

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 economicidad 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 esteriores 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.