerar —a los Alcaldes—, como auténticos miembros de la Policía Judicial va un abismo, resultando algo impropio e inexplicable en el momento presente; y lo mismo cabe predicar para Tenientes de Alcalde y Alcaldes de Barrio, entre otros.

Una lectura estricta del artículo 443 de la LOPJ nos conduce a entender que las misiones de Policía Judicial deben ser desarrolladas, por los Cuerpos Policiales dependientes de las Administraciones Central, Autónoma y Local, lo cual a la vez que sirve para excluir del catálogo del artículo 283 de la LECrim a aquellos sujetos cuya inclusión parece pintoresca como ha puesto de manifiesto J. J. QUERALT (2) en su "Manual de Policía Judicial" por su nula o escasa relación con la actividad policial e investigación criminal —léase Alcaldes, Tenientes de Alcalde y Alcaldes de barrio anteriormente citados, Guardas de campos o subordinados, Subalternos de los Tribunales y Juzgados—, debe servir para confirmar dentro del mismo, a aquellos funcionarios para quienes el deber genérico de policía judicial entra en íntima conexión con el ejercicio de su actividad profesional, por otro lado, altamente especializada y relacionada con el delito; nos estamos refiriendo, por ejemplo, a los funcionarios dependientes de la Dirección General de Tráfico que, desde la esfera de la Policía Judicial científica, se encargan de la investigación técnica de los accidentes de tráfico, sobre todo cuando sean consecuencia de imprudencias punibles. Pero, debemos fijar la atención en que, en ningún caso, se dice que esa función sea **exclusiva** de los Cuerpos Policiales.

Al propio tiempo, una visión moderna de lo que debe ser una Policía Judicial entendida en su sentido genérico, nos induce, mientras no se modifique la LECrim a integrar en este concepto a aquellos Cuerpos de funcionarios pertenecientes a las distintas Administraciones que, sin formar parte de los Cuerpos de Seguridad, realizan servicios públicos, ocasional o permanentemente, llámense de vigilancia, guardería, protección o seguridad pública que se aproximan al ejercicio de funciones policiales —léase, por ejemplo, Servicio de Vigilancia Aduanera, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda—, a quienes parece plausible exigir un deber genérico de intervención ante el delito, mayor que el que pueda exigirse a cualquier ciudadano normal.

Pero, la exigencia del Código Civil de que las normas deben interpretarse con arreglo a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, unido el hecho de que en el Título III del Libro II, de la LECrim se regulan aspectos funcionales y no meramente estructurales ni organizativos de la Policía Judicial, así como la existencia de ese **principio de no exclusividad** ya mencionado en la atribución a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de la función de Policía Judicial, hacen viable, con las matizaciones antedichas, la propia vigencia del citado artículo 283, y en consecuencia, la existencia de una Policía Judicial genérica.

Respecto a la Policía Judicial específica, en la normativa contemporánea, es en el Real Decreto 1377/1978, de 16 de julio y en la Ley de Policía, de 4 de diciembre de 1978, donde de manera reciente se habla de la creación de Unidades específicas de Policía Judicial en el Ministerio del Interior, que dependerán funcionalmente de los órganos judiciales competentes, sin perjuicio de la labor de auxilio a Jueces y Tribunales que, conforme a la LECrim compete a todos los miembros de los Cuerpos de Seguridad del Estado.

Siguiendo al profesor Moreno Catena (3), se citan como antecedentes fugaces de las Unidades específicas, el Cuerpo de Policía Judicial para Madrid y Barcelona (para la persecución de delitos cometidos con explosivos) creado por Real Orden de 19 de septiembre de 1986 y suprimidos en 1905 o la creación en 1914 del Servicio de Identificación Judicial en la Guardia Civil.

Y también vemos cómo la propia LOPJ, que posibilitó la subsistencia de la Policía Judicial genérica, legitimó, en el artículo 445.2 los cauces para que naciera con visos tangibles de permanencia la Policía Judicial específica,

también llamada en "sentido estricto" que debía ser aquella que se dedicara con carácter exclusivo a la práctica de actividades concretas de Policía Judicial.

Es obra de leyes posteriores, que regulan, como no podría ser menos, aspectos organizativo-policiales (Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad donde debe hacerse notar que el capítulo V se titula "De la organización de Unidades de Policía Judicial") y organizativo-policial-judiciales (R.D. regulador de la Policía Judicial) quienes dan vida a la Policía Judicial específica y en donde por razones prácticas de especialización delictual, exclusividad y permanencia, así como por imperativo legal, sólo pueden formar parte de ella miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, —Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía—.

Las paradigmáticas leyes hacen compatible el hecho de que la función de Policía Judicial no sea exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad —Policía Judicial genérica— con el hecho de que una fracción de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad —las del Estado—, se dediquen en exclusiva a la función de Policía Judicial —Policía Judicial específica—.

En resumen, el ordenamiento jurídico español, respondiendo al concepto de Policía Judicial ambivalente que enuncia la Exposición de Motivos del RDPJ, hace coexistir dos clases o tipos de Policía Judicial:

- La **genérica**, también llamada por algún autor (4) Policía Judicial en 1.ª Fase: de ésta, pueden formar parte, además de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, otros funcionarios públicos:
  - Art. 283 LECrim.
  - Art. 443 LOPJ.
  - Art. 29 LOFCS.
  - Art. 1.º RDPJ.
- La **específica** o en 2.ª fase, también llamada en sentido estricto: de la que sólo pueden formar parte miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado —Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía— y que en la Ley se conocen como Unidades Orgánicas de Policía Judicial:
  - Art. 445.2 LOPJ.
  - Art. 30.1 LOFCS.
  - Art. 7.º RDPJ.

Una fracción de estas últimas Unidades Orgánicas está constituida por las Unidades Adscritas a determinados Juzgados, Tribunales o

Fiscales, que desempeñan una labor de asistencia directa a los órganos del orden jurisdiccional penal, especialmente al Juzgado o Fiscal de Guardia y que deberán, en lo posible, tener su sede en las propias dependencias o edificios judiciales o Fiscales.

- Art. 30.2 LOFCS.
- Art. 23 RDPJ.

Se observa cómo, progresivamente, la legislación acomodándose, sin duda, a las exigencias sociales, ha ido perfilando el modelo de Policía Judicial que hoy se desea y si la centenaria Ley de Enjuiciamiento Criminal, por las razones en principio aducidas, sólo contempla una Policía Judicial genérica, el Real Decreto de Policía Judicial, avanzando en el modelo permitido por la Constitución Española de 1978, ha conseguido, sin olvidar aquélla, sentar las bases para organizar hasta las Unidades Adscritas, las más auténticas y representativas Unidades de Policía Judicial al servicio de la Administración de Justicia.

Y es este modelo el que ha originado el cambio y ha suscitado la crítica, de tal forma que para las policías Locales, se ha pasado del ejercicio pleno de competencias en materia de Policía Judicial, en términos de igualdad jurídica que no práctica, otorgado por el artículo 283 LECrim, al ejercicio compartido en términos de colaboración con las Fuerzas de Seguridad del Estado previsto por la LOFCS, lo cual no debe resultarnos extraño si pensamos que, los cambios en el cuerpo legislativo, inicialmente, siempre desatan incertidumbres en los colectivos sociales afectados.

Parece oportuno recordar que el artículo 126 CE permitía crear otros modelos distintos de aquel por el que finalmente se ha decantado el legislador ordinario, pues tal artículo describe a la Policía Judicial desde un punto de vista funcional y no como un colectivo diferenciado, negando la tesis defendida por determinados sectores judiciales y fiscales que reivindicaban la creación de hasta una Dirección General de Policía Judicial, organizada en áreas o sectores selectivos de lucha contra el delito.

Dejamos por sentado que, las Policías Locales forman parte de la Policía Judicial entendida en sentido genérico; a ninguna otra conclusión podríamos llegar, a la vista del artículo 443 LOPJ, cuando señala que la función de Policía Judicial competirá, cuando fueran requeridos para prestarla, a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, entre los que obviamente quedan incluidos los dependientes de las Corporaciones Locales.

## FUNCIONES DE LAS POLICIAS LOCALES COMO POLICIA JUDICIAL GENERICA

Centramos a partir de ahora nuestro estudio en el análisis de las posibilidades que el ordenamiento jurídico vigente otorga a las Policías Locales para el ejercicio de las funciones propias de Policía Judicial; es decir, fijaremos cuáles deben ser, a nuestro juicio, dichas funciones, así como las formas y procedimientos para llevarlas a cabo.

El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprobó el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, establece en su artículo 173 que:

**“La Policía Local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.**

La Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, haciéndose eco de dicha remisión, enumera las funciones de los Cuerpos de Policía Local en el artículo 53 y así establece, que entre otras, los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer las siguientes funciones:

“ .....

- c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.
- e) **Participar** en las funciones de Policía Judicial en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.
- g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.

“ .....

De estas tres funciones pueden derivarse actuaciones propias de Policía Judicial, aunque, naturalmente, con diferente intensidad.

No cabe duda que, de la instrucción de atestados por accidente que, en principio, no es una actividad genuina de Policía Judicial, en la dimensión constitucional del artículo 126 ya que no tiene por qué haber ni infracción delictiva ni delincuente en sus más amplias acepciones, se puede deducir una investigación criminal, sobre todo cuando el accidente ocasiona daños personales o materiales a terceros o se ha producido como consecuencia de la perpetración de un delito de los que en el Código Penal, artículos 340 bis a) y siguientes, se incriminan

como "contra la seguridad del tráfico", expresión, que, a nuestro juicio, hubiera resultado más afortunada dada la parquedad de la Ley Orgánica en este sentido.

Tampoco debe ofrecer dudas, la intervención policial que cabe efectuar en el tercer caso, cuando las diligencias de prevención, entendidas en su sentido gramatical más puro, como actuaciones preventivas en evitación de la comisión de hechos delictivos, no hayan surtido efecto positivo y el delito se haya producido; y en este caso, la acepción en sentido jurídico-procesal de diligencias de prevención, conllevaría a la práctica de determinadas actuaciones posteriores que, sin duda, quedarían englobadas dentro del amplio concepto de la función general de Policía Judicial en la proyección constitucional del artículo 126 de nuestra Carta Magna.

Por tanto, resulta evidente que las funciones a realizar en este campo por las Policías Locales serán las que se deriven de la función general de auxilio a los Juzgados y Tribunales y al Ministerio Fiscal en la averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente y en particular las siguientes:

- Recepción de la noticia del delito.
- Prestación de auxilio y protección a la víctima.
- Aseguramiento de las pruebas que pudieran desaparecer.
- Consignación de la situación de las mismas.
- Protección del lugar de los hechos.
- Ocupación de los efectos relativos al delito.
- Detención, en su caso, del presunto culpable.

Pero si queda claro cuáles son las funciones, no lo es tanto cuál es la forma en que deben ejecutarse.

La función natural de Policía Judicial mencionada en el artículo 53 e) de la LOFCS es origen de cierto confusionismo, en principio derivado de su consideración jurídica de norma en blanco ya que efectúa un nuevo reenvío legislativo al artículo 29.2 de la propia Ley.

Dicho artículo 29 párrafo 2.º establece que: "Para el cumplimiento de dicha función (la de Policía Judicial) tendrán **carácter colaborador** de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el personal de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales".

¿Cómo ha de entenderse el término "colaboración"? ¿Cómo se está entendiendo hoy día?

En la práctica se entiende que la colaboración exigida se traduce en la **comunicación** que, de ordinario, se transforma en la presentación en el Puesto de la Guardia Civil o en la Comisaría de Policía territorialmente competente, con los instrumentos y efectos del delito y detenidos si los hubiere, para la confección del atestado policial correspondiente y prosecución, en su caso, por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de las investigaciones subsiguientes.

Las razones jurídicas que avalan este carácter auxiliar son las siguientes:

a) Dicho párrafo no puede ser interpretado aisladamente sino en presencia del párrafo 1.º del mismo artículo; y así a la vista de ambos, se deduce con claridad cómo el legislador ha pretendido atribuir preferentemente, a los Cuerpos de Seguridad del Estado (esto es Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía), el ejercicio de la función de Policía Judicial; aunque eso sí, sin olvidar que existen otros Cuerpos policiales que, operando generalmente en ámbitos territoriales más reducidos, pueden participar del ejercicio de dicha función.

Esta intención del legislador también fue recogida en la Exposición de Motivos de la LO 2/86, cuando en su epígrafe III, tras establecer que "Por lo que se refiere a las funciones propias de información y de policía judicial, la atribución es objeto de la adecuada matización", reconoce que "no se pueden desconocer las exigencias de la realidad y los precedentes legislativos, constituidos, sobre todo, por la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que obligan a admitir **la colaboración** de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, en el ejercicio de la indicada función de Policía Judicial".

b) El uso de la terminología empleada por el legislador no ofrece lugar a dudas: el empleo del verbo "**participar**" en lugar de "ejercer" u otro similar cuyo significado según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, no es otro que "tener una parte de una cosa o tocarle algo de ella", lo cual, a los efectos que estamos analizando, implica un ejercicio no exclusivo sino compartido de las funciones de Policía Judicial.

Las expresiones "participar", "colaborador de..." y no, como podría haberse dicho, por ejemplo, "cooperación con..." que implicaría una relación profesional más igualitaria, acentúan y resaltan aún más, el valor preeminente de la función de Policía Judicial llevada a cabo por los Cuerpos Policiales estatales.

c) El silencio del legislador en el artículo 53.2 de la LO 2/86 resulta asimismo elocuente, aunque como tal silencio, debe entenderse más permisivo que cualquier definición, pero demuestra otro signo inequívoco de la intención del legislador en el sentido que estamos comentando.

Así se señala que:

"Las actuaciones que practiquen los Cuerpos de Policía Local en el ejercicio de las funciones previstas en los apartados c) (instrucción atestada por accidentes de circulación) y g) (efectuar diligencias de prevención), deberán ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes".

Qué quiere decirse, ¿que las demás actuaciones, las del apartado e), no deben comunicarse? ¿Se puede participar en una función, en régimen de colaboración y los demás participantes y colaboradores principales no enterarse? La respuesta a ambas interrogantes, ha de ser de todo punto, negativa.

Esta clara omisión legislativa, sin duda voluntaria, de excluir en esa comunicación al apartado e), que es el que se refiere expresamente a las funciones de Policía Judicial resulta profundamente esclarecedora y corrobora el punto de vista de que las Policías Locales no pueden actuar por sí solas en funciones de Policía Judicial, salvo que se trate de accidentes de tráfico o en diligencias ordenadas por los Jueces y Fiscales en los términos y con los límites que luego veremos.

Por ello, es lógico que la Ley, en el caso de las actuaciones que realicen las Policías Locales en relación con el apartado e) del artículo 53, disponga que no deben ser comunicadas expresamente, puesto que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ya adquieren el conocimiento directo de las mismas mediante la personación de la Policía Local en el Puesto o en la Comisaría correspondiente, para hacer entrega material de todo lo actuado.

## **LAS POLICIAS LOCALES EN FUNCIONES DE POLICIA JUDICIAL ESPECIFICA: EL PROBLEMA DE LA "DACION DE CUENTA DIRECTA" A LA AUTORIDAD JUDICIAL O FISCAL**

El Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre Regulación de la Policía Judicial y en especial la redacción del Capítulo I "De la función de policía judicial", con su discutido

artículo 4.º, que permite la dación de cuenta de los hechos "directamente" a la Autoridad Judicial o Fiscal, ha dado origen al planteamiento de problemas competenciales por parte de las Policías Locales y a la reivindicación de un "status" como Policía Judicial plena con similares obligaciones y derechos que el resto de las Policías estatales.

Sin embargo, esta normativa no supone, a nuestro juicio, un cambio significativo con la interpretación que venimos sosteniendo, como seguidamente trataremos de razonar, pues no debemos olvidar que en el Preámbulo se marcan las pautas que deben presidir la finalidad de la norma y se dice que la misma está orientada preferentemente a delimitar las funciones de la Policía Judicial en sentido estricto, "aunque tangencialmente ha sido necesario referirse en alguna ocasión al deber genérico de auxilio a la Administración de Justicia".

Efectivamente, el artículo 4.º del citado Real Decreto, dice, que "Todos los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualquiera que sea su naturaleza y dependencia, practicarán por su propia iniciativa y **según sus respectivas atribuciones**, las primeras diligencias de prevención y aseguramiento así que tengan noticia de la perpetración del hecho presuntamente delictivo y la ocupación y custodia de los objetos que provinieren del delito o estuvieren relacionados con su ejecución, dando cuenta de todo ello **en los términos legales** a la Autoridad Judicial o fiscal, directamente, o a través de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial".

Pero el artículo 1.º del Real Decreto, al disponer que las funciones generales de Policía Judicial corresponden a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualquiera que sea su naturaleza y dependencia, efectúa una importante matización al decir que las actuaciones en este campo deberán ejecutarse **"...con estricta sujeción al ámbito de sus respectivas competencias..."**; cita, que rememora, sin duda, la recogida en el artículo 443 "in fine" de la LOPJ cuando al referirse a la función de Policía Judicial, dice que competirá también a las Policías Autonómicas y Locales, **dentro del ámbito de sus respectivas competencias**.

Por otro lado, las competencias, territoriales y funcionales, de los Cuerpos de Policía Local, vienen recogidas no solamente como ya quedó expuesto en el artículo 53 de la LOFCS sino además, en las normas relativas a las Corporaciones Locales, que siendo su normativa básica, será a la que habrá que atender en

primer lugar y así, la Ley 7/85, reguladora de las Bases de Régimen Local, en su artículo 25.2, dice que: "El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la **legislación del Estado** y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias: a) Seguridad en los lugares públicos...", como no podía ser de otra forma incluso desde una dimensión constitucional, a la vista del artículo 149.1, de la Constitución Española que otorga competencia exclusiva al Estado en materia penal, penitenciaria y procesal.

A la vista de estos preceptos, resulta evidente que, si bien todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tienen competencias en materia de Policía Judicial, no todas tienen las mismas ni las ejercen de igual manera, pues en otro caso, no tendría sentido las reiteradas referencias y alusiones al ámbito de las respectivas competencias.

En cualquier caso, puede afirmarse que si existiese alguna contradicción entre las normas contenidas en el Real Decreto 769/87 y la Ley Orgánica 2/86, en cuanto al contenido y alcance de los artículos 1 y 4 mencionados, en pro de la coherencia legislativa y en virtud del principio de jerarquía normativa, deberá resolverse, como es obvio, en favor de la Ley Orgánica, sobre la que el Real Decreto representa únicamente aspectos de su desarrollo reglamentario y como a tal Reglamento, le compete hacer más perceptibles y asimilables las situaciones y procedimientos, pero no, la creación de nuevas obligaciones y funciones al margen de la Ley que complementa y acata.

Este criterio ha sido compartido por algunas decisiones judiciales; resumimos a continuación y a título de ejemplo dos de ellas:

Acuerdo de la Junta de Jueces de **Las Palmas de Gran Canaria** de abril de 1986: "Por acuerdo de esta Junta de Jueces... los Cuerpos de policías dependientes de las Corporaciones Locales tendrán el carácter de colaboradores de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, por consecuencia su competencia queda reducida a la instrucción de atestados incoados por accidentes de tráfico producidos dentro del casco urbano, limitándose su actuación en los restantes supuestos a poner al posible delincuente y sus efectos, si los hubiere, a disposición del Cuerpo o Fuerza que por razón de demarcación territorial corresponde".

Acuerdo de la Comisión Provincial de Coordinación de Policía Judicial de **Córdoba** de 25 de febrero de 1988: "...su actuación, debe concretarse y limitarse a lo que es propiamente la confección de las primeras diligencias de

prevención y aseguramiento, que serán luego canalizadas —juntamente y en su caso, con las personas encartadas y efectos intervenidos— a través de las Unidades de Policía Judicial".

A nuestro juicio, el único aspecto innovatorio que presenta el artículo 4.º del RD 769/1987, que debe ser interpretado, no de forma aislada, sino en el contexto jurídico del resto del articulado del Capítulo I del que forma parte y en particular en presencia del artículo 3.º que le precede, supone que, esa posibilidad de **dación de cuenta directa** al Juez o al Fiscal sólo es utilizable cuando estas Autoridades, en defecto de Unidades de Policía Judicial, encomienden a las Policías Locales la práctica de concretas diligencias de investigación, en los términos previstos en el artículo 288 LECrim, que prevé el entendimiento directo de Jueces y Fiscales con los funcionarios de la Policía Judicial.

Podemos concluir que esta posibilidad, junto con la instrucción de atestados por accidente de circulación en casco urbano, son las dos únicas vías que permiten aproximar a la Policía Local como Policía Judicial en sentido estricto e incluso, en ambos supuestos, nada obsta a que, salvo expresa prohibición judicial, las diligencias practicadas se comuniquen, si queremos que la colaboración exigida sea íntegra.

## EL FUNCIONAMIENTO INDEPENDIENTE EN MATERIA DE POLICIA JUDICIAL

Haciendo abstracción de las razones jurídicas y los criterios judiciales señalados, el ejercicio de actividades específicas de Policía Judicial cuando se realizaren de forma autónoma por parte de las Policías Locales traería consigo en el orden práctico ciertas disfunciones que contribuirían a la ineficacia y pérdida de la capacidad operativa policial deseable en la lucha contra el crimen.

A nadie se le escapa que la función de Policía Judicial es compleja, pero entendemos que no es problema de capacidad o posibilidades, sino de eficacia; al ciudadano no se le puede hablar de celos profesionales ni de corporativismos policiales; lo que reclama es eficiencia, o mejor aún, eficiencia y mayores índices de seguridad ciudadana, importándole poco la forma para alcanzarla, así como quién se la pueda y deba proporcionar; y, parece justo, que la sociedad, a la que sirve la Policía, no tenga por qué padecer incoherencias funcionales de sus servidores.

Resultan audibles las voces que se levantan desde las propias Policías Locales reclamando mayores cotas de participación en el ámbito de la Policía Judicial, pero también pensamos que la asunción de un "status" funcional de competencias plenas, **similar al que se otorgaba, pero que no se utilizaba**, por el artículo 283.5.º de la LECrim y la solución en el sentido reclamado, traería consigo, probablemente, otros problemas mayores.

Las opiniones y puntos de vista, en favor de una Policía Judicial plena, respetables pero también discutibles, se manifiestan en la forma que a continuación citamos; por supuesto, no indicamos una relación exhaustiva de situaciones sino meramente enunciativa; así, entre otras muchas, se aducen las siguientes razones:

- Con la mayor presencia preventiva en las calles de las Policías Locales, se obtiene una información de primera mano y se compensa de hecho las insuficientes plantillas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con lo que se podrá en determinados casos iniciar la investigación y en otros, completarla o culminarla.
  - Duplicidad de actividades representadas por el hecho de remitir en primer término las diligencias y efectos o instrumentos del delito a los Cuerpos Policiales estatales para una nueva y posterior remisión a la Autoridad Judicial o Fiscal.
  - Dispersión de esfuerzos y concurrencias innecesarias al tener implicados en el mismo supuesto delictivo a dos o más Cuerpos Policiales distintos.
  - El hecho de instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano como proclama el artículo 53.1 c) LOFCS, no indica prohibición alguna para la instrucción de otros atestados.
  - Si cualquier persona tiene facultades para poder efectuar una detención, —artículo 490 LECrim— e incluso para poner en libertad o entregar a la Autoridad Judicial a la persona detenida —artículo 496 LECrim—, con mayor razón estarán capacitados quienes son profesionales de la policía.
  - El atestado, como expresión inmediata de la redacción y formación documental del hecho delictivo, sólo es una mera denuncia —artículo 297 LECrim—, y por tanto y en la práctica, tiene los mismos efectos que la denuncia pública que puede presentar cualquier persona —artículo 259 LECrim—.
  - Nada impide que la comunicación a los Cuerpos Policiales Estatales competentes sea efectuada "a posteriori", tras la dación de cuenta a la Autoridad Judicial o Fiscal.
- Como argumentos desfavorables al reconocimiento de la capacidad plena de las Policías Locales y por tanto justificantes de la necesidad de una actuación concordada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, podrían citarse:
- Falta de formación básica adecuada en aspectos de investigación criminal.
  - Carencia de la especialización permanente exigida, al compás de evolución de los métodos y estrategias delincuenciales, cada vez más sofisticados.
  - Escasez de los medios técnicos imprescindibles para desarrollar labores de Policía Científica sobre los que debe basarse la moderna investigación criminal.
  - Necesidad de un conocimiento, desde luego no somero, de las leyes penales y procesales, lo que implica la obtención de un cierto nivel de formación jurídica deseable y conveniente para la obtención con las garantías jurídico-formales necesarias de pruebas de cargo incontestables.
  - Razones elementales de racionalización del trabajo y de control y unificación de la investigación criminal exigen, no sólo unidad de actuación, sino también de dirección y coordinación en las fuerzas policiales adscritas a la misma, tarea difícil, por no decir imposible al depender y recibir instrucciones y directrices cada Policía Local de un Ayuntamiento distinto, por imperativos del principio de autonomía local.
  - Existencia de limitaciones territoriales; por mandato legal (artículo 51.3 LO 2/86), las Policías Locales han de desarrollar sus actividades en el ámbito territorial de su municipio respectivo; la delincuencia no conoce fronteras funcionales, y favorecida por el incremento y facilidad de los transportes y comunicaciones, mucho menos fronteras geográficas.
  - Dejadez de otras funciones: la dedicación activa y completa en labores de investigación criminal en su más amplia expresión, conllevaría cierto abandono de otras funciones legales o reglamentarias que, centradas fundamentalmente en la prevención, tienen encomendadas.

Dejamos apuntadas todas estas razones a favor y en contra y podemos asumir cualesquiera otras que en similares términos pudieran ofrecerse y que sometemos a una reflexión personal en orden a una justa valoración de la importancia del tema.

## EXTENSION DEL CONCEPTO DE COLABORACION

Dejando claro que las Policías Locales pueden y deben llevar a cabo labores de Policía Judicial, el término **colaboración**, exigido por el artículo 29.2 LOFCS, puede ser interpretado de diferentes maneras y llevado a la práctica por múltiples procedimientos distintos a la mera comunicación, aunque sin olvidar la misma.

No podemos dejar de citar aquí, como ya se ha dicho, que la "mens legislatoris" pensó en el empleo del término **colaboración** como expresión de auxilio hacia el Cuerpo que tiene encomendada la función específica y por ello se considera prevalente, en vez del de **cooperación** que implica una ayuda mutua en la concepción y desarrollo de funciones comunes.

Puede ser que el término colaboración sea controvertido, pero lo que no debe ser es discriminatorio para las Policías Locales y no lo es por las siguientes razones:

- 1.º Porque también el ordenamiento jurídico exige colaboración en las demás Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado —Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía—, que no forman parte de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial.
- 2.º Porque las Policías Locales no son por el hecho de no asumir competencias plenas en materia de Policía Judicial, policías de 2.º orden o categoría, sino policías que realizan distintas funciones o las mismas en diferente ámbito o con distinta intensidad del resto de las policías.

El legislador ha entendido que sus funciones podrán ser otras, no por ello menos importantes, y de la misma forma que ejercen, por ejemplo, funciones globales de Policía de Seguridad, Policía Administrativa, Policía Asistencial o Policía de Tráfico en casco urbano, las ejercen de forma semiplena en materia de Policía Judicial o no las ejercen en materia de Policía Fiscal, sin que para nada se discuta esta última realidad.

Entendemos que la idea de colaboración, debe estar presidida por la búsqueda de la eficacia en los procedimientos y dirigida al buen fin de la investigación como finalidad última a conseguir por todos los Cuerpos Policiales, en beneficio de la Justicia, y en definitiva, de la sociedad, como demandan los principios básicos de actuación la LOFCS en su artículo 5.º al proclamar dicha colaboración y auxilio institucional.

Pero, para ello, el concepto de colaboración debe estar sometido a ciertos límites legales que indefectiblemente deben pasar por el conocimiento de los hechos por parte de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial si queremos que, efectivamente, sean el "puente de unión" entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y el Poder Judicial como se proclama dogmáticamente desde la Exposición de Motivos de la LOFCS, por la efectividad de la "cooperación recíproca" al que deben ajustar su actuación la totalidad de sus miembros, así como por la aceptación pacífica de la normativa legislativa que impone como ámbito territorial de actuación el del Municipio respectivo.

Junto a estas restricciones de naturaleza legal no podemos olvidar otras, no por ello menos lógicas e importantes y así entendemos que, como límite mínimo se debe tender a evitar las desilusiones y frustraciones de quien empieza una investigación criminal con la conciencia cierta de que no tiene posibilidades de concluirla; de la misma forma y como límite máximo, las funciones que como Policía Judicial pueden llevar a cabo las Policías Locales no deben suponer el abandono de las demás funciones legales y reglamentarias encomendadas.

¿Se ha pensado con criterios estadísticamente fiables o científicamente contrastables, lo que representaría para las Policías Locales la dedicación exhaustiva hasta que la investigación criminal llegara a buen término, de una parte de sus plantillas, es decir, la disposición permanente para la ejecución de actividades que fueran más allá de la simple entrega del atestado y efectos a la Autoridad Judicial?; y al decir esto, estamos pensando en todos los Ayuntamientos y no sólo en aquellos considerados económicamente fuertes con excelentes dotaciones personales y materiales.

Por eso, creemos que, a través de los cauces y transformaciones jurídicas oportunas, debiera aprovecharse esta ingente cantidad de recursos de que los Ayuntamientos disponen, y más pensando en las misiones que a las Policías Estatales se les avecinan con la supresión en 1993 de las fronteras intracomunitarias y la

creación de la frontera común de la CEE, lo que conllevará a una optimización de plantillas.

Si esta extensión práctica de la colaboración estuviere acompañada de ciertas reformas legislativas, no hay duda que el papel desempeñado por las Policías Locales se vería potenciado.

Como cuestiones de "lege ferenda" encaminadas a la modificación del ordenamiento jurídico, citamos:

- 1.º Actualización de la LECrim, en su Título III, Libro II, "De la Policía Judicial", donde debería plasmarse las líneas generales y los aspectos esenciales de la actuación de las Policías Locales con expresa mención, si el legislador en su juicio de oportunidad así lo desea, de la prohibición de constituir Unidades de Policía Judicial en sentido estricto.
- 2.º Desarrollo con normas legales de rango adecuado del Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial en los aspectos que se refieran a las Policías Locales.

## HACIA UN NUEVO MODELO DE PARTICIPACION

En síntesis, las cuestiones a tratar, que formarían el marco fundamental de estas policías y que pueden servir para trazar un modelo teórico algo innovador y más integrador, serían las siguientes:

### A) FORMAS DE INICIACION Y CESE DE LA ACTIVIDAD POLICIAL

*Iniciación:*

- a) Por iniciativa propia.
- b) A requerimiento de la Autoridad Judicial o Fiscal.

#### a) Por iniciativa propia:

Supone una intervención directa, por cuanto entre sus obligaciones principales se encuentra la de velar por el mantenimiento de la paz y de la seguridad ciudadana y, la perpetración del delito altera ambas.

Se concibe como una obligación y se traduce en la realización de las primeras diligencias de prevención del hecho delictivo y en la adopción de las medidas imprescindibles que la situación, la lógica y la prudencia aconsejen en cada caso.

En concreto, y según la naturaleza del hecho delictivo como luego diremos, pudieran englobarse bajo este concepto, algunas o todas de las siguientes actividades u otras similares que ya, a grandes rasgos, se mencionan en la Ley:

- Recepción de la noticia del delito.
- Prestación de auxilio y protección al ofendido.
- Aseguramiento de las pruebas que pudieran desaparecer.
- Consignación de su situación.
- Protección del lugar de los hechos.
- Ocupación de los efectos relativos al delito.
- Detención, en su caso, del presunto culpable.
- Lectura y aplicación de sus derechos constitucionales.
- Interrogatorio del detenido.
- Declaraciones de testigos.
- Entrada y registro en lugares expresamente protegidos por la ley.
- Redacción del atestado.
- Entrega del mismo, efectos y detenidos, si los hubiere, a la Autoridad Judicial.

#### b) A requerimiento de la Autoridad Judicial o Fiscal.

Supone la realización de aquellas actividades concretas solicitadas por dichas Autoridades tendentes a la averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente y aquellas otras que, con la misma finalidad, se desprendan de la naturaleza y contenido del mandato judicial o fiscal.

Las diferencias esenciales con el apartado anterior estriban en que la "notitia criminis" será generalmente recibida o previamente conocida por la Autoridad Judicial o Fiscal y en que el margen de discrecionalidad para la realización de determinadas diligencias puede quedar estrechamente reducido.

*Cese:*

Cuando la Autoridad Judicial o el Fiscal ordenaren expresamente su cese o compareciesen para hacerse cargo de las actuaciones directamente, a través de algún Comisionado o de alguna Unidad Orgánica de Policía Judicial; también con la comparecencia por propia iniciativa de la Unidad Orgánica de Policía Judicial de la Guardia Civil o del Cuerpo Nacional de Policía competente, cuando se trate de uno de los tipos de delitos cuya investigación les hubiere sido reservada como ahora vamos a decir.

## B) TIPOS DELICTIVOS Y GRADO DE INTERVENCIÓN

En principio, nada obsta y constituye además una obligación legal, para que puedan realizar las primeras diligencias de prevención de cualquier hecho delictivo y en particular de los delitos cometidos "in fraganti", así que tengan noticia de su perpetración.

Si las diligencias que hemos citado en el apartado anterior tuvieran una secuencia diacrónica y ordenada, resulta evidente que no existe obstáculo material alguno para que puedan llevarse a cabo, en algunos delitos, desde las diligencias comprensivas de la recepción de la "notitia criminis" hasta la detención, en su caso, del presunto culpable con la correspondiente lectura de sus derechos constitucionales y su puesta a disposición de la Autoridad Judicial.

Nuestra opción se inclina por establecer, según la naturaleza del delito, un triple sistema que, deslindando la intervención, conllevaría a actuaciones diferentes:

- a) Delitos de investigación **completa** a cargo de las Policías Locales.
- b) Delitos de investigación **exclusiva** de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- c) Delitos de investigación **en estrecha colaboración**.

### a) Delitos de investigación completa a cargo de las Policías Locales.

Supone la intervención en todos aquellos tipos delictivos que no exijan para su esclarecimiento una especial preparación técnica en materia de investigación criminal ni la posesión de grandes flujos de información delictiva o privilegiada y, que por lo demás, son de gran incidencia en los núcleos urbanos.

A título de ejemplo, citamos:

- Delitos menores contra la propiedad: atracos a personas, tirones, hurtos callejeros, apropiaciones indebidas, sustracciones de vehículos o en el interior de los mismos, daños, etc.
- Delitos contra la salud pública: tráfico de drogas y estupefacientes a pequeña escala en la vía pública, establecimientos públicos, centros escolares, etc.

- Delitos contra las personas: lesiones en reyertas, riñas de vecindad, amenazas, abandonos familiares, etc.
- Delitos contra la seguridad del tráfico.
- Delitos contra la libertad sexual: leves agresiones sexuales, exhibicionismo y provocación sexual, delitos relativos a la prostitución, etc.
- Delitos cometidos por imprudencia en general.
- Cualesquiera otros delitos de análoga naturaleza a los anteriores y que no precisen una especial labor de investigación o información.
- Faltas penales.

### b) Delitos de investigación exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

A falta de una delimitación más concreta, el núcleo fundamental estará formado por aquellos delitos que por su naturaleza requieren conocimientos o medios especiales o sofisticados de investigación y de policía científica; también se incluirían en este grupo, los delitos de particular trascendencia, gravedad o alarma social, o los que se refieran a delincuencia organizada, o los que rebasen el ámbito territorial de competencia municipal, o los que exijan la colaboración de otros Estados, dada su dimensión transnacional.

La persecución y esclarecimiento de este tipo de delitos correspondería a las Unidades Orgánicas y Adscritas de Policía Judicial, siendo competencia de las Policías Locales la adopción de las primeras diligencias hasta que aquéllas se hicieran cargo.

Podemos citar:

- Delitos graves contra la propiedad: estafas a gran escala, delitos económicos, fiscales, contra el Patrimonio Histórico-Artístico, etcétera.
- Falsificaciones de moneda, tráfico de divisas, delitos monetarios.
- Delitos graves contra la salud pública: tráfico de drogas a gran escala, fraudes alimentarios, etc.
- Delitos informáticos.
- Delitos graves contra las personas.
- Terrorismo y delincuencia organizada.
- Delitos cuya competencia corresponda a jurisdicciones especiales.

### c) Delitos de investigación en estrecha colaboración.

En este apartado quedarían incluidos todos los delitos no referidos en los apartados anteriores y cuya característica principal sería la actuación conjunta de las Policías Locales y las Fuerzas de Seguridad del Estado, quienes a través de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial asumirían la dirección, coordinación y responsabilidad de la función investigadora.

¿Qué impide para que, por ejemplo, ante un atraco a un Banco, la Policía Local se encargue de la diligencia policial de registro de una vivienda en búsqueda de armas o efectos del delito? o ¿ante un homicidio realice la toma de manifestación y declaración de algún testigo?

Esta estrecha colaboración puede acentuarse todavía más, deviniendo en auténtica cooperación, en aquellos delitos cuya resolución lleva implícita un accidente de circulación; imaginemos, cosa hoy harto frecuente, una persecución policial por cualquier delito que culmine con un accidente de tráfico en casco urbano con implicación de perseguidos o de perseguidores.

Naturalmente el sistema descrito requeriría, en atención al principio de colaboración en que se basa, la comunicación en cada caso con las Unidades Orgánicas de Policía Judicial, bien directamente o bien a través del resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en aquellas localidades donde todavía no están implantados.

Por regla general, dicha comunicación debería hacerse tras conocer la perpetración del hecho delictivo, aunque nada impide que pudiera hacerse, sobre todo en los supuestos que hemos citado en el apartado a) y cuya investigación completa compete a las Policías Locales, "a posteriori", es decir, tras la remisión del atestado policial a la Autoridad Judicial, pudiendo concretarse con el envío de copia del mismo.

Esta comunicación que serviría para completar el atestado con antecedentes policiales, debería hacerse siempre, incluso en aquellos casos ordenados por la Autoridad Judicial o Fiscal, salvo expresa prohibición.

Por otro lado, habría que diferenciar con especial cuidado, los hechos en donde se hubiera efectuado la detención de alguna persona, haciéndose necesario que la comunicación exigida con Unidades Orgánicas de Policía Judicial se concrete, en este caso, con la personación en el Cuartel o Comisaría a efectos mínimos de información sobre antecedentes delictivos y actuaciones complementarias de reseña fotográfica o dactiloscópica,

mientras no se dote e instruya a las Policías Locales en el manejo de equipos de reseña.

En resumen, la elasticidad del concepto que es consecuencia de la casuística, de la tipología delictiva y de la diversidad de los Cuerpos de Policía Locales, hace viable desde la mínima colaboración manifestada con la breve comunicación, como inicial y única diligencia del hecho delictivo, hasta la resolución del caso en íntima armonía y estrecha cooperación, pasando por fórmulas flexibles de comunicación (llamada telefónica, entrega de todo lo actuado a los Cuerpos policiales estatales para su complementación y remisión por éstos a la Autoridad Judicial, personación en el Cuartel o en Comisaría para la continuación o redacción in situ del atestado, entrega directa de las diligencias a la Autoridad Judicial con posterior remisión de copia del atestado, etc. ), que deben ser entendidas y aplicadas, como ya dijimos, como argumentos en búsqueda de la eficacia, más que como abusos recíprocos de competencias legales que siempre producen soluciones insatisfactorias.

## NECESIDAD DE COORDINACION

Para que el modelo expansivo de Policía Judicial que estamos diseñando tuviera implantación y naciera con vocación de permanencia, se hace necesario utilizar al máximo y potenciar los instrumentos de coordinación que nos ofrece el derecho vigente.

La necesidad de la coordinación resulta evidente a la vista de la casuística que puede presentarse en cuanto a la diversidad de hechos delictivos y heterogeneidad de diligencias que en cada caso conllevan; el grado de intervención y los límites de actuación deben ser prefijados y quedar perfectamente definidos a través de las instrucciones y normas reguladoras que lógicamente deberán dictarse, sin perjuicio de la experiencia que proporcione la práctica cotidiana.

La coordinación es el elemento imprescindible encargado de proporcionar formas y procedimientos de colaboración que deben servir para:

- Posibilitar la asistencia a cursillos de formación básica en materia penal y procesal o de especialización delictual, a cargo, estos últimos, de las Fuerzas de Seguridad del Estado o de las Comunidades Autónomas, a fin de lograr, con progresividad, los niveles de capacitación jurídica y técnica que la importancia de la misión

requiere y poder estar con garantías de acierto en todas las actuaciones.

- Preparar específicamente, al menos, al personal encargado de confeccionar los atestados policiales, redactar los informes periciales más someros y obtener las pruebas de cargo más sencillas; pruebas que se deberán conseguir con escrupuloso respeto a los derechos humanos como exige la sociedad y demanda el Estado de Derecho a cualquier Policía que se mueva en su marco jurídico.
- Contribuir a la dotación de medios elementales, imprescindibles y eficaces de Policía Científica e investigación criminal.
- Facilitar el intercambio de medios, técnicas y procedimientos con las Fuerzas de Seguridad del Estado.
- Mejorar el intercambio de información y conocimientos relacionados con los antecedentes delictivos y con las reseñas fotográficas y dactiloscópicas.
- Permitir el acceso restringido a los archivos policiales, mientras no existan Bases de Datos delincuenciales centralizadas o intercomunicadas, con las limitaciones legales que a la informática se deba imponer en los registros de sospechosos o detenidos.
- Homogeneizar los medios y sistemas de transmisiones, a fin de que las comunicaciones sean tan fáciles, rápidas y fluidas que permitan intervenciones en tiempo real.
- Y sobre todo, en la coordinación operativa, para evitar solapamientos y duplicidades y permitir actuaciones eficaces con responsabilidad investigadora unitaria bajo la dirección del poder judicial.

Entre estos puntos, y si de empezar por el principio se trata, la educación específica, la formación previa y la preparación profesional permanente se imponen, pues la investigación del delito conlleva, a veces, a la práctica del ejercicio legítimo de la fuerza y de la coacción sobre el ciudadano con el inherente peligro de abusos que repercuten en sus derechos individuales y que, al ordenamiento jurídico impuesto por la Constitución no le resulta lícito tolerar si tales extralimitaciones han sido propiciadas por la ignorancia o la deficiente preparación del policía.

En cuanto a los mecanismos orgánicos de coordinación, la participación de las Policías Locales se puede encauzar a través de:

- a) A nivel **local**, mediante las Juntas Locales de Seguridad, presididas por el Alcalde.
- b) A nivel **provincial** mediante las Comisiones Provinciales de Coordinación de la Policía Judicial.
- c) A nivel **nacional**, mediante la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial.

Todos ellos órganos capacitados para establecer formas y procedimientos de colaboración, elaborar fórmulas de coordinación, acuerdos, programas de formación, de información y de actuaciones conjuntas, correspondiendo al último la coordinación general y a los dos primeros los mecanismos complementarios de coordinación.

Aunque el Real Decreto de Policía Judicial prevé en su artículo 35 la incorporación eventual a las Comisiones de Coordinación de Autoridades y funcionarios para el tratamiento de materias concretas o la realización de tareas específicas, creemos que la vía natural de acceso debe ser a través de las Juntas Locales de Seguridad, órgano que debe instar de las Comisiones Provinciales de Coordinación y obtener, en su caso, la solución a sus necesidades funcionales.

Consecuentemente, se haría preciso la determinación previa de casos y localidades, en donde bajo la supervisión de la Autoridad Judicial o Fiscal, las Policías Locales pudieran intervenir en la práctica de todas o concretas diligencias de investigación, según la naturaleza y circunstancias del hecho delictivo.

En razón de los medios y posibilidades existentes, y previa propuesta de las Juntas Locales de Seguridad, las Comisiones Provinciales de Coordinación de la Policía Judicial con las instrucciones unificadoras y criterios dimanantes de la Comisión Nacional de Policía Judicial serían los órganos idóneos para conceder en el ámbito provincial autorizaciones de intervención.

Las autorizaciones gozarían de dos características:

1. **Permanencia**, entre tanto los medios y las posibilidades de las Policías Locales y Estatales y las condiciones de seguridad ciudadana en las concretas localidades no hayan cambiado.
2. **Respecto al principio de independencia judicial**, con lo que el margen de discrecionalidad en actuaciones jurisdiccionales debe quedar garantizado quedando al arbitrio de la Autoridad Judicial el asignar determinadas diligencias a un Cuerpo

Policial o a otro, en razón de sus recursos, especialización, dedicación, preparación o competencia, teniendo en cuenta en su utilización los presupuestos del artículo 3.º del RDPJ:

- En defecto de Unidades de Policía Judicial.
- Con carácter transitorio o en supuestos de urgencia.
- Con sujeción al ámbito legal y territorial de atribuciones.

## REFLEXIONES FINALES

Hasta aquí lo expuesto, hemos dado nuestra versión personal sobre el papel que en este campo pueden llevar a cabo las Policías Locales, versión que, por otro lado, no deja de ser más que una hipótesis que, establecida como base de trabajo, debería ser valorable y constatada para lo cual sería necesario llevarla a la práctica y verificar la bondad de sus planteamientos.

Llegado el momento de concluir interesa destacar el hecho incuestionable del aumento, al menos cualitativo, de la criminalidad y el empleo por la delincuencia de técnicas y procedimientos cada vez más sofisticados que exigen para su oportuna contrarrestación la utilización de las modernas técnicas y los avanzados instrumentos que emplea la Policía Científica.

La erradicación de la delincuencia es competencia y responsabilidad de la Administración Pública, de ahí que en el artículo 104 de la Constitución se haya hecho depender a la totalidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Gobierno, como órgano a quien compete la gestión de la seguridad ciudadana y la dirección de la política criminal como parte integrante de la política general.

El esfuerzo a la búsqueda de vías de colaboración ha de ser global y ni que decir tiene que las posibilidades de avance y progreso futuro pasan por la cesión de mutuas prestaciones.

No obstante, conviene no olvidar que en la conferencia de Granfield (5), que versó sobre las "Estrategias contra la criminalidad en Europa", 22 a 25 de abril de 1980, se señaló que "se han de evitar en la Policía los inconvenientes que comportan todas las estructuras centralizadas, especializadas y tecnificadas: "El viento está a favor de la descentralización, dando menos importancia al control central y haciendo prevalecer los contactos humanos en un plano local".

En consecuencia, y desde la perspectiva del ordenamiento jurídico vigente, como conclusiones generales podemos extraer las siguientes:

- Los miembros de las Policías Locales forman parte, en todo caso, de la Policía Judicial entendida en sentido genérico.
- Desempeñan funciones de Policía Judicial específica, de modo parcial y circunscrito a la temática de accidentes de circulación en el casco urbano.
- Los Jueces y Fiscales pueden encomendarles puntualmente y con ciertas limitaciones legales funciones propias y específicas de Policía Judicial.
- Las Policías Locales no pueden formar parte de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial.
- La aplicación del término colaboración resulta imprescindible en el marco jurídico actual pudiendo forzar su interpretación extensiva.

La extensión del término colaboración que proponemos debe ayudar a la búsqueda en este campo de la definitiva identidad de las Policías Locales y debe presuponer un incremento de la coordinación entre las Policías Estatales, las Autónomas y las Locales, lo que hace imprescindible una potenciación y desarrollo de los órganos institucionales e instrumentos legales ya previstos, precisando con detalle y en interés de la eficacia las misiones que corresponden a cada Cuerpo Policial, evitando conflictos e interferencias que poco coadyuvan a la Administración de la Justicia en el procedimiento penal y conviniendo en resaltar como indebidas, mientras no se modifique la legislación vigente en el sentido indicado, tanto las actuaciones autónomas de las Policías Locales en materia de Policía Judicial como la ordenación por parte del Poder Judicial de actividades de investigación criminal fuera de los presupuestos aludidos. ■

- (1) José Jiménez Villarejo: "La Policía Judicial: Una necesidad, no un problema", en Poder Judicial n.º especial II.
- (2) J. J. QUERALT y ELENA JIMENEZ, en "Manual de Policía Judicial".
- (3) Víctor Moreno Catena: "Dependencia Orgánica y funcional de la Policía Judicial", en Poder Judicial n.º especial VIII.
- (4) J. J. QUERALT y ELENA JIMENEZ, en "Manual de Policía Judicial".
- (5) Citada por CESAR HERRERO, en "Seis lecciones de Criminología", pág. 120.

# **AITAREN ETXEA: LA DISYUNTIVA VASCA COMO SOLAR DE ESPAÑÓLES**

**JORGE ASPIZUA TURRION**

Instituto de Estudios Sociales Avanzados  
Consejo Superior de Investigaciones Científicas

**(Elementos de configuración para una reconstrucción social)**

**L**A línea 44 de la Empresa Municipal de Transportes de Madrid realiza parte de su recorrido, en el sentido de la marcha hacia su cabecera de la plaza de Callao, bordeando por su derecha el edificio de la Dirección General de la Guardia Civil. En algún punto de ese tramo el viajero siente habitualmente un desahogo visual al abrirse a su izquierda el espacio de las instalaciones del Canal de Isabel II y esa sensación no le abandona al embocar la amplia avenida que desemboca en la plaza de Cristo Rey. En días soleados, el trecho es uno de los más agradables de la línea. Pero, tras la comisión de cada uno de los dos atentados terroristas que sufrió la Dirección General, un fenómeno se hizo perceptible —de manera especial tras el segundo— al viajero observador en tanto duraron la obras de desescombro y de reparación de los daños: los usuarios de ese servicio de transporte público que iban sentados fijaban un instante la mirada en el edificio para, seguidamente, apartarla de modo violento hacia el espacio abierto de Vallehermoso o hundirla entre sus rodillas incómodos; los viajeros que iban de pie, además, se apartaban instintivamente

apretujándose sobre el lado izquierdo del vehículo.

Cierto es que una observación sobre el terreno, por repetida que sea para un caso, difícilmente puede conducir a conclusión sólida alguna. Pero sí permite apuntar la convicción de que, para una gran mayoría de los usuarios de esa línea 44, en cada tránsito por la zona, los atentados se estaban reproduciendo de forma más o menos consciente. Una versión simplificada del proceso mental así sufrido lleva a reconocer la existencia de una primera noción —“aquí hubo un atentado”—, seguida de otra, confirmada tras el segundo, —“aquí puede haber otro”—, y una última —“me podría pillar si fuese ahora”— generadora de algún grado de acción: desviar o hundir la mirada, apartar el cuerpo lo más posible.

Sería prolijo detallar las implicaciones simbólicas de esas reacciones naturales. Deteniéndose en una de ellas, cabe pensar en el efecto de aislamiento de los miembros de la sociedad española respecto de los guardias civiles, como personas e integrantes de una institución pública destinada a velar por la seguridad de esa misma sociedad. Una rápida deducción lleva a pensar que el terrorismo que atenta contra la Guardia Civil busca en la muerte o el daño de sus componentes el logro, entre otros, de un objetivo como puede ser la separación entre el común de los ciudadanos y los defensores de la seguridad ciudadana —consecuencia lógica de la pregunta “¿cómo nos van a proteger, si ellos mismos no pueden?”—. En consecuencia, no hay que dejar de pensar que la elección de un guardia civil, u otro miembro de las Fuerzas de Seguridad del Estado, como víctima de atentado se hace especialmente en función de que ese guardia es, a la vez, símbolo de la ciudadanía y de la función de defensa de la seguridad y libertades públicas.

El efecto final de ese proceso mental y deductivo es que esos dos atentados pueden haber conseguido en algún grado deslegitimar a la Guardia Civil en tanto que institución del sistema democrático español ante los ciudadanos. Y no precisamente por la vía de la argumentación ideológica, sino por la puesta en evidencia de una falta de eficacia en su específica función (1).

Otra cuestión previa en la que detenerse es la que revela parte de las declaraciones de Iñaki Etxeola y que motivaron su abandono de los cargos públicos que ostentaba en Herri Batasuna. Esta se refiere a la comprensión que en él generó su propio sufrimiento por las heridas

recibidas en el atentado del que fue víctima respecto de las sentidas por otras víctimas directas o indirectas de otros actos terroristas. Ante esta declaración cabe preguntarse por el grado de comprensión real de lo que significa para una sociedad el sufrir la persistente lacra terrorista, pues más allá de las víctimas y de sus deudos, no parece por lo común que la reacción no trascienda al efecto primario tratado párrafos antes. La repercusión de un atentado terrorista, a poco de superado el inicial impacto emocional, se abstrae en los ciudadanos hasta llegar a una actitud deshumanizada ante el fenómeno; muchos son los testimonios que señalan que en las áreas geográficas donde la comisión de actos terroristas es más frecuente, la población “se ha acostumbrado” ante esos hechos por más que sufran muchas consecuencias. Podría pensarse que ello se debe a la acción de mecanismos de defensa psicológica frente al terror, que actúan negándolo. Pero es difícil aceptar tan débil argumento (2).

Una tercera cuestión estriba en la consideración propagada de que los terroristas, sus agrupaciones y sus actos son producto de la irracionalidad de “pandillas de locos asesinos”. Pudiera aseverarse que los ejecutores directos de las tareas terroristas sean “locos” y “asesinos”, pero de lo que poca duda puede haber para el conjunto de los ciudadanos, no ya para quienes siguen cotidianamente la evolución de estos acontecimientos, es que los dirigentes de las organizaciones terroristas desarrollan su acción aplicando una absoluta racionalidad en la procura de sus medios, en la determinación de los lugares y momentos y en la definición de sus objetivos. Partiendo de la óptica de los dirigentes de una banda como ETA, cabe entrar en la consideración de que ellos “no hacen política sino patria”. Por más que algunos pudiera parecer que la idea de una patria vasca sea irracional, sí pueden ser razonados los argumentos que sustentan tal idea, incluso los que lleven a propugnar y aportar la lucha armada. Acaso, a propósito de estos conceptos y de estos usos de lenguaje, hubiera que retomar las lecciones del viejo rector de Salamanca —que de tan vasco se reclamaba español— llamado Miguel de Unamuno; podríamos ver así como ir ganando la “guerra de ideas” a que aboca el reloj terrorista siempre.

Traído a colación quién en este siglo representa mejor en España el tipo de intelectual profeta, viene a cuento señalar una última cuestión. Esta es la referida a la existencia del fenómeno de las profecías que se cumplen a sí mismas. Este ocurre cuando alguien —un sociólogo, por

ejemplo— define como real una proposición profética sobre determinado asunto de relevancia social; entonces, la publicita y ve como ésta se propaga y acepta como acertada primero por sus colegas, luego por quienes son agentes en dicho asunto y finalmente por el conjunto social al que afecta éste. Puede pasar entonces que la profecía se cumple inexorablemente de no mediar otra proposición, profética o no, que anule o al menos contrarreste ese fenómeno. Para el caso que nos ocupa, de calar la profecía de que el terrorismo de ETA no se acabará nunca, y no ser anulada o contrarrestada en sí misma y/o en sus efectos eficazmente, se convertirá en hecho convirtiéndose en una profecía suicida, pues para cada paso que se dé en contra de ese proceso anunciado se verá negado por una "evidencia" que lo anulará a los ojos de los observadores todo esfuerzo al ser considerado como parcheo frente a la inevitabilidad del hecho.

En lo que sigue, está lejos de toda intención formular ninguna profecía de tal tenor.

## LA VISION COMUN DEL ESTADO DE LA CUESTION ETARRA

El acto terrorista es primordialmente una acción psicológica. La destrucción o daño de personas y bienes no busca esos efectos como fin, sino como medios para quebrantar la voluntad de quien o de quienes son víctimas directas o indirectas, haciendo inviable una reacción racional ante el reto que se plantea ante cada golpe terrorista. Lógicamente, en la medida en que las reacciones racionales se impongan frente al embate, éstas se convierten en contragolpes psicológicos que afectan a los terroristas.

La larga lucha mantenida durante toda la transición política democrática española contra el terrorismo de ETA ha estado jalonada por diversos hitos que han supuesto dolorosas experiencias y, también, esperanzadoras promesas. De entre estos últimos destaca, con carácter eminentemente político, la firma, por parte de los partidos del llamado bloque democrático vasco, del pacto de Ajuria Enea en enero de 1988 con correlato en los acuerdos tomados por los grupos parlamentarios de las Cortes Españolas. Estas iniciativas plasmaron formalmente la expresión de una voluntad política unitaria, coherente y firme, de la que se había adolecido durante todos los años anteriores. Esa carencia había minimizado el incremento de la eficacia y de la eficiencia que, a partir del mandato de Juan José Rosón en el ministerio

de Interior, se había ido produciendo en la acción policial contra la organización etarra. Al cubrirla, la acción policial contaba ya con un terreno abonado psicológicamente para incrementar sus efectos (3).

En paralelo, se ha venido observando que la existencia y la continuidad del Pacto de Ajuria Enea han ido debilitando el respaldo popular a ETA y han hecho los ciudadanos vascos salgan de su pasividad pues "el miedo ha dejado de ser un factor decisivo de la población vasca ante los violentos". Ello ha facilitado el reforzamiento, lento y sujeto a oscilaciones, de la tendencia "visible en algunos sectores de Herri Batasuna, a adoptar un protagonismo institucional ajeno al dictado de ETA (m), (que) podría denotar el declive político y operativo de esta última"; aquí es donde cobra fuerza la noticia de la defenestración de Esnaola y Fandó, junto con la noticia de la aparente rebelión de los dirigentes históricos de ETA presos o internados fuera de Europa frente a las actuales direcciones combinadas de HB y ETA.

Se ha llegado así hasta el punto de poder afirmar que la consolidación democrática "reduce cada vez más las oportunidades de que exista en España una actividad terrorista sistemática y sostenida". Este aserto viene confirmado por los datos librados por el lehendakari Ardanza en la reunión de los partidos firmantes del pacto de Ajuria Enea de 25 de marzo de 1991 según los cuales, de los votantes de HB, el 25 por 100 piensa que ETA debe disolverse, el 46 por 100 piensa que la vía para la obtención más adecuada para la consecución de sus objetivos políticos es la pacífica; mientras, los datos generales para el conjunto de los ciudadanos vascos indican que los porcentajes respectivos de dichas respuestas se elevan al 78 y al 88 por 100 (5).

En apariencia, la profecía expresada por Reinares en la obra de referencia se va cumpliendo, apoyada por un esfuerzo continuado en el camino abierto en enero de 1988 en Ajuria Enea. ETA parece estar en el principio de fin y la esperanza cobra fuerza, sobre todo en los agentes políticos decididos a no cesar en la lucha contra la lacra que supone. Pero algunos datos deberían llevar unas necesarias matizaciones.

## LOS DATOS DE LA DISYUNTIVA VASCA

Los aparatos de encuesta proporcionan muchas veces elementos de utilidad para conocer la realidad social. No hay por qué tomarlos

como artículos de fe sino como indicadores de más o menos precisos de esa realidad social, tanto más seguros cuanto más ajustados al lenguaje de los encuestados esté el cuestionario.

Es innegable que las encuestas revelan que las Fuerzas de Seguridad del Estado cuentan con una imagen asimilable a las de otras instituciones públicas o privadas. También es cierto

que en los últimos años han mejorado ostensiblemente. El siguiente cuadro muestra el índice de grado de confianza en algunas instituciones representativas entre los jóvenes españoles, grupo de especial interés en cuanto se refiera a la previsión de futuro. El índice de grado de confianza supone que, amén de la imagen positiva o negativa de la institución en sí misma, se valoran factores como su capacidad de lograr sus objetivos: esto es, su eficacia.

Cuadro I (6)

INDICE DE GRADO DE CONFIANZA  100 % TODA 0 % NINGUNA  AÑO 1989	IGLESIA	FUERZAS ARMADAS	POLICIA	PARLAMENTO ESTADO	PARLAMENTO AUTONOMICO
ANDALUCIA .....	49	43	48	41	41
BARCELONA (Capital)	30	29	40	39	44
MADRID .....	33	35	45	36	36
VALENCIA (Comunidad)	44	45	48	45	41
PAIS VASCO .....	30	15	21	25	34

El cuadro revela, grosso modo, un hecho a destacar: los índices de grado de confianza, estando todos por debajo del nivel 50, bajan en las zonas de fuerte predominio urbano y en el caso de las Fuerzas Armadas y de la Policía descienden hasta mínimos en el País Vasco. En el caso de la última institución, cabe suponer que la caída en el índice pueda haber sido atemperada por la existencia de la Ertzantza y, acaso, por una velada disposición solidaria

de sectores juveniles alejados de las tesis del radicalismo vasco.

Uno de los hitos que a partir del pacto de Ajuria Enea levantó más discusión pública fue la conveniencia o no de establecer un criterio de acción gubernamental ante los secuestros que tuvieran lugar en esas fechas. Un cuadro como el que sigue nos permite valorar algunos datos al respecto.

CUADRO II (7)

ANTE SECUESTRO TERRORISTA ¿DEBE EL GOBIERNO?  100 % TOTAL	NEGOCIAR	NO CEDER	N.S.	N.C.
TOTAL NACIONAL	33	44	20	3
PAIS VASCO	71	11	14	4

El factor "población residente en el País Vasco" vuelve a destacar por la diferenciación casi absoluta en el sentido de las respuestas. La opción "negociar" presenta casi una suma cien si se relaciona el total nacional con el del

País Vasco. Al plantearse la pregunta sobre negociación en un sentido global, tomando como *leit motiv* la experiencia de las conversaciones de Argel, las respuestas fueron del siguiente tenor:

Cuadro III (8)

ANTE CONTACTOS EN ARGEL PV=PAIS VASCO N=NACIONAL	MAS BIEN DE ACUERDO	MAS BIEN EN DESACUERDO	N.S.	N.C.
A) NO NEGOCIAR SI NO FIN DE ATENTADOS	PV 22 N 55	PV 39 N 17	PV 34 N 25	PV 6 N 3
B) NO MAS REMEDIO QUE ACEPTAR RIESGO	PV 49 N 37	PV 14 N 27	PV 31 N 31	PV 6 N 5
C) NO ACEPTAR NEGOCIAR NUNCA	PV 7 N 37	PV 56 N 33	PV 32 N 26	PV 6 N 2

Nuevamente el contraste entre opciones se hace evidente entre el conjunto nacional y el del País Vasco; mientras que dentro del primero la opción más aceptada es la A, en el segundo es la menos. Viceversa ocurre con la opción C, de importante aceptación en el País Vasco. Es de destacar que, cuando existen las opiniones en uno u otro sentido están muy definidas, tal

como lo demuestra la relativa similitud de los índices NS —por lo demás muy elevado para ambos entornos territoriales— y NC —indicativo por su bajo impacto de una elevada disposición a contestar en cualquier caso—.

Como prueba de la muestra, el cuadro siguiente confirma esa disyuntiva entre el conjunto de España y el País Vasco.

Cuadro IV (9)

POSICION GOBIERNO ANTE NUEVAS OFERTAS DE NEGOCIACION	TOTAL NACIONAL DE ESPAÑA 100 %	TOTAL DEL PAIS VASCO 100 %
NEGARSE Y SOLO LUCHA POLICIAL	29	5
MANTENER LUCHA POLICIAL PERO ESTAR ABIERTOS A NEGOCIACION	23	23
ANTES DE NEGOCIAR SEGURIDAD DE NO MAS ATENTADOS	26	34
N. S.	19	27
N. C.	3	11

El matiz viene dado al plantearse unas opciones de contestación más claras a la vez que cerradas, observándose que la posición moderada obtiene iguales porcentajes en conjunto nacional y en el País Vasco; mientras, lo que dentro de la conocida teoría de juegos sería

la opción más favorable a ETA de considerar que el objetivo de ésta es la "negociación política", obtiene muy buen resultado en el País Vasco. Esta impresión, se confirma cuando se contesta a la pregunta ¿se acabará con el terrorismo negociando con ETA?

Cuadro V (10)

¿SE ACABARA CON EL TERRORISMO NEGOCIANDO CON ETA?	TOTAL NACIONAL DE ESPAÑA 100 %	TOTAL DEL PAIS VASCO 100 %
MUY PROBABLE	3	11
BASTANTE PROBABLE	21	43
POCO PROBABLE	32	18
NADA PROBABLE	25	8
N. S.	17	19
N. C.	2	1

La respuesta en el País Vasco, allí donde la proposición de entrada en negociación entre el Estado y ETA ha tenido más predicamento arroja unos resultados muy favorables para quienes piensen que esa es la solución para el fin de las acciones terroristas.

La profecía optimista de Reinares en su "Democratización y terrorismo en el caso español" puede parecer cumplirse, si, pero habría que entrar en un estudio más concienzudo

de la realidad social vasca —al estilo del realizado por el equipo encabezado por Linz (11), —para averiguar cómo se plantea el futuro una población, que ojalá haya dejado de sufrir los embates y los efectos, conscientes o inconscientes de la violencia etarra. Sólo así podríamos ver en qué medida ha cambiado los siguientes cuadros de respuestas de actitud a las opciones A= olvidar y pensar en el futuro y B= no se puede olvidar, recogidas en 1979 para el País Vasco y en el Ulster:

Cuadro VI

	HB	EE	PNV	EXT. IZQ.	PCE	PSOE	UCD	NO VOTO	NS/NC
<b>A</b>	21	47	80	8	71	81	77	64	91
<b>B</b>	79	51	19	92	26	16	21	34	9

Cuadro VII (12)

	PROTESTANTES	CATOLICOS	TOTAL
<b>A</b>	77	89	82
<b>B</b>	20	9	15
<b>NS/NC</b>	3	2	3

Interín se publican esos estudios, conviene apuntar una constatación que no se puede dejar pasar por alto. Cuando a los jóvenes españoles se les pregunta por el grado en el que justifican distintas acciones, resulta que los índices de contestación de los jóvenes residentes en el

País Vasco ante aquellas que obligan, cuando menos, a una reflexión sobre los límites morales en cuestiones límite como la relación entre vida y muerte, tiende más a justificar esos actos que los del resto de los jóvenes españoles. Así:

Cuadro VIII (13)

¿JUSTIFICA USTED LOS SIGUIENTES ACTOS DE 1 A 10	ABORTO	OPOSICION VIOLENTA A LA POLITICA	EUTANASIA	SUICIDIO
MEDIA NACIONAL	4,48	3,16	4,80	2,88
BARCELONA	6,22	3,42	5,86	3,03
RESTO DE CATALUÑA	4,98	2,68	4,54	2,66
VALENCIA	3,76	2,76	3,59	2,27
GALICIA	4,52	3,52	4,45	2,82
PAIS VASCO	5,21	4,71	6,22	3,19
MADRID	4,82	3,20	5,58	2,95
ANDALUCIA	3,59	2,71	4,31	2,80

¿Qué pasa en el País Vasco?, ¿se ha establecido una cultura de la muerte entre la juventud vasca como efecto del clima de violencia en el que se ha vivido durante tanto tiempo? Caso de ser así, ¿persistirán sus consecuencias, aún después de haber desaparecido la acción armada, en planos más colidianos de la realidad social? El tiempo se encargará de hacérselo saber, y aunque duelan, estos hechos pertenecerán a la intrahistoria de la disyuntiva vasca y, al cabo, de la disyuntiva española.

## LA CONFIGURACION DE UN NUEVO SOLAR DE ESPAÑOLES

El fin de ETA se contempla próximo en los medios nacionalistas democráticos vascos, desde donde se reclama de quienes creen en el seno del autodenominado Movimiento de Liberación Nacional Vasco que "la guerra ha terminado" que "se quiten la mordaza y (...) obliguen a operar" a las direcciones de ETA

y HB hacia el abandono definitivo de la violencia (14).

Por contra, una previsión pesimista conduce a pensar que los estertores de ETA pueden llevar a una última radicalización en su seno de la tendencia vanguardista; esto es, por seguir la definición de Reinares, de negación o rechazo del cambio político —y social— en curso similar al acontecido con la división de ETA en sus facciones (pm) y (m) hace más de tres lustros. Cabría pensar entonces que se pudiera producir una última ofensiva terrorista en la que las tácticas "libanesas", de carácter indiscriminado, pudieran generar nuevos "hipercores".

De lo que, sin embargo de las previsiones, se puede estar seguro es que, desaparezca o no ETA, en el País Vasco y en el resto de España quedarán los posos de la violencia de más de tres decenios. De un lado, las víctimas de las acciones etarras seguirán necesitando de una atención y de un cuidado que no siempre están bien desarrolladas ni por los poderes públicos ni por el conjunto social. De otro, la sociedad vasca tendrá alojadas en su seno una serie de tendencias plasmadas en la mentalidad social adquirida por esos largos años de normalización de la violencia como fórmula de convivencia, y sobre la que avisan los datos referidos en el cuadro VIII. En ese sentido, de poco servirán las declaraciones de líderes históricos del fenómeno etarra como Mario Onaindía cuyo actual discurso no llega a las nuevas generaciones en la que están operando esos efectos.

El cambio de mentalidad social vendrá determinado, entre otros factores, por el tiempo. No bastará en la prevención de sus efectos residuales ni la acción policial y ni la acción política en sus actuales formulamientos. Si de lo que se trata es de construir la paz habrá que partir de la valoración de los efectos sociales de esta guerra. Dicho con otras palabras, habrá que conocer el alcance de los daños para determinar si los hechos han supuesto la instalación estructural de la disyuntiva vasca en el entorno sociopolítico y económico español lastrando las expectativas de futuro, no sólo del País Vasco, como parece preocupación prioritaria del nacionalismo democrático vasco, sino de España ante los inmediatos retos de la integración europea. Podría ocurrir que, por extensión, la disyuntiva vasca, en el orden de las mentalidades sociales, se haya convertido en una apenas perceptible disyuntiva española. No cabe, desde una perspectiva española, pensar que la reconstrucción vasca sea otra cosa que una parte de la construcción de un nuevo marco de referencia de lo español, bos-

quejado en el texto de la Constitución de 1978, por lo que supone de unión de uniones y de integración de integraciones. Si los choques entre ese centro abstracto al que se llama Madrid y las periferias, que incluyen todas aquellas realidades que no forzosamente tienen correlato territorial, han de seguir produciéndose lo serán sobre nuevas bases. Esta puede ser la oportunidad para que entren en juego las fuerzas inmensas que genera la movilización social, conscientes los ciudadanos españoles de sus intereses y de su panoplia de derechos y de deberes cívicos. La cura de las heridas abiertas en la casa del padre —aitaren etxea— puede ser el solar donde germine la acción de los españoles del tercer milenio, unos españoles que reaccionarán de manera solidaria al pasar por la línea 44 de la EMT de Madrid ante la Dirección General de la Guardia Civil si ésta hubiera sufrido un atentado. ■

- (1) Para el análisis general de los procesos de legitimación y deslegitimación en las sociedades democráticas véase el apartado "Legitimidad, eficacia, efectividad y quiebra de una democracia" del 2.º capítulo del libro de LINZ, JUAN J. *La quiebra de las democracias*. Alianza Editorial, Madrid, 1987, pp. 36 a 52.
- (2) En este punto cabe llamar la atención por el complejo juego de relaciones que un experto psicólogo puede establecer a partir del contenido de la carta que Ángel Duce, presunto autor del atentado en el que fue herido Eснаоla, publicó en *Diario 16* de 25-3-91 tras las declaraciones de este último.
- (3) Para esta redacción se toma como base lo contenido en REINARES, FERNANDO, "Democratización y terrorismo en el caso español" pp. 611 a 644 del libro de TEZANOS, COTARELO y DE BLAS, eds. *La transición democrática española*. Ed. Sistema, Madrid, 1989. Para este punto vid. pp. 631 y 632.
- (4) REINARES op. cit. pp. 641 y 643 para las expresiones entrecuñadas.
- (5) Noticias recogidas en la 1.ª edición del Telediario de TVE del 27-3-91 y en diario EL PAIS de 28-3-91.
- (6) Fuente: Pedro González Blasco, y otros. *Jóvenes españoles, 89*. Fundación Santa María, Madrid, 1989.
- (7) Fuente: Encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas de marzo de 1988 (en adelante CIS mar. 88).
- (8) Fuente: CIS mar. 88. Los porcentajes han sido redondeados a efectos de más inmediata claridad. Uno más de los trucos de la sociología aplicada.
- (9) Fuente: CIS mar. 88.
- (10) Fuente: CIS mar. 88.
- (11) LINZ, JUAN J., y otros. *Conflicto en Euskadi*. Espasa Calpe, Madrid, 1986.  
Este texto es producto de una larga investigación virtualmente terminada en 1980, como señala en su epílogo. No se conoce que se esté realizando trabajo semejante que reactualice en toda su plenitud esos datos y conclusiones.
- (12) Fuente: LINZ, *Conflicto...* Los datos del estudio en el Ulster son de Richard Rose.
- (13) Fuente: Pedro González Blasco, op. cit.
- (14) Declaraciones del lehendakari Ardanza el día del Aberri Eguna. Recogidas por EL PAIS, 1-4-91.

# **LEGISLACION DE MENORES, CONSTITUCION Y JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**ELENA JIMENEZ QUINTANA**

Profesora de Derecho Constitucional

## **PLANTEAMIENTO**

Cuando ya ha transcurrido un tiempo considerable desde la entrada en vigor de nuestra actual Constitución, y se han llevado a cabo un enorme número de reformas legislativas, continúa aún en vigor, si bien parcialmente como veremos a continuación, una legislación del menor —el Texto refundido de la Legislación sobre Tribunales Tutelares de Menores, Ley y Reglamento aprobado por Decreto de 11 de junio de 1948, que el Legislador Constitucional aún no se ha decidido a erradicar de forma total y definitiva.

Si bien es cierto, que partiendo de la base de que la Constitución como Norma Suprema del Ordenamiento Jurídico, puede suplir automáticamente todos aquellos preceptos de dicha legislación que incurren en inconstitucionalidad sobrevenida, no es menos cierto que sería del mayor interés que de una vez por todas se aprobara una legislación de menores específica, ya que la actual situación no hace más que crear una gran sensación de inseguridad jurídica, teniendo además en cuenta que detrás de los aspectos estrictamente legales reside una problemática humana y social, la del ciudadano menor de edad que delinque o no delinque, que es precisamente desdeñable.

Ya en 1982 y como consecuencia de una Conferencia que impartí en las "IV Jornades sobre Prevenció i Tractament de la delinqüència Juvenil a Catalunya. La problemàtica legal del menor", intitulada el "Menor delincuente ante la Constitución", denuncié lo que a todas luces me parecía algo evidente; y era que la Legislación referente al menor, vulneraba flagrantemente muchos de los preceptos establecidos en la Carta Magna, especialmente en lo que se refería a las garantías procesales en caso de que se produjera una privación de libertad del menor de edad, ya que no se respetaba el artículo 17 de la Constitución; igualmente se vulneraba el principio de seguridad jurídica y los derechos que lo integran del artículo 24 CE, el derecho a la jurisdicción del artículo 117 CE, entre otros.

El contenido de dicha conferencia dio lugar a un artículo publicado en la revista "Cuadernos de Política Criminal", artículo que ahora me sirve como punto de referencia ya que lo que entonces parecía una tesis excesivamente avanzada, es hoy una opinión común de las instituciones próximas a la problemática del menor y moneda corriente de la doctrina.

## **LUGAR DEL MENOR COMO CIUDADANO, SUJETO DE DERECHOS Y DEBERES PUBLICOS EN LA CONSTITUCION. EL MARCO CONSTITUCIONAL**

La delincuencia juvenil y de menores no es un tema de hoy, sino que es de permanente actualidad; otra cosa distinta es la respuesta que la sociedad pueda dar al problema. Estas cuestiones constituyen el ámbito de trabajo de Ciencias tales como el Derecho Penal, la Psicología Social, la Criminología o la Sociología.

Sin embargo la perspectiva que aquí nos interesa es la estrictamente constitucional de la concreta situación del menor en la Constitución.

Considero que es previo a entrar en el análisis concreto de dicha posición, el saber qué ha de entenderse por menor. Esta cuestión no está desprovista de ciertas dificultades, debido a que el ordenamiento jurídico no ofrece un concepto unitario de menor. En primer lugar, resalta el hecho de que la mayoría de edad civil y la política para el ejercicio de determinados derechos políticos, singularmente el del voto, se fija a los dieciocho años. Otros sectores jurídicos como el administrativo, laboral e incluso

fiscal establecen parcialmente otros límites, que pueden resumirse en las asunción de cierta mayoría de edad a los dieciséis años.

Por su parte, el Derecho penal, tanto común como militar, determina una capacidad de responsabilidad criminal atenuada a partir de los dieciséis años y plena, una vez cumplidos los dieciocho años. Por debajo de la primera, es decir, de los dieciséis, la minoría de edad es formalmente total al establecerse la irresponsabilidad del delincuente. Ello, no obstante, no significa que se deje sin respuesta social al hecho cometido por el "menor", tal como demuestran el número 2.º del artículo 8 CP y los artículos 1, 2 de la Ley de Peligrosidad y Reinserción Social y 9.1.º A) de la Ley de los TTM. De la combinación de todos estos preceptos se obtiene una consecuencia a determinar quién es "menor" en el ámbito criminal: lo es el menor de dieciséis años. Y de la respuesta que sea dable ofrecer ante los hechos punibles de los menores de edad penal se encarga el Derecho tutelar de menores.

De esta suerte queda concretado que el sujeto a que nos referimos es el menor de dieciséis años delincuente, el niño delincuente y, en su virtud, habrá que analizar la constitucionalidad de la respuesta social ante tales sujetos.

No hay, en principio, en la Constitución española de 1978 una regulación formal del Derecho del menor. Sólo el párrafo 4.º del artículo 39 establece que "los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos". En el mismo sentido el artículo 48 de la Constitución dice: "los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural". Como el tema que nos ocupa de momento es el relativo a aquel sector de la sociedad considerado jurídicamente como "menor", teniendo el calificativo de "joven" una consideración diferente a estos efectos, podríamos concluir diciendo que efectivamente nuestra Constitución de manera directa se refiere exclusivamente al "niño" en el citado párrafo 4.º del artículo 49.

Pero tampoco se establece en nuestra Constitución qué se entiende por "menor" ya que el artículo 39.4 se refiere genéricamente a los derechos del "niño". No obstante, la determinación del concepto "menor" se ha establecido en base a otros sectores del Ordenamiento Jurídico como anteriormente se ha señalado.

La importancia de la situación que el único precepto referido al "niño" dentro del texto

constitucional pueda tener no es definitiva. Los diferentes derechos gozan de diferente categoría de protección jurídica. El hecho de que la única referencia del texto constitucional hacia el "niño" no sea precisamente dentro del grupo de derechos considerados como fundamentales, no da pie para interpretar que efectivamente los ciudadanos menores no gocen de los mismos derechos que el resto de los ciudadanos del Estado español.

Esta afirmación la fundamos en el indeclinable principio del ordenamiento jurídico contenido en el artículo 14: "los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social". Es decir, que la condición de "menor" no podrá objetarse para intentar hacer una legislación a ellos aplicable, en la que no se tenga en cuenta las mismas premisas jurídicas de garantía y salvaguarda de sus derechos que para el resto de los ciudadanos. Ello, incluso en el caso de que fuera hecho con la mejor voluntad, podría dar lugar a una peligrosa arbitrariedad y, lo que es más grave, a una radical inconstitucionalidad de dicha legislación.

Con todo, el artículo 39, el que se refiere a los derechos del "niño" se sitúa en el capítulo 3.º del título 1.º, bajo el enunciado poco comprometedor de "Principios rectores de la política social y económica". Parece indicar un tal enunciado más una declaración programática que una tabla de derechos sociales y económicos de inmediata aplicación. Le da aún un alcance más impreciso la redacción del párrafo 3.º del artículo 53, que priva de garantías efectivas a estos derechos en cuanto dice que su eficacia se limitará "a informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actualización de los poderes públicos", continuando dicho precepto, "sólo podrán ser alegados —tales derechos— ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen". Sin embargo, genéricamente aceptado, su inmediata aplicación en el sentido de que los poderes públicos no podrán, en ningún momento, establecer criterios contrarios a dichos principios, STC 19/1982, STC 64/1982, por poner un ejemplo ya que sobre esta cuestión existe abundante jurisprudencia. Es decir, que, aunque de manera directa, este conjunto de derechos no goza aparentemente de las suficientes garantías jurídicas, una legislación o disposición administrativa contraria a los principios por ellos establecidos sería ya radicalmente anticonstitucional.

Sin embargo, intentar limitarnos a la búsqueda de preceptos concretos que se refieran al "menor" a través del texto constitucional nos parecía una postura demasiado rígida y, por supuesto, incompleta. El "menor" es de hecho un ciudadano, y como tal disfruta de los derechos, libertades y garantías establecidos en la Constitución en base al principio de igualdad jurídica contenida en el ya citado artículo 14.

## LEGISLACION TUTELAR DE MENORES. UNA SINTESIS

Si bien en la actualidad sigue siendo el marco legal de referencia el Texto refundido de Legislación sobre Tribunales Tutelares de Menores, aprobado por Decreto 11 de junio de 1948 y Reglamento, a partir de la entrada en vigor de la Constitución e incluso antes —Decreto 6/2/1976— comienza un proceso de adecuación progresivo a la Norma Fundamental.

Este proceso de adecuación se produce, unas veces mediante la imposición de una determinada interpretación de algunos de los preceptos de la Ley de TTM impuesta por las Sentencias del Tribunal Constitucional, otras veces él mismo ha declarado inconstitucionales otros, y en otros casos se han regulado aspectos relativos al Menor en legislación paralela: Código Civil, Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de Planta... Los mismos Jueces de Menores han colaborado en gran medida a esta adecuación procurando interpretar el Texto de acuerdo con los parámetros constitucionales.

Efectivamente la Ley de los TTM concebía a los Tribunales de Menores como órganos administrativo-jurisdiccionales. Los denominados Jueces no pertenecían a la carrera judicial y además eran nombrados por el Ministerio de Justicia.

Con el Decreto de fecha 6/2/1976 que permitía que miembros de las carreras judicial y fiscal, mientras estén en activo, sean nombrados miembros de los Tribunales Tutelares de Menores, comienza a cambiar la estructura de dichos Tribunales. No obstante, en el momento que la Constitución entra en vigor, el Decreto citado vulneraba preceptos constitucionales ya que en dicha norma se mantenía que era el Ministerio de Justicia quien nombraba a los componentes de los Tribunales y por otra parte identificaba colisión con el Texto constitucional afectaba a los funcionarios del Ministerio Fiscal que, si bien pueden promover la acción de la

Justicia, nunca podrán impartirla tal y como se establece en el artículo 124 CE.

La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, cambia definitivamente la estructura de la Jurisdicción de Menores adaptándola definitivamente al nuevo ordenamiento constitucional; los Tribunales Tutelares de Menores son sustituidos por los Juzgados de Menores, dentro de la jurisdicción ordinaria y no especial, y estableciendo que los Jueces de menores tienen plena potestad jurisdiccional, correspondiéndoles "el ejercicio de las funciones que establezcan las leyes para con los menores que hubiesen incurrido en conductas tipificadas por la Ley como delito de falta y aquellas otras que, en relación con los menores de edad, les atribuyen las leyes" —artículo 26 LOPJ—.

El Consejo General del Poder Judicial, el 16 de junio de 1987, aprueba el Reglamento para la especialización como Juez de Menores, y finalmente la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial, ha determinado la entrada en funcionamiento de los Juzgados de Menores, que tendrán la competencia que reconoce a los Tribunales Tutelares de Menores la legislación vigente.

Con todo lo cual, los Jueces de Menores son actualmente miembros integrantes del Poder Judicial, sometidos al imperio de la ley con todas sus características de independencia, inamovilidad, responsabilidad, siendo los Juzgados ordinarios y especializados tal y como también establece la STC de 14 de febrero de 1991, que posteriormente comentaremos.

Estos Juzgados de Menores van a mantener las competencias de reforma, es decir, cuando el menor realice hechos tipificados como delitos o faltas en el Código Penal.

Con la reforma llevada a cabo en el Código Civil por la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, la competencia de protección pasa a ser absorbida por otras instancias.

Efectivamente, mientras el artículo 9 de la Ley de los TTM incluía ambas competencias, la de reforma y la de protección o tutela, como propias de dichos Tribunales, hoy en día existe una filosofía tendente a desformalizar y desjudicializar al máximo el procedimiento para evitar al menor, en la medida de lo posible, todo el rigor del proceso ordinario. El Código Civil ante situaciones de desamparo o desprotección del menor permite la intervención directa de la entidad pública, normalmente la Comunidad Autónoma correspondiente, sin necesidad de previa autorización judicial aunque podrían darse situaciones de este tipo donde la medida protectora se ordenara por el Juez. Dice el

Código Civil en su artículo 172 que "se considera como situación de desamparo la que se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material". La entidad pública, continúa el artículo en el punto 2, asumirá la guarda del menor cuando quienes tienen la potestad sobre el menor lo soliciten justificando no poder atenderlo por enfermedad u otras circunstancias graves, o cuando así lo acuerde el Juez en los casos en que legalmente proceda.

En definitiva, hoy los Juzgados de Menores retienen la competencia penal para hechos tipificados como delitos o faltas en el Código Penal cometidos por menores de dieciséis años, y las competencias de protección pasan a asumirlas las Comunidades Autónomas y los Juzgados de Familia.

Respecto a esta competencia que le atribuye la Ley 21/1987 de reforma del Código Civil a la "entidad pública", la Administración en situaciones de desamparo, según la cual actúa dicha entidad automáticamente, pudiendo, de hecho imponiendo medidas de internamiento al menor, considero que podría ser excesiva. Si bien esta cuestión fundamental no es ahora objeto de este artículo, lo cierto es que habrá de examinarse detenidamente si este tipo de actuaciones previstas en el artículo 172 CC, no desborda los márgenes constitucionales, ya que se podrían vulnerar derechos y libertades fundamentales del ciudadano menor de edad.

## LA STC 36/1991, DE 14 DE FEBRERO

Además de las reformas legislativas a las cuales hemos hecho referencia y que afectan directamente al menor, aun sin ser su legislación específica, existe ahora jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional que continúa delimitando el marco de actuación en materia de menores y también, por cierto, abundando en la necesidad de una legislación propia, cuestión ésta que suscita y demanda el Consejo General del Poder Judicial en el informe que le fue solicitado por el Tribunal Constitucional previo a la emisión de la sentencia que a continuación comentamos.

La sentencia de fecha 14 de febrero de 1991 se produce como consecuencia de varias cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por los Jueces de Menores, alguna de ellas pidiendo la declaración de inconstitucionalidad de toda

la legislación de los TTM, cosa que prudentemente no acepta el TC por considerar que la anulación total de dicha legislación, podría "imposibilitar para cualquier género de actuación" a la jurisdicción de menores. Se cuestiona también la constitucionalidad de los artículos 15, 16, 18, y 23 de la Ley de TTM en lo referente al ámbito corrector.

En lo que se refiere al artículo 15 de la Ley de los TTM, efectivamente, en cuanto regula el procedimiento aplicable en el ejercicio de la facultad de corrección o de reforma es declarado inconstitucional por el alto Tribunal. No lo es en cuanto que regule la función protectora, por lo cual no queda tal precepto totalmente erradicado del ordenamiento.

También conviene remarcar que no todas las especificidades de un proceso contra adultos deben aplicarse en el caso de un menor. El principio de publicidad establecido constitucionalmente en el artículo 120.1 podría excluirse, dada la especial naturaleza de tales procedimientos, excepción que posibilita igualmente el mismo precepto constitucional.

Dicho artículo 15 establecía las normas de procedimiento de los TTM que precisamente consistían en "no sujetarse a las reglas procesales vigentes para las demás jurisdicciones, limitándose en la tramitación a lo indispensable para puntualizar los hechos...". Sin embargo, nuestro artículo 24.2 de la Constitución establece: "todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informado de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertenecientes para su defensa, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpable y a la presunción de inocencia". Si bien es deseable una deformalización, simplificación y acortamiento de los trámites procesales en la Jurisdicción Tutelar, ello no tiene que suponer menoscabo de las garantías de los derechos que el Menor tiene como ciudadano y que la Constitución le reconoce.

Lo primero que hace el Tribunal Constitucional es pronunciarse sobre la naturaleza del procedimiento de corrección o reforma de estos Juzgados de Menores.

En lo que se refiere al ejercicio de la facultad protectora o tutelar, ya se manifestó el Tribunal con ocasión de la Sentencia de 5 de abril de 1990 y en los Autos de 22 de abril de 1987 y 21 de julio de 1988, en cuyos fundamentos se establece la especial naturaleza del procedimiento en el ejercicio de dicha facultad pero

sin dejar de ser un verdadero proceso. Se trata de una función tuitiva la que realizan dichos Tribunales, por lo que la flexibilidad deberá ser el principio rector. Hace alusión el Alto Tribunal a la Sentencia Buvamar, de 29 de febrero de 1988, emitida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, donde se justifica la diferencia de trato ante los Tribunales Tutelares de Menores derivada de la naturaleza tutelar y no punitiva del procedimiento aplicable a aquéllos, siendo doctrina común en dicho Tribunal Europeo que para determinar si un procedimiento ofrece garantías suficientes, hay que tener en cuenta la especial naturaleza en que se desarrolla.

En el caso que nos ocupa, se trata de ese otro procedimiento regulado en el artículo 15 de la Ley TTM, aquel que habrá de utilizarse para el ejercicio de la facultad reformadora. Efectivamente, el Tribunal vuelve a reconocer que, si bien todo lo que se refiere al menor deberá tener sus peculiaridades en aras a conseguir una mayor flexibilidad, si ya ejerciendo la facultad tuitiva la actuación judicial reviste las características de un proceso en el caso de la competencia de reforma, estamos con mucha más razón dentro de un verdadero proceso, seguido ante órganos que ejercen potestad jurisdiccional y cuyas decisiones podrán ser apeladas ante la Audiencia Provincial respectiva —artículo 82.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial—, lo cual constituye una garantía jurisdiccional más. Esta regulación ha superado la de la Ley de los TTM que prevé en su artículo 5 un supuesto recurso de apelación. A tal efecto, y como instancia superior, se constituía el denominado Tribunal de Apelación nombrado por el Ministerio de Justicia, volviendo a ser la Administración la que juzgaba y, en su caso, podía imponer sanciones privativas de libertad.

Como se trata de una Sentencia interpretativa, ya que si bien el artículo 15 de la Ley de los TTM es declarado inconstitucional en un aspecto, pero no de forma total, por lo cual no es definitivamente expulsado del ordenamiento, habrá de verse cuándo y en qué forma se podrá aplicar o dejar de aplicar tal precepto.

Lo primero que habrá que delimitar, según lo anteriormente expuesto, es si efectivamente estamos ante un proceso de naturaleza judicial que exige que se cumplan todos los requisitos del artículo 24 de la Constitución, en cuyo caso no es válido el contenido del artículo 15 de la Ley de los TTM, o bien si se trata de otro tipo de procedimiento que por su distinta naturaleza no necesita adecuarse al modelo que determina el artículo 24 CE para el proceso ordinario.

Esa delimitación podrá llevarse a cabo o bien a partir de la naturaleza de las infracciones y de las medidas, que normalmente son auténticas penas las que se imponen, o bien teniendo como referencia el marco internacional, es decir, los Tratados y Acuerdos internacionales que regulan la materia.

El Tribunal Constitucional considera que la referencia primera no es especialmente clarificadora. Efectivamente, las acciones u omisiones que pueden dar origen a un procedimiento de reforma, son las que el Código Penal califica de delitos o faltas, tal y como se recoge en su artículo 9.1.º A) la Ley de los TTM. Pero el mismo artículo, en su apartado 1.º B), se refiere a las infracciones "consignadas en las leyes provinciales y municipales" e incluso conductas no tipificadas penalmente, como las recogidas en el artículo 9.1.º C) donde se refiere a "los casos de menores de dieciséis años prostituidos, licenciosos, vagos y vagabundos...". Por otra parte, en el artículo 17 de la Ley de los TTM se establecen las medidas a aplicar en los Acuerdos, los cuales no se adoptan, dice el Tribunal, en el ejercicio del *ius puniendi*, ni tienen finalidad retributiva. En alguno de los preceptos de dicho artículo se prevén medidas restrictivas de la libertad para el menor, pero no son exactamente penas de privación de libertad.

Es por ello que el TC considera más clarificador "interpretar el artículo 24 de la CE a la luz de los Tratados y Convenios a los que se refiere el artículo 10.2. CE, para precisar si los derechos que en el mismo se enuncian deben reconocerse también a los menores sujetos a un proceso corrector ante un Juzgado de Menores".

Efectivamente, se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 15, basándose en su contradicción con los Tratados internacionales y con las garantías contenidas en el artículo 24 de la Constitución para todo tipo de proceso, así como vulneración de los principios de seguridad jurídica (artículo 9.3) e igualdad (artículo 14 CE). Se hace alusión, por parte de los Jueces cuestionantes, al hecho de que la ordenación del proceso es a veces distinta dependiendo del Juzgado de Menores de que se trate; así en unos casos interviene el letrado asesor y el Ministerio Fiscal, y en otros no lo hace, lo cual efectivamente parece que no es constitucionalmente aceptable. El Tribunal Constitucional reconoce que, efectivamente, el artículo 15 de la Ley de los TTM viola el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3. CE pero no el de igualdad, ya que la existencia de dos formas procesales

distintas, una para los menores y otra para adultos, está justificada debido a que la diversa responsabilidad penal de unos y otros fundamenta suficientemente la diferencia procesal.

En cuanto a la posible violación de disposiciones internacionales, señala el TC que no todas las mencionadas en las cuestiones de inconstitucionalidad tiene validez inmediata, ya que aún no han sido ratificadas por España, tal y como prescribe el artículo 10.2 de nuestra Constitución. Ni las Reglas de Beijing, Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Justicia de Menores, de 29 de noviembre de 1985, ni la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 17 de septiembre de 1987, son vinculantes para el legislador, si bien inspirarán a los poderes públicos. Las disposiciones que sí vinculan a nuestro ordenamiento son las contenidas en el pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 1966) y La Convención Europea de Derechos Humanos (Roma, 1950), así como las de la Convención sobre los derechos del niño, adoptada por las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada el 31 de diciembre de 1990.

El artículo 14.4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dice literalmente que "En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social" En el momento —dice nuestro TC— que ha de ser tenida en cuenta la minoría de edad para la ordenación del proceso, se impone implícitamente la obligación de que en la ordenación de éste se aseguren los derechos que, con carácter general, se enumeran para todos los procesos penales.

También en el artículo 40.2.b) de la Convención de los Derechos del Niño se establece que "todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se garantizará al menos lo siguiente:

- 1) Se le presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la Ley.
- 2) Será informado sin demora y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o de sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa.
- 3) La causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en una

audiencia equitativa conforme a la Ley, en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de asesor adecuado y, a menos que se considere que ello fuere contrario al interés superior del niño, teniendo en cuenta en particular su edad o situación y a sus padres o sus representantes legales.

- 4) No será obligado a prestar testimonio o declararse culpable, podrá interrogar o hacer que se interroge a testigos de cargo y obtener la participación y el interrogatorio de testigos de descargo en condiciones de igualdad.
- 5) Si se considerase que ha infringido, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, serán sometidas a una autoridad u órgano superior competente, independiente e imparcial..."

Según esto, los Derechos Fundamentales que consagra nuestra Constitución en el artículo 24, han de ser respetados también en los procesos seguidos contra menores a efectos penales, interpretadas las garantías de dicho artículo a la luz del Tratado Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y la Convención de los Derechos del Niño ratificados por España. Luego, el artículo 15 de la Ley de los TTM al "excluir la aplicación de las reglas procesales vigentes en las demás Jurisdicciones" ha de ser considerado inconstitucional.

No obstante, reitera la sentencia que la declaración de la nulidad del precepto —del artículo 15 TTM— se produce respecto a la "regulación del procedimiento corrector (...)" "como procedimiento a seguir en ejercicio de la función reformadora y no de la función protectora de la jurisdicción de menores, cuestión esta última de la que ya, como vimos anteriormente, se ocupó este Tribunal en su Sentencia de 5 de abril de 1990 (STC 71/1990).

Dada la situación de imprecisión que se produce al declarar la inconstitucionalidad del artículo 15 en el sentido expuesto, reitera el Tribunal la necesidad de que el legislador definitivamente elabore la norma correspondiente a la mayor brevedad posible.

Otro de los preceptos de la Ley de los TTM que los Jueces de Menores consideraron inconstitucional fue el artículo 16. Sin embargo, también esta vez, el Tribunal hace una sentencia, entiende y declara que dicho precepto no es

inconstitucional si se interpreta de una manera determinada.

El artículo 16 de la Ley de los TTM establece que "los hechos calificados de delitos o faltas en el Código Penal o en Leyes especiales que se atribuyan a los menores de dieciséis años serán apreciados por los Tribunales Tutelares, con razonada libertad de criterio, teniendo en cuenta la naturaleza de los expresados hechos en directa relación con las condiciones morales y sociales en que los menores los hayan ejecutado y prescindiendo en absoluto del concepto y alcance jurídico con que, a los efectos de la respectiva responsabilidad, se califican tales hechos como constitutivos de delitos o faltas en el Código Penal y en las mencionadas Leyes especiales".

Los Jueces de Menores que planteaban las cuestiones de inconstitucionalidad, veían incompatible la aplicación de esa "libertad de criterio" del artículo 16 a la hora de adoptar en sus Acuerdos las medidas que establece el artículo 17 de la Ley de los TTM, algunas de ellas, medidas de internamiento, con el principio de seguridad jurídica —artículo 9.3 CE—, y en general, consideraban que se otorga al Juez una discrecionalidad excesiva.

El artículo 16 LTTM hace una remisión general a los hechos tipificados como delitos o faltas en el Código Penal, pero tal precepto no establece penas ni sanciones, sino medidas a adoptar de carácter reformador o protector, tales medidas denominadas Acuerdos no tienen carácter sancionador y tampoco son definitivas, pudiendo modificarse o incluso dejarse sin efecto por el propio Juez tal y como establece el artículo 23 LTTM. El menor es inimputable, por eso no se le puede aplicar penas y tampoco responsabilidad. A pesar de las especiales características que presentan los procedimientos de corrección y reforma que se tramitan en relación con menores, donde no existe un carácter sancionador. Sin embargo no se puede excluir el principio de tipicidad penal a la hora de valorar las medidas que el Juez puede adoptar, las del artículo 17 LTTM, ya que algunas de ellas imponen restricciones de la libertad de menores y dice el TC que si bien estas medidas "no son penas en sentido estricto, se adoptan precisamente como consecuencia de conductas penalmente tipificadas y resultaría paradójico que la atribución de estas conductas a un menor trajese como consecuencia una discriminación en su contra de las garantías de las que gozaría si no lo fuese".

Entonces, y según lo anteriormente expuesto, el Juez de Menores a la hora de dictar sus

Acuerdos para los cuales tiene una "razonada libertad de criterio"; deberá tener en cuenta el principio de tipicidad penal; eso sí: con una gran discrecionalidad, ponderando las circunstancias personales y sociales del menor a fin y efecto de intentar conseguir su reinserción social.

Además de este sometimiento o adecuación del Juez a ese principio penal, la propia Ley de los TTM impone otro límite en su artículo 18, estableciendo que las medidas que hayan sido impuestas, tanto las de carácter reformador como las protectoras, pueden llegar más allá de la mayoría de edad civil. A ello añade el Tribunal Constitucional que el principio de proporcionalidad, fundamental en cualquier Estado de Derecho y que está presente a la hora de establecer cualquier limitación o restricción de un derecho fundamental, imbuirá los Acuerdos de los Jueces de Menores. Nunca podrán imponerse medidas más graves o de duración superior a las que se impondrían a un adulto por el mismo hecho cometido.

El Tribunal Constitucional alude al Derecho Comparado para justificar la antedicha actuación de los Jueces de Menores, en el sentido de que, efectivamente, en otros ordenamientos se utiliza el mismo criterio de flexibilidad del juez para la imposición de medidas y límites a esa aparente discrecionalidad. Alude el Alto Tribunal a las "Reglas de Beijing", cuyo artículo 6.1 establece al respecto que debida a "las diversas necesidades especiales de los menores, así como de la diversidad de medidas disponibles, se facultará un margen suficiente para el ejercicio de facultades discrecionales en las diferentes etapas de los juicios y en los distintos niveles de la Administración de Justicia de menores, incluidos los de investigación, procesamiento, sentencia y de las medidas complementarias de las decisiones". Por otra parte, la regla 17.1 señala que la resolución en esta materia se ajustará a los siguientes principios:

- a) La respuesta que se dé al delito será siempre proporcionada, no sólo a las circunstancias y la gravedad del delito, sino también a las circunstancias y necesidades del menor, así como a las necesidades de la sociedad.
- b) Las restricciones a la libertad personal del menor se impondrán sólo tras cuidadoso estudio y se reducirán al mínimo posible.
- c) Sólo se impondrá la privación de libertad personal en el caso de que el menor sea condenado por un acto grave en el que

concurra violencia contra otra persona o por la reincidencia en cometer otros delitos graves, y siempre que no haya otra respuesta adecuada..."

En este sentido, concluye el Tribunal Constitucional, ha de declararse que el artículo 16 LTTM no es contrario a la Constitución interpretado en los términos y con las garantías expuestas.

Otro de los preceptos presentados ante el Tribunal Constitucional para pedir su erradicación del ordenamiento, fue el artículo 18 de la Ley de los TTM. La cuestión fue desestimada por el Tribunal.

El artículo 18 establece las medidas prolongadas de guarda, de vigilancia y de reforma. En lo que se refiere a las medidas de reforma prolongada, en ningún caso podrán ir más allá de la mayoría de edad civil.

Los Jueces de Menores fundamentan su pretensión de inconstitucionalidad alegando que este precepto, dada la indeterminación de la duración de las medidas correctoras, podría vulnerar el principio de legalidad penal del artículo 25.1 CE, en cuanto que este principio implica también la determinación de la pena. Sin embargo no lo considera así el Tribunal Constitucional, ya que el artículo 18 LTTM al establecer un límite máximo de esa medida reformadora, en cuyo momento cesa la acción tutelar propia de esta jurisdicción, entiende el Tribunal que no vulnera el principio de legalidad.

Por último, también se desestima la pretensión de inconstitucionalidad del artículo 23 de la LTTM. Este precepto establece que los acuerdos de los jueces dictados para corregir a menores, no revisten carácter definitivo y pueden ser modificados y aún dejados sin ulteriores efectos en cualquier momento, o bien de oficio o a instancia de parte, es decir, del representante legal del menor.

Considera el Tribunal que dada la especial naturaleza de la jurisdicción de menores, donde las medidas que se imponen no tienen carácter de pena retributiva sino de medida correctiva, aun sin olvidar que suponen limitaciones de los derechos del menor, no vulnera el Principio de Legalidad. Eso sí, advierte la Sentencia que si bien las medidas que se tomen en los Acuerdos no son definitivas y pueden ser modificadas o dejadas sin efecto, lo que en ningún caso podría producir una agravación de la medida ya impuesta, salvo que se llevara a cabo un nuevo procedimiento a la finalidad de garantizar al máximo la seguridad jurídica.

## CONCLUSIONES

La presente reseña de la STC 26/1991, se finaliza con unas mínimas reflexiones personales a modo de conclusión.

En primer término, el TC no ha hecho sino dar carta de naturaleza a una simple idea que ya había sido enunciada, desde hace tiempo, por no pocos prácticos y estudiosos del tema, entre los que me encuentro: la jurisdicción represiva resultaba incasable con la Constitución de 1978.

De ese modo, la principal y capital conclusión a obtener de la resolución constitucional que ha puesto las cosas en su sitio no es más que una bien sencilla y palmaria: el menor, por el hecho de ser menor no deja de ser ciudadano. Como ciudadano, pues, tiene todos los derechos; el hecho de ser menor de edad no le puede hacer de peor condición que si fuera mayor.

Sentado este conjunto de premisas constitucionalmente evidentes y, por tanto, indeclinables, resulta, como segunda conclusión, que, atendiéndonos a las características especiales de la personalidad del menor delincuente, en su doble condición de menor y de quebrantador, las reglas generales del proceso sancionador, sin disminuir las garantías esenciales de todo proceso penal, pueden ser adecuadas a tales especiales circunstancias. De este modo, sólo podrán ser consideradas infracciones aquellas que lo sean para los mayores y en el mismo modo que lo sean para los mayores. No puede, por tanto, haber faltas de, para entendernos, moralidad o adaptación (huidas del hogar familiar,

por ejemplo); y la determinación de la existencia de una infracción debe hacerse según las mismas reglas generales de la teoría del delito, partiendo de la inculpabilidad del mismo, lo que determinará un especial elenco de medidas que nunca podrán ser sancionadoras, aunque, ciertamente, serán restrictivas o limitativas de aspectos de la libertad del menor infractor.

En cuanto al proceso propiamente dicho, éste ha de ser judicial y ha de estar presidido por los principios de oralidad, intermediación y contradicción; la publicidad, en cambio, ha de ser matizada y, en todo caso, analizada desde la perspectiva de los intereses reformadores del menor.

Finalmente, dado que la STC 36/1991 es una sentencia, anulatoria por un lado e interpretativa por otro, ha tenido como consecuencia que, si bien cuantitativamente ha afectado poco a la legislación de los TTM, lo cierto es que ha desarbolado completamente el sistema formalmente vigente. Hasta tanto llega una regulación positiva, acorde con la Constitución y las líneas diseñadas por el TC, habrá de aplicarse analógicamente las reglas del proceso penal a los juicios reformadores de menores. Ahora bien, como esa nueva legislación es absolutamente innecesaria, pues no se puede vivir en la interinidad y provisionalidad de modo permanente, será una buena ocasión para regular de forma global el estatuto del Menor —y no sólo desde la perspectiva represiva, o, si se quiere, reformadora—, y dotar al niño, por fin, de la debida protección jurídica a la que la Constitución obliga. ■

# LA CREACION DE LA GUARDIA CIVIL DEL MAR, UNA ESPERANZA PARA LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE MARINO

**XAVIER PASTOR**  
Presidente de Greenpeace España

**E**N primer lugar, deseo dar las gracias en nombre de Greenpeace por disponer de la oportunidad de dirigirnos a los primeros componentes del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, a los que deseamos éxito en el desempeño de su labor en defensa del medio ambiente y los recursos naturales marinos.

## **¿Qué es Greenpeace?**

Querría iniciar este escrito explicando quiénes somos y a qué nos dedicamos. Greenpeace es una organización ecologista internacional, fundada en Canadá en 1971, en protesta contra las pruebas nucleares estadounidenses en una isla de Alaska. Desde entonces, Greenpeace ha desarrollado numerosas campañas relacionadas con la contaminación por residuos tóxicos o radioactivos, la defensa de los recursos naturales, la protección de las especies amenazadas y a favor de la desnuclearización civil y militar del planeta. El funcionamiento de la organización es autónomo, independiente de cualquier grupo de presión, gobierno, empresa o partido político. Tampoco tiene fines lucrativos y su única financiación depende de las aportaciones voluntarias de las personas que simpatizan con sus principios y métodos, además de las ventas de material promocional y divul-

# LA CREACION DE LA GUARDIA CIVIL DEL MAR, UNA ESPERANZA PARA LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE MARINO

XAVIER PASTOR  
Presidente de Greenpeace España

**E**N primer lugar, deseo dar las gracias en nombre de Greenpeace por disponer de la oportunidad de dirigirnos a los primeros componentes del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, a los que deseamos éxito en el desempeño de su labor en defensa del medio ambiente y los recursos naturales marinos.

## ¿Qué es Greenpeace?

Querría iniciar este escrito explicando quiénes somos y a qué nos dedicamos. Greenpeace es una organización ecologista internacional, fundada en Canadá en 1971, en protesta contra las pruebas nucleares estadounidenses en una isla de Alaska. Desde entonces, Greenpeace ha desarrollado numerosas campañas relacionadas con la contaminación por residuos tóxicos o radioactivos, la defensa de los recursos naturales, la protección de las especies amenazadas y a favor de la desnuclearización civil y militar del planeta. El funcionamiento de la organización es autónomo, independiente de cualquier grupo de presión, gobierno, empresa o partido político. Tampoco tiene fines lucrativos y su única financiación depende de las aportaciones voluntarias de las personas que simpatizan con sus principios y métodos, además de las ventas de material promocional y divul-

gativo. La independencia política y económica son, precisamente, la clave de la fuerza de Greenpeace. En la actualidad cuenta con casi cinco millones de personas que la apoyan en los 24 países en los que ha abierto secciones nacionales. Las aportaciones medias de cada socio son de unas 3.000 pesetas anuales. Greenpeace dispone de ocho barcos de diversos tamaños que trabajan en distintos mares y océanos, interviniendo en cualquier parte del mundo donde se comete una agresión en contra de la naturaleza, mediante acciones directas no violentas y realizando diferentes tipos de investigaciones en apoyo de las distintas campañas. Greenpeace es la única organización no gubernamental que, desde 1987, dispone de una base permanente en la Antártida, donde cada año se relevan cuatro voluntarios que realizan labores de investigación y control ambiental que sin duda han contribuido a la reciente decisión internacional de protección del último continente virgen.

Las acciones de la organización y los procesos de información que siempre las acompañan, están dirigidos a despertar la conciencia, sensibilidad y solidaridad pública sobre temas de especial trascendencia en materia de la conservación de la naturaleza. Especialmente en aquellos temas que, por sus características, trascienden los ámbitos nacionales y amenazan el equilibrio ecológico del planeta, como todo lo relacionado con el ciclo nuclear, contaminación atmosférica y ecología marina.

Los investigadores que trabajan en la organización estudian el trasfondo científico, económico y político de cada problema medioambiental y presentan rigurosos informes que son presentados a los tribunales, organismos internacionales, gobiernos, sindicatos, prensa y público en general, para que tomen conciencia y apoyen las reivindicaciones ecologistas.

Una de las dificultades con las que se encuentran los intentos de abordar los graves problemas medioambientales existentes en nuestro país es la gran dispersión de competencias en relación a la vigilancia y control de los posibles delitos ecológicos.

La creación de la Guardia Civil del Mar abre positivas expectativas a este respecto. Greenpeace no es quien para opinar si es o no la Guardia Civil quien debiera hacerse cargo de este servicio. Sin embargo, lo que sí que es cierto es que nuestra organización viene reclamando, desde hace años, la creación de un cuerpo unificado, competente, dedicado y eficaz para conseguir poner fin a los abusos que se cometen en las costas y mares de nuestro país,

en el que la violación de las leyes ambientales es una práctica habitual e impune. Asimismo, este cuerpo unificado puede evitar el caos competencial que provoca la paralización administrativa en la represión de la agresión al medio ambiente, realizada en la mayor parte de los casos a cambio de sustanciales beneficios económicos para los infractores.

Las experiencias de servicios o departamentos especiales creados por la Guardia Civil ofrecen una valoración digna de tener en cuenta. Tal es el caso de los servicios de tráfico, submarinismo, de alta montaña, etc...

Pero de especial interés para el caso que nos ocupa es el recientemente creado Servicio de Protección de la Naturaleza. La eficaz labor de sus componentes ha sido ya reconocida en numerosas ocasiones por los portavoces de numerosas organizaciones ecologistas. Lo mismo puede decirse de la intervención de la Guardia Civil en casos de tráfico de especies animales protegidas por el CITES (Convenio de Washington).

Por último, quiero destacar aquí la actitud individual de diversos agentes de la Guardia Civil, que en los últimos tiempos han sido noticia por protagonizar episodios de ayuda —por ejemplo—, a ejemplares de delfines que se encontraban heridos, enfermos o en dificultades. Aunque solamente se trate de anécdotas, las iniciativas de estas personas dicen mucho en favor de su actitud frente a la naturaleza.

Es por ello que Greenpeace cree que, aunque otras soluciones como la creación de un cuerpo unificado de guardacostas civiles hubiesen podido ser opciones a considerar, el establecimiento de la Guardia Civil del Mar alberga esperanzas de que la actual dejadez en la protección de nuestros degradados mares y costas pueda entrar en un camino de solución.

La tarea no será fácil. Existe gran cantidad de legislación, hasta ahora papel mojado, que es preciso hacer cumplir. Está, en primer lugar, todo aquello relacionado con la contaminación marina.

### **La lucha contra los contaminadores**

En relación al delito ecológico existen por una parte las directivas de la CEE y los aspectos desarrollados por la legislación nacional. Las descargas de sustancias de listas negras (prohibidos totalmente) y grises (sustancias reguladas) están determinadas por acuerdos internacionales como la Convención de Londres —LDC— en la que se regulan los vertidos desde barcos y aviones al mar. Otros acuerdos regulan otras

actividades. Así, la convención de París regula vertidos desde tierra. La convención de Oslo, los vertidos desde tierra al mar en el Atlántico. La de Barcelona y sus protocolos intenta asegurar la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación y el convenio MARPOL establece las normas anticontaminación desde buques e instalaciones portuarias. La Organización Marítima Internacional de las Naciones Unidas es un marco en el que se agrupan muchas de las regulaciones internacionales sobre actividades en los océanos. España ha firmado y ratificado todos estos acuerdos internacionales y es parte de los mismos.

Sin embargo, la situación real en nuestro país dista mucho de ser aquella que la firma de tantos convenios internacionales haría suponer.

Los vertidos contaminantes efectuados desde tierra incluyen aquellas descargas regulares, rutinarias e ilegales a las que parece que todo el mundo se ha habituado a observar, así como los vertidos clandestinos que las empresas llevan a cabo durante la noche y en los fines de semana, y los vertidos en proporciones superiores a lo legislado o de sustancias prohibidas (organoclorados, metales pesados, nutrientes). Aunque la propuesta de Greenpeace es que para el año 2000 no se produzca ya ningún vertido de ningún tipo al mar, es imprescindible que la legislación actual —aun con todas sus carencias— sea cumplida. Solemos afirmar que si alguien se ocupase de que las leyes medio ambientales se cumplieren, la mayor parte del trabajo de Greenpeace dejaría de ser necesario.

Otro excelente ejemplo de la falta de cumplimiento de la legislación lo ofrece la actitud de los propietarios y los oficiales de muchos buques: el vertido desde los mismos incluye el delastrado de tanques, vaciado de sentinas y el vertido de basuras y desperdicios de todo tipo.

El control de este tipo de actividades necesita de un servicio de vigilancia rápido, profesional y efectivo, que responda a las demandas y las denuncias de los ciudadanos y de las organizaciones no gubernamentales preocupadas por estos temas, pero que también ejerza de oficio sin necesidad de reaccionar a denuncias ciudadanas (análisis por sorpresa, observaciones aéreas, fotografías, etc.). Es imprescindible, por otra parte, la realización de un inventario y una identificación de los puntos de vertido.

Sin duda la figura de los fiscales especiales para delitos ecológicos, que se van creando después de la circular al respecto del Fiscal General, podría ayudar a mejorar esta situación.

## La protección de los recursos pesqueros

Quisiera abordar, a continuación, un tema concreto en el que ustedes sin duda realizarán una gran labor y es el de los problemas de la explotación de los recursos pesqueros. Para ello, debo remitirme al pasado y presente de la pesca marítima en España.

Uno de los problemas endémicos de la pesca litoral en nuestro país es —también en este caso— el de la falta de control y vigilancia. Este hecho ha sido, entre otras cosas, una de la principal causa de la lamentable situación actual de nuestros caladeros.

Seguramente ustedes conocen las últimas propuestas de la Comunidad Económica Europea, en el sentido de que debemos afrontar una reducción de la flota pesquera para salvar el futuro de los recursos. Numerosos científicos y foros internacionales han calificado de "delicada" la situación de muchas poblaciones de peces, esto es, su estado de sobreexplotación.

De haberse puesto en práctica las normativas vigentes, quizá la situación actual de los caladeros distaría de exigir ahora unas medidas drásticas de reducción del esfuerzo pesquero en el litoral español. Los propios pescadores, habituados a infringir la ley, se ven lógicamente sorprendidos y responden a veces muy negativamente a las escasas y puntuales medidas de control y sanción. Si bien todos coinciden en señalar que es preciso que se cumplan las normas, exigen que el cumplimiento afecte a todo el sector y no tan sólo, de forma esporádica, a unos pocos.

La finalidad de la ley es su cumplimiento, pero eso no ocurre, lamentablemente, en nuestras aguas. Quisiera comentar con cierto detalle, dado que el futuro Servicio Marítimo tendrá entre otras responsabilidades la de la vigilancia pesquera, los casos, a nuestro entender, más graves de incumplimiento de la normativa en nuestras costas con la confianza de que la Guardia Civil sabrá poner en práctica las medidas oportunas para poner fin a esta lamentable situación.

### 1. Pesca de arrastre

#### 1.1 *Motores con potencia superior a la permitida.*

Greenpeace tiene conocimiento de que incluso algunas embarcaciones llegan a los 1.400 caballos, potencia que supera el doble de la permitida. Este hecho, además de incrementar de forma alarmante el esfuerzo de pesca, es

origen de numerosos conflictos en el sector, ya que los buques de menor capacidad se ven negativamente afectados.

Greenpeace tiene conocimiento de que si bien con cierta frecuencia se han cometido irregularidades en la concesión de permisos para cambios de motor, un elevadísimo porcentaje de la flota de arrastre faena con motores de potencia muy superior a la permitida, sin ni siquiera haber solicitado autorización para ello.

### 1.2 Pesca en fondos prohibidos.

Este hecho, más que corriente en nuestras costas, se agudiza los días de mal tiempo. El arrastre en fondos prohibidos, concretamente a menos de 50 metros en el Mediterráneo, tiene un considerable efecto destructor de las llamadas "praderas de posidonia", zonas de máximo interés y productividad ecológica. Alevines de muchas especies hallan abrigo y sustento en estas áreas, por lo que al ser arrasadas por la pesca de arrastre ilegal se produce un daño irreparable sobre el ecosistema marino.

### 1.3 Uso de mallas ilegales.

Ello comprende no tan sólo el uso de mallas de tamaño inferior al permitido (en estos momentos, 36 milímetros en el Mediterráneo y generalmente superior en el Cantábrico, en función de las áreas de pesca), sino también el uso de los llamados sobrecopos u otro tipo de artilugios que tienen el mismo efecto.

Por ejemplo, a veces se disminuye la luz de la malla ensartando varios hilos que pueden ser fácilmente retirados del copo antes de regresar a puerto. En otras ocasiones, se coloca un sobrecopo cuyo tamaño es inferior en volumen al del propio copo; de esta manera, aunque la malla del sobrecopo no sea ilegal, se reduce la abertura de la malla del copo mientras el arte está pescando. A veces se coloca un trozo de red, a modo de velo o cortina dentro del copo, sujeto sólo por su parte superior. Aunque los pescadores afirman que este "velo" impide el reflujo de pescado fuera de la red, el efecto es ciertamente disminuir la selectividad del arte.

### 1.4 Captura y comercialización de inmaduros.

El tradicional consumo de peces inmaduros, así como el uso de redes antirreglamentarias o en fondos prohibidos, favorecen este tipo de capturas, las cuales son desembarcadas impunemente en numerosísimos puertos del litoral español. Además muchas de estas capturas

no pasan por lonja y son vendidas, ilegal y directamente, a distribuidores y restaurantes. Nos atrevemos a afirmar que la campaña iniciada por el FROM hace varios años con el famoso slogan "pezqueñines, no, gracias" ha sido prácticamente inútil y, en opinión de Greenpeace, no es tanto el consumidor el responsable de una explotación pesquera irracional, sino esencialmente la administración pesquera, los propios pescadores y las autoridades directamente responsables del cumplimiento de la ley.

## 2. La pesca del llamado "chanquete"

Directamente relacionado con la captura de alevines, se encuentra el uso, aún hoy extendido en todo el litoral mediterráneo, del boliche, la jábega y otros artes de tiro de malla muy ciega, permitidos por algunas CCAA a ciertas embarcaciones de pequeño porte (5-7 metros de eslora) para la captura exclusiva del llamado "chanquete" durante ciertos meses del año.

Los llamados artes de playa, fáciles de utilizar con un pequeño bote e incluso simplemente a mano, siguen utilizándose y muy especialmente en el litoral andaluz. Estos artes, de malla muy ciega, captura el incorrectamente denominado "chanquete", que en realidad suele estar compuesto por alevines de diferentes especies.

Si bien el verdadero chanquete no son peces inmaduros, sino adultos de unas pocas especies de vida corta, y cuya máxima longitud no suele sobrepasar los 5 centímetros, la fuerte demanda y su elevado precio ha llevado a los pescadores a capturar masivamente larvas de diversas especies con los llamados artes de tiro.

Aunque con una cierta experiencia, es posible distinguir "el verdadero chanquete" de los alevines de otras especies, el uso fraudulento de los artes de tiro sigue siendo una práctica habitual, muchas embarcaciones carecen de licencia e incluso están sin matricular o pertenecen a pescadores deportivos.

Fundamentalmente se capturan larvas de sardina y boquerón, presentes durante todo el año y de fácil captura sobre todo en las costas andaluzas, si bien en Cataluña, Valencia y Murcia también se comercializan este tipo de capturas.

## 3. La "pesca del pulpito" en Cataluña

Más de 100 embarcaciones de arrastre poseen licencias especiales, concedidas por la Generalitat de Cataluña, para utilizar una malla de tan sólo 8 milímetros en la denominada "pesquería del pulpito". Greenpeace ha manifestado públicamente en reiteradas ocasiones

que se opone a este tipo de pesquería, y además el propio Ministerio de Agricultura y Pesca ha mostrado su oposición al uso de estas redes. El Instituto Español de Oceanografía ha realizado estudios en los que se desaconseja totalmente el uso de estos artes.

No es quizá este el momento para entrar en detalles sobre el porqué esta pesquería es totalmente inadmisibile. Refiriéndonos en sentido estricto a sus implicaciones sobre el incumplimiento de la ley, desearía señalar dos aspectos:

- a) son frecuentes las capturas de ejemplares de peces (merluza, por ejemplo) de talla inferior a la reglamentaria, y
- b) esta flota pesca en zonas prohibidas que, en este caso, coinciden con las aguas exteriores.

Greenpeace ha tenido conocimiento de que, además, numerosos pesqueros sin licencia "para el pulpito" usan redes de 12 e incluso 8 milímetros. Los buques dedicados a esta pesquería proceden de los puertos de Palamós, Roses, Blanes, Arenys de Mar, Tarragona, Vilanova y Barcelona.

#### 4. Redes pelágicas de deriva

Como su nombre indica, este tipo de redes se calan en superficie y se dejan unas horas a la deriva, a veces con uno de los extremos amarrado al buque. Hace unos años, se extendió el uso de estas redes para la captura de atunes y pez espada, alcanzándose en ocasiones los 10 kilómetros de longitud. Estas redes, además de poner en peligro la propia pesquería del pez espada, son causa de la muerte inútil de numerosas especies nadadoras, entre ellas, especies protegidas como las tortugas marinas.

Greenpeace se opone desde hace años al uso de estas redes, y éstas fueron parcialmente prohibidas a los buques españoles y a los extranjeros en aguas de jurisdicción nacional el pasado mes de octubre. Quisiera detenerme con cierto detalle en dos cuestiones relacionadas con este tema y que son las dificultades de implementación de esta prohibición y los problemas derivados de su parcialidad y ambigüedad.

La prohibición de las redes de deriva de superficie se refiere exclusivamente al uso de éstas para la captura de pez espada, atún, bonito del norte y marrajo, y entró en vigor el pasado 31 de marzo.

La flota que venía utilizando estas redes, cuyo principal puerto base es Algeciras, se dedicaba a la captura del pez espada en las inmediaciones del Estrecho de Gibraltar, y es posible que algunas de estas embarcaciones estén provistas de licencias marroquíes concedidas en base al acuerdo pesquero España (vía CEE)-Reino de Marruecos. Aún si este fuera el caso, estos buques sólo podrían calar estas redes en aguas marroquíes y, desde luego, en ningún caso llevarlas a bordo ni en aguas ni en puertos españoles.

La referida prohibición excluye, sin embargo, aquellas embarcaciones de artes menores y que se dedican de forma temporal a la pesca de bonito o melva. Esta inadmisibile exención por la que se permite el uso de redes de deriva de hasta 4,5 kilómetros por embarcación para capturar bonito, dificultará enormemente el control al que debería verse sometido el uso de un método de pesca tan destructivo.

Por otra parte, las redes de deriva tradicionalmente utilizadas para la pesca del bonito no superan unos pocos centenares de metros, por lo que el haber permitido ahora redes de 4,5 kilómetros podría favorecer el desarrollo de una flota cuyos efectos serán tan negativos como los de la antigua flota del pez espada.

En cualquier caso, y en base a la Ley 53/82 de Infracciones y Sanciones de Pesca Marítima, deberá efectuarse el decomiso de las redes de deriva de todas las embarcaciones que no estén conveniente y específicamente autorizadas para la pesca de bonito o melva con este tipo de artes, o que, aún estándolo, hayan utilizado estas redes en la captura de pez espada, atún o bonito del Norte. Quisiera, además, insistir en el hecho de que la Dirección de Pesca sólo puede autorizar esta pesca a los buques censados en artes menores y no en palangre u otro tipo de artes.

En opinión de Greenpeace, la correcta aplicación de la Orden de prohibición de las redes de deriva exigiría que la administración pesquera facilite a este Servicio de Inspección un listado por puertos de las embarcaciones convenientemente autorizadas. En caso contrario, una vez más la ley podría ser papel mojado.

#### 5. Los problemas de la pesca deportiva

Al margen de que la legislación vigente resulta anacrónica (data del año 1963), jamás se ha realizado hasta la fecha el más mínimo control sobre la pesca deportiva. Algunas especies se ven amenazadas de extinción (tal es el caso del mero, etc.), entre otras cosas, por el expolio

al que se ven sometidas por un elevado número de pescadores deportivos. Enumeraré, simplemente, los principales hechos de los que Greenpeace tiene conocimiento en relación a la pesca de recreo:

- a) El uso de artes prohibidas (trasmallos, palangrès, boliche...).
- b) Pesca con equipos de buceo autónomo.
- c) Venta de las capturas (esencialmente por parte de pescadores a pulmón libre).
- d) Carencia de licencia (por lo cual resulta imposible tener el más mínimo conocimiento del impacto que este tipo de pesca tiene sobre el ecosistema marino).

Asimismo, quisiera señalar que ciertas CCAA han prohibido la captura de crustáceos y moluscos (a excepción de cefalópodos). Aun así, es frecuente la captura de langostas y otras especies.

#### 6. La pesca de coral

El coral se ha visto sometido a un verdadero expolio durante los últimos años. Aun a pesar de que existe una detallada regulación de esta pesquería, y aunque Greenpeace valoraría positivamente una prohibición total de esta pesca, el incumplimiento de la normativa vigente es más que frecuente. Concretamente en el Mar de Alborán sigue a veces utilizándose la barra italiana y numerosos buceadores sin licencia capturan esta especie aun en zonas vedadas.

#### 7. El uso de dinamita

La utilización de explosivos para la pesca, actividad destructiva, ilegal y peligrosa, es una práctica conocida por gran parte de la opinión pública y, desde luego, por las autoridades de marina. Siempre ha sorprendido a Greenpeace la facilidad con la que, especialmente los pescadores de cerco, tienen acceso regular e impune a dinamita sin que jamás trascienda la intervención de ninguna autoridad al respecto.

#### 8. Las matanzas de delfines

Una parte del sector pesquero mata delfines con cierta regularidad. Algunos de ellos lo hacen basados en la creencia de que los pequeños cetáceos son unos competidores para su actividad, e intentan eliminarlos con la vana ilusión de que así resultará mejorada la situación de sobrepesca de la que sólo el sector pesquero es responsable. Otros les acusan de causar

daños en sus redes, cuando la escasez de alimento les obliga a acudir a los artes de pesca como último recurso. Por fin, hay una flota que se especializa de forma clandestina en arponear delfines para trocearlos y comerciar con su carne para consumo humano o para su uso como cebo en la pesca de gamba con nasas. Es de esperar que la Guardia Civil ponga fin a estas matanzas, que en ocasiones se llevan a cabo con armas de fuego cuya tenencia a bordo resulta, además, ilegal.

Para finalizar sólo añadir que Greenpeace enmarca su campaña de protección de las pesquerías no tan solo en defender la explotación racional de los recursos pesqueros, sino también en los efectos derivados de prácticas pesqueras que alteren las complejas comunidades de seres vivos marinos. Greenpeace defiende una política pesquera que no sólo atienda a razones de índole económica, sino que valore lo que podríamos llamar la totalidad de los ecosistemas.

Por eso, Greenpeace España se opuso al uso de la barra italiana para la captura del coral y se opone al uso de las redes de deriva de gran escala. Por eso también Greenpeace viene proponiendo el establecimiento de un período de veda para el palangre, que evite a la vez la situación de sobrepesca del pez espada y las elevadísimas muertes de torturas marinas, de las que se calculan unas 20.000 capturas accidentales por temporada.

Sin embargo, Greenpeace considera también esencial la puesta en práctica de la normativa pesquera vigente y tiene puesta su confianza en la efectividad y profesionalidad del futuro Servicio Marítimo de la Guardia Civil.

Para ello, ofrecemos nuestra colaboración en forma de la información técnica de la que disponemos para facilitar la labor de la Guardia Civil del Mar en la protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

#### Greenpeace y el orden público

No quisiera terminar esta exposición sin analizar brevemente las características de algunas de las actividades de Greenpeace. Me refiero a las acciones de protesta o denuncia que nuestra organización lleva a cabo para llamar la atención de la opinión pública y de las autoridades sobre aquellos abusos medioambientales que deben ser abordados con urgencia. Aunque estas actividades representan solamente una pequeña proporción del trabajo de Greenpeace, debido a su espectacularidad y trascendencia pública representan la faceta

de la organización mejor conocida por los ciudadanos y, sin duda, por las fuerzas de orden público.

Es interesante detenerse a analizar las características de estas intervenciones, que sin duda representará —aún más en el futuro, con la creación del Servicio Marítimo— un constante punto de relación entre la Guardia Civil y Greenpeace.

Nuestra organización ha demostrado, y sigue haciéndolo en todo el mundo, que es posible ser radical y activo en los planteamientos, mediante una lucha decidida, en defensa de unos principios altruistas, sin hacer jamás uso de la violencia, que deslegitima cualquier planteamiento ético.

Las acciones de Greenpeace están, por tanto, basadas en un estricto principio de no violencia, de respeto al adversario y a sus propiedades, que tampoco nunca son dañadas. Sólo nuestros voluntarios ponen a menudo en riesgo su propia integridad física, para defender al medio ambiente de una nueva agresión.

Desde que Greenpeace España inició sus actividades en este país, en 1984, la relación entre nuestra organización y los agentes de la Policía Nacional y la Guardia Civil parecen haber estado basadas en criterios de profe-

sionalidad y respeto mutuo. Las FOP entendieron que las acciones de Greenpeace, aunque espectaculares y decididas, nunca revestían riesgos de violencia o de daños a propiedades. Sus intervenciones en la represión de nuestras actividades han estado generalmente revestidas de serenidad y diálogo. Los activistas de Greenpeace, por su parte, nunca han obstaculizado las tareas de identificación realizadas por los agentes ni han faltado al respeto a quienes cumplían con su labor de una manera profesional.

Desgraciadamente, otras instituciones del Estado no han sabido mantener la misma actitud, llegándose a situaciones de trágica comicidad, cuando hace algunos años el Comandante de Marina de Palma de Mallorca ordenó a sus suboficiales que disparasen a las lanchas de Greenpeace para hundirlas y que, "en caso de desobediencia o de insultos a la Armada", dirigiesen sus disparos a zonas no vitales de los cuerpos de los voluntarios de Greenpeace, pacíficos civiles desarmados.

La falta de idoneidad de la Armada para solucionar de una forma racional cuestiones de orden público en un país democrático es una razón más para que nos felicitemos por la creación de la Guardia Civil del Mar. ■

# LA GUARDIA CIVIL EN CUBA Y OTROS ASUNTOS

VALERIANO GUTIERREZ MACIAS

Coronel de Infantería y académico C.  
de la Real de la Historia

**A**VECES, como por casualidad, nos topamos con un documento antañón, y aunque su origen no sea muy remoto, a pesar de que no tengamos en las manos un papiro del legendario Egipto, el hallazgo suele producirnos un renovado afán de rebuscar en el pasado, siquiera trate nuestra historia más inmediata, aun cuando la importancia y trascendencia de su contenido sea muy modesta.

Ciertamente ya no es posible descubrir todos los días la piedra de la Rosetta o los papiros del Mar Muerto. Pero, qué duda cabe, la lectura de antiguas y bien cortadas disposiciones legales puede causar un verdadero placer a los sempiternos buscadores de lo raro y lo inefable.

Ahora he tenido la ocasión de leer la publicación original de la Real Orden Circular de 18 de agosto de 1893, en la que se "dispone que a los sargentos y cabos de la Guardia Civil de la Península se les permita ir a Cuba y Puerto Rico aunque no sean casados, y a que puedan contraer matrimonio los pertenecientes a dichos distritos cuando lleven cuatro años de servicio en aquellos dominios, o seis entre la Península y Ultramar".

El texto es tan prolijo en considerandos, analiza tan en profundidad el entramado de causas y concausas que dieron lugar a la prohibición y a la posterior autorización para que hubiera guardias civiles de a pie no célibes en aquellas islas, que puede considerarse una

pieza ejemplar de raciocinio, análisis minucioso y sana lógica conceptual. Nada se deja al albur al sopesar todos y cada uno de los condicionantes que aconsejan la autorización, tanto que ahora puede parecernos cuestión baladí, pero, es cierto, la disposición es razonada y razonable en aquel contexto.

Como siempre, la lectura de un texto legal antiguo suscita la ineludible necesidad de estudiar el momento histórico en que el hecho se produjo, siquiera sea de pasada, para comprender mejor nuestro ayer. Lo que no quita que a algunos pueda parecerle la lectura y estudio del documento citado una majadería y una pérdida de tiempo cuando menos frívola.

Será mejor que comencemos situándonos en el tiempo y circunstancias en que se dictó la Real Orden Circular.

La sociedad cubana poseía, es claro, todas las características definitorias de un imperio colonial decadente. No le iba en zaga Puerto Rico, aunque sus circunstancias la hacían diferente a aquélla. El desarrollo rápido, especulativo casi siempre, llevó a las islas a una ingente masa de emigrantes que arribaban en busca de su "Dorado". El escritor cubano Domingo del Monte (1804-1854), que vivía en Madrid, escribió a su buen amigo José Antonio Saco (1) (Bayamo, 1797-Barcelona, 1879), compatriota y escritor, y le contó que la prosperidad de Cuba, según las noticias que recibía de La Habana, "va en prodigioso aumento". Un torrente de monedas entra en los puertos y muchos hacendados procrean fortunas que con rentas superiores a los 2.000 pesos mensuales les permiten realizar una vida fastuosa con sus familias en Madrid, Londres, París y otras grandes ciudades europeas.

Los 114.524 kilómetros cuadrados que posee la isla de Cuba están repartidos en 1865 entre unos 60.000 establecimientos de ingenios, haciendas, cafetales, etc.; en tanto que los 8.896 de Puerto Rico están cubiertos de caña de azúcar, tabaco y otros prósperos cultivos tropicales, y su economía alcanza una enorme pujanza. No es casual que el primer ferrocarril español, de ancho europeo, se inaugurase en Cuba en 1837, en la línea La Habana-Guines.

En este contexto, cuando el viento de la libertad comienza a abatirse sobre el ya magro

imperio colonial español, se dan los primeros pasos para la creación de la Guardia Civil de Ultramar.

Pero antes, el bandidaje incipiente en Cuba había aconsejado al gobernador de La Habana, Alfonso Funes de Villalpando Abarca de Bolea, conde de Ricla (Zaragoza, 1720-Madrid, 1780), mariscal de campo, a crear en 1763 los llamados Comisarios de Barrio, con atribuciones policiales y a la vez judiciales en tiempo de paz. Y como no se puede ser a la vez juez y parte, el fracaso fue estrepitoso. No se desanima y al año siguiente prueba fortuna de nuevo e instituye las Compañías de Milicias Urbanas, para perseguir a cuatreros, negros cimarrones y remonteros. El éxito tampoco le acompaña esta vez.

Y es que fundar un cuerpo policial de nueva planta es tarea ardua en todo tiempo y lugar, dificultades que van en aumento cuando el estado general del orden público —entendido en su estricto sentido—, cuando la tranquilidad, la paz y la prevalencia de la justicia y la seguridad personal están gravemente amenazadas por una creciente marea de bandidaje.

Tras vanos intentos de los capitanes generales de Ultramar de organizar una policía autónoma eficaz, se produce en 1812 la sublevación de los negros de Oriente y comienzan a crearse sociedades secretas, como las denominadas Soles y Rayos de Bolívar y la Gran Legión del Águila negra, que alientan la emancipación de la isla.

El general Manuel Tacón (Cartagena, 1777-Madrid, 1855), que había combatido como marino en la batalla de Trafalgar, gobernador que fue de Popayán (Colombia) —donde en 1810 fue derrotado por los insurrectos—, es nombrado gobernador de Cuba y toma posesión de la gobernaduría el día 1 de junio de 1834. Su experiencia colonial está fresca, y al comprobar el estado de cosas al que ha de hacer frente, como primera medida organiza un nuevo cuerpo policial, al que llamaría Cuerpo de Serenos, de estructura militar, fuertemente jerarquizada. El ámbito de su actuación es puramente urbano y los más de 60.000 establecimientos de ingenios y haciendas están inermes ante la acción de nutridas y feroces partidas de bandoleros.

La limitación de la funcionalidad territorial del nuevo Cuerpo hizo fracasar de nuevo el intento, ya que, por desgracia, a tanto desorden, sumóse el levantamiento del general Manuel Lorenzo (1836), al que Tacón hubo de afrontar, distrayendo parte de los efectivos del Cuerpo de Serenos, muy escasos, por cierto, para hacer frente a la intentona.

Entretanto, Puerto Rico, sede de la capitania general, goza de mayor paz y tranquilidad, como consecuencia del más eficaz control de la población. La isla es muy pequeña y la situación de dependencia de la misma respecto de la Corona de España ya no suscita preocupaciones especiales, pues no en vano se había promulgado el severo y abusivo "Código Negro", instaurado Prim, y el no menos despiadado "Régimen de las Libretas", obra del general Juan de la Pezuela, perteneciente a una familia ilustre originaria de Entrambasaguas (Santander), que mantenían soterrados los incipientes brotes de independentismo y erradicaban en sus comienzos la menor señal de bandolerismo. No sería hasta el 23 de septiembre de 1868 cuando el "Grito de Lares" hizo cundir el pánico en el estamento oficial, ahogado a los pocos meses, de modo cruento, pues no conectaba con las aspiraciones de la "élite" política criolla.

Entretanto, el conde de Alcoy, Federico Roncali, llega a Cuba en 1848 para asumir la capitania general, y como ya era fama el éxito que la Guardia Civil estaba obteniendo en la Península, pues en muy pocos años estaba a punto de exterminar el bandidaje organizado, redacta una amplia y ponderada memoria proponiendo la creación de un Cuerpo que, con el mismo nombre, fuera fundado en la isla, con estructura acomodada a las condiciones especiales que conlleva la insularidad y la distancia a la metrópoli.

Pero el silencio es la respuesta a tan razonable proyecto. Como concesión graciosa, el gobierno de Madrid envía al conde de Mirasol, teniente general Aristegui y Doz, para que, al frente de una comisión, realice un estudio y emita propuesta de las mejoras que sería necesario introducir en el proyecto del conde de Alcoy.

En 1851 accede al cargo de gobernador general de Cuba José Gutiérrez de la Concha, más conocido como general Concha [Tucumán

(Argentina), 1809-Madrid, 1895] (2), que había estudiado profundamente la organización de la Guardia Civil en la Península. A poco vuelve a instar al gobierno para que cree una institución similar a la Guardia Civil española en la isla. Tiene la fortuna de contar con la valiosa ayuda del comandante Agustín Jiménez Bueno, que había pertenecido al Cuerpo desde la fundación y mandado a dichas fuerzas en la provincia de Granada y que, por circunstancias de la condición militar, había sido trasladado a la Gran Antilla.

Concha, con la inestimable ayuda de aquel experimentado jefe, redacta un ambicioso proyecto, según el cual se crearía una compañía de Caballería y otra de Infantería en cada uno de los departamentos de La Habana, Puerto Príncipe y Santiago de Cuba, al mando de un comandante, cinco capitanes, nueve oficiales subalternos, un alférez, siete subtenientes, veintidós sargentos y sargentos de primera, treinta y siete cabos y cuatrocientos trece guardias de primera y segunda.

La aprobación del proyecto no llega, y como medida experimental, para cubrir las más perentorias necesidades que el estado de cosas reclama, organiza una sola compañía mixta. Sus integrantes, extraídos del Ejército regular, previa una cuidada selección, comienzan a cumplir su cometido policial. A aquella fracción de fuerzas se denominó "Tercio en comisión de la Guardia Civil", pues, obviamente, se trataba de soldados regulares que eran destinados, voluntariamente, en comisión del servicio, para constituir la Guardia Civil insular. Era el día 5 de abril de 1852.

Dos años más tarde, en 1854, por Real Orden de 20 de junio, se aprueba la organización de la Guardia Civil en la isla, con una estructura que se aproximaba a la propuesta por Concha y que no dependía en absoluto de la dirección general del Cuerpo en Madrid.

En cuanto al asentamiento en Puerto Rico, se ha de decir que el 22 de agosto de 1857, José Lamery, capitán general de la isla, propuso al Gobierno que, al igual que en Cuba, se creara en aquella isla un Tercio de la Guardia Civil en comisión. Se demora la aprobación del proyecto, sucede a aquél en el mando el general Félix María de Messina (1864), y entretanto sigue paralizado, oculto en algún oscuro cajón de

alguna oscura oficina madrileña, el bien cortado proyecto. Y tiene que sonar en todos los oídos, incluso en los más duros, el "Grito de Lares", para que, a toda prisa —ahora sí—, se reclute al personal que ha de constituir la Guardia Civil en comisión de la isla de Puerto Rico, según Real Orden que firma el general Regente del Reino, Francisco Domínguez Serrano (San Fernando, 1810-Madrid, 1885), conde de San Antonio y duque de la Torre (3).

Andando el tiempo se vería como indeseable para el buen nombre y prestigio del Cuerpo de Ultramar, homólogo al de la Península, que sus hombres fueran extraídos de las filas del Ejército, sin sujeción a normas concretas, sin preparación cultural suficiente, y se refundiría con el de la metrópoli merced a la Real Orden de 10 de julio de 1871. Problemas sobre la prioridad de criterio de antigüedad en la fusión de ambos colectivos serían solucionados en parte con la Real Orden de 9 de agosto de 1882, "referente a la amalgama de los tercios de la Guardia Civil de Cuba", en la que se exigía una talla mínima. Fue refrendada dicha disposición por otra Real Orden de 28 de febrero de 1893.

La nueva dependencia de las fracciones de Ultramar de la dirección general del Cuerpo en Madrid obligó en 1887, por Reales Ordenes de 16 y 18 de noviembre, al aumento de la plantilla del organismo central y a crear la Sección Séptima, denominada de "Ultramar".

Y luego de este largo exordio, pasemos a comentar el documento que nos ha llevado a anteriores reflexiones.

Ya en 1891, la Real Orden de 18 de febrero (C. L. núm. 80) disponía que las terceras partes de vacantes de cabo y sargento de la Guardia Civil que ocurrieran en Ultramar se adjudicasen a los de la Península, solteros, o viudos sin hijos. Dicha concesión se razonaba del siguiente modo:

"Excmo. Sr.: En vista de la comunicación número 112 que V.E. dirigió a este Ministerio, en 31 de diciembre último, proponiendo se adjudiquen las terceras vacantes de sargento y cabo que ocurran en Ultramar a los de la Península, aun cuando éstos sean de estado casado, el Rey (q.D.g.), y en su nombre la Reina Regente del Reino, ha tenido a bien conceder este derecho solamente a los de estos empleos, de estado soltero, o viudos sin hijos que, por antigüedad, oplen a ocupar las plazas que les correspondan en los distritos de Cuba y Puerto Rico, una vez que no es posible modificar la Real Orden

de 18 de septiembre de 1890 y disposiciones de la de 21 de febrero del mismo año (C. L. núm. 73), que prohíben el destino a Ultramar de las clases de tropa casados.

De Real Orden lo digo a V.E. para su conocimiento y demás efectos. Dios guarde a V.E. muchos años. Madrid, 18 de febrero de 1891. Campos. Señor Director General de la Guardia Civil."

Por Real Orden de 15 de marzo de 1882 había sido prohibido el matrimonio a las clases de tropa en Ultramar, incluso para los pertenecientes a la Guardia Civil, debido a dificultades económicas para el Tesoro al tener que costear, por exigencias legales, el pasaje de aquéllos, esposas e hijos, cuando pretendieran regresar a la Península, carencia de acuartelamientos suficientes para albergarlos, necesidad de acrecentar y preservar el prestigio de dichas clases en las islas y crecientes servicios a prestar en despoblado.

Pero "no es bueno que el hombre esté solo", pensarían quienes tenían en sus manos la dirección de la Guardia Civil, y, por ello, proponen una modificación que podría considerarse en medio entre dos extremos. La disposición rezaba así:

"Excmo. Sr.: En vista de una comunicación que el capitán general de Puerto Rico dirigió a este Ministerio en 25 de febrero último, acerca de la conveniencia de permitir el casamiento a los individuos de la Guardia Civil de aquella isla, teniendo en cuenta que desde que por Real Orden de 15 de marzo de 1882 se prohibió el matrimonio a las clases de tropa de Ultramar, incluso para dicho Instituto, vienen los individuos de este Cuerpo solicitando se les conceda verificarlo, aduciendo en su favor razones de diversa índole, cuyas peticiones, hasta la fecha, han sido denegadas por disposiciones particulares que han dado mayor fuerza a la real orden citada.

Considerando que el permitir el casamiento al personal de tropa de la Guardia Civil en Ultramar, tiene entre otros inconvenientes, que de autorizarlo en dichas islas, hay que conceder el pase a aquellos distritos a los casados de la Península, y esto ocasionaría al Estado mayor gasto por el aumento de pasajes que sobrevendrían, pues hay posibilidad de que los de mayor número de hijos solicitasen con preferencia, y si no se abonase por completo el pasaje para ellos y sus familias, como está dispuesto para las clases de tropa, sería ilusoria esta concesión."

Los viajes a Cuba y Puerto Rico, con pasaje oficial, se realizaban en el vapor-correo de la Compañía Trasatlántica. Según Real Orden Circular del Ministerio de la Guerra, de 1 de septiembre de 1891, trasladando otra del Ministerio de Ultramar de 4 de agosto del mismo año, el precio del pasaje oficial era:

ORIGEN O DESTINO	PRIMERA CLASE			SEGUNDA CLASE Pesetas	TERCERA CLASE	
	1.ª categoría Pesetas	2.ª categoría Pesetas	3.ª categoría Pesetas		Preferente Pesetas	Ordinaria Pesetas
Cuba .....	900	800	750	600	400	300
Puerto Rico ..	850	750	650	500	400	300

El vapor-correo salía de Cádiz los días 10 y 30 de cada mes, y de Santander y La Coruña el día 20. Y de La Habana llegaba a Cádiz los días 10 y 30 de cada mes, y a Santander y La Coruña el día 20, excepto los meses de mayo a septiembre, en que todos los barcos rendían viaje en este último puerto, por meses cuarentenarios.

Los gastos de cuarentena de los pasajeros oficiales y su manutención, en caso de decretarse, eran costeados por la Compañía Trasatlántica. Los funcionarios públicos que embarcasen con sus familias tenían que presentar, además de la credencial y su cédula personal, su partida de casamiento y la fe de bautismo de sus hijos, o certificado del Registro Civil; y si les acompañaba su madre, la fe de óbito del marido. (Real Orden del Ministerio de la Guerra de 7 de noviembre de 1891, dando traslado a otra del Ministerio de Ultramar de 4 de agosto del mismo año.)

Es evidente que los crecidos gastos del pasaje y manutención harían imposible que las clases de tropa pudieran costearse su importe para sí propio y su familia, si tenemos en cuenta que los haberes líquidos de un guardia de segunda clase en el año 1895 eran de 73,78 pesetas, incluida la ración de pan reglamentaria a que tenían derecho las clases de tropa del Ejército. De esta cantidad se deducían 10,75 pesetas en concepto de Montepío, criada, gastos de cuartel, huérfanos de Valdemoro, defunciones y otros gastos, con lo que percibía en mano 63,03 pesetas mensuales. Magro sueldo para tan caro y dilatado pasaje.

Sigue diciendo el texto comentado:

*"Considerando que dado el gran número de individuos casados que habría en Cuba, según puede deducirse de precedentes anteriores y la facilidad de contraer matrimonio allí en buenas condiciones y de los que irían de ésta abrumados por la numerosa familia a que deben atender, resultaría imposible, o por lo menos extraordinariamente difícil, proporcionarles alojamiento en las casas cuarteles, colocándolos en precaria situación por lo que respecta a su subsistencia y aumentándose los inconvenientes de vivir en familia*

*todos los individuos de un Puesto, y muy especialmente en Cuba, cuando se trata de los que están establecidos en los lugares casi despoblados."*

Se da por sentado que los guardias civiles solteros que marchaban a Cuba tenían "... la facilidad de contraer matrimonio allí en buenas condiciones...", tal es el prestigio social que los componentes del Cuerpo habían adquirido en Ultramar.

Hay que tener en cuenta que existía una gran diferencia cultural entre los guardias civiles y la mayoría de la población de aquellas islas. Casi diecisiete años después de la fecha de este documento, en 1899, perdido ya el dominio de las islas, el sesenta por ciento de sus habitantes eran analfabetos, y si bien la población sobrepasaba con amplitud el millón de habitantes, más de cuatrocientos cincuenta mil eran negros en la época a que se contrae la Real Orden glosada (4). En Puerto Rico, en 1847, había más de quinientos ochenta mil habitantes, de los que casi cuarenta y dos mil eran negros.

Se argumenta la escasez de alojamientos para las familias de los guardias como inconveniente para permitirles casarse en Ultramar o marchar de la Península estando casados. En Cuba, exceptuando los edificios administrativos o palaciegos, iglesias, conventos, etc., apenas había construcciones de elevada calidad. Había tres tipos de casas, además de aquéllas: la de **guano**, la de **guano y tablas** y la de **embarrado**. Esta última era prácticamente la aristocracia de la clase. Construida con relativas pretensiones, venía a ser una parodia de nuestras antiguas casas de mampostería, edificada con troncos de guano de unos diez centímetros de diámetro y se entrelazaban de bejucos rellenos de una masa de arcilla y pajón seco o espartillo que crece agreste en la sabana. El campesino cubano no podía ni siquiera gozar de la casa de **embarrado**, en tanto la burguesía, enriquecida con inusitada rapidez, mandábase edificar ricas mansiones.

"Considerando que hay que tener en cuenta que las diversas razas que pueblan la isla, hace que la blanca, a que pertenecerán las mujeres de los guardias que vayan de la Península, necesitan estar rodeadas de cierto prestigio y consideración no compatible con los escasos haberes de sus maridos; y que si bien tratándose de los individuos de la Guardia Civil puede decirse que, el hallarse casados es hasta conveniente en circunstancias normales en que sólo prestar el servicio peculiar del Instituto, no ocurre lo propio cuando hay que verificar concentraciones más o menos numerosas por una prolongada anomalía, como sucede en Cuba por consecuencia de la importancia que en la misma tiene el bandolerismo, que hace que la Guardia Civil esté de continuo en activas operaciones, porque entonces resulta casi constante el abandono en que tiene que quedarse la familia, redundando todo ello en perjuicio del servicio y de los mismos interesados."

El racismo latente entre los blancos españoles es algo que, a pesar de que ninguna potencia colonial produce tanto mestizaje, no puede dejarse de lado, aun cuando no alcanzase los extremos a que llegaron las colonias de origen anglosajón. Fijese el curioso lector que se afirma que las esposas de los guardias civiles, en Cuba, necesitan "... estar rodeadas de cierto prestigio y consideración no compatible con los escasos haberes de sus maridos..." Ello se debe a que, por lógica, las esposas de los guardias casados venidos de la Península "... hace que la blanca, a que pertenecerán las mujeres de los guardias..." Extraña situación, ¿No deberían ser también prestigiadas y consideradas en la Península? ¿Por qué no se **prestigiaba** a esposa y marido pagándoles un sueldo digno y prestigioso? Es evidente que no se pretendía otra cosa que evitar el desprecio de la raza blanca, a través de sus mujeres, y por ellas del propio Cuerpo, evitando que con sus escasos haberes mostraran ante "... las diversas razas que pueblan la isla..." una situación que rayaba en la indignancia en algunas ocasiones.

En cuanto al creciente mestizaje que se producía en las islas, sólo consideraremos que el español siempre ha tenido buena "boca", y dada la escasez de blancas aprovechables, daban en "arreglarse" con lo que había, pues somos, desde siempre, más liberales de cintura hacia abajo que hacia arriba.

Haverlock Ellis (1859-1939), psicólogo alemán y minucioso investigador de las costumbres sexuales de los pueblos, en el capítulo dedicado a la mujer española, en su libro "El alma de España" (1905), traducido al español e impreso por la Casa Editorial Araluce (Barcelona, 1928),

dice que "la mujer rubia desempeña en verdad en la literatura española un papel mucho más importante del que parece debiera concedérsele; no sólo el color rubio es considerado como parte de belleza ideal, sino también como distintivo de noble nacimiento". Y añade H. Ellis, en nota a pie de página, como dato erudito: "La expresión **blue blood**, para indicar la nobleza de condición, tiene su origen en las palabras españolas '**sangre azul**'. Lo mismo que en otros países, en España las personas de la nobleza tienden a ser más rubias que el pueblo, y bien ha observado Sir Lauder Brunton (**British Medical Journal**, 21 de marzo de 1896) que a la gente morena no le traslucen fácilmente las líneas azules de las venas, por lo cual ser de sangre azul significa ser rubio o claro".

En cuanto a lo que asegura la Real Orden comentada de que el bandolerismo existente en Cuba obliga a que la Guardia Civil "... está de continuo en activas operaciones..." no puede ser más cierto. En el año en que se promulgó la disposición mentada (1893), apenas habían transcurrido dos años desde que finalizó la denominada "Guerra Chiquita", en la que si bien fue aplastado el movimiento independentista, llenó los campos de numerosas partidas de huidos, en la provincia de Oriente, sostenidos por Calixto García. Otros movimientos de similares características fueron abortados en los años 1883 y 1885.

"Considerando que aun concediendo el abono de pasaje a sus familias, es indudable que ni los recursos de los guardias, ni uno o dos meses de haber que se les adelantasen, serán suficientes a los gastos que se originan durante los días que tendrán que esperar mientras los cabezas de familia se encuentran en los Depósitos de Embarque, así como en la marcha que tienen que verificar para incorporarse a éstos, y, por último, al punto de la Comandancia a que se les destine."

Muy cierto; ya dijimos antes que el sueldo mensual que percibían los guardias civiles de a pie era muy exiguo, tanto que apenas tenían suficiente para malvivir, cuando menos para viajar con toda la familia y enseres de hogar —su ajuar cabía en una estrecha tartana—, abonar el pasaje propio y el de los suyos, manutención durante la espera del embarque, nuevo viaje a la Comandancia a que fueran destinados en Ultramar. Así la capacidad de ahorro puede señalarse como mínima, si no nula. En 1895, ya está dicho, cobraba un guardia

civil de segunda clase la suma de 63.03 pesetas mensuales líquidas.

"Considerando, sin embargo, que a cambio de estos inconvenientes, el que las clases en la Guardia Civil puedan en Ultramar contraer matrimonio, ofrece la ventaja de que irían a aquellas provincias un número considerable de clases y guardias de la Península en condiciones de aptitud para llenar cumplidamente su cometido, evitándose, casi en su totalidad, que hubiese guardias sin las condiciones reglamentarias, y consiguiéndose, sobre todo, que las clases se impusieran perfectamente en sus deberes teóricos y prácticos y que por su larga permanencia en las localidades conociesen a los habitantes de las mismas, lo que no puede ocurrir en la actualidad, pues el bien el reglamento de ascensos de la Guardia Civil, publicado por Real Orden de 9 de agosto de 1890 (C. L. núm. 294), marca las condiciones y forma en que se han de verificar éstos, como en Cuba, principalmente, acontece que no hay el número suficiente de guardias para ascender a cabo en estas condiciones y al ascenso a sargento sólo oplan los cabos de Cuba para las vacantes que ocurren en dicho distrito, y los de Puerto Rico en igual forma, resultando de tales cabos, sargentos deficientes en todos los conceptos."

Mal habían de andar de personal en la Guardia Civil de Ultramar. Las plantillas se fijan en el Cuerpo nadie sabe para qué, pues nunca han estado al completo de su dotación.

A pesar de los esfuerzos de adaptación, la flexibilidad con que se aplicó la "amalgama" hizo que pasaran a formar parte de la Guardia Civil, en paridad con la de la Península, individuos extraídos de los Regimientos que habían estado en "comisión" en la Guardia Civil de Ultramar, y que no reunían los requisitos de instrucción profesional y cultural suficientes, "... resultando de tales cabos, sargentos deficientes en todos los conceptos..."

"Considerando que las autoridades militares que han tratado de este asunto, todas lo han hecho con el temor consiguiente al mayor gasto que ocasionarían los pasajes y a los inconvenientes que resultarían en Cuba de haber considerable número de individuos de la Guardia Civil de estado casado; pero todas aquellas autoridades consideran, por otra parte, que sería ventajoso el que las clases del Instituto fueran casadas, manera que permanecieran más tiempo en dicha isla, expresando también la conveniencia de estos matrimonios, con el objeto de que ingresaran voluntarios procedentes del Ejército, casados, que continuando muchos de ellos en el país en vez de regresar a la Península, aumentarían la población."

Cualquiera puede observar que existía una verdadera obsesión por evitar gastos al Tesoro.

En 1869, Puerto Rico pudo elegir diputados. Arbizu, diputado por La Antilla, en sesión del día 27 de mayo de 1872, se quejaba amargamente de que el Gobierno no había hecho nada por su país en ocho meses que llevaba luchando por que se hiciera justicia. El ministro de Ultramar

respondióle, y después de elogiar con encendido verbo los esfuerzos que había desplegado en las colonias, concluyó diciendo: "... tenía un ejército costoso, y lo ve reducido en el gasto sin que disminuyan sus medios de defensa, y habiéndose además creado la Guardia Civil. Su administración financiera no costará más que un 8 por 100 y sus deudas serán pagadas" (5).

Y en cuanto a la necesidad de aumentar la población a que se hace referencia en el anterior **considerando**, hay que tener en cuenta que la densidad de la isla de Cuba era muy escasa, pues las seis provincias en que había sido dividida (Pinar del Río, Habana, Matanzas, Santa Clara, Puerto Príncipe y Santiago) tenían una escasa población (10,6 habitantes a mediados de siglo). Para propiciar el incremento demográfico, abolida la esclavitud, se llegó a favorecer incluso la emigración de chinos y yucatecos, condicionándola a que fueran acompañados de mujeres en número igual al de hombres inmigrados.

Además, por Real Decreto de 14 de julio de 1890, sobre colonias agrícolas, el Estado español, según previo contrato suscrito con el delegado especial de inmigración, concedía: una casa-vivienda en terreno, sana y amueblada, pozo cuando no hay agua de manantial, yunta de bueyes, yegua, vaca y utensilios de labranza, entre otros beneficios. Cada año, el colono debía dar una mano de cal al exterior e interior de la vivienda, así como conservar en buen estado los enseres y ganado que recibía. Disfrutaba además el colono de ayuda pecuaria durante los seis primeros meses, y las deudas no eran reintegradas sino en un plazo de diez años, a partir de los dos de establecimiento.

"Considerando, por otra parte, que el capitán general de Puerto Rico no encuentra inconveniente en que a los individuos de la Guardia Civil de dicha isla se les autorice el matrimonio y que vaya de la Península personal de tropa de estado casado, y que por una interpretación equivocada de lo legislado se ha permitido hasta la fecha de su consulta el matrimonio a las clases y guardias, lo que demuestra no ofrece esto inconveniente en Puerto Rico, sin duda porque el país es más barato, está muy poblado, las casas cuarteles tienen capacidad para esta atención, o las viviendas precios módicos, y, sobre todo, porque no exigiendo el estado del país que estas fuerzas se empleen en otro servicio que el peculiar del Instituto, de aquí que estos individuos puedan estar al cuidado de sus familias, siendo además de tenerse en cuenta que su número es muy reducido."

El nivel de vida de la isla de Puerto Rico era considerablemente mayor en la fecha en que se publicó la Real Orden a que se hace mérito. Por otra parte ya había guardias civiles, pertenecientes a las clases de tropa en la isla, casados; pues a pesar de la Ley de Amalgama, los capitanes generales habían gozado hasta el 15 de octubre de 1873 —en que por Real Decreto se les privó de las facultades omnimodas de que venían disfrutando— de una verdadera autonomía, que se arrogaban "de facto".

En 1863 se creó el Ministerio de Ultramar (6), pero tanto las constantes reformas como la dependencia de otros departamentos del propio Consejo de Ministros en las partes más conflictivas lo convirtieron en un organismo ineficaz, desprovisto de continuidad y de la independencia que hubiera necesitado. En el primer sexenio de su creación hubo nada menos que dieciocho ministros. Por otra parte, la gran distancia era un problema, pues se demoraba, cuando no se ignoraba, el cumplimiento de las órdenes y la resolución de los asuntos. A esto había que añadir la disparidad de criterios entre el titular de la cartera en Madrid y el de los capitanes generales de Ultramar, gobernadores "in situ" investidos de los máximos poderes. El antagonismo fue tan patente que algunos llegaron incluso a negarse a cumplir las órdenes que llegaban de la Península.

"Considerando, a su vez, que cuantos inspectores de la Guardia Civil habían informado acerca de este particular y con mayor interés el actual director general (7), opinan que es conveniente para dicho Instituto en general el que se conceda el pase a dichas islas a las clases e individuos de tropa del mismo que, siendo casados, lo soliciten, y que cuantos informan favorablemente creen que el mayor gasto en el pasaje de las familias será compensado con el mayor tiempo que este personal permanezca en las islas, disminuyéndose, en su consecuencia, las idas y regresos con motivo de los relevos."

"Considerando que de permitirse contraer matrimonio a todo el personal de la Guardia Civil en Cuba, así como el de ir casado de la Península, originaría en breve el que fuera mayor el número de los de este estado que el de los solteros, siendo insuficientes para albergarlos las casas-cuarteles, sin cuyo auxilio sería casi imposible su subsistencia, y además, el número de pasajes que pagaría el Estado sería por lo pronto considerable, sin reducirse, al menos en algunos años; no debiendo olvidarse que habiendo un 10 por 100 de bajas probables en Cuba en el primer año, por consecuencia del vómito, las familias de estos guardias habría que regresarlas a la Península, caso de solicitarlo. Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, y a la vez la aspiración sostenida por sus directores e inspectores, y con el objeto también de evitar los inconvenientes que originan las clases de tropa que ascienden en aquellos distritos, el Rey (q.D.g.), y en su nombre la Reina Regente del Reino, ha tenido a bien disponer lo siguiente:"

El estado sanitario de las islas no era el mejor de los posibles. Todavía en 1907, el 6,2 por 100 de los enfermos hospitalizados lo eran por tuberculosis. En el año 1855 estalló en Puerto Rico el "cólera morbo", que produjo una enorme mortandad y un pánico tal que, en Caguas, los cadáveres quedaban insepultos, calculándose que de la epidemia murieron más de 30.000 personas.

La fiebre amarilla o **vómito**, la enfermedad contagiosa de los países tropicales, que se debe a un virus transmitido por un mosquito y que se caracteriza por la coloración amarilla de la piel y por vómitos de sangre negra, hacía estragos en Cuba, hasta el punto de que, como se hace constar en la disposición que comentamos, se consideraba que, cuando menos, el 10 por 100 de los inmigrantes contraían la grave enfermedad durante el primer año de estancia en la isla.

Otras muchas enfermedades tropicales afectaban también a los habitantes de las posesiones de Ultramar. La esquistosomiasis, enfermedad parasitaria, la disentería vacilar, la anemia macrófita tropical; todo un catálogo nosológico de males aquejaban a los habitantes de aquellas islas.

- 1.º Que a los sargentos y cabos de la Guardia Civil de la Península se les permita ir a Cuba y Puerto Rico, sin que sea obstáculo el que hayan contraído matrimonio, pagándoles el Estado el viaje de tercera a sus familias, y debiendo permanecer en aquellos dominios seis años por lo menos.
- 2.º A los sargentos de la Guardia Civil de Cuba y Puerto Rico se les permitirá contraer matrimonio cuando lleven cuatro años de servicio en aquellos dominios, o seis entre la Península y Ultramar. La licencia para casarse la otorgarán los inspectores respectivos, pero no teniendo la familia derecho a pasaje de regreso hasta que no sirvan dos años en Ultramar después de contraído el matrimonio.
- 3.º A los cornetas, trompetas y guardias de primera y segunda que sirvan en Cuba no se les permitirá casarse como en la actualidad, ni tampoco que vayan individuos pertenecientes a este estado a servir en aquellos Tercios.
- 4.º En la Comandancia de Puerto Rico se permitirá casarse a los cornetas, trompetas y guardias de primera y segunda, después de haber servido en dicha isla cuatro años, cuya concesión autorizará el Inspector general de aquel distrito, siempre que se comprometan a servir dos años más y por su conducta y antecedentes conceptúe la citada autoridad que es conveniente retener a dichos individuos en filas, interin no sirvan los individuos dos años más después de contraído el matrimonio.
- 5.º Los cornetas, trompetas y guardias de primera y segunda de los Tercios de la Península casados podrán pasar a la Comandancia de Puerto Rico hasta un número igual a la tercera parte de las vacantes que ocurran en cada año en la misma; debiendo tener todos ellos buena conducta y

fallarles, por lo menos, seis años para cumplir la edad reglamentaria para el retiro forzoso, circunstancia que también se exigirá a los sargentos y cabos para su destino a Ultramar, por ser este el tiempo mínimo que servirán en dichos puntos los que vayan casados..."

Y así hasta diez párrafos que condicionaban de una u otra forma cómo, cuándo y en qué términos podrían ir a Ultramar, casarse o no, servidumbres, etc.

A algunos puede ahora causarles asombro que pudiera prohibirse contraer matrimonio, pero en la época a que se contrae el documento, disposiciones legales de corte parecido prohibían, limitaban o regulaban derechos que ahora tenemos por inalienables. Cerca de un siglo tan sólo nos separa de aquella época y, como puede comprobar el lector, no es cierto que cualquier tiempo pasado sea mejor. ■

(1) José Antonio Saco López fue desterrado a Trinidad por el general Tacón, a causa de su público antiesclavismo. Luego vino a España y fue diputado varias veces en las Cortes Españolas. Su reformismo le condujo a no secundar el levantamiento independentista de 1868. Es autor de la "Historia de la esclavitud (1875-99)". (Cuatro volúmenes.)

(2) Desempeñó el gobierno general de Cuba en dos ocasiones, 1854-59 y 1875-77. Nótese, además, que como todo general y político que en aquella época se preciara, había de nacer donde a la diosa Fortuna le placiere; pero para bien morir, había de ser en Madrid, inmenso camposanto de próceres.

(3) El general Serrano, duque de la Torre, fue llamado el "Judas de Arjonilla", por favorecer a los conservadores siendo el liberal.

(4) Desde que el conde de Riela logra en 1763 que el asiento de negros se le otorgara al marqués de Casa Enrile, en tan sólo seis meses fueron introducidos en Cuba 14.000 esclavos. La trata de negros no fue abolida en Ultramar, de modo efectivo, hasta el año 1880, pues a pesar de que ya en 1845, mediante Ley, se

habían suprimido impedimentos administrativos y de índole político, facilitaban la "importación" de esclavos de contrabando. El general Concha, destituido en 1852, no parecía muy partidario de la abolición, pues durante su primer mandato (1854-1859) fue tan enorme el aumento de tan execrable e ilegal comercio que se produjeron protestas y quejas, por lo que se le sustituyó por Valentín Cañedo.

Por otra parte, la abolición de la esclavitud en 1880, de modo definitivo, acarrearía la ruina de los propietarios de pequeños ingenios, que se convirtieron en colonos agrícolas.

No debemos olvidar que en la década de los treinta, la proporción de la población blanca peninsular era muy inferior a la de la población blanca nacida en las islas. Pero la primera estaba concentrada en las poblaciones importantes y en posesión del capital financiero.

(5) Manuscrito del Diario de Sesiones. Archivo de las Cortes, Legajo 169, número 28, 21-5-1872.

(6) El Real Decreto de 20 de mayo de 1863 atribuía el despacho de los asuntos de las provincias de Ultramar, a excepción de los que correspondían a los de Estado, Guerra y Marina.

(7) Ocupaba el Ministerio de la Guerra a la sazón el militar y político José López Domínguez (Marbella (Málaga), 1829-Madrid, 1911), pariente del General Serrano, que presidió durante cinco meses (Julio a noviembre de 1905) un gobierno apadrinado por Canalejas, que fue derribado por Segismundo Moret (Cádiz, 1838-Madrid, 1913), fundador del Partido Democrático-Monárquico, que acabó siendo fagocitado por el liberal de Sagasta.

El director general de la Guardia Civil era a la sazón Romualdo Palacios González (30-1-1892 a 8-2-1899).

## BIBLIOGRAFIA

Colección Legislativa del Ejército. Años 1882, 1883, 1891 y 1893. Drocir de Osorno, Castro. "Cuba española. El problema de la guerra". Madrid, 1896.

Fernández Almagro, Manuel. "Historia política de España Contemporánea (1897-1902)". Madrid, 1968.

Guerra y Sánchez, Ramiro. "Manual de la Historia de Cuba". La Habana, 1936.

Haverlock Ellis. "El alma de España". Barcelona, 1928.

Luengo Muñoz, Manuel. "La Guardia Civil en las Islas de Cuba y Puerto Rico". Artículo aparecido en la "Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil". Número 4, Madrid, 1969, y número 5, Madrid, 1970.

Ruiz Belvis, Segundo. "Proyecto para la abolición de la esclavitud en Puerto Rico, presentado en la Junta Informativa reunida en Madrid en el mes de abril de 1867, confeccionado junto con José Julián Acosta y Francisco Mariano Quinones."

**Comisario Regio de la  
Cruz Roja Española y  
Director General de la  
Guardia Civil.**

**UNA INICIATIVA DEL  
GENERAL POLAVIEJA:  
LA FUNDACION  
DE LA REVISTA  
HUMANITARIA  
“LA CARIDAD”  
(1893-1896)**

**JOSEP CARLES CLEMENTE**

Historiador. Presidente del CEES  
(Centro Europeo de Estudios  
Socioeconómicos)

**H**AY dos aspectos de la vida del general Camilo García de Polavieja y del Castillo, marqués de Polavieja, que sorprendentemente no figuran en la amplia biografía que ofrece la mundialmente famosa y tradicional enciclopedia Espasa: la de su paso por la Dirección General de la Guardia Civil —desde el 13 de julio de 1903 hasta el 23 de noviembre del mismo año— y la de su presidencia en la Cruz Roja Española —desde el 26 de mayo de 1893 hasta el 15 de enero de 1914.

Ello, en el primero de los casos, se debió quizá a que se le ofreció un destino en la espera de otro: el de Jefe del Cuarto Militar de Su Majestad y, más tarde, el de Jefe del Estado Mayor Central. En el interregno de ambos ocupó la Dirección general de la Guardia Civil.

En el segundo de los casos, su paso por la institución humanitaria cumplió un largo espacio

de tiempo, veintiún años, cosa que pudo realizar al dejar en su puesto a vicepresidentes con poder ejecutivo, mientras cumplía otros cargos, como el de presidente del Consejo Supremo de Guerra y Marina o el de Gobernador y Capitán general de Filipinas.

Otro de los hechos que también ha pasado desapercibidos ha sido el de inspirar y promocionar la fundación de una revista, "La Caridad", que llegó a constituirse como portavoz oficial de la Cruz Roja en España y cesando su edición cuando el general Polavieja embarcó hacia Filipinas para cumplir su cargo en aquellas islas.

La gestación de la revista tuvo unos antecedentes, que desarrollamos a continuación.

Al cesar "La Caridad en la Guerra" en 1889 la Cruz Roja se quedó sin órgano oficial. En realidad, durante esos años la única actividad destacable de la Cruz Roja fue la salida de la revista. La presidencia del marqués de Cubas representó la época más anodina y más gris de la Cruz Roja Española. Tanto es así que la Familia Real encargó en 1892 a Fernando Primo de Rivera, marqués de Estella, la ingente tarea de sacar a flote la moribunda institución.

La inactividad y la nula respuesta a los requerimientos desde Ginebra para que la Cruz Roja Española colaborara, junto con sus homónimas europeas, a las acciones de socorro de aquellos tiempos, habían dado como resultado que fuera dada de baja en el grupo de Sociedades Nacionales con vida propia y activa.

Dos personas colaboraron con el marqués de Estella a la resurrección de la Cruz Roja en España: Jesús Pando y Valle, vicepresidente de la Asamblea Suprema y presidente de su Comisión Ejecutiva, y Juan Pedro Criado y Domínguez, secretario general de la Institución. Estos dos directivos pusieron la primer piedra de la reorganización, preparando la llegada del hombre que con su impulso y su prestigio social conseguiría hacer renacer a la Cruz Roja Española: el general Polavieja, primer comisario regio de la Institución. El mismo mes de su llegada, en mayo de 1893, nacería el órgano de prensa oficial de la Cruz Roja en España: la revista "La Caridad".

## SU PRIMER DIRECTOR: JESUS PANDO Y VALLE

"La Caridad" apareció el 1 de mayo de 1893, con el subtítulo de "Revista Ilustrada", órgano oficial de la Asamblea Española de la Cruz

Roja", siendo su primer director Jesús Pando y Valle, vicepresidente de la Asamblea.

Asturiano, licenciado en Derecho en 1870, fue requerido por su pueblo natal, Villaviciosa, a ejercer los más altos cargos en su Ayuntamiento. Fundó allí un colegio de primera enseñanza, en el que ejerció la docencia explicando las asignaturas de Geografía y Literatura.

Se trasladó a Madrid y ejerció el periodismo, escribiendo en "La Ilustración Española y Americana", "El Tiempo", "La Epoca" y "El Globo", entre otros. También fue redactor de la "Gaceta de Madrid" y "El Boletín de Administración y Juzgados Municipales".

A su iniciativa se debió la fundación en 1883 de la revista de ciencias, letras y arte "Los Dos Mundos", el semanario "El Sábado" (1878) y el diario "La Patria" (1890).

También produjo una importante labor publicista de literatura de creación, como sus dos tomos de "Poesías", además de "Horas perdidas" y "Pequeños poemas", los dos de "Cuentos y leyendas", el folleto "Los pósitos" y el álbum "El centenario".

Fue lo que hoy en día se denomina un americanista. Fundó e impulsó la "Unión Ibero Americana", sociedad destinada a estrechar lazos de concordia entre España y las naciones americanas. Impulsó las exposiciones de Filipinas y la Hispano Americana, y llegó a ostentar el cargo de Cónsul general de El Salvador en Madrid.

Ingresó en la Cruz Roja en 1873 y se dedicó en cuerpo y alma a su reorganización, siempre detrás del anonimato. Fue un caso parecido al del conde de Ripalda. Cuando, después de aparecer dos números, abandonó la dirección de "La Caridad" para dejarla en manos de su colaborador más directo, Juan Pedro Criado y Domínguez, la revista publicó su semblanza, en la que se reconocía que: **"La otra obra del señor Pando y Valle, que compite con ésta en trascendencia e importancia, es la reorganización de la sección española de la Cruz Roja. A él se debe, justo es reconocerlo, la mayor parte de la gloria de su buen suceso" (1).**

## CARACTERISTICAS TECNICAS

El primer número carece del requisito de pie de imprenta, pero como todos sus posteriores, se imprimió en los talleres de Ricardo González, de la calle Infantas, número 5, de Madrid.

Constaba de un cuaderno en cuarto de 32 páginas, con cubierta en negro y rojo. En su

primera portada se hace constar que constituye su Segura Epoca y año XX, con la intención de consignar que era continuadora de "La Caridad en la Guerra". La dirección de la revista estaba ubicada en Isabel la Católica, número 4 duplicado, la misma que la de las oficinas de la Asamblea Suprema.

Su periodicidad era mensual, excepto en algunas ocasiones que lo fue bimensual e, incluso, trimestral. Se publicaron cuarenta y cuatro números, dejando de aparecer en diciembre de 1896, coincidiendo con la marcha del general Polavieja a Filipinas. "La Caridad" nació con la llegada de Polavieja y cesó cuando se marchó.

## COLABORADORES MAS DESTACADOS

La redacción material de la revista recayó, fundamentalmente, en Juan Pedro Criado, secretario general de la Institución, y en su creador Jesús Pando y Valle. Junto a sus firmas aparecieron otras: Cervera Bachiller, Lasso de la Vega, Marqués de Casa Pacheco, Rodrigo Necedal, Pardo Regidor, Cano, Tejón Camós, Larrublera, Balbín de Unquera, Estévez, Parreño Ballesteros, Vélez Sánchez, Angel Barahona, Gustave Moynier, José María de Pereda, así como los poetas José Zorrilla, Gonzalo de Castro, Ayala y Díez de la Rosa.

## JUAN PEDRO CRIADO Y DOMINGUEZ: UNA INSTITUCION DENTRO DE LA INSTITUCION

Juan Pedro Criado fue el secretario general de la Cruz Roja que más tiempo permaneció en su cargo. Fue nombrado el 20 de mayo de 1883 por el presidente Luis Pérez Rico y permaneció en él hasta su fallecimiento en 1936. Fue confirmado en su puesto por todos los presidentes posteriores y superó distintos regímenes: la restauración canovista; la dictadura de Primo de Rivera; la "dictablanda" de Berenguer; el final de la monarquía alfonsina, con el Almirante Aznar como Jefe de Gobierno; el Gobierno Provisional de la II República; la II República propiamente dicha, y probablemente hubiera enlazado con el régimen de Franco, si la muerte no le hubiera sorprendido al inicio de la guerra civil en 1936. Fue una institución dentro de la Institución.

Nacido en Málaga el año 1865, obtuvo el título de bachiller en 1882 y el de Licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona en 1887, asistiendo en esa ciudad al Congreso Jurídico de 1888 representando a dos Audiencias.

En 1890 logró plaza en oposición a la Judicatura y tres años más tarde fue nombrado Fiscal municipal del Distrito de Hospicio, de Madrid, después de ocupar la Fiscalía de Centro y el cargo de Letrado Asesor y Consultor en la Asamblea Suprema.

Fue Doctor de la Academia del Hainaut, abogado de los Colegios de Madrid y Lisboa y, por oposición, Juez de Primera Instancia. Perteneció a las Academias de los Arcades de Roma, a la de Buenas Letras de Sevilla y a otras de Burdeos, Catania, Tolosa, París, Amberes, Niza, Argel y Nápoles.

Ejerció el periodismo, dirigiendo antes la revista "La Controversia" y publicó numerosos libros, entre ellos: "La Cruz del Moro", "Riquilda", "Compendio histórico-crítico de literatura clásica griega", "Literatas españolas del siglo XIX", "Antigüedad e importancia del periodismo español", "Las órdenes religiosas en el periodismo español", "Bibliografía de la Cruz Roja Española", "Un sabio español del siglo XVIII: Fray Miguel de San José", y otros (2).

Juan Pedro Criado fue una persona influyente en la Institución durante cerca de cuarenta años, y fue el director de todas las publicaciones periódicas de la Cruz Roja Española de esa época. "La Caridad" fue la primera de ellas, después de suceder en el cargo a Jesús Pando y Valle.

## CONTENIDO DE LOS CUATRO TOMOS (1893-1896)

Los 44 números de "La Caridad" forman cuatro tomos, que abarcan el período de casi cuatro años de información humanitaria ininterrumpida.

El contenido de la colección que forman estos cuatro tomos es el siguiente:

**Tomos I.** (Números 1 al 8, mayo a diciembre 1893.) Un volumen de 331 páginas, pero sin numeración correlativa, y once grabados. Publicó, aparte de noticias de carácter social, artículos de Cervera Bachiller, Lasso de la Vega, Marqués de Casa Pacheco, Rodrigo Necedal, Pando y Valle, Pardo Regidor, Cano, Tejón, Camós, Larrublera, Balbín, Estévez y poesías de Zorrilla, Ayala, Gonzalo de Castro, Díez de la Rosa, etc.

Los números 7 y 8, de noviembre y diciembre, se publicaron en un solo cuaderno, de 139 páginas, dedicado todo él a los sucesos de Melilla.

**Tomo II.** (Números 9 a 19, enero a diciembre de 1894.) Un volumen de 396 páginas, con siete retratos. Los principales trabajos que contiene son: "Las sociedades de socorro a los heridos en campaña", por Federico Parreño Ballesteros; "Enseñanzas obtenidas con la ambulancia de Melilla", por José Vélez Sánchez; "La higiene en su relación con los fines benéficos de la Cruz Roja", por Angel Barahona; "Orígenes de la Cruz Roja", por Gustave Moynier. El cuaderno que forman los números 13, 14 y 15, mayo-junio-julio, recopila extensas y detalladas reseñas de las fiestas celebradas por la Asamblea Suprema, con motivo de la inauguración de la sede social en mayo de 1894. En el de diciembre, páginas 367 a 395, se inserta una extensa Memoria sobre "Las maniobras militares del sexto Cuerpo de Ejército en 1894", por Ramón G. Rodrigo Nocedal, comisionado; para asistir a ellas en representación de la Cruz Roja y estudiar sobre el terreno los servicios que correspondería prestar a la Institución.

**Tomo III.** (Números 21 a 32, de enero a diciembre de 1895.) Un volumen de 312 páginas, con cinco retratos. Inserta el trabajo "Bases para el proyecto de un hospital destinado por la Cruz Roja Española a la curación de los obreros heridos en los accidentes de trabajo", por el doctor José Vélez Sánchez. Ocupa este trabajo las 51 primeras páginas del tomo. En él se inician, asimismo, noticias acerca de la Cruz Roja y la guerra secesionista de Cuba.

**Tomo IV.** (Números 33 a 44, de enero a diciembre de 1896.) Un volumen de 501 páginas con cinco retratos. El interés de este tomo está casi dedicado por completo a la crónica de los servicios prestados con motivo de la campaña de Cuba y muy en especial por el Sanatorio Central de Vallehermoso y los de provincias.

## IDEOLOGIA CATOLICA CONSERVADORA

Desde sus propios orígenes, la neutralidad y la imparcialidad en la acción del socorro y la ayuda estaban en la mente de los promotores de la Cruz Roja. Para socorrer a un semejante no se tenía que preguntar si era amigo o enemigo o si su opinión política o religiosa era de un determinado sentido u otro. Tanto es así que estos principios acabaron siendo proclamados

como fundamentales por el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (3).

No obstante, esta neutralidad e imparcialidad no siempre fueron respetadas en las publicaciones oficiales de la Cruz Roja Española. Se tenía verdadero interés en hacer notar y demostrar que los dirigentes y la orientación de la Cruz Roja en España era cosa de los católicos.

En su primer número, de 1 de mayo de 1893, "La Caridad" abre su primera página con un artículo firmado por Juan Pedro Criado, que titula "**Espíritu cristiano de la Cruz Roja**". En él se dice que la elección del signo o la bandera de la Institución se aceptó: "**con entusiasmo fervoroso el signo de la redención, y ante él doblaron la rodilla, confesando que allí se encontraba la salud y ofreciéndole sus trabajos y pidiéndole protección en la cruzada humanitaria que había que emprenderse. Enarbolando la divina bandera, en sus pliegues sacrosantos cobijose desde luego la caritativa sociedad: que la Cruz Roja nació al calor vivificante del espíritu cristiano**". Cosa que no parece fue así, ya que se escogió el signo de una cruz roja sobre fondo blanco como homenaje a Suiza —con los colores cambiados—, al ser suizos sus primeros promotores, y en su territorio, concretamente en Ginebra, se produjo su fundación y sus primeras reuniones internacionales.

Por si ello no quedaba suficientemente claro, esta significación exclusivista de los católicos en la Cruz Roja Española, se dice en ese artículo que: "**se declararon socios activos necesarios a todos los sacerdotes; hermanas de la caridad a las señoras comendadoras hospitalarias de la Orden de San Juan de Jerusalén, hermanas de San Vicente de Paúl, hermanitas de los Pobres y religiosas de San Juan de Dios; viceprotectores natos a los cardenales de la Santa Iglesia Católica de España, al Patriarca de las Indias y a los reverendísimos Arzobispos de la península y de Ultramar; miembros natos a los Caballeros españoles de la inclita Orden de San Juan...**" y sigue con una larga lista de potenciales socios. Según el artículo 30 de los Estatutos, se reconoce como "**protectores piadosos a María Santísima en el misterio de su Concepción Inmaculada, tan combatida por los impíos; al Apóstol Santiago, nuestro Patrono gloriosísimo, y al precursor San Juan Bautista, que ampara la esclarecida Orden Hierosolimitana**".

Todo ello viene a cuento de que algunos sacerdotes habían señalado que la Cruz Roja había sido una iniciativa de la Masonería y de

los protestantes. Criado no pierde la ocasión de señalar en este artículo que: **"Falta a la verdad y a la justicia que por ignorancia o malevolencia tacha a nuestra Asociación, no de hostil a la Iglesia, que a esto nadie se atreviera todavía, sino de latitudinaria prácticamente"** (4).

Este asunto de los masones en Cruz Roja lo había iniciado el sacerdote Miguel Sánchez, en el periódico **"Consultor de los Párrocos"**, siguiéndole más tarde otro sacerdote, el señor Perujo, autor del **"Manuel del Apologista"**. Ambos eran de la opinión que en la Cruz Roja **"se separaba la caridad de la religión"** y que era **"el refugio de los actuales masones"**. La Asamblea Suprema designó a su Consultor Canónico, el sacerdote Antonio Balbín de Unquera, para que contestase a esas imputaciones, cosa que hizo publicando el folleto **"Defensa de la Cruz Roja"**. En el número doble 7-8 de "La Caridad", el propio Balbín vuelve a la carga en su artículo **"La Cruz Roja en España"**, al afirmar en él que la primera nota distintiva de la Institución **"era el catolicismo, ya porque la Orden de San Juan, benemérita de la Iglesia y de todos los Estados cristianos, formaba el núcleo de la Asociación, ya porque se declaraba protectores a los prelados y a los individuos del clero que lo pretendiesen socios necesarios"** (5).

En el número anterior, el 6, de "La Caridad", José A. Pando y G. del Busto afirman, en un corto artículo, que los fines de la Cruz Roja **"son pura y exclusivamente cristianos"** y que sus asociados deben **"conducir todos sus actos y aspiraciones al fin religioso principalmente"** (6).

Ante estas contundentes manifestaciones, no es extraño que "La Caridad", órgano oficial de la Cruz Roja Española, fuera un altavoz de la corriente religioso-católica, integrista y conservadora, al servicio de las consignas del Episcopado, como lo demuestra las constantes apelaciones a la "catolicidad" de la Institución y sus dirigentes. En el número de enero-febrero de 1894 se publica un breve del Papa León XIII en el que, a petición del presidente de la Cruz Roja Española, el general Polavieja, se concede **"indulgencia plenaria a los socios de la Cruz Roja Española"** (7) que murieran en acto de servicio, es decir, ejerciendo el socorro. Dos números más adelante (8), se inserta la noticia de que León XIII ha concedido la **"bendición apostólica"** a los miembros dirigentes de la Cruz Roja Española, por haberle enviado el primer tomo de "La Caridad". Al año siguiente

el Papa repite sus bendiciones a la Institución y dirigentes. Toda esta serie de atenciones de León XIII para la Cruz Roja Española culminaron con la concesión de un título de nobleza al preside de la Institución, el general Polavieja, al otorgarle **"el título de Marqués, para sí y para sus sucesores"** (10).

En el Vaticano, y concretamente el Papa León XIII, debían estar muy contentos por la fidelidad demostrada continuamente por la Cruz Roja Española y de la línea de "La Caridad", pues de otro modo no se entenderían estas diferencias importantes del Pontífice para la Cruz Roja Española y para sus dirigentes.

## LA REORGANIZACION DE LA CRUZ ROJA

Un aviso del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), con sede en Ginebra, del mes de abril de 1892 y publicado en su "Boletín Internacional" (11), daba cuenta de la disolución de la Cruz Roja Española. **"Fuerzas presunciones —llegó a señalar el CICR (12)— nos autorizaban para creer que no existía, y nos creímos en la obligación de informar a todos los comités centrales, para evitarles la molestia de mantener correspondencia con una sociedad que tenía tanto cuidado de sus comunicaciones como de las nuestras, a las cuales no respondía."**

Prácticamente la Institución había dejado de funcionar en 1875, año en que dejó de dirigirla de hecho el conde de Ripalda. El nombramiento en 1877 de un nuevo presidente, en la persona de Luis Pérez-Rico González y Díaz, fue más nominal que otra cosa. En 1888 le sucede en la presidencia el marqués de Cubas, que pone los primeros cimientos de la reorganización.

Un largo artículo en "La Caridad", firmado por Teodoro Gómez Herrero (13), ex secretario general de la Asamblea Suprema, da cuenta de los primeros y sucesivos pasos dados para la reorganización de la Cruz Roja Española. Parece ser que todo se fraguó por iniciativa de Jesús Pando y Valle, presidente de la Comisión Ejecutiva de la Asamblea Suprema, que inició la reforma de los Estatutos y del Reglamento. En una reunión celebrada en el propio domicilio del marqués de Cubas —por no tener la Asamblea Suprema no tenía ni sede oficial ni oficinas centrales—, en febrero de 1889, se aprobó la reforma, después de un estudio que emitieron el 15 de enero anterior los miembros

y comisionados de la Asamblea Suprema: Balbín de Unquera, Pando y Valle, Robledo y Gómez, Torneros y el propio marqués de Cubas. La reforma de los Estatutos consistió principalmente en **"ampliar en lo posible los fines de la Institución, hacer amovibles ciertos cargos que no lo eran, dar mayor amplitud a los medios para obtener recursos con que llenar los fines de la Cruz Roja y evitar ciertas deficiencias del antiguo Reglamento, surgidas por la variación de costumbres y el adelanto de los tiempos"** (14).

La reorganización se paralizó debido al fallecimiento de algunos miembros de la Asamblea, que se reunió varias veces a lo largo de 1890 y 1891, con objeto de cubrir los huecos dejados. El 3 de octubre de 1891 Fernando Primo de Rivera, marqués de Estella, aceptaba la presidencia de la Asamblea Suprema y reunió ese mismo día, en el salón de actos de la Sociedad de Agricultores de España, a los demás miembros de la junta. Se ratificó el camino realizado hacia la reorganización y se nombró una comisión, compuesta por José Font y Martí, Luis Martínez Pacheco, José Ruiz Gómez e Isidoro Barrado, para que propusieran la reforma del artículo 1.º de los Estatutos, como así lo hicieron, en el sentido de que, además de contribuir como hasta aquella fecha, la Cruz Roja, al socorro de los enfermos y heridos en las guerras, extendiese su esfera de acción a los heridos en los desastres naturales y calamidades públicas. También se aprobó la designación de presidenta y vicepresidenta de honor a la Reina Regente, María Cristina, y a la Infanta Isabel, respectivamente, con objeto de incorporar a la Familia Real a las tareas de la reorganización.

La Junta general de Socios, que ratificó todo lo realizado hasta esos momentos, se celebró el 14 de mayo de 1892 en los salones de la Inspección general de Infantería, en el Ministerio de la Guerra. La concurrencia ascendió a quinientas personas y fue el punto de partida público de la reorganización. Se empezaron a preparar actos públicos, con objeto de recaudar fondos que hicieran posibles el reflotamiento de la Institución. Un concierto realizado en los jardines del Retiro, al que acudieron los miembros de la Familia Real citados, consiguió recaudar el 11 de julio de 1892 la suma de 1.416,95 pesetas. Con estos fondos se pudo habilitar la sede nacional de la Institución, donde se instalaron las oficinas centrales.

El verdadero motor de esta reorganización fue Jesús Pando y Valle, cuya actividad creciente llegó a arrastrar a los demás miembros de la

Asamblea. Se constituyeron las primeras comisiones de distrito y provinciales en Madrid, Barcelona, Granada, Tarragona, Murcia, Valencia, Zaragoza, Avila y Zamora. Una función a beneficio de la Cruz Roja, en el Teatro Real de Madrid, dejó un beneficio de 2.594 pesetas, que se invirtieron en arreglar y completar los botiquines, adquirir camillas y el material sanitario indispensable para intervenir en cualquier momento si las circunstancias lo requerían.

En el número doble de noviembre-diciembre de 1893, "La Caridad" publica una información muy completa sobre el estado, hasta esas fechas, de la reorganización, a la que se había dado un nuevo e importante impulso con el nombramiento de presidente y primer Comisario Regio de la Asamblea Suprema **"al bizarro general"** Polavieja. El nuevo presidente propició la ayuda en provincias de los respectivos Gobernadores Civiles para que impulsaran la refundación o recreación de comisiones provinciales. Así lo testimonia la revista (15) al señalar que: **"Los Gobernadores Civiles de Cádiz, Sevilla, Málaga, Córdoba, Jaén, Palencia, Valencia, Cáceres, Badajoz, San Sebastián, Bilbao, Coruña, Barcelona, Zaragoza, Soria, Pamplona, Guadalajara, Alicante, Granada, Lugo, Segovia y Huelva apresurarán a ofrecernos su entusiasta cooperación, y a muchos de ellos se debe casi exclusivamente el feliz suceso de la Cruz Roja en sus respectivas provincias. En no escaso número fueron los que publicaron en el Boletín Oficial calurosas convocatorias y largos extractos del Reglamento; todos ofrecieron sus palacios para las reuniones y algunos no descansaron hasta lograr, venciendo dificultades extraordinarias, que la comisión se estableciera sobre sólidas bases, siendo muy de notar que, no obstante el carácter esencialmente político del cargo que desempeñan, ni uno solo ha dejado de moverse dentro del círculo de la más estricta de la más absoluta imparcialidad, sin la más remota manifestación de preferencias por débil y encubierta que se la suponga"**.

No sólo se reorganizó la sección de caballeros, sino también la de señoras. La Comisión Ejecutiva, en sesión del 7 de julio de 1894, aprobó el Reglamento general de la Sección de Señoras, siendo ratificado por la Asamblea Suprema de siete días más tarde. En marzo del año siguiente, 1895, la Sección designaría a su nueva Junta de Gobierno, que quedaría presidida por Paulina Cabrero y Martínez, esposa del General de Brigada Mariano de Ahumada (16).

## LOS GRANDES ACONTECIMIENTOS DE LA EPOCA

Al igual que sus homónimas pasadas y futuras, "La Caridad" reflejó en sus páginas los grandes acontecimientos de su tiempo, en los que intervino la Cruz Roja.

De toda esta retahíla de servicios a la sociedad vamos a detenernos en cinco de ellas: dos de signo externo, el inicio de la campaña de Melilla y el de la guerra de Cuba, que ya empezaba a tener un cariz preocupante; dos de carácter interno, la inauguración en Barcelona del sanatorio de la Institución y el de Vallehermoso en Madrid, y el de la definitiva integración de los miembros de la Familia Real en la Cruz Roja Española, con sus visitas a distintas dependencias de la Institución.

### Inauguración del Dispensario de Barcelona

Obra de las gestiones del presidente de la Cruz Roja en Barcelona, el doctor Javier de Benavent, la Institución iba a contar en la capital catalana con una sede provincial que iba a acoger un dispensario, ambulancias, almacenes y oficinas centrales, en la Rambla de Santa Mónica, número 22, en los bajos del edificio de la Intendencia Militar, donados por el entonces Capitán general de Cataluña, Arsenio Martínez Campos.

La inauguración se realizó solemnemente el 29 de septiembre de 1893. En representación de la Reina Regente, presidió el acto Angeles Rivera, esposa del general Martínez Campos.

Fue el primer acto visible de la reorganización de la Cruz Roja en tierras catalanas. En su discurso inaugural, el doctor Benavent agradeció a los socios y autoridades presentes su colaboración a que este acto tuviese lugar, a pesar de que **"otros cerraron los oídos a nuestro llamamiento"** (17). Hizo especial hincapié en la ayuda recibida por parte de Martínez Campos **"que nos acogió benévolo, cedió el local que nos alberga y, aceptando gustoso la presidencia honoraria de la provincia, reiteró una y cien veces sus más completos ofrecimientos"**.

### La campaña de Melilla

A partir de 1893 España iba a sufrir la rebelión árabe en sus territorios coloniales del norte de

Africa. El incidente se inicia en Melilla, cuando un destacamento español fue agredido por marroquíes mientras se hallaba ocupado en unas obras de fortificación. El cerco del fuerte de Cabrerizas Altas y la muerte del general Margallo reavivaron los antiguos conflictos entre españoles y marroquíes.

Este incidente militar sorprendió a la Cruz Roja en plena reorganización, pero el general Polavieja pensó que la organización y el envío de una ambulancia podría ser el incentivo idóneo que hiciera reavivar a la Institución. Y se puso manos a la obra.

Se distribuyeron 10.000 circulares pidiendo recursos económicos o en especie a ministros, embajadores, directores generales, títulos de la nobleza, senadores, diputados, catedráticos, empresarios, abogados, notarios, médicos, farmacéuticos, banqueros, etc. Una segunda circular se envió a los medios de comunicación y a profesionales del periodismo. Una tercera a los gremios de Madrid. Una carta a todos los farmacéuticos, solicitando curas antisépticas y medicinas. Y numerosos telegramas a Cuba, Puerto Rico y Filipinas, con idéntico fin.

La respuesta que se obtuvo fue amplia, recaudándose a finales de 1893 la respetable cantidad de 27.686,81 pesetas en metálico e innumerable material sanitario, ropa y diversos utensilios. Los ofrecimientos personales también fueron numerosos: médicos, sacerdotes, religiosas y farmacéuticos se llevaban la palma. La Cruz Roja Portuguesa respondió con un donativo de 26.000 pesetas. Las compañías marítimas y ferroviarias se ofrecieron a transportar gratuitamente el personal y el material desde la península hasta Melilla. El Ministerio de la Gobernación concedió a la Institución, mientras durasen las hostilidades, la franquicia postal.

El general Polavieja dispuso la organización inmediata de una ambulancia sanitaria de la Asamblea Suprema, nombrando delegado especial en Africa al marqués de Casa Pacheco, vicepresidente de la Institución; subdelegado y capellán a Mariano Antonio y Herrero, y secretario de la ambulancia al periodista Ramón García Rodrigo Necedal. Más adelante, y por motivos justificados de salud, al marqués de Casa Pacheco le sustituyó Bartolomé Belmonte, conde de Cárdenas, presidente de la Asamblea de Córdoba.

La espectacular salida de la ambulancia, realizada el 5 de noviembre de 1893, constituyó un acto digno de ser filmado por Cecil B. de Mille, como lo demuestra el espacio dedicado a tal evento por "La Caridad" (18) y que reproducimos en parte:

"Ayer tarde, a las cinco, partía del domicilio social, Isabel la Católica, 4, duplicado, la numerosa comitiva. Abria la marcha un grueso piquete de Guardia Civil de Caballería; iba detrás el estandarte del Convenio de Ginebra, y algunas banderas de la Orden; tres carros de la Ambulancia, con material y equipaje de los expedicionarios; tres acémilas con grandes cestones de mimbre, forrados en lona, conteniendo los medicamentos; sección de camilleros, con catorce camillas armadas y dos camillas-literas, y llevando al frente sus cabos, corneta y jefe subalterno; ocho practicantes con botiquines-mochila; las comisiones de los distritos; el estandarte de la Asamblea y en pos de él los médicos y el farmacéutico de la expedición; los sacerdotes del Instituto, luciendo en sus mantos la roja cruz, símbolo de la Asociación; los señores de la Asamblea; la presidencia, compuesta por el Rvdo. padre Mariano Antonino y Herrero, capellán de la Ambulancia y primer misionero que recorrió todo el imperio de Marruecos, el marqués de Santa Genoveva, el vicepresidente señor Martínez Pacheco, el secretario general señor Criado y Domínguez y el bibliotecario señor Cano; cerrando la procesión una Compañía de Orden Público al mando de un teniente, y los coches de gala del Senado, Congreso, Diputación, Ayuntamiento y nobleza.

"A pesar de lo despacible de la tarde y del estado del piso, verdaderamente intransitable, recorrió a pie la manifestación, en medio del más severo imponente silencio, la Plaza y Cuesta de Santo Domingo, Plaza de Isabel II, calle del Arrenal, Puerta del Sol, Carrera de San Jerónimo y Prado, llegando poco después de las seis a la estación del Mediodía, donde aguardaban los generales Polavieja y Borbón, Gobernador Civil, Presidente de la Diputación, Alcalde primero, apeándose a poco los Excmos. e Ilmos. señores Nuncio de Su Santidad, Arzobispo-Obispo de Madrid-Alcalá y Obispo de Sión, acompañados de sus familiares.

"Los virtuosos prelados permanecieron en la estación hasta después de las nueve de la noche. Poco antes de partir el tren formaron en el andén los camilleros y el personal con sus banderas y estandartes: el Nuncio subió a un coche de primera clase, y desde la portezuela, en nombre de Su Santidad León XIII, con entonación majestuosa, bendijo a los expedicionarios, que recibieron la bendición hincada en tierra la rodilla, gorra en mano e inclinadas las ban-

deras. Después el señor Obispo de Sión, vivamente conmovido, pronunció un breve discurso, arrebatador, elocuentísimo, en alto grado oportuno y patriótico, con frases inspiradísimas, que arrancaron lágrimas a los concurrentes y fueron ocasión de atronadores vivas a los Obispos, al Papa, a la Caridad y a la Cruz Roja."

Pero el asunto no acabó aquí. El tren fue parando en distintas estaciones, recibiéndoles las autoridades del lugar, que les obsequiaban con vinos, dulces y licores. Alcazár de San Juan, Manzanares, Córdoba, Montilla, Aguilar, Puente Genil, fueron algunas de las paradas obligadas, hasta que se llegó a Málaga, puerto desde el cual la Ambulancia se embarcó en la fragata de guerra "Gerona", llegando a Melilla el día 10 (19).

En los dos meses que la Ambulancia permaneció en Melilla realizó más de doscientas curaciones de heridas y desinfectó las faldas de las Guarreras, acompañando al Ejército en sus acciones.

Al regresar a la península, la propia revista publicó un informe autocrítico sobre las "enseñanzas obtenidas con la ambulancia de Melilla" (20), cosa poco corriente en aquellos tiempos y en esta Institución. De entrada "el material sanitario que la Cruz Roja guardaba en sus almacenes, al recibirse las primeras noticias de lo ocurrido en Melilla, era inservible. Lo era por su antigüedad, de una parte; por su mala conservación, de otra (...), mandando retirar muchos por inútiles, y hasta peligrosos (...). La selección fue terrible, y hasta dolorosa, para los profanos en la ciencia de curar; enormes montones de hilas y de trapos fueron condenados al fuego".

Otro punto de crítica fue el de la selección de los camilleros "... hombres sin las precisas instrucciones (...). La organización e instrucción hecha por la Ambulancia de Melilla ha sido defectuosa".

El informante, el doctor J. Vélez Sánchez, se queja amargamente de la alegría y la candidez cómo se mandaron este grupo de hombres al frente de Melilla, recalando que "después de instruido el camillero, hay que hacer lo mismo con el enfermero y el practicante". Lo que en realidad apuntaba era la necesidad de que todos pasaran previamente por unos cursos de socorrismo que les dieran unos conocimientos mínimos sanitarios. Terminaba señalando que "hay mucho que aprender, mucho que trabajar y no menos que enseñar".

## La guerra de Cuba

Los nacionalistas cubanos se alzan simultáneamente en varios puntos de las provincias de Oriente y Matanzas, especialmente en la primera, donde en el poblado de Baire se concentraban las fuerzas cubanas. Es lo que ha venido a conocerse como "el grito de Baire", del 23 de febrero de 1895, símbolo del comienzo de la segunda y definitiva guerra de la independencia cubana.

Cuando llegan a España estas noticias, las conciencias se conmueven. Se había salido de un conflicto, el de Melilla, y nos metíamos en otro.

El general Polavieja convoca el 8 de marzo una reunión extraordinaria de la Asamblea Suprema. Esta vez no se acuerda el envío de una Ambulancia, sino que se pone a disposición de las autoridades de la isla todo el material sanitario, de transporte y alojamiento, las reservas en metálico y el personal técnico que se creyera necesario (21).

Se telegrafía este acuerdo al Capitán general de Cuba, y éste contesta el día 13 que necesita 10.000 curaciones (22). Los expertos de la Institución preparan el envío en tres grandes cajas metálicas, cuidadosamente soldadas y revestidas de madera, con objeto de que durante la travesía la humedad no perjudique su contenido, que se acercan a las 20.000 curaciones, más un kilo de quinina para combatir el paludismo. El envío se realiza el 28 de marzo, consiguiendo la gratuidad para el transporte de la Compañía Trasatlántica, propiedad del marqués de Comillas. Dos días más tarde la Asamblea se entera de que el Ejército español en Cuba **"carece de vinos generosos"** y dirige una carta a varios cosecheros españoles, que realizan un envío inmediato de 2.445 botellas de vino de Jerez y una cuarterola.

La Asamblea de Barcelona entrega el mismo día 8 de marzo al ministro de la Guerra dos cajas conteniendo lo necesario para la atención de 500 heridos. La de Valencia organiza y prepara una Ambulancia completa. Las de Orense y Palencia ofrecieron su parque sanitario. La de Lérida, tres camillas con sus bolsas de curación. La de Avila, cuatro sillas suecas, cuatro delantales Landa y 300 curas individuales. Y numerosos ofrecimientos personales.

El 7 de abril se constituye en Cárdenas la primera Comisión de la Cruz Roja en Cuba, con Indalecio Ramos y García como presidente (23). Más tarde, la Asamblea Suprema designa a su delegado general en Cuba, nombramiento que recae en Francisco de los Santos Guzmán,

presidente del Casino Español de La Habana; como delegado de la provincia de Santiago a Cástulo Ferrer, y como presidente de la Comisión provincial a Santos Ecay; a Javier G. de Longoria, como delegado de Gibara; al marqués de Cienfuegos, como delegado de Santa Clara, y a Manuel Rodríguez San Pedro, como delegado de Pinar del Río (24).

La revista de estos meses es casi un catálogo de ofrecimientos de todo tipo. El 23 de agosto se realiza el cuarto envío de la Cruz Roja Española a Cuba: 25 camas de hospital, 52 sábanas de hilo, 26 cabezales, 1 cama-modelo y 1 colchón metálico, 4 sillas suecas, 4 delantales Landa, 250 bolsas de curación y 12 frascos de quinina (25). La Comisión de Barcelona hace otro importante envío de material sanitario (26).

La llegada de los heridos de la guerra de Cuba a España pone en evidencia la necesidad de hospitales suficientes acondicionados a tal efecto. La Asamblea Suprema proyecta adecuar algunos locales a esta necesidad. Santander es la primera en ofrecer uno en Santoña, pero es Madrid el que se adelanta a ello. El 22 de noviembre empiezan las obras de transformación de lo que será el Sanatorio de Vallehermoso.

## Sanatorio de Vallehermoso, en Madrid

El proyecto de construir un centro sanitario propio de la Cruz Roja era una vieja ilusión de los dirigentes de la Institución. La guerra de Cuba y la carencia de camas hospitalarias en Madrid se presentaron como la ocasión esperada en el momento oportuno.

Un primer intento se publicó en "La Caridad" (27): el establecimiento sería un hospital dedicado a la curación de los obreros heridos en accidentes de trabajo, pero, como ya hemos visto, la guerra de Cuba trastocó el proyecto.

Las obras las dirigió el arquitecto Mariano Belmás. El edificio, cedido por el ayuntamiento, estaba situado al final de la calle Galileo y a espaldas de la parroquia de Nuestra Señora de los Dolores. Su inauguración se efectuó el 17 de febrero de 1896, en un acto solemne presidido por la Reina Regente y su hermano el archiduque Eugenio (28).

El Sanatorio iba a entrar en funciones antes de esta inauguración. El 6 de febrero fueron asistidos en la estación del Norte los 40 primeros soldados que procedentes de Cuba llegaron a Madrid: seis de ellos ingresaron en el Sanatorio. Desde ese día, y sin interrupción durante dos

años, la Ambulancia de la Asamblea Suprema acudió a las estaciones ferroviarias, prestando auxilio a los soldados, repartiendo ropas, dinero, tabaco y medicinas, conduciéndoles en coche a sus casas u hospitales, facilitándoles billetes y **"hasta transportándolos en camillas y en brazos de los socios"** (29).

## Visitas Reales a la Cruz Roja

La política seguida por los dos últimos presidentes de la Asamblea Suprema, de incorporar a los miembros de la Familia Real a las tareas de la Institución, encontró en ella a unos entusiastas colaboradores, fundamentalmente en la Reina Regente y en las Infantas. Un dato que revela esta incorporación es que, a partir del general Polavieja, los presidentes se denominaron Comisarios Regios y la Reina, según los nuevos Estatutos, era la presidenta de honor de la Institución. Y sus funciones se las tomó en serio.

La primera visita oficial de la Reina se realizó a mediados de 1894, cuando comunicó al general Polavieja que deseaba conocer la sede central y las oficinas principales de la Cruz Roja Española, que estaban ubicadas en el número 30 de la calle del Príncipe, en un edificio cedido al efecto por el ex ministro y futuro presidente del Consejo de Ministros, José Canalejas Méndez.

"La Caridad" dedica un largo reportaje a narrar tal evento (30) e informa que la Reina llegó a las cinco de la tarde —no señala el día ni el mes exacto—, acompañada por una condesa y dos duques, siendo recibida a las puertas de la sede por lo más granado de la Institución. No faltó nadie: desde los más caracterizados representantes de la nobleza española y de las Fuerzas Armadas, que eran miembros de la Asamblea Suprema, a los príncipes de la Iglesia y a catedráticos e investigadores destacados.

Los regios visitantes giraron una rápida ojeada a las instalaciones, deteniéndose expresamente en los servicios quirúrgico-farmacéuticos, almacenes generales, y brigada de camilleros. **"El general Polavieja —señala el cronista— recogió de labios de S.M. las manifestaciones de agrado por la grata impresión que en su real ánimo produjera la visita que acababa de verificar. Así terminó, después de las seis de la tarde, aquel solemne acto, del que, con satisfacción inmensa, guardará eterno recuerdo la Asamblea Suprema de la Cruz Roja Española."**

La siguiente visita la realizaría la por entonces Reina Regente el 1 de mayo de 1896. El local escogido sería esta vez el Sanatorio de Vallehermoso.

La Reina, según "La Caridad" (31), **"recorrió las salas y dependencias con vivísimo interés, informándose, con solicitud verdaderamente maternal, de cuanto concernía al bienestar de los infortunados y valerosos hijos de la patria allí albergados y dirigiéndoles, uno por uno, afables y cariñosas palabras, llenas de dulzura y de consuelo"**.

La Reina dispuso que, además de la comida reglamentaria, se les diese a todos un extra a su costa **"compuesto de 15 gallinas, 30 chorizos, 8 kilos de merluza, 2 arrobas de vino y postres variados"**.

A los pocos días de su visita, envió al Sanatorio un donativo especial, consistente en: **"80 sillas de Vitoria, 125 libras de chocolate, 12 de té, 12 arrobas de aceite, 12 de garbanzos, 1 de lentejas, 2 de café, 40 kilos de azúcar, 70 de tocino, 50 de jamón, 20 de arroz, 50 de pastas para sopa, 70 de jabón, 200 kilos de patatas, 100 de sal, 7 de judías y 500 huevos"**.

## GALERIA BIOGRAFICA

Para los historiadores, la revista "La Caridad" tiene un interés cierto, aparte de las crónicas y datos que ofrece sobre la guerra de Cuba y el conflicto de Melilla, con la publicación de una excepcional galería biográfica, por la que pasaron los fundadores, presidentes y otros altos cargos de la Institución.

Los biografiados, en los cuatro años de vida de la misma, fueron, entre otros, los siguientes: el conde de Ripalda, la duquesa de Medinaceli, el marqués de Estella, Jesús Pando y Valle, César Ordax y AVECILLA, el general Polavieja, Basilio Sebastián Castellanos, Paulina Cabrero de Ahumada, Gustave Moynier y Nicasio Landa.

## CAMPAÑA CONTRA EL HAMBRE: REPARTO DE PAN EN GRANADA

Tal como se señala en sus estatutos actuales, la Cruz Roja empezó a intervenir en acciones propias de tiempo de paz. Como ejemplo de ello, "La Caridad" publicó una noticia sobre la actuación de la Comisión de Granada, que había realizado una campaña en esa capital **"en vista del hambre que reina en esta ciudad entre la clase obrera, por la carencia absoluta de trabajo"** (32).

Se entregaron 300 panes de a kilo, cuya distribución duró desde las siete de la mañana hasta las cinco de la tarde.

## DESPEDIDA DEL GENERAL POLAVIEJA

El fin de la revista coincide, como en su fundación, con la marcha del presidente de la Institución, el general Polavieja, que había sido recién designado Jefe del Mando Superior del Ejército español en Filipinas.

La noticia cayó como un trueno en la Asamblea Suprema. El 23 de octubre de 1896 se reunió y decidió **"no reemplazarle en su presidencia, ofreciéndole trabajar todos sin descanso en el cumplimiento de los deberes que se habían impuesto en bien de la caritativa institución y de los soldados heridos y enfermos de las campañas, mientras durase su ausencia"** (33).

La despedida oficial se realizó el 4 de noviembre, en la estación del Mediodía de Madrid, donde el general marchaba a Barcelona para allí embarcar rumbo a Filipinas. Quedaba como presidente interino el también general Eusebio Sáenz y Sáenz, presidente de la Comisión Permanente de la Asamblea Suprema.

La crónica de este acto, firmada por Juan J. de Diego Vicario, señala que la estación estaba a rebosar y que en Guadalajara, Zaragoza y Barcelona salieron a las estaciones **"las autoridades civiles y militares, comisiones de todas las Armas del Ejército y de la Cruz Roja y en todas partes fue saludado con cariñosas frases y despedido con entusiastas exclamaciones"**. ■

## NOTAS

- (1) "La Caridad", número 4, de 1 de agosto de 1893, páginas 16 a 18. La colección completa de este periódico está depositada en el archivo documental de la Asamblea Suprema de la Cruz Roja Española, en Madrid.
- (2) L.C., números 17 y 18, de septiembre - octubre de 1894, páginas 297 a 302.
- (3) Los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja fueron definitivamente aprobados y proclamados en la XX Conferencia Internacional, celebrada en Viena el año 1965. Se contienen en su Resolución IX.
- (4) **Latitudinaria:** Aplicase en Teología al católico que sostiene que puede haber salvación fuera de la Iglesia.
- (5) L.C., números 7 y 8, de noviembre-diciembre de 1893, páginas 10 y 11.
- (6) L.C., número 6, de 1 de octubre de 1893, artículo: **"El fin religioso de la Cruz Roja"**, páginas 3 a 5.
- (7) L.C., números 9 y 10, páginas 3 a 5.
- (8) L.C., número 12, de abril de 1894, páginas 103 y 104.
- (9) L.C., números 28 y 29, de agosto-septiembre de 1895, páginas 189 y 190.
- (10) L.C., números 21 al 24, de enero a abril de 1895, página 87.
- (11) Tomo XXIII, página 89.
- (12) ACICR. Circular número 85 de 6 de junio de 1893.
- (13) L.C., número 1, de 1 de mayo de 1893, páginas 24 a 30.
- (14) *Ibidem*, página 25.
- (15) *Ibidem*, páginas 35 y 36.
- (16) *Ibidem*, números 21 a 24, de enero a abril de 1895, página 63.
- (17) L.C., número 6, de octubre de 1893, páginas 31 y 32, y números 7 y 8, noviembre-diciembre de 1893, páginas 3 a 9.
- (18) L.C., números 7 y 8, páginas 94 y ss.
- (19) L.C., *ibidem*, página 100.
- (20) L.C., números 9 y 10, de enero - febrero de 1893, páginas 16 y ss.
- (21) L.C., números 21 al 24, de enero a abril de 1895, páginas 64 y ss.
- (22) **La Cruz Roja. Memoria de la Delegación de la Asamblea Española en la isla de Cuba.** La Habana, 1899. Página 283.
- (23) L.C., *ibidem*, página 71.
- (24) L.C. números 25 al 27, de mayo a julio de 1895, página 96.
- (25) L.C., números 28 y 29, de agosto-septiembre de 1895, página 175.
- (26) *Ibidem*, página 190.
- (27) L.C., números 21 al 24, de enero a abril de 1895, páginas 3 y ss.
- (28) L.C., números 34 al 36, de febrero a abril de 1896, páginas 84 y ss.
- (29) **La Cruz Roja. Memoria de la Delegación...**, op. cit., página 284.
- (30) L.C., números 13 al 15, de mayo a julio de 1894, páginas 191 y ss., reportaje firmado por M.<sup>a</sup> LOPEZ PERALTA.
- (31) L.C., números 37 y 38, de mayo-junio de 1896, páginas 205 y ss.
- (32) L.C., número 12, de abril de 1894, página 113.
- (33) L.C., números 42 a 44, de octubre a diciembre de 1896, páginas 486 y ss.

### **III SEMINARIO DUQUE DE AHUMADA**

## **Síntesis de los aspectos más relevantes del contenido desarrollado en sus ponencias y comunicaciones**

**MIGUEL LOPEZ CORRAL**

Secretario del Seminario

**L**OS días 23, 24 y 25 de abril fueron este año las fechas elegidas para la celebración del III Seminario Duque de Ahumada. Como en las dos ediciones precedentes, la organización corrió a cargo de la Dirección General de la Guardia Civil y de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), a las que se unió en esta ocasión la inestimable colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) a través de su Instituto de Cooperación Iberoamericano (ICI).

Y no podía ser de otra forma, cuando el tema escogido fue "LA GUARDIA CIVIL ANTE EL V CENTENARIO", título genérico tras el cual se esconden los dos objetivos primordiales —que no los únicos— del III Seminario. Por una parte, el dar testimonio de la contribución de la Guardia Civil a los actos conmemorativos del V Centenario, que por su trascendencia y magnitud exigen, que duda cabe, la aportación, en mayor o menor medida, de todas de las Instituciones del Estado, en especial aquellas que como la Guardia Civil desempeñaron un peso específico importante en la historia de la colonización en algunos países hispanoamericanos. De otra, y por razones de pura

coherencia, analizar la influencia del modelo policial "guardia civil" en aquellos países donde se dio y la globalidad tanto de las dimensiones sociológicas y jurídicas de la seguridad como las expectativas y previsiones del futuro de la misma en los países hermanos de Centro y Sudamérica.

Tamaños objetivos exigían una buena dosis de imaginación y esfuerzo organizativo. Tanto la AECl como la UNED y la Dirección General no los regatearon, y como fruto se pudo contar con la presencia de cualificados representantes de cuerpos policiales análogos a la Guardia Civil procedentes de Colombia, Costa Rica, El Salvador y Venezuela, expresamente invitados junto a los de Guatemala y Perú, ausentes estos dos a última hora por problemas graves en sus respectivos países (recuérdese por ejemplo como Perú sufría por aquellas fechas el azote del cólera en su momento más agudo de intensidad, lo que impidió al Director General de la Policía Nacional cancelar su previsto desplazamiento a Madrid. Parecidas circunstancias concurren en el Director General de la Policía guatemalteca). A su lado intervinieron para profundizar en la problemática sociológica y jurídica de la seguridad profesores universitarios sudamericanos y españoles, diplomáticos, periodistas, prestigiosos juristas, autoridades de la administración y guardias civiles; todos conocidos por sus estudios y dominio del tema. Fue, en cualquier caso, probablemente la mejor representación que las circunstancias permitían y por ello las intervenciones no defraudaron al numeroso auditorio que se dio cita en cada una de las sedes y jornadas respectivas.

Precisamente sobre el auditorio es de justicia resaltar que, a más de numeroso, volvió a ser como en ediciones anteriores heterogéneo y de procedencia diversa. Junto a la presencia obligada de guardias civiles tanto alumnos de los centros de enseñanza como destinados por toda la geografía española, se dieron cita alumnos universitarios de diferentes facultades, becarios de países sudamericanos, militares, policías —a destacar un año más la representación de las fuerzas de seguridad de las Comunidades Autónomas—, diplomáticos, funcionarios de la Administración. Constituyó, en suma, un rico y pluralista auditorio, abierto a la participación en los coloquios que cerraron cada sesión.

Las siguientes líneas, como ya se hiciera con el II Seminario, tratan de ofrecer una sucinta síntesis de lo más importante del contenido desarrollado en cada una de las exposiciones, tanto de ponencias como de comunicaciones, por riguroso orden cronológico.

## **PRESIDENCIA DE HONOR**

Excmo. señor Rector de la Universidad de Educación a Distancia:

Don Mariano Artés Gómez

Excmo. señor Director General de la Guardia Civil:

Don Luis Roldán Ibañez

## **ORGANIZACION**

### **COORDINADOR GENERAL**

Don Enrique Martínez Ruiz, Catedrático de Historia de la Universidad Complutense.

### **COMISION ORGANIZADORA**

Don Gaspar Escalona Martínez, Decano de la Facultad de Derecho de la UNED.

Don Ramón Montero Román, Coronel Director de la Academia de la Guardia Civil.

Don Antonio Torres del Moral, Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UNED.

Don Julio Bezos Rodríguez, Teniente Coronel Jefe de Estudios de la Academia de la Guardia Civil.

Doña Yolanda Gómez Sánchez, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UNED.

Comandante Profesor don Juan Carlos Rodríguez Búrdalo.

Don Alfonso Serrano Gómez, Profesor Titular de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la UNED.

Comandante Profesor don Elicio Casas Navas. Comandante Profesor don Antonio Carrascosa Carrascosa.

Comandante Profesor don José García San Pedro.

Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Dirección General de la Guardia Civil.

### **ASESOR EN MATERIA DE COMUNICACION**

Don Josep Carles Clemente, Historiador y Periodista, Presidente del Centro de Estudios Socioeconómicos.

### **SECRETARIO RELATOR**

Don Miguel López Corral, de la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Dirección General de la Guardia Civil.

## SEDES

**DIA 23**

Salón de Actos de la UNED (Edificio de Humanidades), calle Senda del Rey, s/n. Madrid.

**DIA 24**

Academia Especial de la Guardia Civil, Aranjuez (Madrid).

**DIA 25**

Salón de actos del Instituto de Cooperación Iberoamericana, en la avenida Reyes Católicos, Madrid.

**DIA 23**

**Título específico: HISPANOAMERICA:  
DIMENSIONES SOCIOLOGICAS  
Y JURIDICAS DE LA SEGURIDAD**

Se inició con el acto de inauguración, presidido por la Vicerrectora de la UNED, profesora Carmen Díaz Ambrona. Sus breves palabras transmitieron el deseo de que el Seminario constituyese, entre otros objetivos, un homenaje al papel desempeñado por la Guardia Civil en Hispanoamérica y, especialmente, a los que en su día heredaron sus funciones en los países donde la Institución había estado presente.

El profesor Enrique Martínez Ruiz, que la siguió en el turno de palabra en su calidad de Coordinador General del Seminario, hizo una escueta secuencia de la evolución histórica de los Cuerpos de seguridad en Hispanoamérica, desde las Hermandades hasta la actualidad. Finalmente destacó el significado de las jornadas.

La moderación estuvo a cargo de Carlos García Valdés, Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Alcalá de Henares y en el momento actual Director del Centro de Estudios Judiciales, lugar donde muchos guardias civiles pasan cada año académico para cursar sus estudios superiores de Policía Judicial. Sus palabras de salutación dieron paso al primer ponente del programa: **Percy Cayo Córdova**, Profesor de la Universidad del Pacífico en Lima. El título de su ponencia fue: "**Desequilibrios sociales y políticos y su incidencia en la sociedad**".

El profesor Cayo expresó su deseo de que su intervención fuese tomada como un homenaje al Duque de Ahumada y a la Comisión de la Guardia Civil que en 1922 visitó Perú para poner

en marcha el proyecto de Guardia Civil peruana, según un convenio suscrito entre los gobiernos español y de su país. En su exposición abordó, en primer lugar, el problema demográfico que sacude a Latinoamérica, caracterizado por un alto índice de crecimiento poblacional, proporcionado por el descenso de la mortalidad pero no de la natalidad experimentado en las últimas décadas, lo que a su vez propicia cifras escandalosas, típicas del mundo subdesarrollado, pero, particularmente grave en el caso de Hispanoamérica, por cuanto auspicia consecuencias como:

- Una situación malthusiana, es decir, un ritmo inferior en el crecimiento de alimentos que de población.
- Falta de vivienda, agua, energía, infraestructura sanitaria y educativa y deterioro de las áreas de cultivo.

En segundo lugar analizó el marcado fenómeno migratorio típico de los diferentes países de América Latina, caracterizado por un trasvase poblacional del medio rural al urbano. Las consecuencias para esta zona son graves, por cuanto: significan un abandono del campo seguido de una incontrolable aglomeración en las ciudades y su contorno: "... Muchas de ellas ya presentan una situación de hacinamiento desesperante, tugurización, ausencia de casi todos los servicios...". Como telón de fondo se presenta muchas veces el problema del abandono de los campos de cultivo. Esto último, en el caso específico de Perú, se ve agravado por una característica más: un terrorismo demencial, incomprensivo e inexorable, el de Sendero Luminoso, "que acosa a los campesinos obligándolos —bajo terribles e inimaginables represalias— a abandonar sus campos de cultivo".

Cordones de miseria se presentan en torno de muchas ciudades latinoamericanas; ellas han recibido diversas denominaciones: "fabelas" en el Brasil, "ranchitos" o "barriadas" en Venezuela, "villas miseria" en Argentina, "callampas" en Chile, "cantegriles" en Uruguay, "barriadas" en Perú. Es el llamado fenómeno de la marginalidad: una enorme masa desorganizada empleada en multitud de empresas o por su cuenta, en lo que se ha dado en llamar "economía sumergida".

Este proceso de crecimiento urbano no se ha realizado además "normalmente", por cuanto no fue fruto de la demanda de trabajo industrial, debido a un desarrollo de la industria dependiente

de los países capitalistas. Los intentos de industrializar las economías resultó baldío e incorrecto y las consecuencias a la vista están.

Otra explicación al problema social de América Latina debe buscarse en la expansión del sistema educativo y en la consiguiente desmejora de su calidad, dando como resultado una masificación de titulados universitarios que poseen grandes dificultades para hallar un trabajo decoroso, por lo que han de buscar una salida digna a su futuro, dándose en algunos casos una exportación de material humano de altísima calidad a otros países capitalistas, en especial a los Estados Unidos. Se trata de la "fuga de talentos" que sufren los países iberoamericanos en general.

El profesor Cayo cree, además, que existe otra educación por el denominado informal, y que se confunde con la revolución de la información. Esta educación ha venido propiciada por el transistor y la televisión. Para el profesor Cayo el transistor ha sido la gran revolución no estudiada de este siglo, capaz de llegar a todos los confines de la tierra y con una gran dosis de influencia. Lo mismo aunque mucho mejor estudiada es el fenómeno de la televisión. En cualquier caso, estos medios no han sido bien aprovechados en beneficio de la cultura, sino todo lo contrario: "... Por desgracia en muchos de nuestros países, la máxima preocupación de esos medios de difusión es el logro de pingües utilidades, donde son raros los programas educativos y frecuentes los que comportan escenas con gran dosis de violencia".

La misma evolución económica y social de América Latina, aunada al desarrollo de los medios de comunicación, ha contribuido al surgimiento de movimientos políticos que han permitido a partir de 1950 ir desechando las dictaduras recurrentes. El análisis de sus figuras principales, origen, evolución y textos de consulta que han tratado estos períodos dictatoriales nefastos para gran número de países hispanoamericanos, ha llevado al profesor Cayo Córdova a definir sus características más notables: mitificación, fraudes electorales, poder absoluto y arbitrario, soborno, corrupción, nepotismo, adulación, servilismo, engaño..., son algunas de estas características, que impregnaron a la sociedad latinoamericana bajo las etapas dictatoriales, cuyos ejércitos, aliados con los poderes económicos, frenaron expectativas sociales justamente reclamadas desde los estratos sociales, retrasando con el consiguiente perjuicio general la llegada de regí-

menes democráticos. La madurez de los ejércitos, creando sus propias ideologías, ha cambiado su comportamiento hasta llegar a la situación actual.

El cambio social y político fue también propiciado por el peso especial que en algunos países tuvieron los movimientos populistas de inspiración marxista, mientras permanecieron unidos, que fue en las menos de las ocasiones, porque en la mayoría los enfrentamientos entre partidos políticos resultó ser la tónica dominante y eso ha producido un desencanto tal que ha generado el alineamiento con opciones violentas, que a modo de grupos terroristas han surgido en varios países, aunque con características bien dispares. La guerrilla colombiana, los tupamaros uruguayos y el fenómeno de Sendero Luminoso en Perú son algunos de los más notables ejemplos de cuanto afirma, y que tanto dolor y sangre han costado y cuestan a la sociedad que los sufre. Su conclusión final al respecto fue que el objetivo preciso de los grupos practicantes de la violencia terrorista es afectar la vida económica de su país respectivo. A fin de 1989 la violencia había costado más de 15.000 millones de dólares.

Al lado del terrorismo, América Latina padece el mal del narcotráfico, en especial Colombia, Perú y Bolivia: "... Es increíble el daño que este comercio reporta a nuestros países... Esta lacra es capaz de infiltrarse por todos los intersticios del tejido social... El poder del narcotráfico es realmente devastador y carcome muchas instituciones... Resulta enormemente costoso para quienes ejercen el poder de policía en nuestros países, hacer frente a esta calamidad". Para el profesor Percy Cayo, el no haber sabido atajar el mal a tiempo, no sólo ha arrojado a los campesinos en brazos del narcotráfico, sino que los enormes recursos con que cuentan hoy quienes se dedican a su actividad les ha permitido ya crear una infraestructura eficaz para sus actividades, fruto del soborno de las fuerzas del orden, miembros del poder judicial y miembros de las Fuerzas Armadas, que, a menudo, sucumben ante el dinero del narcotraficante. Este "maldito tráfico que todo lo corrompe", en el caso de Perú contribuye a un ingrediente más: la presencia de mercados cambiarios informales. Los "narcodólares" disminuyen el valor de cambio y la consiguiente degradación económica.

Esta, por el ponente denominada, dantesca situación podría sin embargo paliarse en gran medida. Dos fueron las soluciones apuntadas:

1. El apoyo de la comunidad internacional (en estos momentos agradeció que Su Majestad el Rey Juan Carlos I solicitase a la CEE que volviese más sus ojos hacia Latinoamérica).
2. El esfuerzo de integración latinoamericana, al estilo de la CEE y en parecidos términos a como la concibiera Simón Bolívar: "Los que gestaron la empresa colombina y quienes nos integramos a ese mundo que llevaron las naves descubridoras y venimos viviendo juntos..., estoy seguro de que no nos dejaremos ganar por la adversidad ni el desánimo, ni por la violencia ni el terror. Esa es la esperanza y en ella ratificamos, una vez más, nuestra comunidad de ideales".

Intervino a continuación el embajador de Colombia en España, **William Jaramillo**, que lo hizo sobre el tema "**Aglomeración urbana y despoblación rural**".

Con el objetivo de analizar el proceso de evolución demográfica en América Latina y las perspectivas del problema a partir del año 2000, estructuró su estudio en cuatro etapas históricas, para finalizar con una llamada a la Comunidad Internacional sobre las repercusiones de no poner remedio al problema en América Latina, en particular, y el mundo en desarrollo en general. Las cifras que ofreció resultaron patéticas.

Los cuatro tramos históricos sobre los que vertebró su estudio fueron:

1. La América española, siglo XVI-primer mitad del siglo XVII. Se experimentan en la América Hispana los efectos de la industrialización europea.
2. Segunda mitad del siglo XVII. Reformas de Carlos III a partir de los efectos de la industrialización.
3. El siglo XIX. Movimientos de emancipación, con un efecto trascendental sobre la evolución demográfica.
4. El siglo XX. Todo lo que acontece en el mundo desarrollado y que sin duda afecta a la América Latina.

La primera etapa se caracterizó por asentamientos rurales, alto crecimiento del mestizaje y bajo índice demográfico. Todo respondía a la política de la corona española sobre América, con un alto carácter selectivo de la producción económica por regiones, lo que llega en su influencia hasta nuestros días.

La segunda etapa significó desarrollar una política de autarquía y competencia productiva, dibujándose fronteras que antes no existían. La revolución industrial contribuyó igualmente al resultado final: cambio de las estructuras urbanas y rurales.

En la tercera etapa, una vez diseñadas las fronteras, comenzó el proceso de emancipación, caracterizado por un lento crecimiento demográfico a causa de las continuas guerras. Merced a la Revolución Industrial la presión demográfica sobre las ciudades es ya patente, de modo que el crecimiento urbano es ya mayor que el rural.

La cuarta etapa tiene en la Revolución Industrial la mayor influencia de todas. Profundos cambios económicos, sociales y políticos trajeron consigo nuevas y diferentes estructuras. La adaptación de nuevas doctrinas de signo marxista o socialdemócrata intentaron paliar las injusticias sociales e implantar la democracia, influyendo en el proceso de urbanización, al emigrar gran número de campesinos a las ciudades.

Para William Jaramillo las consecuencias de la despoblación rural son evidentes:

1. Ciudades terriblemente aglomeradas, con servicios precarios y vías de acceso insuficientes.
2. Junto al narcotráfico, la despoblación rural ha influido en que las propiedades agrarias hayan sido comercializadas para la droga en número considerable.

Si no se ponen rápidos los remedios pertinentes, hacia el año 2000 la situación se agravará. Las diferencias poblacionales son tan grandes en cuanto a niveles de crecimiento entre los países en desarrollo y los desarrollados que se ahondarán entre ambos mundos: "Pensemos en que Europa alcanza cada día mayores niveles de bienestar, riqueza y calidad de vida cada vez más distantes de América Latina, y que por ello tiene ante sí un gran compromiso. Compromiso que no puede apoyarse sólo en la ayuda, en la cooperación, sino que, con su grandeza y potencial económica... tiene que revisar su política económica hacia el mundo subdesarrollado, además, y sobre todo, de no cerrar sus puertas a la inmigración..., permitiendo grandes corrientes migratorias..., como ocurriera en el pasado. No es que los hispanoamericanos persigamos en modo alguno la colonización de Europa, pero sí deseamos mediante el aporte a una cultura para nosotros importante, contribuir a un mundo más justo, más equilibrado y más igual".

La primera de las dos intervenciones de la sesión de tarde la inició **José María Cayetano Núñez Rivero**, profesor titular de Derecho Constitucional de la UNED y experto en temas de Latinoamérica, sobre los cuales ha centrado buena parte de sus brillantes estudios. Su ponencia consistió en un diseño de la **"Dinámica de los regímenes políticos en Hispanoamérica"**, a través de un análisis dogmático del origen y consolidación de los Estados, los orígenes del constitucionalismo americano, el estado de Bayona de 1808, la influencia de la Constitución de Cádiz, las influencias francesa y norteamericana, la estabilidad del sistema, la difícil sustitución del orden virreinal, la Constitución formal y la real, los procesos democratizadores, el papel de las Fuerzas Armadas; para terminar con un dibujo del problema en la actualidad. Es decir, un estudio que abarca más de trescientos años en la mayor parte de las naciones iberoamericanas y en el que se perfilan la población, la delimitación del territorio y la forma de gobierno, sobre la que, por razones obvias, ha centrado la mayor parte de su exposición.

Para el profesor Rivero fue España quien trasplantó su organización social y política en los primeros momentos a la mayoría de los países hispanoamericanos, configurando sus reinos a través de una triple influencia:

- a) Jurídica castellana.
- b) Política aragonesa.
- c) Respeto por las instituciones y costumbres indígenas, adaptándolas a las españolas en lo posible.

Se trata, pues, de una influencia enorme, que sentó las bases para la consolidación del Estado. Consolidación que salvo en los casos de Cuba y de Puerto Rico fue extraordinariamente rápida: "en apenas una década los antiguos reinos americanos rompen su vinculación política con España, dando lugar al nacimiento de diversos estados soberanos, cuyo número sería incluso mayor al de los virreinos precedentes..."

Por lo que respecta a los orígenes del constitucionalismo americano, es evidente un paralelismo con el español, dada su coincidencia en el tiempo. En este sentido, el Estatuto de Bayona de 1808, de clara inspiración napoleónica, consiguió, primero, quebrar el monolitismo del imperio español y, en segundo lugar, sentar las bases de las nuevas relaciones entre los territorios americanos y la Península.

En lo que atañe a la Constitución de Cádiz de 1812, afirma que fue el primer texto cons-

titucional con vigencia en Hispanoamérica, a más de convertirse en el antecedente fundamental en la historia constitucional de los países hispanoamericanos. Su importancia reside en tres aspectos:

1. Recoge el propio texto referente a los reinos y provincias americanas.
2. Supone la movilización entre las élites criollas con el fin de enviar representantes a las Cortes.
3. Se convierte en fuente inspiradora de los diferentes textos hispanoamericanos.

"En suma, la Constitución de 1812 ponía fin, jurídicamente al menos, al Antiguo Régimen en todo el Imperio Español, y creaba un nuevo marco para las relaciones tanto entre los ciudadanos y el Rey como entre la España metropolitana y el continente hispanoamericano."

Por otro lado, la primera Carta Magna española es también el primer texto vigente en Hispanoamérica y el punto de partida del constitucionalismo iberoamericano del siglo XIX, aunque en este punto también ha de destacarse la influencia francesa. Marcó, igualmente, las líneas básicas sobre las que se desarrollaría el constitucionalismo hispanoamericano en aspectos tan importantes como: el principio de legalidad, la división de poderes, el principio de la soberanía nacional o popular, la democracia representativa, el reconocimiento de la ciudadanía con los derechos y libertades inherentes.

Si la Constitución de Cádiz y la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (Revolución Francesa) y la propia Constitución gala de 1791 influyeron sobre el constitucionalismo hispanoamericano, la norteamericana fue enorme para el proceso independentista y como fuente inspiradora para la confección de textos constitucionales en períodos posteriores. Y lo fue por dos motivos esenciales:

1. Estados Unidos fue el primer pueblo americano en conseguir emanciparse de un imperio europeo, convirtiéndose en un ejemplo a imitar.
2. Estados Unidos fue la primera nación del mundo en dotarse de un texto constitucional codificado.

Por lo demás, la influencia se materializó en puntos tan vitales como: el federalismo, el presidencialismo y el sistema de pesos y contrapesos de poderes.

Con todo, la estabilidad de los sistemas políticos surgidos corrió diversas fortunas en

los últimos ciento cincuenta años, dependiendo del país que se trate. Con todo, existen características y problemas comunes a la mayor parte de las naciones, entre las que el profesor Rivero destacó: la difícil sustitución del orden virreinal, la Constitución Formal y la Constitución Real y los procesos democratizadores.

Sobre este último punto señaló que las amplias reformas constitucionales habidas han pretendido ajustar realidad social y texto, a fin de evitar la arbitrariedad y el caudillismo y por tanto que el Parlamento pueda ser representativo y ejerza las facultades propias de su control. Para que este proceso se haya dado han tenido que concurrir no obstante diversos factores, tales como:

- a) Un agotamiento del sistema corrupto y dictatorial.
- b) Un sistema de oposición tipo lucha armada, surgido a raíz de la implantación en Cuba de la revolución castrista.
- c) Factores de orden externo como: un nuevo orden político y económico internacional, propiciando los Estados Unidos el apoyo a democracias emergentes en la zona, impidiendo la consolidación de estados socialistas para así ejercer un mejor control de Hispanoamérica.

Por lo que afecta al papel desempeñado en todo este proceso evolutivo por las Fuerzas Armadas, el profesor Rivero afirma que fue determinante desde el momento mismo en que comenzaron los procesos emancipadores en las colonias españolas. Tanto es así que se mostró en total acuerdo con quienes señalan a las Fuerzas Armadas como fundadoras del Estado y de la nación. "Baste recordar que, a finales de los años setenta, doce estados se regían por un gobierno militar... y tan sólo cinco no contaban con regímenes políticos no dictatoriales...".

En la década de los ochenta el mapa político latinoamericano cambió radicalmente, de tal forma que la actualidad no queda un solo Estado en que el poder político sea detentado directamente por militares: "Sin embargo, este hecho dista mucho de significar que el Ejército haya sufrido una pérdida de influencia en los procesos políticos latinoamericanos".

Analizó a continuación las razones que han posibilitado el protagonismo de las Fuerzas Armadas en la vida política de los países iberoamericanos, y que dividió en tres grupos:

- a) Primer grupo: Naciones ubicadas en determinados territorios, con mínimo grado de institucionalización. Aquí el poder corresponde a una reducida oligarquía terrateniente. Políticamente corresponde a regímenes con dictaduras simples, escasamente evolucionadas. En él el Ejército se nos presenta no como una institución, sino como una fuerza de carácter represivo, encargada de mantener el "orden"; como una fuerza de ocupación en su propio país; como fuerza indisolublemente unida a la oligarquía reinante. Haití y la Nicaragua somocista son los mejores ejemplos.
- b) Segundo grupo: Existencia de estados compuestos por varias naciones, con control por sólo una de ellas. La existencia de una sociedad dual, con varias lenguas y culturas, más la implantación de políticas centralistas ha llevado a la quiebra de las instituciones más importantes, como la Jefatura del Estado no caudillista y el Parlamento, incapaces de imponerse a los particularismos nacionales y de superar el caciquismo, clientelismo y las desigualdades sociales. Ante este panorama las Fuerzas Armadas se nos presentan como el único pilar del Estado, como fuerza que ocupa todo el territorio y como fuerza mejor organizada. Los Estados andinos, en especial Bolivia y Perú, son los ejemplos más conspicuos.
- c) Tercer grupo: Existencia de estados plenamente consolidados en el plano institucional. Se trata de sociedades con cierto grado de desarrollo industrial, estructuradas en clases sociales. Aquí las Fuerzas Armadas han de ser consideradas un brazo más de la administración del Estado, aunque depositarias de los denominados valores tradicionales de la sociedad en valores como: patria, familia, propiedad, religión, etc. Son, en suma, el baluarte último de los valores de la nación. Sin ser tradicionalmente golpistas sí han ejercido sin embargo la fuerza en ocasiones, en especial a partir de los años setenta, donde han llegado a aplicar métodos represivos contra los derechos y libertades. Chile y Uruguay son ejemplos de lo afirmado.

Abordó para finalizar el problema en la actualidad. El profesor Rivero piensa que la gran amenaza para consolidar la democracia en los países latinoamericanos lo constituye hoy la

enorme deuda contraída con los países desarrollados: "El problema se ha transformado en crucial para América Latina, de tal forma que ya lo que se trata de negociar con los acreedores no es la deuda misma, sino los intereses, que en algunos casos significan más de la tercera parte del P.I.B. (Producto Interior Bruto)".

Ello afecta a América Latina de diversas formas y según los países, pero en todos las consecuencias internas de la situación económica está teniendo una clara repercusión en la estabilidad de los diferentes estados. La crisis de las clases medias, el paulatino empobrecimiento de los sectores populares vuelven a hacer renacer el fantasma del golpe militar, caso de Argentina.

Sólo la voluntad de los propios estados y la actitud de Estados Unidos y la CEE puede permitir la consolidación del sistema democrático, pues de lo contrario, apostilló, "veríamos confirmada la vieja sentencia dogmática de que la democracia sólo es patrimonio de los países ricos".

Cerró este primer día **Tito Drago**, periodista de nacionalidad argentina y española, presidente del Club Internacional de Prensa, autor, entre otros, de libros como "Centroamérica, una paz posible" o "El futuro es hoy". En su intervención versó sobre los **"Desajustes en el desarrollo político de Hispanoamérica"**.

Estructuró su exposición en el estudio de los cien nombres que recibe América y el significado de esta afirmación; en la que denominó América Latina, una nación inconclusa; en la intervención economía norteamericana y objetivo prioritario de su administración de obtener utilidades a cambio de la inversión; finalmente, y antes de concluir con los desajustes en el desarrollo político, analizó el porqué de la aseveración: "una década perdida y ganada al mismo tiempo".

Acerca de los cien nombres de nuestra América, corroboró la confusión existente a la hora de cómo se debe nombrar a los países de la América de habla hispana y portuguesa. En realidad para este periodista ninguna de las denominaciones reviste un análisis científico, si bien la más aproximada y que por tanto prefiera utilizar es la de América Latina, a pesar de la negativa a reconocerlo en algunos sectores españoles, por aquello de no aceptar el triunfo o hegemonía de Francia, autora de la denominación. Lo cierto es que el término América Latina aparece ligado al reconocimiento de la necesidad de la integración como una condición indispensable para que la región se reincorpore

a la economía mundial en condiciones competitivas: "hoy más que nunca los habitantes de habla hispana y portuguesa se sienten identificados con el nombre de Latinoamérica... Queda mientras tanto la posibilidad de recuperar el uso del nombre de América sin agregados y el gentilicio americanos para designarse a sí mismos, algo de lo que están imposibilitados por ahora en virtud de la apropiación indebida utilizada unilateralmente por los todavía poderosos vecinos del norte. Algún día serán ellos los que tendrán que inventarse un gentilicio".

América Latina es para Tito Drago una gran nación inconclusa e invertebrada, aún a pesar de poseer los rasgos esenciales que definen a una nación: territorio, religión, costumbres, tradición y lenguas comunes, además de las condiciones suficientes como para establecer un mercado único. Además, sufre también la presión de Estados Unidos y algunos grandes males: deuda externa, desigualdades sociales, crisis de los mercados de materias primas y la dependencia económica, financiera, científica y técnica. A pesar de esto, el sentimiento de nacionalidad es en América Latina contradictorio y de diversas intensidades según la latitud. En los casos de México y de Chile el nacionalismo es tan exacerbado que roza el chauvinismo.

Para Tito Drago no se puede comprender la inestabilidad política, económica y social de América Latina sin el conocimiento de las intervenciones militares y sobre todo económicas de los norteamericanos en sus países: "... La acción económica y financiera, sutil a veces, silenciosa a menudo, es la más persistente y efectiva a la hora de mantener y ampliar el dominio sobre una zona que considera su 'patio trasero', su área de influencia, su reserva estratégica y su zona de seguridad".

Otra característica distintiva del intervencionismo económico y financiero norteamericano es que sin dejar de ser sus objetivos el abastecimiento de materias primas y el control de mercados, éstos ya no son prioritarios. "El primer objetivo de la inversión norteamericana es la obtención de utilidades": "... Esta situación plantea nuevos desafíos a América Latina. Ya no se trata de negociar la apertura de mercados o la ampliación de los existentes..., sino de modernizar sus economías y sociedades y lograr su inserción en el mercado mundial sobre otras bases, distintas de las de su mero proveedor de insumos para las industrias desarrolladas del Norte".

Para Tito Drago la década pasada pasará a la historia por haber dejado instaladas economías de guerra y establecido un dramático retroceso

social, expresado en una mayor desnutrición, analfabetismo y empeoramiento de las condiciones de salud y de vida de la población: "... En la década de los ochenta, la realidad no podía ser más desalentadora: hiperinflación galopante, aumento de la migración, altas tasas de desempleo, incremento de la deserción escolar, desnutrición infantil, caída de la producción". Todo ello propiciado, entre otros factores, por los obstáculos y las restricciones económicas como el estrangulamiento externo, la crisis fiscal y la incapacidad política para llevar adelante una acción colectiva. Las consecuencias son, entre otras, el estallido de conflictos sociales, con centenares de muertos en Venezuela y Argentina.

En definitiva, los desajustes son evidentes, bien inducidos desde el exterior, bien originados por las injusticias internas. En cualquier caso es alentador para Tito Drago que la mayor dimensión social está hoy, pese a todo, por una vocación y una vivencia democrática. "Alguien dijo alguna vez que Bolivia tenía más golpes de estado en su historia que años como país independiente... También podría decirse que los bolivianos recuperaron la democracia tantas veces como la perdieron, lo cual demuestra una voluntad democrática y una decisión de luchar por la democracia dignas de elogio".

Finalizó con unas palabras de optimismo ante la inminente (México, julio 1991) primera cumbre Iberoamericana de Mandatarios, porque supone será la gran prueba para la existencia de una gran Comunidad Iberoamericana de naciones... "indispensable para complementar el desarrollo económico y social, capaz de terminar con los desajustes políticos de América Latina y abrir una larga era de paz y prosperidad".

## **DIA 24**

### **Título General: LA PROYECCION DEL MODELO GUARDIA CIVIL EN AMERICA**

La moderación corrió a cargo de Gaspar Escalona, Decano de la Facultad de Derecho de la UNED, universidad donde cursan sus estudios bien de acceso a mayores de veinticinco años, bien sus carreras universitarias un cada día más considerable contingente de guardias civiles. Ello sin perder de vista los convenios de esta Universidad con la Dirección General para garantizar intercambios como el que aquí nos ocupa y la formación en el campo del Derecho de los Alféreces Cadetes de la Academia Especial.

De esta jornada hay que lamentar la no presencia a última hora del magistrado de la Audiencia Nacional, Baltasar Garzón, prevista para la primera hora con la intervención del sugestivo título: "Droga, narcotráfico y seguridad". En su lugar la comisión organizadora aprovechó para presentar el libro contenedor de las ponencias, comunicaciones y mesa redonda del II Seminario, editado por la Dirección de la Seguridad del Estado. La publicación fue obsequiada a todos los presentes.

Finalizada la presentación a cargo del propio moderador y del profesor Martínez Ruiz, tomó la palabra en sustitución del Subsecretario del Ministerio del Interior, Santiago Varela, la Directora de su Gabinete Técnico, **María Victoria San José**. El título elegido para su ponencia fue el de "Instrumentos para la seguridad".

A lo largo de su exposición trató de dar respuesta a varias interrogantes no suficientemente aclaradas que flotan en el ambiente cuando nos referimos a la seguridad pública. En esta línea analizó el origen del actual modelo de seguridad español, explicó cuál es el concepto de seguridad pública en contraposición al de orden público según nuestro ordenamiento actual, la dependencia orgánica y la competencia de las distintas policías españolas, los modelos policiales europeos y, para finalizar, un estudio más a fondo sobre cuál es hoy en día el esquema policial español, tanto central como autonómico y local.

Señaló que el nuevo modelo de función policial surgido en España a partir de la Constitución de 1978, aparece presidido por la idea de seguridad, entendida ésta como "la situación de paz social necesaria para que puedan ser efectivos la libertad y justicia establecidas en el preámbulo y el resto de los derechos y libertades recogidas en el texto constitucional". Desde esta perspectiva el término seguridad pública empleado en sustitución del de orden público resulta el más apropiado, por cuanto "seguridad" no tiene las connotaciones coactivas del término "orden", sino que, por el contrario, se establece como premisa necesaria para el ejercicio de derechos y como un derecho en sí mismo..., "ello sin contar lo que también resultó determinante: que el término orden no parecía el más apropiado para enmarcar la acción de la seguridad en el sistema de libertades, ya que era evidente la estrecha ligazón entre la noción de orden público y la idea de restricción de las libertades". El resultado fue una función de seguridad dependiente del Poder Ejecutivo y encomendada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con la misión (artículo

104) de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana; y otra dependiente de las Administraciones territoriales —Policías Autonómicas y Locales— con idénticas misiones que las centrales.

Esbozado el esquema de la dependencia policial y competencia de la seguridad pública, pasó a analizar los modelos policiales y de seguridad de los países más significativos del entorno europeo: Francia, Italia, Alemania y Gran Bretaña. El estudio se hizo desde la triple vertiente de:

- La naturaleza civil o militar de sus Cuerpos de Seguridad.
- La dependencia orgánica de los mismos.
- La organización administrativa y territorial.

A partir de este momento centró su exposición en el esquema español, sobre el que dijo tener personalidad propia, al no asemejarse en su totalidad a ninguno de los cuatro europeos estudiados, aunque sí tenga evidentes similitudes con alguno.

De nuestro modelo citó la normativa básica que lo regula (Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado), la configuración que la nombrada ley hace de las Fuerzas de Seguridad —un cuerpo civil y otro militar, o sea, Policía Nacional y Guardia Civil respectivamente—; las funciones comunes y específicas que desempeñan; su organización y dependencia orgánica tanto a nivel central como periférico. El balance final es que básicamente la Policía extiende sus actuaciones a núcleo urbano y la Guardia Civil lo hace al ámbito rural, sin perjuicio de que ambos puedan ejercer funciones de seguridad pública e investigación de delitos en todo el territorio nacional.

La última parte de su ponencia la empleó en clarificar el papel de las Policías Autonómicas y Locales dentro del entramado de la seguridad y del modelo policial español. De las primeras analizó alguna de sus peculiaridades, cómo se coordinan en el servicio con las policías estatales (a través de la Junta de Seguridad), los tres tipos de funciones (propias, en colaboración con las Fuerzas del Estado y de prestación simultánea e indiferente por los Cuerpos Autonómicos o Estatales). Finalizó lo referente a estas Policías señalando que cuando una Comunidad Autónoma desee o tenga previsto crear su propio Cuerpo policial, podrá solicitar del Ministerio del Interior la adscripción de unidades procedentes del Cuerpo Nacional de Policía, siempre y cuando cumpla una serie de principios.

Por lo que hace a las locales, analizó su correcta denominación, según la Constitución; sus competencias territoriales (restringida al territorio municipal); dependencia orgánica y funcional; su carácter y organización; la coordinación con las demás policías y, por supuesto, las misiones que poseen.

Por similares derroteros se plantaron los esquemas de las comunicaciones que trataron los "Cuerpos estatales en funciones de seguridad: orígenes y marco jurídico actual", donde a modo de homenaje se dieron cita los representantes de las policías latinoamericanas que experimentaron en su día la influencia de la Guardia Civil española.

Precisamente el anfitrión del acto, Coronel Director de la Academia Especial de la Benermérita, **Ramón Montero Román**, fue el encargado de abrir el fuero, y nada mejor que hacerlo con el significativo tema de "**La proyección del modelo Guardia Civil en América**".

La suya fue una breve, afectiva y, a pesar de las dificultades para investigar por falta de fuentes, documentada exposición, vertebrada sobre la presencia de la Institución en las islas de Cuba y Puerto Rico y, fundamentalmente las misiones del Cuerpo desplazadas a los distintos países hispanoamericanos.

Su relato se basó en dar a conocer a modo de homenaje cómo se gestaron, quiénes fueron sus protagonistas y en qué consistieron las misiones de miembros de la Guardia Civil enviados en su momento a: El Salvador, Colombia, Costa Rica, Perú, Venezuela, Guatemala, República Dominicana y Bolivia.

Finalizó su intervención con palabras de elogio y reconocimiento para la labor de estos guardias civiles, a los que la historia deberá algún día rendirles su justo tributo. No hay duda de que lo apuntado al inicio de sus palabras constituyen un reto importante para el historiador, y éste no es otro que profundizar en la investigación de las misiones realizadas por la Guardia Civil en los diferentes países hispanoamericanos, desde la doble vertiente del momento histórico en que se produjeron y de qué modo influyeron en los planteamientos de la seguridad y los cuerpos encargados de garantizarla.

El Coronel Agregado Militar de la Embajada de Colombia en España, **Víctor Manuel Silva Pedraza**, y el Teniente Coronel **Mazurt** del mismo país, se repartieron el tiempo de su exposición para hablarnos de "**La Policía Nacional de Colombia. Funciones de Seguridad**". Se trató de una intervención colorista y descriptiva, apoyada en un despliegue audiovisual

encargado de argumentar con imágenes cuanto los comunicantes iban narrando sobre las misiones y estructura orgánica de la Policía de su país que, como sabemos, tiene ante sí la dura tarea de combatir la lacra del narcotráfico y la violencia demencial que el fenómeno genera (una persona muere asesinada cada medio minuto).

Por Costa Rica intervino **Marino Donato**, Director General de la Guardia Civil Rural de este país. Tras una breve reseña histórica y el análisis del sustento legal del Ministerio de Seguridad Pública, pasó a incidir con mayor profundidad en las funciones y organización del citado Ministerio, del que depende y donde se encuentra encuadrada la Guardia Civil Rural costarricense, sobre la que pasó a estudiar su composición y organización: Comisarias Urbanas y Rurales, Subcomisarias, Policía Metropolitana y los Comandos Fronterizos. Finalizó pasando repaso a las demás fuerzas de seguridad que configuran su país.

En su turno, el Coronel de Caballería, Director General de la Guardia Nacional de El Salvador, **Juan Carlos Carrillo Schlenaker**, habló sobre los "Orígenes y marco jurídico actual de la Guardia Nacional de El Salvador". En una completa y documentada exposición versó sobre una breve reseña histórica de la Institución; la situación actual que vive dentro del contexto sociopolítico y económico que atraviesa el país; función a desempeñar, los principales problemas a afrontar y la desmilitarización como tema de permanente diálogo. Finalizó con la exposición de las perspectivas de futuro del Cuerpo: renovación y modernización, preparación para un futuro pacífico y justo, imagen que se intenta proyectar y misiones a cumplir en ese futuro.

El General de Brigada **Alfredo Espinosa Flores**, Ayudante General de las Fuerzas Armadas de Cooperación de Venezuela, fue el representante de su país expresamente enviado para tratar sobre las Fuerzas de Seguridad de Venezuela. Su descriptivo y brillante estudio hizo mención al origen, con especial referencia al papel desempeñado por la Guardia Civil en su día; el marco jurídico donde se recogen sus fundamentos y dependencia; las misiones que le han sido otorgadas y, finalmente, cómo se encuentra estructurada y organizada (sus recursos humanos y el dispositivo operacional).

Aunque fuera de programa, por su alto interés, la Comisión organizadora solicitó del Teniente Coronel de la Guardia Civil, Jefe de Estudios de la Academia de Tráfico del Cuerpo, **Maximiliano Lasén Paz**, la comunicación de la que es autor sobre "La Gendarmería Nacional

**Argentina".** Los estudios y experiencias acumuladas en un momento de su etapa profesional han llevado al Teniente Coronel Lasén a convertirse en uno de los mayores especialistas en el conocimiento de la seguridad y estructura orgánica y problemática de algunas policías latinoamericanas. Una de ellas es la Gendarmería argentina, sobre la que destacó su papel vanguardista y pionero en muchos campos de la seguridad en Hispanoamérica; sus enormes analogías con nuestra Guardia Civil, sobre todo en especialidades como desactivación de explosivos, unidades de intervención inmediata de élite y grupos antiterroristas. En el desarrollo de su trabajada exposición destacó también las misiones que desempeña (tres ejes de acción: defensa nacional, seguridad nacional y servicio federal de policía), lo que para el autor constituye un hecho fundamental en la génesis del Estado argentino, esto es, la superación de la oposición Buenos Aires-Provincias y que afecta a las funciones de la Gendarmería.

Finalizó su recorrido por el conocimiento de este Cuerpo con un detallado esquema de su organización y despliegue territorial, el reclutamiento y la formación de sus componentes, finalizando con un elenco de conclusiones que demuestran y ratifican su afirmación de Cuerpo afín a la Guardia Civil. De este modo, aunque no constituyó Argentina un país donde nuestra Institución se viese reclamada para enviar sus misiones organizativas en su día, sí es cierto que su estructura policial mantiene hoy como pocas una gran similitud con la Guardia Civil. De aquí la importancia para el Seminario de esta intervención.

## **DIA 25**

### **Título general: LA SEGURIDAD EN ESPAÑA Y AMERICA: EXPECTATIVAS Y PREVISIONES DE FUTURO**

Inauguró la sesión de clausura Javier Casas, Subdirector General de Programas de Cooperación del ICI. En sus palabras de salutación dio la bienvenida a los asistentes al acto, con frases de especial gratitud para los representantes de los países latinoamericanos: "a los que tan cercanos y estrechamente ligados se halla el organismo que represento, por cuanto el fortalecimiento de los Estados y de las instituciones democráticas de Iberoamérica, y dentro de ellas las fuerzas armadas y de seguridad, son tema de una gran sensibilidad y atención para los programas de esta casa". Dio a continuación la palabra a Yolanda Gómez,

Profesora titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UNED.

La profesora Gómez ejerció el papel de moderadora de la mesa redonda, compuesta en esta edición por:

- José María Cayetano Núñez Rivero, Profesor titular Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UNED.
- Percy Cayo, Profesor de la Universidad del Pacífico, Lima.
- Carlos de la Torre Lluch, Subdirector General, Jefe del Gabinete Técnico de la Dirección General de la Guardia Civil.
- Antonio Torres del Moral, Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UNED.

Excusó su no presencia Santiago Varela, Subsecretario del Ministerio del Interior.

Tras la presentación de ponentes, la profesora Gómez justificó el tema de la mesa redonda en función de que la seguridad, en su término más amplio, es una piedra angular en las sociedades modernas. Su problemática gira en torno a cómo conjugar la seguridad con la libertad. Ello a causa de la garantía de los derechos fundamentales del individuo dentro de los Estados democráticos.

Dio a continuación la palabra a los ponentes, comenzando por **Antonio Torres del Moral**, de quien recabó su opinión general sobre el tema a tratar.

El citado profesor respondió que el Estado se propone unos fines que lo justifican. Estos fines pueden enumerarse y denominarse de diversas maneras. Los griegos, por ejemplo, hablaban de la buena vida, de la felicidad, de el bien común, de la igualdad, el desarrollo económico, el bienestar, etc., o lo que últimamente se denomina calidad de vida, entendida ésta como el conjunto de valores armónicamente conjugados que proporciona una vida digna. Es, en todo caso, una complejidad de valores y no uno sólo.

Ocurre, sin embargo, que en estos valores entran a veces entre ellos mismos en una relación dialéctica y, por tanto, a veces, se les enfrenta de manera interesada. Por ejemplo, se ha dicho que la libertad se ha conseguido en Occidente a costa de la igualdad, o que la igualdad se ha conseguido a costa de la libertad. Son, en todo caso, planteamientos esquemáticos que no responden a la complejidad del problema, y el problema es que el Estado debe conseguir: igualdad, seguridad, desarrollo, paz y calidad

de vida, aunque no pueda hacerlo al cien por cien en cada momento.

En una sociedad plural hace falta un consenso básico, sin el cual no se puede hablar de una sociedad bien estructurada. Pero dentro de ese consenso existen conflictos por diferentes cuestiones sociales, políticas o económicas. Cuando un bien cae por debajo de los otros, es lógico que la demanda social crezca para pedir lo que escasea por debajo de los límites estimados como idóneos para una vida digna. La consecuencia es una dialéctica que se dispara y obliga al Estado a atender la demanda de la sociedad, dando prioridad al tema demandado, pero sin perder de vista o desatender los demás valores. Cuando lo que se demanda es seguridad, ley y orden porque están por debajo de los mínimos tolerables, se corre el riesgo de que el Estado atienda sólo esos valores. Cuando, por el contrario, la demanda está atendida, entonces se dice que el Estado tiene un orden público represor, pidiéndosele más libertad. Cuando lo que escasea son los bienes básicos elementales: educación, alimentos, sanidad, etc., entonces lo que se pide es igualdad, porque si no estallarían la Revolución Social, que si es honesta podría coseguir algunos bienes que antes escaseaban (caso de Cuba al principio de la revolución castrista). Sin embargo, el precio pagado por la revolución cubana ha sido alto, ya que cumplidos los objetivos básicos en los primeros siete años, se ha prologado por más de veinte, como una simple dictadura. El ejemplo fue bien aprendido por el sandinismo en Nicaragua, que hizo de una finca particular un Estado, percibiendo a los diez años de la revolución que había que dar paso a los valores democráticos, de la libertad, convocando unas elecciones que perdió el sandinismo, pero que establecieron a cambio una democracia en el país.

Así pues, se reivindica aquello que escasea, sobre todo alimentos y bienes, dándoles el Estado prioridad, sin perder la sensibilidad y no actuar como péndulo de la demanda social.

En conclusión, cree que se debe:

1. Confirmar lo que decía Max Weber: "El Estado es multifinalista o panteológico", esto es, debe atender todos los valores.
2. No todos los valores son iguales. Hace falta conjugarlos con una idea rectora. Unos son especiales a la persona y otros son instrumentales.

Desde esta perspectiva, la seguridad se debe demandar para alcanzar mayores cotas de

libertad y de bienestar. Sin embargo, tal y como se preguntaba Lenin, ¿libertad, para qué?, entonces es preciso detenerse a pensar: la libertad es esencial para la naturaleza humana y la seguridad es el instrumento, es el orden útil para alcanzar ese bien esencial que es la libertad. Desde este punto de vista las Fuerzas de Seguridad del Estado deben tener presente que en el orden de valores la seguridad está al servicio de la libertad.

Yolanda Gómez preguntó a continuación a **Cayetano Núñez Rivero**, ¿si ha habido demandas de seguridad y de libertad?, y ¿cuál ha sido el papel de las fuerzas de seguridad en los países iberoamericanos?

Respondió el profesor Rivero, que la seguridad es algo fundamental para la construcción del Estado. El rol de las Fuerzas de Seguridad no ha sido homogéneo. Según los distintos Estados y sus modelos ha sido distinto. Tal vez por ello habría que basarse, en primer lugar, en el grado de consolidación de los Estados, puesto que los hay bien establecidos, tanto territorialmente como desde el punto de vista de nación; y los hay prestatales, escasamente consolidados: Haití en tiempos de Duvalier, la Nicaragua de Somoza... ambos con una administración caudillista. En segundo lugar, si la transición se ha hecho desde un pacto de país con modelo autoritario que pasa a modelo democrático de corte occidental, y que por tanto necesita un pacto entre quien mandaba antes y las fuerzas del pueblo que desean establecer el sistema democrático: son los casos de Chile, Brasil, Uruguay o Argentina (si bien ésta con algunos matices); en éstos las Fuerzas de Seguridad desempeñan un papel distinto al anterior caso. En tercer lugar habría que diferenciar si la transición política se ha producido por un proceso revolucionario, lo que últimamente se ha dado poco.

Prosiguió destacando que en el primero de los casos enumerados se resiste a creer que hubiese Fuerzas de Seguridad. Lo que había era una especie de guardia pretoriana al servicio del dictador, pero no era una Institución del Estado propiamente dicha. De esta forma, cuando llega el proceso de transición democrática se disuelven y no jugarán papel alguno; a lo sumo montan sus guerrillas, insignificantes, por cierto, y poco más.

En el segundo de los casos, es decir, donde ha habido proceso de transición pactado —países del cono sur—, las Fuerzas de Seguridad juegan un papel como una Institución más del Estado. Aceptan sus funciones y las desempeñan con normalidad, como pudieran hacerlo en Nortea-

mérica. Hay sin embargo excepciones. En Chile, en el artículo 94 de su Constitución se contempla cómo el Jefe del Estado puede elegir al Jefe de Carabineros, pero luego difícilmente puede quitarlo, con lo cual implica que sigan jugando un papel importante como baluarte hacia una transición estable.

En los países más endebles, con menos tradición democrática, caso de Centroamérica, se ha constituido un cuarto poder: el electoral. En este poder las Fuerzas de Seguridad se ponen a disposición del Ejecutivo durante un tiempo largo, que dura generalmente todo el proceso electoral.

Finalizada esta intervención, Yolanda Gómez preguntó al profesor **Percy Cayo** ¿Cómo veía el problema de la seguridad en su país, Perú?, y también, ¿Qué matices introduciría a lo dicho hasta ahora en el Seminario?

Contestó el profesor Cayo que en general las coincidencias han sido grandes, aunque con perspectivas diferentes. Sobre lo que se ha dicho hoy, el problema libertad-seguridad, nosotros lo planteamos como orden y libertad, más seguridad y libertad. En el fondo uno cree que es un problema de Estado, como órgano con obligación de proteger las libertades y de dar un orden; con lo cual surge el problema del equilibrio. Si se pone énfasis en el orden, se asfixian las libertades. Si se pone énfasis en la libertad se puede caer en el libertinaje. En el fondo los dos son dependientes, no existe manera de que el uno funcione sin el otro, sin darle prioridad a uno sobre el otro.

En el caso de Perú, aparece como un país presidencialista, cuyo proceso constituyente lo hacen dos grupos con concepciones diferentes, que piensan cada uno de ellos ganar las elecciones y que por tanto piensan en una constitución diferente. Luego sabemos que las elecciones las ganó un tercer partido, cuya fuerza provenía precisamente de quienes habían hecho la Constitución ¿por qué?: por la concepción de una Constitución que se hace más pensando en el interés de quien la elabora que en el interés del conjunto del Estado. Esto, extensivo y frecuente a varios países de Iberoamérica, ha ocurrido en Perú y daña mucho a un país. Por esta causa ya se está pensando en cambiar la Constitución.

Coincidió con el profesor Torres del Moral en que están deteriorados y eso hace que las Fuerzas de Seguridad tengan que enfrentarse muchas veces y el propio deterioro en la recepción de esos productos básicos en las Fuerzas del Orden hacen que las acerque

mucho a los grupos que tienen que reprimir, lo cual crea graves problemas.

Por lo que respecta a su país, Perú, afirmó que pasa actualmente por un proceso de transición en materia de seguridad. Han existido tres fuerzas policiales independientes hasta hace siete años: Guardia Republicana, Policía de Investigaciones y la Guardia Civil; luego reunidas en una sola bajo el Gobierno de Alan García. Como cada una había sido formada de manera independiente, la reunificación trajo bastantes problemas, por no haberse hecho bien. La base de todo está en unas condiciones sociales y económicas precarias de los trabajadores, lo que hace pensar en una seguridad siempre amenazada. Las reclamaciones y expectativas legítimas de los "sin techo" y sin trabajo hacen que la presión sea enorme. En Perú la reorganización policial —la número trece, por cierto—, ha dañado la situación. A la larga se mejorará porque las promociones que se forman en la Academia policial común y única vienen con otro espíritu más unitario, menos de grupo, pero para esto sin embargo tendrán que transcurrir 20 ó 25 años, para que las nuevas generaciones se impregnen del nuevo espíritu y sustituyan al anterior de grupo. Piénsese que desde la reorganización tan sólo han salido tres promociones de oficialidad. Los demás de la oficialidad todavía tienen su cariño a la vieja arma a la que pertenecían y esto hace daño porque comúnmente se confunde todavía el papel del Estado en el del Gobierno, a quien equivocadamente muchas fuerzas del orden se ponen al servicio en lugar de hacerlo al Estado; por eso admiro el caso de España y de su proceso de transición, destacando en él el papel de la Guardia Civil como guardiana de los intereses de los ciudadanos.

Finalizada esta intervención, retomó la palabra la moderadora, esta vez para interpelar a **Carlos de la Torre** sobre tres cuestiones palpitantes:

1. ¿Cómo ve el papel de la Guardia Civil dentro del entramado de la seguridad?
2. Ante los acontecimientos del 92, ¿en qué consiste el esfuerzo de la Guardia Civil para garantizar la seguridad de la Expo, de las Olimpiadas y de Madrid, capital cultural?
3. ¿Qué ocurre con el proyecto de la Guardia Civil del Mar, en cuanto a su funcionamiento y despliegue?

A la primera de las preguntas respondió que la Guardia Civil es un instrumento del Estado al servicio de la seguridad. Un instrumento muy

importante, que junto a la Policía Nacional, tiene un gran número de cometidos. Cometidos que crecen constantemente y no por cierto al mismo ritmo que los presupuestos necesarios para realizar sus misiones.

Por otra parte, como defensora de la seguridad y garante de la libertad, hace falta más seguridad, pero ante el propio Estado; mientras no se consiga una cortapisa de esta acción del Estado no se habrá logrado avanzar gran cosa. La Guardia Civil está incluida en el concepto de libertad aquí apuntado y en esa línea está trabajando.

A la segunda cuestión planteada, señaló que para la Guardia Civil los acontecimientos del 92 suponen la posibilidad de hacer cosas importantes, de incorporar nuevas técnicas, de ensayar métodos nuevos, que hasta ahora no se habían podido hacer. Así, y desde la finalización de las Olimpiadas anteriores en Seúl (Corea del Sur), nos hemos puesto a trabajar y hemos contactado con otras policías extranjeras, todas con experiencia en materia de seguridad olímpica, esto es, policías asiáticas y norteamericanas, ampliándose con ellas el ámbito de colaboración.

En una segunda fase se ha intentado desde un esfuerzo presupuestario importante, ahondar en el trabajo de nuevas tecnologías y se ha profundizado en lo que se considera una asignatura pendiente para las Fuerzas de Seguridad en España: la colaboración entre Guardia Civil y Policía Nacional.

También estamos ensayando nuevas técnicas para control de masas estáticas, entrada y salida de personas y de bienes. A partir del esfuerzo presupuestario hemos creado infraestructuras que esperamos resulte muy útil desde el día siguiente de la fecha mítica del 92: nuevas instalaciones, material y medios. En definitiva, un reto importante que gracias a los acontecimientos apuntados se están haciendo a un ritmo diferente y superior al que en condiciones normales se hubiese hecho.

Por lo que respecta al tema de la Guardia Civil del Mar, contestó que para comprender su actual situación es necesario analizar el problema base de la seguridad en el mar territorial español. Desde el punto de vista jurídico tradicionalmente la competencia en el mar español ha sido de la Armada. En España no ha habido nunca un servicio de Guardacostas y sí una superposición de competencia de varios ministerios, lo que ha sido bueno, sobre todo cuando se han tenido intereses, si no contrapuestos, al menos no paralelos. Por otra parte, la Armada, tal vez por razones históricas, se separa por iniciativa

propia de la seguridad, al exceder de su competencia el ámbito policial: de ser en el siglo XIX una Armada oceánica, después de determinados desastres pasa a convertirse en una Armada prácticamente costera, ya en la década de los ochenta. Este cambio de perspectiva hace que empiece a plantearse que la labor policial suya en el mar territorial no tiene sentido en tanto en cuanto no sea como fuerza de cooperación coyuntural con otra fuerza específica que esté en el mar para cometidos policiales.

El legislador de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad percibió esta necesidad y disfunción a la vez, y se planteó que hacía falta un servicio de protección en el mar, una policía costera. Surgió así la idea de una Guardia Civil del Mar. El significado inmediato es, por ejemplo, que las Comandancias Costeras de la Guardia Civil han ganado doce millas más de demarcación, es decir, son más grandes.

Como es lógico, el introducirse en el mar significa también para la Institución emplear nuevas tecnologías, a la vez que mantener unas pautas de comportamiento básicamente similares a las que desempeñaba en tierra. Se tratará, por tanto, de hacer una policía integral, lo que a su vez conlleva un gran esfuerzo de coordinación con fuerzas terrestres, a fin de lograr un mejor complemento en los servicios.

Naturalmente todo lo expuesto resulta tan complejo, que el dar cobertura a todas las costas nacionales, con problemas tan diversos (cultivos marinos, ecológicos, fiscales, narcotráfico, colaboración con la Armada en la defensa operativa del territorio), nos lleva a plantearnos un margen de maniobra en el tiempo, que si bien pudiera parecer lento, debemos ser muy cautos y no equivocarnos y amarrar bien toda la cuestión.

En cuanto a las previsiones de futuro, desde luego, sabemos que no faltarán problemas; problemas derivados de competencias con fuerzas de las Comunidades Autónomas que realizan parecidos cometidos en sus territorios; problemas de imagen de la propia Guardia Civil, etcétera. En cualquier caso, se ha avanzado mucho, con realismo y humildad, colaborando a buen nivel con Armada y Marina Mercante, por lo que no veo demasiados lastres para vislumbrar un fracaso. Mas al contrario, espero que la Guardia Civil del Mar demuestre pronto sus buenos resultados con servicios positivos.

Abierta por la moderadora de la mesa el turno de preguntas a sus componentes por parte del auditorio, el profesor **Torres del Moral**, insinuó que se alegraría se le hiciese una pregunta,

cual es ¿el problema de los servicios de seguridad?

Al respecto señaló que desde luego conviene matizar lo que recientemente acabamos de oír de que el principal enemigo de las libertades es el Estado. En un Estado liberal tal vez, pero en el actual Estado social no. El peligro para la seguridad y la libertad no proviene del Estado sino de los particulares y de la propia sociedad: de aquí la demanda social amplia en todos los países de nuestro entorno jurídico de que exista una eficacia jurídica de los derechos y libertades en las relaciones entre particulares, por cuanto el peligro para sus derechos no proviene de los agentes del orden, del Estado, de los funcionarios; proviene, sí, del empresario prepotente, de los narcotraficantes, etc. Por tanto se exige del Estado ser el garante de los derechos y libertades.

Cuando el Estado se socializa (Estado social) a cambio de que la sociedad participe (Estado democrático), entonces el Estado es el garante de derechos y libertades ante los peligros que pueden venir de la sociedad. Cuando un agente del orden o de seguridad sirve a la sociedad se espera de él una actuación neutral al servicio de la libertad.

Quizá no pueda esperarse lo mismo de un agente de seguridad privado, que tiene un amo con un negocio y que, por tanto, no tiene en perspectiva la generalidad de los problemas del Estado y sólo quiere orden en su vida privada. Sería lo que denominamos la seguridad por la seguridad y esto es un auténtico peligro, sobre todo cuando se oye en nuestros días que parece se va a dar la seguridad de algunos ministerios y de las prisiones a empresas privadas; más que preocuparle le espanta, porque estamos disolviendo el concepto de Estado. Si el propio Estado renuncia a poner orden en su propio Ministerio y lo cede a empresas particulares, el Estado está haciendo dejación de sus responsabilidades. Además viene a significar que el Estado se quiera gestionar como una empresa, y el Estado es algo más: está al servicio de unos valores. No puede reducirse el concepto de Estado al concepto económico de empresa, lo que constituye un problema preocupante.

También aprovechó **Carlos de la Torre** la ocasión brindada para matizar y puntualizar un aspecto de su intervención anterior y que, además, ha esbozado el profesor Torres del Moral al hablar sobre la seguridad privada.

Se muestra de acuerdo en que el Estado social no presenta peligros para el usuario, pero sí para el ciudadano, y a este tipo de Estado

es al que pretendía referirse; el mismo que con planteamientos y estructuras decimonónicas y postnapoleónicas resta amparo al ciudadano.

Por lo que afecta a la seguridad privada, se mostró de acuerdo como funcionario público que es, en lo espeluznante de dejar o permitir la concesión de la gestión privada de determinados servicios que afectan a la libertad. En Estados Unidos existe esta concesión para algunos recintos penitenciarios, pero lo que para unos países, por razón de historia y de mentalidad, sirve, para otros puede que no, y este es el caso de España, donde por afectar a valores tan tasados como la libertad y los derechos fundamentales, no encajaría.

En cuanto a los servicios privados de seguridad, manifestó que también a las personas que de alguna manera nos movemos en este ámbito nos resulta chocante. Se puede, por supuesto, concebir un servicio de seguridad que se complete con el ya establecido por el Estado y que sirva como colaboración con las Fuerzas de Seguridad (además de ser controlado en cuanto a funcionamiento, formación y selección por los aparatos del Estado). Desde este punto de vista sería una opción más de seguridad y no habría nada que objetar. Ahora bien, si va a suponer una suplantación de las funciones asignadas a las Fuerzas de Seguridad, entonces el tema es, en efecto, preocupante.

La profesora Yolanda Gómez dio, por riguroso turno, la palabra a todos los asistentes que desearan interpelar a los asistentes sobre las cuestiones debatidas. Lo hizo en primer lugar el portavoz de la agregaduría militar en la Embajada de Chile en España, a propósito de las afirmaciones del profesor Núñez de Rivero, y para puntualizar que, en efecto existe inamovilidad en el Puesto del Director General de Carabineros de Chile y de otros cargos más de la cúpula del Ejército de su país. La explicación a esta disposición constitucional de 1980 está en la experiencia histórica de la Constitución de 1925 cuyas fallas originaron el golpe militar de 1973 en Chile. A la luz de esta experiencia se estimó conveniente incorporar a la nueva Constitución el que las fuerzas de Carabineros y las Fuerzas Armadas debían ser garantes del régimen constitucional para lograr el éxito. Debía, por tanto, existir una independencia de los Comandantes en Jefe y del Director General de Carabineros con el fin de garantizar la Constitución, que tiene además otros organismos que la defienden, como son el Tribunal Constitucional, el Consejo de Seguridad Nacional y otros. Una muestra del respeto de las autoridades militares y el Jefe de Carabineros lo

da el hecho de que han respetado la voluntad electoral y del pueblo al permitir y apoyar el traspaso de poderes a la autoridad política.

Respondió el Profesor **Núñez de Rivero** en el sentido de que el paso de una dictadura a una democracia ha sido, como se afirmó en su momento, el pacto político y en el caso chileno constituye, sin duda, el ejemplo más claro, al igual que Uruguay y Brasil (no, desde luego, Argentina). En cualquier caso, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad chilenas han sido respetuosas con la Constitución desde que se inició el proceso de transición democrática y, por tanto, la voluntad popular; ahora bien, desde el punto de vista jurídico, el hecho apuntado por el interlocutor sobre la autonomía de los referidos mandos puede dar lugar a que se pueda escapar a la posibilidad de que el Jefe del Estado los controle, como en el caso del nombramiento de los miembros del Tribunal Supremo Federal de EE.UU. No se puede comparar una parte de la administración del Estado con un poder, aunque sociológicamente y por las peculiaridades del caso chileno sean comprensibles, porque tal vez de otra forma el cambio político no se habría dado, pero es para tener recelos sobre el tema porque no se ajusta a lo que es en su esquema actual un Estado social y de derecho. Caso similar puede darse en Nicaragua, como ejemplo típico de las transiciones políticas, pero no darse como algo definitivo, sino como coyuntural.

Fue a continuación un estudiante de la Universidad Complutense quien preguntó al mismo profesor ¿si existe corrupción en las Instituciones y policías de los países iberoamericanos?, y, ante la hipotética corrupción, ¿si existe algún servicio de seguridad de carácter secreto que controle esta corrupción institucional?

Por alusiones, el profesor **Núñez de Rivero** fue el encargado de responder, y lo hizo señalando que no cree que exista. Hay casos como en cualquier otro lugar, pero no por sistema las Fuerzas de Seguridad son corruptas. Casos como el Haití de Duvalier son desde luego evidentes, pero también es verdad que no deben ser considerados como Fuerzas de Seguridad del Estado, sino fuerzas al servicio de un dictador. Lo que parece claro es que con la impresionante embergadura del poder económico del narcotráfico éste puede corromper a jueces, miembros del ejército, presidente de república, etc., pero no a las Instituciones. Otra cosa es que no haya alternativa por temor al miedo a que te maten; o te corrompen o te matan, como es el caso de algún país iberoamericano en estos momentos. En definitiva, la corrupción no debe plantearse

desde el punto de vista institucional, sino personal.

Para completar la respuesta del Profesor Núñez de Rivero, intervino desde su posición de oyente el Teniente Coronel Manzurt, de la Embajada de Colombia en España. Para el citado militar es indiscutible que se presentan casos de corrupción al moverse intereses económicos tan altos. Sin embargo, son la excepción. En Perú y Colombia el alto índice de mortalidad violenta entre los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Cuerpos de Seguridad demuestran que no hay corrupción; si ésta existiera habría un pacífico contubernio entre las Fuerzas Armadas y el narcotráfico, cosa que en Colombia, dadas las escalofriantes cifras de muertos entre las Fuerzas Armadas, no es cierto que exista corrupción. Otro tanto sucede en el Perú.

En relación a que si existe un órgano que pueda depurar responsabilidades de corrupción en las Fuerzas de Seguridad, son éstas las que poseen mecanismos y órganos internos para velar por la conducta de sus miembros. Además existe un órgano del Ejecutivo: la Procuraduría General de la Nación, encargada de velar por la buena conducta de los Funcionarios. Con estos organismos la actuación de los responsables de velar por la seguridad queda garantizada.

Es la moderadora quien interpela al profesor **Torres del Moral** sobre si ¿hace la Constitución española un dibujo adecuado a nivel constitucional de las relaciones entre seguridad y libertad como garantía de los derechos fundamentales?

Le respondió que la Constitución no se plantea regular el problema. Este debe ser extraído del contexto de todo su articulado, e incluso de su preámbulo. De su lectura íntegra se desprende una buena conjugación y armonía de los valores superiores de los elementos jurídicos: igualdad, libertad, justicia, pluralismo político. El tratamiento más exquisito debería haber incorporado la libertad de la persona del art. 10 como fundamento del orden político y de la paz social. Todo lo demás está al servicio de esto, y de su lectura se desprende claramente.

La pregunta de la moderadora va ahora dirigida a **Carlos de la Torre**. ¿Está la Guardia Civil preparada en cuanto a infraestructura, dotación de material y demás para incorporar a la mujer a sus filas?

Respondió que después de 150 años de estar sólo formada por hombres parece difícil asimilar que sí lo esté. Sin embargo, no ha sido una gran dificultad desde el punto de vista económico una adaptación de infraestructura. Ha habido

otros problemas más preocupantes: la forma en cómo han sido aceptadas como parte integrante de un colectivo policial que, además, tiene carácter militar.

Las infraestructuras que podían costar más dinero se han ido resolviendo aceptablemente. Está a punto de salir de la Academia la III promoción —unas 300 mujeres— que han de unirse a las de las dos anteriores promociones, y en el futuro saldrán muchas más, sin que hasta ahora por razones de disciplina haya habido especiales problemas. Lo mismo se puede decir sobre altercados o escándalos.

Por otra parte, añadió, algunas ya han comenzado a hacer las especialidades que tiene el Cuerpo y otras están prestando servicio en destinos punteros, como el Servicio de Información en las provincias vascas y el rendimiento es, como mínimo, tan bueno como el del hombre.

Sobre problemas de roces, incorporación, vivencia, etc., no ha habido absolutamente ninguno. Son unos funcionarios más y punto.

Surgida la pregunta sobre los posibles problemas derivados de la competencia policial con otros Cuerpos del entramado de la Seguridad del Estado, respondió también **Carlos de la Torre**. Y lo hizo indicando que la Ley de Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado ha ido a flexibilizar el modelo policial y a permitir actuaciones de una policía en el ámbito competencial de otras o hacia el aumento en la colaboración, lo que, por cierto, se ha potenciado bastante con los trabajos de organización de la Expo y la Olimpiada, aunque haya sido fundamentalmente por razones de necesidad de una comunicación documental (trabajos con bases de datos comunes, etc.). Es cierto, y desde el punto de vista histórico no se puede negar, que ha habido roces y celos, pero por la flexibilización enunciada del modelo policial tienden a desaparecer. ¿Por qué se flexibiliza el modelo?, se pregunta, pues porque el modelo social, económico y político español también lo ha hecho, y en esta línea se va desde el punto de vista competencial, que espero no a la unificación.

Por lo que atañe a las Policías Autonómicas y Locales la colaboración tiende a potenciarse una vez consolidadas, por ejemplo, las Policías vasca y catalana, lo que también se hará con las diecisiete restantes cuando las haya. No existirán duplicidades, no habrá excesivo número de policías si sabemos darles una adecuada redistribución de efectivos, tema, por otra parte, que por su importancia merece un tratamiento especial.

En definitiva, el boom de la seguridad privada que comentábamos con anterioridad va a ser en buena medida frenado por la pujanza de las policías institucionales. Esfuerzos como el de la Guardia Civil para potenciar su plantilla hay que ponerlo en contacto con los esfuerzos de otras haciendas públicas. La Guardia Civil baraja como hipótesis de plantilla ideal de aquí a diez años el pasar de 67.000 efectivos a 83.000, lo que sin el sistema globalizado a lo mejor significa tener que ir hacia los 100.000 efectivos. No cabe, pues, otra cosa que la mayor flexibilización y coordinación entre policías.

Llegado este momento desea apuntar, para finalizar, algo sobre el modelo policial: por los conocimientos que cree poseer de la Policía venezolana se puede observar un gran analogismo con el modelo español. Ese país posee una Policía Militar y otras policías civiles. Lo mismo pasa en Argentina y en Chile. En España, tras diversos planteamientos, se ha optado correctamente por el llamado modelo latino, es decir, el italiano, portugués o francés. Lo que no se entiende muy bien es por qué en Perú se sigue el camino inverso, cuando las necesidades parecen indicar el no continuar un proceso distinto a los países de su entorno. Está, realizado a modo de interrogatorio, se lo transmite al profesor Percy Cayo.

La respuesta del profesor **Cayo Córdova** consiste en que ha habido en Perú muchas rivalidades entre los distintos grupos policiales, por este motivo se pensó en hacer un sólo grupo, pretendiendo un mejor funcionamiento. Los resultados, sin embargo, no son hasta ahora satisfactorios. Probablemente faltó contactar a través de Comisiones con otras policías de países hermanos y estudiar mejor sus modelos policiales. No obstante se tiene la expectativa optimista de que cuando salgan de sus Academias las nuevas fuerzas generacionales el problema se solucione. Con todo, lo más dañino es el que las fuerzas policiales estén al servicio del Gobierno y no del Estado, porque en tanto en cuanto esto no se arregle, el problema tampoco tendrá solución.

## ACTO DE CLAUSURA

Inició la intervención del acto el **Dr. Martínez Ruiz**, Coordinador General del Seminario. El citado profesor hizo una síntesis global de lo tratado en cada una de las jornadas, destacando el carácter de la internacionalidad del Seminario, otorgado por la presencia de cualificados representantes de Hispanoamérica. Concluyó señalando que gracias a él nos conocemos

mejor, tanto las policías hispanoamericanas presentes, como las policías autónomas invitadas, como la Universidad y las Instituciones patrocinadoras, lo que, sin duda, ha sido un logro importante.

Por su parte, la Vicerrectora de la UNED **Carmen Díaz Ambrona**, resaltó la importancia que para un país integrado en un sistema pluralista y de valores democráticos como es España, tiene el debatir la seguridad, personal y jurídica, pues constituye un presupuesto necesario para el ejercicio real de los derechos reconocidos al ciudadano; objetivo que precisamente debe perseguir la Guardia Civil, con el fin de conseguir una convivencia armónica, pacífica y participativa. Finalizó refiriéndose al pleno objetivo puesto de manifiesto por el Seminario, aunque sólo sea corroborar lo que es y viene haciendo de forma abnegada la Guardia Civil desde su fundación.

En su turno, **el Director General de la Guardia Civil**, agradeció la participación y colaboración de la AEI y de la UNED, con la que desde hace varios años trabaja la Guardia Civil de manera satisfactoria y que ahora ha posibilitado el acercamiento de la Institución que representa al ámbito universitario. Felicitó a los participantes en el Seminario y, para finalizar, resaltó de manera especial lo que el III Seminario significa para la Guardia Civil:

1. Acercamiento personal y humano a los profesionales de otros países, tanto hispanoamericanos como europeos. También hacia los responsables funcionarios de los Cuerpos de Seguridad autonómicos y estatales españoles.
2. Estudio de la problemática que tienen otras Instituciones en materia de seguridad, especialmente las que poseen el mismo carácter y naturaleza militar que la Guardia Civil.
3. Análisis de la evolución de estas instituciones a lo largo del tiempo y el futuro al que deben hacer frente: problemática delincencial, criminalidad organizada e internacionalizada con medios superiores a los que disponen nuestras policías, cuya insuficiencia en esta materia frente al delincuente es evidente y, por tanto, intentar suplirla con imaginación, servicio y trabajo.

En definitiva y como balance el resultado de este conjunto de objetivos es muy positivo y enriquecedor para todos. La Guardia Civil ha tenido una presencia en América desde la

época colonial (Cuba y Filipinas), en el proceso organizador de muchas policías hispanoamericanas (Guardia Nacional Venezolana, Guardia Nacional de El Salvador, Perú, Costa Rica). El retornar a estos contactos, con la presencia de mandos de la Institución, incluso la mía, es sin duda causa de acercamiento de los ineludibles lazos históricos de amistad y afecto que tenemos con los países hispanoamericanos, máxime cuando se acerca la fecha mágica del V Centenario.

Clausuró el Seminario el Presidente del AECl, **Jiménez Ugarte**, manifestando que supone un alto honor clausurar el III Seminario Duque de Ahumada, por lo que tiene de satisfacción para el AECl al elegir un tema de tanto interés como el tratado durante las jornadas de duración del Seminario. Agradeció finalmente la cooperación de la Guardia Civil y de la UNED en la organización por cuanto ha significado el intensificar los contactos ya existentes con países sudamericanos. ■

