

# CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

## REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA

NUMERO XXI

AÑO 1999

2ª EPOCA

### CONSIDERACIONES SOBRE EL CONCEPTO DE SEGURIDAD

*Alberto Oliart Saussol*

### BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO MODELO POLICIAL

*Santiago López Valdivielso*

### "SEGURIDAD NACIONAL, SEGURIDAD INTERNACIONAL". NUEVOS ELEMENTOS DE COOPERACION

*Ignacio Cosidó Gutiérrez*

### LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN ESPAÑA

*Carlos Resa*

### LOS ACCIDENTES DE TRAFICO, UN GRAVE FACTOR DE INSEGURIDAD CIUDADANA

*José Antonio López López*

### LA COLABORACION DE LA GUARDIA CIVIL CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

*Benito Salcedo Muñoz*

## DOSSIER

### LA DECLARACION UNIVERSAL Y LAS FUNCIONES DE LOS DERECHOS

*Gregorio Peces-Barba Martínez*

### NOTAS SOBRE LA PROTECCION JUDICIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

*Eduardo Fungairiño Bringas*

### LA INMIGRACION IRREGULAR. DERECHOS DE LOS INMIGRANTES

*Diego Jordano Salinas*

### LOS DERECHOS HUMANOS Y LA GUARDIA CIVIL

*José Pardos Aldea*

### LIMITACIONES EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL POLICIA

*José García San Pedro*

### EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y EL USO DE LA FUERZA

*Manuel Manzano Sousa*

**ESTUDIOS**

**LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA**

**LIBROS**

# SUMARIO

## CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA



PRESENTACION

---

V

EDITORIAL

---

VII

### Colaboraciones

Consideraciones sobre el concepto de seguridad

---

1

*Alberto Oliart Saussol*

■ Si bien en un principio la democracia parecía el contrapeso ideal que acabaría con el poder y la violencia arbitraria, la práctica ha demostrado que las acciones de violencia del hombre no están exentas tampoco en las democracias. Así, el concepto de seguridad pasa por lo que constituye el fundamento de la mayoría de las constituciones: proteger la dignidad de la persona y sus derechos fundamentales. La Guardia Civil, con su alto grado de autonomía respecto al poder social y su neutralidad política respecto a los gobiernos sucesivos, ha sido y es en España el paradigma de seguridad firme y válida.

Bases para el establecimiento de un nuevo modelo policial

---

9

*Santiago López Valdivielso*

■ Aunque todos los sistemas de seguridad son objeto de mejora, dada la realidad compleja a la que deben hacer frente, nuestro sistema funciona, es razonablemente eficaz y se adapta a nuestra realidad y tradiciones históricas, a nuestros principios democráticos y a nuestro modelo de sociedad. Aún así debemos tender a un sistema en el que se integren armónicamente policías locales, policías autonómicas, el Servicio de Vigilancia Aduanera, el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.

“Seguridad nacional, seguridad internacional”.

Nuevos elementos de cooperación

---

21

*Ignacio Cosidó Gutiérrez*

■ Es un hecho que hoy en día aquellos riesgos emergentes que tradicionalmente se situaron en la esfera de la seguridad interior están cobrando una dimensión cada vez mayor que hace que resulte cada vez más difícil establecer los límites entre los riesgos exteriores y los interiores. El estudio de estos riesgos, como son: el terrorismo, la inmigración ilegal, el narcotráfico, la delincuencia organizada o los delitos cibernéticos, le llevan al autor a entrever la necesidad de una cooperación entre los diferentes países.



---

*Carlos Resa*

■ El crimen organizado transnacional, entendido como la agrupación conceptual de diversos grupos que actúan de manera independiente, se ha venido instalando en España a pasos acelerados. El autor nos introduce en el complicado mundo del comercio de drogas y el blanqueo de capitales en nuestro país.

---

**Una Ley para hacer justicia**

49

---

*Ana M<sup>a</sup> Vidal-Abarca*

■ Con la llegada del Partido Popular al poder se promulgó la "Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo" con la que el Estado pasaba a asumir las indemnizaciones que los terroristas adeudaban a sus víctimas. En este artículo la señora Vidal-Abarca hace un estudio crítico de dicha ley, parándose en algunos puntos en los que la Asociación que preside no está de acuerdo.

## Dossier

---

**La declaración universal y las funciones de los derechos**

55

---

*Gregorio Peces-Barba Martínez*

■ La función principal de los Derechos Fundamentales en la sociedad moderna es orientar la organización de la sociedad y el derecho de acuerdo con la dignidad de la persona, para que pueda realizar los contenidos que identifican esta dignidad. Asimismo, el autor establece una distinción entre la Función Objetiva del Derecho, es decir, los derechos fundamentales como Constitución material, y una Función Subjetiva o los derechos fundamentales como potestades jurídicas y como inmunidades.

---

**Notas sobre la protección judicial de los Derechos Humanos**

61

---

*Eduardo Fungairiño Bringas*

■ Tras una enumeración de los principales Derechos Humanos y un estudio comparativo entre éstos y los Derechos Fundamentales consagrados en la Constitución española de 1978, el señor Fungairiño focaliza su estudio en los aspectos que permiten una protección legislativa y jurisdiccional de los mismos, teniendo en cuenta que la Constitución española previó un sistema de protección de Derechos Fundamentales basado en los principios de preferencia y sumariedad.

---

**La inmigración irregular. Derechos de los inmigrantes**

69

---

*Diego Jordano Salinas*

■ Tras un breve repaso sobre las normas dictadas en España sobre los derechos de los extranjeros, el señor Jordano se centra en clasificar los derechos de los que gozaba "la inmigración irregular", como a él le gusta denominarla, y de los que carece. Aunque muy brevemente también aparece esbozado el problema de la xenofobia.

---

**Los derechos humanos y la Guardia Civil**

75

---

*José Pardos Aldea*

■ Tras un breve repaso por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Convenios de Protección de los mismos y su ajuste en la Constitución española, el autor se centra en el papel que la Guardia Civil juega como garantía de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades en nuestro país.

---

*José García San Pedro*

■ La naturaleza militar del Cuerpo de la Guardia Civil supone limitaciones en el ejercicio de los Derechos Fundamentales respecto a los demás funcionarios policiales. Básicamente, la naturaleza militar de la Guardia Civil supone que su Régimen Disciplinario es militar y por tanto los guardias civiles están sujetos al régimen de derechos y deberes definidos en las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas.

---

**El principio de proporcionalidad y el uso de la fuerza**

91

---

*Manuel Manzano Sousa*

■ El concepto de proporcionalidad es un hito más en el largo camino que intenta exaltar la dignidad del hombre y la racionalidad de los instrumentos jurídicos en la conquista de los derechos humanos y la institucionalización del Estado democrático de derecho en el que son soberanas las leyes y no la arbitrariedad de quienes ejercen el poder. Se trata del triunfo de la libertad y de la seguridad frente al Estado.

## Estudios

---

**Los accidentes de tráfico, un grave factor de inseguridad ciudadana** 107

---

*José Antonio López López*

■ El problema de la siniestralidad vial, generalizado en todas las sociedades modernas, es un fenómeno que refleja claramente la contradicción existente en los usuarios entre la solicitud de medidas que disminuyan el riesgo y la no aceptación de cualquier tipo de intervención que vaya en detrimento de su libertad individual en el uso y disfrute del automóvil. El autor insiste en que en la mayoría de los casos somos nosotros y no otros actores los responsables de la sangría de muertos que padecemos.

---

**La Guardia Civil en la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas**

121

---

*Gonzalo Robles Orozco*

■ Acercar la Guardia Civil al conocimiento de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas es el objeto del autor de este artículo, que hace un análisis pormenorizado de dicha institución, dejando bastante claro el presente y los planes de futuro de la misma.

---

**La colaboración de la Guardia Civil con las Comunidades Autónomas**

127

---

*Benito Salcedo Muñoz*

■ El estudio de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), sobre la colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y en especial la relación entre la Guardia Civil y las Comunidades Autónomas, que el autor entiende en términos de colaboración en todos los sentidos, centran este artículo.

---

**El IHESI. Un espacio de debate entre todos los actores de la seguridad**

139

---

*Philippe Melchior*

■ A través de este artículo el autor hace un repaso sobre todos los aspectos fundamentales que configuran el Instituto de Altos Estudios de la Seguridad Interior Francés, como son: la formación, la investigación, la consultoría o las relaciones internacionales que fomenta. Un buen modelo a seguir.

---

*Carlos Eymar*

■ La difícil cuestión que se plantea entre legalidad y legitimidad sobre la intervención de la OTAN en Kosovo, así como un estudio detallado sobre el Derecho de Injerencia y su práctica, centran este artículo de tanta actualidad en estos momentos.

---

**Los Tribunales Penales Internacionales para la antigua Yugoslavia y Ruanda**

155

---

*Alicia Gil Gil*

■ El estudio de los objetivos, organización y fines de los Tribunales Penales Internacionales para la antigua Yugoslavia y Ruanda centran este artículo cuyo autor se decanta por considerarlos como un hito importantísimo en la evolución del Derecho Penal Internacional, contribuyendo a la consolidación y desarrollo de sus normas y favoreciendo la creación de la anhelada Corte Penal Internacional.

---

**El conflicto en Kosovo**

165

---

*Francisco Díaz Alcantud y Manuel Marión Mainer*

■ Tras un breve pero conciso repaso de la historia y orígenes del conflicto kosovar, los autores se centran en la Misión de las Naciones Unidas en esta zona, parándose especialmente en el papel ejecutivo que la policía de las Naciones Unidas desempeña en esta difícil situación.

---

**La disputa competencial en torno a la Guardia Civil**

175

---

*Miguel López Corral*

■ Con este artículo el autor analiza la disputa competencial que dentro de la Administración española tuvo lugar entre el poder civil y el militar en torno a la Guardia Civil, y por tanto de la seguridad pública. El apego a su naturaleza militar y la autonomía de la que gozó desde su fundación hizo que la Guardia Civil se mantuviese fuera del control de las autoridades civiles.

## **Bibliografía y documentación**

---

**Biblioteca del profesional de la seguridad pública**

197

---

*Miguel López Corral*

---

**Legislación y Jurisprudencia**

209

---

*José García San Pedro*

## **Sinopsis**

---

*María Luisa Barón Hernández*

219

En el momento en que *Cuadernos de la Guardia Civil* inicia una nueva etapa como foro de análisis y debate de los problemas de seguridad, me es grato dedicarle unas palabras de estímulo. Y nada sería más oportuno que hacerlo en un número consagrado a la reflexión sobre derechos humanos y seguridad. A medio siglo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), a veinte años de la aprobación de la Constitución Española (1978), a diez de la caída del muro de Berlín (1989) y en vísperas de un nuevo milenio, resulta particularmente adecuada una meditación sobre los derechos humanos que no se agote en la complacencia por lo mucho que se ha avanzado, a nivel nacional e internacional, sino que contribuya a un ulterior progreso.

Un rasgo fundamental del mundo en que hoy vivimos es la casi universal aceptación de los valores democráticos y de los derechos humanos. Ciertamente subsisten regímenes autoritarios y los derechos humanos más básicos son violados cada día en distintos lugares del planeta. Pero lo que no puede decirse es que principios alternativos a los democráticos gocen hoy de la respetabilidad intelectual que en otro tiempo tuvieron, por ejemplo, los ideales colectivistas del marxismo. Vale la pena recordar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 no tuvo, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, ni un solo voto en contra, pero que se produjeron ocho abstenciones; de ellas seis correspondieron a naciones del entonces denominado bloque soviético, que hoy se esfuerzan, con notable éxito en algunos casos, por consolidar las bases de una sociedad libre y de un Estado democrático, y otra la Unión Sudafricana, que en una transición ejemplar ha sido capaz de convertirse hoy en una democracia multirracial.

El viejo argumento de que el llamado "socialismo real" de impronta soviética, si bien no garantizaba los derechos civiles y políticos, ofrecía en cambio al conjunto de la población una garantía de sus derechos sociales más efectiva que la de las democracias liberales, fue desacreditándose a medida que se acentuaba el desfase de sus índices de bienestar respecto a los de Europa occidental, lo que constituyó un factor crucial para que los pueblos de Europa central y oriental optaran a partir de 1989 por la democracia. Y tampoco goza de buena salud el argumento contrario de que las dictaduras conservadoras, al poder prescindir de las exigencias electorales y del elevado gasto social que caracterizan a las democracias, permiten un crecimiento económico más rápido. Por el contrario, ha sido una crisis económica la que, desacreditando al antiguo régimen, ha abierto recientemente el camino a la democracia en esa gran nación que es Indonesia.

Unidos en su triunfo universal, derechos humanos y democracia constituyen dos conjuntos de principios y normas jurídicas que no solamente se refuerzan entre sí, sino que se hallan tan estrechamente entrelazados que resulta imposible concebir tanto una democracia irrespetuosa con los derechos humanos, pues dejaría de ser democracia, como un respeto estricto a los derechos humanos que no estuviera respaldado por los procedimientos democráticos, pues éstos constituyen su mejor garantía. Ello ocurre porque ambos responden a una misma concepción filosófica, que históricamente surgió en el marco de la cultura occidental, pero que se ha universalizado porque responde a aspiraciones profundamente enraizadas en la naturaleza humana.

A veces se piensa que el importante debate que hoy tiene lugar en todo el mundo acerca del alcance que debe tener la intervención del Estado en la vida económica y social supone una puesta en cuestión de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos. No es así. Los derechos a la seguridad social, al trabajo, a una justa retribución, al descanso, a un nivel de vida adecuado, a la protección de la maternidad y la infancia, y a la educación, recogidos en los artículos 22 a 27 de la Declaración Universal y en el título I de la Constitución Española, están fuera de discusión. Lo que se puede y se debe discutir es qué combinación de iniciativas privadas y públicas resulta más eficaz para garantizarlos. Pero si esos derechos no están suficientemente salvaguardados, la democracia misma resulta falseada y puede incluso peligrar. Es difícil, por un lado, concebir que una persona carente de un mínimo bienestar y de un adecuado nivel de instrucción pueda participar efectivamente en la vida política, y por otro son muchos los ejemplos de países en los que el malestar social ha contribuido a una ruptura de la convivencia pacífica. La batalla por evitar que se desarrollen sectores sociales marginados, carentes del bienestar del que disfrutan sus conciudadanos, incapacitados para encontrar empleo estable y en peligro, sobre todo en el caso de los más jóvenes, de caer en la vida delictiva, no es para las democracias solamente un imperativo ético, es también un requisito necesario para la salud política del país y para la efectiva protección de los derechos de todos.

Y no cabe olvidar el importante papel que en la garantía de los derechos humanos tienen las fuerzas y cuerpos de seguridad, a las que el artículo 104 de la Constitución Española atribuye como primera misión la de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades. Sin esa protección el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal, proclamado en el artículo 3 de la Declaración Universal, no sería más que un bello sueño.

JUAN AVILÉS FARRÉ

*Director de la Revista*

## DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD

La Declaración de Derechos de Virginia de junio de 1776, que fue la primera de las elaboradas por los territorios que ese mismo año constituyeron los Estados Unidos de América y puede ser considerada como el documento más temprano en la ya larga historia del reconocimiento universal de los derechos humanos, proclamó en su artículo 1 que todos los hombres tienen por naturaleza derecho a gozar de la vida y de la libertad, a través de la adquisición y el ejercicio de la propiedad, y a la búsqueda y la obtención de la felicidad y de *la seguridad*. Luego la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano, adoptada por Francia en agosto de 1789, proclamó en su artículo 2 que los derechos naturales e imprescriptibles del hombre son la libertad, la propiedad, *la seguridad* y la resistencia a la opresión. Y finalmente la Declaración Universal de los Derechos Humanos, votada por las Naciones Unidas en diciembre de 1948, proclamó en su artículo 3 que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a *la seguridad* de su persona. Vemos pues que el concepto de seguridad aparece en todas las grandes declaraciones de derechos. Y difícilmente podía ser de otra manera, porque sin una garantía de seguridad personal, sea frente a gobiernos opresivos, como aquellos contra los que se alzaron los revolucionarios americanos o franceses, sea frente a las distintas amenazas que puede sufrir el ciudadano de una democracia avanzada, todos los demás derechos sólo pueden disfrutarse en precario.

Una revista de seguridad como la nuestra no debía por tanto ignorar que recientemente se han cumplido cincuenta años desde que por primera vez una organización de ámbito mundial proclamó los derechos fundamentales de todos los seres humanos, sin distinción alguna.

El *dossier* que ocupa las páginas centrales de la revista se abre con un artículo de Gregorio Peces-Barba sobre la Declaración Universal de 1948. A continuación, Eduardo Fungairiño contribuye con un análisis de cómo los derechos proclamados por aquella se recogen en la Constitución española. Un aspecto del tema de gran actualidad es el de los derechos de los inmigrantes, incluidos los irregulares, de los que se ocupa Diego Jordano. La perspectiva de la Guardia Civil es introducida por José Pardos, mientras que dos aspectos de particular interés para sus miembros son analizados en los artículos de José García San Pedro y Manuel Manzano. El primero explica en qué medida y por qué los derechos fundamentales de todos los ciudadanos sufren una limitación en el caso de los profesionales de la seguridad, a los que la sociedad encomienda su protección. Y el segundo aborda el problema más delicado con el que un miembro de las fuerzas de seguridad se enfrenta en el ejercicio de su deber, el de la proporcionalidad en el uso de la fuerza, concluyendo con una sabia recomendación del caballero Obi-Wan Kenobi: *"no subestimes el lado oscuro de la fuerza"*.

La sección de colaboraciones se abre con una reflexión de Alberto Oliart sobre el concepto de seguridad, sobre las amenazas a la seguridad pública en el mundo actual y sobre la tradición de la Guardia Civil. Santiago López Valdivielso ofrece su contribución al debate en curso sobre el modelo policial, o como él prefiere denominarlo, el sistema de seguridad interior, que España habrá de adoptar en el futuro próximo, y el papel que en el mismo habrá de jugar la Guardia Civil. Ignacio Cosidó contribuye con un análisis de las amenazas a la segu-



ridad que se plantean en el nuevo orden mundial que está emergiendo tras el final de la Guerra Fría y de cómo esto implica una más intensa interacción entre la seguridad interior y la seguridad exterior, de la que se deriva la necesidad de potenciar la cooperación de las Fuerzas de Seguridad y las Fuerzas Armadas.

Entre las amenazas a la seguridad que más inquietud han originado entre los ciudadanos españoles en los últimos años, ocupa un lugar destacado la delincuencia organizada, especialmente la de carácter transnacional, tema que es detalladamente analizado, sin alarmismo pero sin complacencia, por Carlos Resa, quien concluye citando esta opinión prospectiva de un experto: el crimen organizado tendrá en el siglo XXI la misma importancia política que la que tuvo en la segunda mitad del XX la Guerra Fría. En el caso del terrorismo cabe en cambio esperar, al menos en España, que el flagelo que ha supuesto durante tres décadas haya llegado a su fin, pero es un tema que pueda ser olvidado. Y mucho menos podemos cometer la injusticia de olvidar a sus víctimas, como nos recuerda en su artículo Ana María Vidal-Abarca.

Hoy por hoy, sin embargo, la máxima amenaza a la integridad física de los españoles viene de la inseguridad vial, o para ser más exactos, de la falta de respeto de demasiados conductores hacia el derecho a la vida de los demás. Nuestra sección de estudios se inicia con un análisis del tema por José Antonio López, que representa una llamada a abandonar el fatalismo con el que los españoles estamos aceptando la continua matanza que se produce en nuestras carreteras. Otra gran amenaza para nuestro bienestar social, la que representan las drogas, es el área de intervención de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, cuyo funcionamiento es descrito en un artículo de Gonzalo Robles. Las disposiciones que regulan la colaboración de la Guardia Civil en las Comunidades Autónomas son estudiadas en un artículo por Benito Salcedo. Y Philippe Melchior describe el funcionamiento de un excelente instrumento con el que la República Francesa cuenta para reflexionar sobre los problemas de seguridad, el Instituto de Altos Estudios de la Seguridad Interior (IHESI).

España en general y la Guardia Civil en particular han contribuido en los últimos años a las labores de restablecimiento y mantenimiento de la paz desarrolladas por la comunidad internacional en el territorio de la antigua Yugoslavia. En 1999, a la ya prolongada serie de tragedias que se han abatido sobre dicho territorio se ha añadido un nuevo capítulo, el de la represión desencadenada en Kosovo por el régimen de Milosevic, que ocasionó quizá diez mil muertes y la huida de cientos de miles de refugiados, y a la que la comunidad internacional ha respondido con una contundencia inusual, mediante la intervención armada de la OTAN. Pero ¿tenía la OTAN legitimidad para intervenir sin un mandato del Consejo de Seguridad? Esa cuestión, fundamental para el desarrollo del nuevo derecho internacional del siglo XXI, es cuidadosamente estudiada en el artículo de Carlos Eymar. Los conflictos de Yugoslavia han sido importantes para el derecho internacional también por otro motivo; en espera de poder contar con la prevista Corte Penal Internacional, la persecución internacional de los delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra dio un gran paso con la constitución por el Consejo de Seguridad de los Tribunales Penales Internacionales para la antigua Yugoslavia, en 1993, y para Ruanda, en 1994, cuyas bases jurídicas y actividades son analizadas en el artículo de Adela Gil. En cuanto al desarrollo de los conflictos yugoslavos, que ya fue analizado por Manuel Coma en el número XX de nuestra revista, se completa ahora con un estudio de Francisco Díaz Alcántud y Manuel Marión sobre el episodio de Kosovo, que incluye un análisis del papel que allí están jugando las fuerzas de policía de Naciones Unidas.

La perspectiva histórica, que representa una contribución esencial para la comprensión del presente, figura en este número con un estudio de Miguel López Corral sobre la dependencia de la Guardia Civil respecto a las autoridades civiles. Y nuestras habituales secciones de legislación y jurisprudencia y bibliografía completan este número que, como los anteriores, pretende contribuir al debate de la amplia gama de temas que constituyen la problemática de la seguridad.

## MIGUEL LÓPEZ CORRAL

LA GUARDIA CIVIL

## A

... de la Guardia Civil respecto a las autoridades civiles. Y nuestras habituales secciones de legislación y jurisprudencia y bibliografía completan este número que, como los anteriores, pretende contribuir al debate de la amplia gama de temas que constituyen la problemática de la seguridad.

### EL CONCEPTO DE SEGURIDAD

... de la Guardia Civil respecto a las autoridades civiles. Y nuestras habituales secciones de legislación y jurisprudencia y bibliografía completan este número que, como los anteriores, pretende contribuir al debate de la amplia gama de temas que constituyen la problemática de la seguridad.

... de la Guardia Civil respecto a las autoridades civiles. Y nuestras habituales secciones de legislación y jurisprudencia y bibliografía completan este número que, como los anteriores, pretende contribuir al debate de la amplia gama de temas que constituyen la problemática de la seguridad.

## CONSIDERACIONES SOBRE EL CONCEPTO DE SEGURIDAD

ALBERTO OLIART SAUSSOL  
Ex Ministro de Defensa

**A**CEPTÉ que "Cuadernos de la Guardia Civil" publicase este artículo (resultado de la presentación del Instituto Universitario "Duque de Ahumada de Estudios de Seguridad"), no tanto por la confianza, que hubiera sido falsa, de mis conocimientos en temas de seguridad, como la coincidencia de dos importantes motivaciones personales: la primera, que durante casi dos años, desde el 27 de febrero de 1981 hasta el 2 de diciembre de 1982, como Ministro de Defensa, la Guardia Civil dependió orgánicamente de mi, y eran frecuentes los despachos con el entonces Director General del Cuerpo, el General Aramburu Topete, y muy estrecha la relación de confianza que con él me unió; la segunda, el significado que para mi había tenido, desde mis años de adolescencia y juventud, cuando una parte de mi tiempo y de mi trabajo quedó para siempre unido al campo extremeño donde tan importante era, la figura y presencia del Guardia Civil.

### EL CONCEPTO DE SEGURIDAD

Quisiera hacer unas reflexiones previas sobre el concepto de *seguridad*. En nuestra rica lengua española la palabra *seguridad*, según el Diccionario de la Real Academia Española, significa *calidad de seguro*; y define la palabra *seguro* como: *libre y exento de todo peligro, daño o riesgo*.

La *seguridad* de la que aquí hablamos es la *seguridad pública o ciudadana*; es decir, la de los hombres que viven en una sociedad organizada políticamente y, en este caso, el concepto de *seguridad* se contrapone al de *violencia* ejercida sobre las personas o las cosas por quien no está legitimado para ejercerla. El daño a las personas o a las cosas puede pro-

venir también de fenómenos naturales, como incendios, inundaciones u otras catástrofes, esta otra fuente de daños para las personas y cosas también ha tenido siempre que ver con la seguridad y con las misiones encomendadas, en concreto, al Cuerpo de la Guardia Civil.

Todavía tiene vigencia en la ciencia política la teoría de Hobbes según la cual el estado natural del hombre es el de la violencia, la guerra de todos contra todos; para salir de este estado primero, dice Hobbes, convinieron o pactaron traspasar, en alguno o alguno de ellos, la posibilidad de ejercer la autoridad sobre todos e incluso la *violencia* para preservar la paz de la comunidad, lo que origina la creación del Estado, depositario de la legitimidad para ejercer coacción o violencia sobre sus súbditos o ciudadanos. El Estado así concebido es el Leviatán. Es decir, el poder supremo y, en cuanto capaz de ejercer la máxima violencia posible sobre las personas y sus bienes, su imagen es la del Leviatán de fuerza irresistible. Lo más importante para el hombre sensible, pensaba Hobbes, era la paz y la seguridad. Hobbes creía que los hombres se movían por dos impulsos básicos, el deseo de poder y el temor a la muerte. El deseo de poder sin el Leviatán conduce al estado de naturaleza donde la vida del hombre es "solitaria, pobre, indecente, embrutecida y corta". La civilización se basa en el miedo a la muerte; y para evitar caer en el estado de naturaleza y en la amenaza de la muerte súbita y violenta, los hombres construyen el Leviatán. "Porque los acuerdos sin la espada no tienen fuerza ni dan seguridad alguna al hombre".

Este poder del Estado delegado en un principio, según la teoría pactista, por el acuerdo de todos los ciudadanos, no de todas las ciudadanas en los siglos XVII y XVIII, para que el que lo ejercía les permitiera disfrutar del bien de la vida y de sus bienes materiales *en seguridad* y *paz*, puede llevar en los regímenes absolutistas, como ocurrió, a la arbitrariedad y abuso de poder. De ahí que en los pensadores, sobre todo en Locke, la teoría del pacto primero iniciara su transformación en la teoría de la necesaria limitación de los poderes del soberano, del Leviatán. Doctrina que se haría realidad en la obra de los Padres de la Revolución americana y que encontraría su

acabada expresión teórica en la obra de Montesquieu.

Parecía que la *democracia*, llevando a la práctica el contrapeso de los poderes del Estado, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, acabaría con el poder y la violencia arbitraria que, de una u otra forma, el poder lleva consigo, o al menos daría al ciudadano armas suficientes para luchar contra los abusos del poder y así preservar su seguridad. Sin embargo, la condición humana lleva consigo que el hombre sea capaz de mostrar cualidades casi angélicas, de sacrificio, abnegación, amor al prójimo, honestidad y rectitud, y que también sea capaz de mostrar otras cualidades diabólicas de egoísmo, vanidad, orgullo, utilización de los otros hombres como medios, codicia y, sobre todo, de violencia y crimen. El hombre se convierte entonces en el lobo del hombre, como dijo Spinoza. Y de las acciones de violencia del hombre no están exentas tampoco las democracias. Incluso de la arbitrariedad, de la corrupción y del abuso de los poderes que le han sido delegados para preservar la seguridad de los ciudadanos. También el Leviatán puede surgir de los mecanismos de la elección de los gobernantes en las democracias, como ocurrió, por ejemplo, con la ascensión al poder de Hitler y el nazismo en Alemania.

## EL CONCEPTO ACTUAL DE SEGURIDAD

El concepto de *seguridad*, dentro del concepto general que he esbozado, se concreta en la *seguridad* que al ciudadano quiere dar el Estado, a través de la acción de *policía*, ejercida en nuestro país por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, entre los que se encuentra el Cuerpo de la Guardia Civil.

El concepto y ámbito de la *seguridad* que tienen que defender y conseguir mantener las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en estas postrimerías del siglo XX, y en nuestros países occidentales, es mucho más amplio que el concepto de seguridad de la primera mitad del siglo XIX cuando se crea la Guardia Civil. Entonces la seguridad a proteger se centraba en la defensa de la vida de las personas frente a acciones de los malhechores y a la de sus propiedades.

## AMENAZAS EN EL MUNDO ACTUAL CONTRA LA SEGURIDAD PÚBLICA

Hoy el eje central del concepto de *seguridad* pasa por lo que constituye el fundamento de nuestra Constitución: *proteger la dignidad de la persona y de sus derechos fundamentales*. Fue una primera conquista de enorme valor para la libertad del hombre como hombre y como ciudadano la Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano proclamada por la Revolución Francesa. A partir de ella, y de su precedente americano, se construyó a lo largo del siglo XIX el conjunto de derechos políticos del hombre en cuanto a ciudadano, que le aseguraban, o así se creía, una esfera de libertad personal y le dotaban de los medios jurídicos necesarios para defenderse de los poderes del Leviatán y condicionarlos.

Pero fue después de la Segunda Guerra Mundial, y después que los regímenes totalitarios nazi y bolchevique, cuyo íntimo parentesco ha puesto magistralmente de relieve Hanna Arendt en su "Ensayo sobre el Totalitarismo", cuando se sintió por la totalidad de las naciones civilizadas la necesidad de garantizar internacionalmente los llamados derechos humanos, y en nuestra Constitución, siguiendo una terminología alemana, *Derechos Fundamentales*. Unos y otros, en realidad prácticamente los mismos, sobre la base de la defensa de la dignidad de la persona, sin distinción de sexo, edad, raza y religión, amplía el concepto de los derechos del hombre acuñados por la Revolución Americana y la Francesa, a los llamados derechos económicos, que ya habían tenido entrada en las Constituciones de después de la Primera Guerra Mundial, Constitución de Weimar, Constitución Española de la II República, y a una tercera generación de derechos que va desde los llamados derechos sociales al derecho a la conservación del medio ambiente, como parte necesaria de un concepto más amplio del derecho a la vida.

La defensa de la dignidad de la persona y sus derechos fundamentales, entre los que está el derecho a la vida, constituye hoy el objetivo primero de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, encargadas en nuestro país del mantenimiento de la seguridad pública (Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, artículo 1<sup>º</sup>, 4).

Si el objeto de la seguridad pública se ha ampliado e internacionalizado, como ha pasado con los Derechos Fundamentales, también las amenazas contra tales derechos se han ampliado e internacionalizado, como consecuencia de la rápida evolución y cambio de nuestro mundo en los últimos cincuenta años, haciéndose más complejas y varias las tareas de aquellos que tienen encomendada la defensa y mantenimiento de la seguridad pública.

En primer lugar, la vida toda del mundo actual se ha *globalizado* como consecuencia de la revolución en los medios de transporte, en los medios de comunicación y de la informática, por un lado, y por otro del exponencial crecimiento del comercio mundial y de la libertad de movimiento de los capitales financieros. Esta *globalización* tiene muchos aspectos positivos; pero en cambio, constituye una amenaza para la seguridad de todos los países la *internacionalización y tecnificación* del crimen a través de las *organizaciones internacionales*, que utilizan medios altamente sofisticados aprovechando la corriente de información y de intercambios económicos internacionales. La más notoria es la que origina el *narcotráfico* que amenaza no sólo la salud y seguridad de los individuos, sino también la seguridad pública de los Estados con su secuela de crímenes de todo tipo, e incluso amenaza a la estructura misma de los Estados y de su seguridad por los enormes recursos que maneja y su capacidad de corrupción.

En segundo lugar, no por su gravedad, citaré el *terrorismo*; sea el terrorismo de Estado contra otro Estado, el terrorismo interno de un Estado con ayudas de otros Estados o de otras organizaciones terroristas, el terrorismo de inspiración ideológica o nacionalista, la tecnificación de los medios empleados y el poder de destrucción de las armas y explosivos actuales, convierte al terrorismo en una de las primeras preocupaciones de las fuerzas de seguridad de todos los países occidentales, que puede convertirse en una trágica pesadilla si alguna organización terrorista lograra hacerse con armas nucleares.

En tercer lugar, en España una circunstancia que crea el ambiente propicio a la violencia y al crimen en todas sus formas, ha sido y es la rapidez, sin precedentes históricos en el mundo occidental, con la que la masa campesina ha emigrado a las ciudades, con todo los problemas de desarraigo del medio tradicional, de vida familiar, social, de los usos y costumbres seculares, etc. Es sabido que la violencia aumenta en las grandes aglomeraciones urbanas, y hay que recordar que en menos de treinta años, Madrid y Barcelona han triplicado su población, y que la han más que duplicado ciudades como Sevilla, Valencia, Zaragoza o Vigo. Mi pueblo de Mérida al iniciarse la década de los sesenta no llegaba a los treinta mil habitantes, en los noventa pasa de los cincuenta mil. Esta rapidísima urbanización de las masas rurales ha creado en nuestro país problemas adicionales a las Fuerzas de Seguridad.

En cuarto lugar, la revolución de los transportes, de la que he hablado, y la mejora de la red viaria en nuestro país han hecho que los sistemas de conocimiento y control de la población de un determinado territorio, tan eficaz en España gracias al despliegue de la Guardia Civil hasta hace menos de treinta años, hoy hayan quedado por completo obsoletos. En pocas horas los autores de un crimen contra las personas o la propiedad, cometido en un punto cualquiera de España, pueden estar a cientos de kilómetros o haber pasado una frontera confundidos en la corriente de un tráfico masificado de viajeros y turistas.

Todas estas nuevas formas de criminalidad, los medios que utilizan, los ambientes y estructuras sociales que los propician, requieren que los temas de seguridad se aborden de *forma multidisciplinar* utilizando los métodos y conocimientos de casi todas las ciencias, incluidas no sólo las sociales y humanísticas, sino también de la física, de la matemática, de la medicina, etc., es decir, de las llamadas ciencias, y además que sea cada vez más necesaria la comunicación y coordinación entre los Estados en materias de seguridad y lucha contra el crimen organizado. De ahí el acierto de un Instituto como el del Duque de Ahumada en el que colaboren Universidad y

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de nuestro país, porque tan necesario como comprender las técnicas y métodos de las distintas áreas del conocimiento, es la de estar convencidos de su necesidad para abordar los temas de la *seguridad pública*.

Si es verdad que nuestro mundo se ha *globalizado* y que los temas de la *seguridad pública* por todas las causas que hemos expuesto se han vuelto más complejos y requieren una reacción, por parte de los responsables de la seguridad, más rápida y tecnificada, también es verdad que este mundo ha tendido a *homogeneizarse* y, por tanto, los problemas, por complejos que sean, es cada vez más posible analizarlos sistemática o tipológicamente. Como es verdad que gracias a la informática los responsables de la seguridad pública pueden estar informados y reaccionar en tiempo real, en defensa de esa misma seguridad.

Por otra parte, insisto y repito, el concepto de *seguridad pública*, vigente en nuestro país hasta hace dos décadas, se ha ampliado y cambiado cualitativamente. Como hemos dicho antes, el ciudadano quiere que se le asegure el disfrute y ejercicio de sus *derechos fundamentales* y de *todos los derechos que como ciudadano le corresponden*. Y esta exigencia se apoya en una conciencia social cada vez más extendida y vigilante, y en una *opinión pública* que tiene el poder de ser recogida en los *medios de comunicación*, amparados en el derecho constitucional de la *libertad de expresión y de información*. También esta ampliación del concepto de seguridad, de exigencias de la conciencia ciudadana y de influencia y poder de los medios de comunicación y de la opinión pública, fuerzan a que sea más compleja y exigente la formación de los responsables y agentes de la *seguridad pública*, es decir, de los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a la vez que hacen más valioso el trabajo en común con la Universidad, no sólo para profundizar en los conocimientos de técnicas y métodos, sino para el intercambio de vivencias y para la comunicación de los mundos de vida, como diría Habermas, de los Cuerpos de Seguridad y del mundo universitario.

## ETICA Y SEGURIDAD PUBLICA. UNA LECCION DE LA HISTORIA: LA DE LA GUARDIA CIVIL

No me parece posible que la seguridad pública y la paz, que la seguridad conlleva consigo, pueda alcanzarse plenamente, sin imbuir en los agentes y responsables de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el sentido y el significado ético de su misión. Y deben estar penetrados de tal manera del sentido moral del servicio que prestan a sus conciudadanos, que su mera presencia física, por su porte y actitud, por su manera de hablar y comportarse, por lo que dicen y hacen, den al ciudadano un sentimiento de seguridad, porque vean, noten, perciban, que aquel agente o aquellos agentes han consagrado su vida a protegerle a él y a sus derechos, incluso si es la vida lo que han de poner en juego. Ninguna medida de seguridad, ninguna preparación técnica, por buena y profunda que sea, lograrán plenamente su objetivo si esto no se consigue. Y esto es lo que el Duque de Ahumada se propuso conseguir, y dentro de las limitaciones de todo lo humano, consiguió, metiendo, a fuerza de disciplina de exigencia rigurosa, de austeridad, el sentido ético total de su misión en la mente y hasta en el cuerpo de sus Guardias Civiles.

Y esto es lo que se ve y se aprende leyendo "La Cartilla del Guardia Civil", obra de Francisco Javier Girón y Ezpeleta, Mariscal de Campo, Duque de Ahumada, que en 1844 recibe el encargo de González Bravo, Presidente del Consejo de Ministros, y del General Narváez, de crear y organizar el Cuerpo de la Guardia Civil. Todo el Capítulo Primero de esta "Cartilla del Guardia Civil" refleja en sus normas y máximas este principio ético que debe impregnar la disciplina, la propia conciencia, y la conducta del Guardia Civil, y hasta su aspecto externo. Empieza ya en el artículo 1º de este capítulo que dice:

*"El honor ha de ser la principal divisa del Guardia Civil; debe por consiguiente conservarlo sin mancha. Una vez perdido no se recobra jamás".*

A continuación, lo que ese honor significa se va especificando en normas que van destina-

das a convertir al Guardia Civil en "dechado de moralidad", por lo que ha de ser "fiel a su deber, sereno en el peligro"; ha de desempeñar sus funciones "con dignidad, prudencia y firmeza", aunque, sigue diciendo, "ha de ser prudente sin debilidad, firme sin violencia y político sin bajeza".

Todo este título Primero, y los que siguen, convierten en una obligación básica del Guardia Civil la *formación de su carácter*, y para que ese carácter, que lo convierte en "dechado de moralidad", se comunique al ciudadano por su mera presencia, siempre vestirá el uniforme, cuidará del decoro y limpieza de su persona; hasta la forma de hablar, los modales y palabras que ha de emplear o no utilizar, son objeto de norma y descripción. "Procurará —dice el artículo 6º— ser siempre un *pronóstico feliz para el afligido*, y que a su *presentación* el que se creía cercado de asesinos se vea libre de ellos; el que tenía su casa presa de las llamas, considere el incendio apagado; el que veía arrastrado por la corriente de las aguas a su hijo, lo crea salvado; y por último siempre debe velar por la propiedad y seguridad de todos."

De esa moral, profunda y total, que al Guardia Civil se le exige, me parece una muestra ejemplar, en su dura grandeza, el artículo 2º del Capítulo XII, de la Cartilla; dice así:

*"Todo preso que entre en poder del Guardia Civil, debe considerarse asegurado suficientemente, y que será conducido sin falta alguna al destino que las leyes le hayan dado; así como ellos mismos deberán creerse justamente, libres de insultos, de cualquiera persona, sea de la clase que fuese, y de las tropelías que suelen cometerse con ellos. El Guardia Civil es el primer agente de la justicia, y antes de tolerar que éstas tengan lugar, debe perecer".*

No cabe mayor defensa de lo que hoy llamamos derechos humanos, en este caso referidos al preso o presunto delincuente; en su defensa, llegado el caso, el Guardia Civil "debe perecer".

Lo que quería Ahumada con la exigencia rigurosa del sentido del deber, de los principios

morales que debían conformar la conducta pública y privada del Guardia Civil y su apariencia externa, era, en primer lugar, que tales principios fueran el patrimonio y la divisa de todo el Cuerpo y, en segundo lugar, que por la mera presencia del Guardia Civil, presencia inconfundible por razón del uniforme “que siempre ha de vestir”, según la Cartilla, transmitiera al ciudadano la idea de firmeza, de honestidad, de personificación de la Ley, de ayuda y servicio y, por tanto, de SEGURIDAD.

Y lo consiguió. En el recuerdo de mi edad adolescente y juvenil, la aparición de la pareja de la Guardia Civil por caminos, campos y cortijos, armados con sus largos fusiles máuser, con su uniforme, sus tricornos y sus capas en invierno, con buen y mal tiempo, de día o de noche, imponía una mezcla de azorado respeto, de convicción de que con ellos aparecían la fuerza de la Ley y el orden y la seguridad.

No cabe duda que una de las claves del éxito de Ahumada estriba en el carácter militar de la Guardia Civil, y en la claridad con que desde su mismo inicio se impuso la dependencia orgánica del Cuerpo del Ministerio de Defensa, y del Ministerio de Gobernación, o más tarde del Interior, en cuestiones del servicio. El carácter militar de la Guardia Civil permitió imponer a este Cuerpo la férrea disciplina que es una de sus características más sobresalientes, y en la España de la primera mitad del siglo XIX, saliendo todavía de la traumática transformación de la sociedad y de las instituciones españolas, impuesta como en otros países de Europa por los ejércitos de Napoleón, que rompieron el viejo orden, el ejército era la única fuerza organizada con poder para decidir la organización del Estado. La creación de un cuerpo de policía que, a la vez, era un cuerpo militar con un despliegue que cubría la totalidad del país, permitió a los sucesivos gobiernos hacer llegar y hacer cumplir leyes, órdenes y decisiones gubernativas, hasta el último rincón de España.

Dice el catedrático de Historia, Juan Pablo Fusi, en el libro “España 1808-1996. El Desafío de la Modernidad” (págs. 60-61): “Pero, así y todo, el régimen moderado realizó una obra decisiva y, en cierto sentido, permanente. La Guardia Civil... desempeñó, a pesar de sus pocos efectivos (5.500 hombres en

1884; 20.000 en 1990), una labor capital como policía general administrativa y judicial —especialmente contra el bandolerismo y el contrabando—, y prestó amplios servicios humanitarios (en incendios, inundaciones, catástrofes y similares). Gracias al esfuerzo de sus primeros directores —el duque de Ahumada, el General Infante— actuó con un alto grado de autonomía respecto al poder social y de neutralidad política respecto a los Gobiernos sucesivos”. Realzo estas palabras del profesor Fusi respecto a la autonomía del poder social y la neutralidad política de la Guardia Civil. A estas dos condiciones, entre otras, se debió el prestigio y respeto públicos que rápidamente alcanzó; y creo que fue Ahumada el que desde el principio, como prueba la “Cartilla del Guardia Civil”, supo imprimir en el Cuerpo y sus componentes el alto sentido ético de su misión. Y por eso, como dice el historiador López del Corral, a pesar de la prueba a que sometió al Cuerpo la aparición de los movimientos sociales y obreros, o el anarquismo, y lo inadecuado de su armamento para hacer frente a los disturbios urbanos que el malestar social provocaba, y de más de un grave error, “... la Guardia Civil era hacia 1873 imprescindible... Consolidada como Institución, la llegada de la Restauración borbónica iba a suponer para la Guardia Civil su período de mayor apogeo como fuerza de seguridad. Prácticamente monopolizó esta faceta del Estado”.

Este es el juicio de los historiadores sobre la Guardia Civil. El de la historia misma es el de su pervivencia siglo y medio cumplido desde su creación; a través de períodos históricos convulsos y difíciles, la Segunda República, la guerra civil, el régimen franquista y la transición democrática. En estos avatares hubo más de un político de izquierdas, y alguno de derechas, que preconizaron la disolución de la Guardia Civil; ninguno, ni los que anunciándolo tuvieron el poder para hacerlo, lo hicieron. Al contrario, siempre reconocieron su necesidad para mantener la ley y el orden, y ayudar a los ciudadanos en toda clase de calamidades.

Esta es la lección viva de Ahumada y sus continuadores a través de la historia. La lección moral que se transmite a través del tiempo es la de la disciplina, la del sentido del deber, la de la austeridad, la del servicio al ciu-



dadano cualquiera que sea su condición y en cualquier circunstancia, dedicando su vida entera y arriesgándola en cumplimiento del servicio encomendado en defensa de los derechos de todos. Una lección de moral individual y corporativa a mi juicio benemérita, como lo

es la Institución, y tan válida en este nuestro tiempo, como cuando Ahumada la formuló, porque ese sentido ético y moral, que el ciudadano percibe y capta, es lo que le hace sentirse seguro; es la base más firme de la seguridad pública.

## **BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO MODELO POLICIAL**

**SANTIAGO LOPEZ VALDIVIELSO**

Director General de la Guardia Civil

**E**STE artículo pretende ser una reflexión política sobre dónde estamos y adónde podemos dirigirnos. Una reflexión que hará especial incidencia en algunos puntos que me parecen básicos y que tratará de aportar claridad en algunos aspectos en los que la información recibida pudiera, en mi opinión, haber generado alguna confusión.

La idea fundamental que me gustaría transmitir es que tenemos un sistema de seguridad interior, y (me gusta mucho más esta expresión de sistema de seguridad que la de modelo policial), que funciona y funciona más que aceptablemente. Y lo que es aún más importante, tenemos un sistema de seguridad que no sólo es razonablemente eficaz, sino que además es un sistema que se adapta a nuestra realidad y tradiciones históricas, a nuestra estructura de Estado y a nuestro modelo de sociedad.

Parto de la premisa de que no es necesario un "nuevo modelo policial", y que, por tanto, no es preciso modificar sustancialmente lo que tenemos, ni el marco normativo básico que define nuestro sistema de seguridad, un marco legal compuesto esencialmente por la Constitución, los estatutos de autonomía de las diferentes comunidades y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En mi opinión, este marco sigue siendo válido y tiene la flexibilidad suficiente para realizar en su seno las reformas, los desarrollos y las iniciativas precisas para adaptar nuestro sistema de seguridad a los requerimientos y demandas que nos plantea el inicio del próximo siglo.

¿Que el sistema es mejorable y perfectible? Sin duda. Todo sistema, y máxime un sistema de seguridad, que debe hacer frente a una realidad compleja y dinámica, necesita permanentemente ajustes que lo adapten a esa rea-

lidad cambiante y que mejoren su organización y funcionamiento. Pero es importante tener conciencia de las virtudes y las potencialidades de nuestro sistema de seguridad interior para conjurar complejos, evitar caer en el error de redescubrir el Mediterráneo, o pensar como tantas veces hacemos los españoles, que lo de los otros funciona mejor, aunque nuestro sistema funciona y lo hace tanto desde un punto de vista objetivo como subjetivo. Objetivamente porque nuestros índices de delincuencia se sitúan muy por debajo de los de la media de la Unión Europea. Subjetivamente porque tanto las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como las policías autonómicas y las locales reciben siempre, cuando se les pregunta, una valoración alta, muy alta, por parte de los ciudadanos.

Se trata además de un sistema totalmente homologable al de cualquier otra democracia europea, tanto respecto al control del poder político sobre los cuerpos de seguridad, como al escrupuloso respeto a los derechos humanos como norma común de actuación de todas las fuerzas policiales. Hay por tanto que eludir cualquier complejo de inferioridad en este terreno, sin que ello signifique desde luego caer en ningún tipo de autocomplacencia.

Una segunda reflexión sobre la que me gustaría insistir es que no existen modelos policiales ideales, universales ni intemporales. En mi condición de Director General de la Guardia Civil he tenido oportunidad de visitar muchos países con modelos policiales muy diferentes. En todos ellos hemos identificado prácticamente los mismos problemas. Cada país ha optado por el sistema que mejor se adapta a su realidad política, económica y social. No creo, por tanto, que sea una buena idea pensar que sea posible importar un modelo de un país determinado para implantarlo en el nuestro. Hay muchas experiencias de las que aprender, pero nada sería más erróneo que copiar un modelo que seguramente responda a una mentalidad, a una forma de ser, a una sociedad y a un sistema político y territorial diferente. Tenemos que ser capaces, en definitiva, de desarrollar nuestro propio sistema de seguridad, el que mejor se adapte a nuestro peculiar ser y estar.

Las estadísticas son siempre susceptibles

de ser presentadas de distintas maneras para ponerlas al servicio de una idea o de unos intereses, y cuando se trata de estadísticas comparadas con otros países la cautela debe ser máxima. Algo aparentemente tan sencillo como contar policías se convierte en una tarea ciertamente compleja. Por ejemplo, hay muchos países, como España o Portugal, en los que las fuerzas de seguridad tienen competencias fiscales, pero en otros muchos no. En estas estadísticas habitualmente no se contempla al personal civil que está al servicio de las policías en labores de apoyo o administración. En muchos casos no se contabilizan como policías los vigilantes de las prisiones, porque tienen cuerpos específicos. Y así ocurre con un largo etcétera. Si tuviéramos en cuenta todos estos factores, a lo mejor resultaba que la densidad policial en España no es tan alta como algunos se empeñan en hacerlos creer.

Pero aún más, los sistemas de seguridad no se pueden regir exclusivamente por criterios economicistas, siendo éstos importantes. Los sistemas de seguridad tienen que ver con algo tan esencial como son los derechos y libertades de los ciudadanos y el poder coercitivo del Estado. En este sentido, tienen que considerarse otros criterios de legalidad, de oportunidad política o de consideración social, que los alejan en buena medida del funcionamiento de una fábrica de coches o de una empresa privada de servicios.

Una tercera reflexión previa es que los sistemas de seguridad no se improvisan, sino que se construyen y se decantan y se consolidan con el tiempo. Creo que alguien los comparó con un superpetrolero. Yo no diría tanto, pero es cierto que en la medida en que son sistemas complejos, sensibles y voluminosos, el ritmo de los cambios debe ser paulatino y moderado. Esto no significa que debamos renunciar a orientar el cambio y provocar las reformas pertinentes, pero sí que debemos actuar en este terreno con una particular prudencia.

Mi posición, por todo ello, es que nuestro sistema de seguridad interior necesita ajustes, necesita reformas y necesita desarrollos, pero ni la sociedad está demandando, ni la realidad nos impone ningún tipo de revolución o reforma radical. Por el contrario, podemos

mostrarnos relativamente satisfechos del funcionamiento global de nuestro sistema, sin que ello sea óbice para plantearnos cómo mejorarlo.

Sin embargo, haber iniciado una reflexión parlamentaria sobre nuestro sistema de seguridad me parece especialmente oportuno tanto en su sede, aquí, como en el momento. La definición de un sistema de seguridad requiere sin duda el máximo consenso político. Primero, porque su desarrollo requiere, como ya he dicho, períodos largos de tiempo, que no pueden quedar sujetos a los avatares de la normal alternancia democrática. Segundo, porque se trata, como también he dicho, de una cuestión trascendente que toca la esencia misma del Estado y de su relación con los ciudadanos.

Pero esta reflexión me parece también especialmente oportuna por el momento en el que se produce. Nuestro sistema de seguridad interior va a tener que hacer frente, está haciendo frente ya, a dos retos simultáneos y aparentemente contradictorios. Por un lado, es previsible un crecimiento cuantitativo del número de delitos. Por otro, es de esperar un agravamiento cualitativo de la criminalidad organizada que opera en nuestro país.

El crecimiento del número de delitos de los denominados menores (robos de y en vehículos, en domicilios, agresiones en el ámbito familiar, hurtos, etc.) tiene causas muy diversas que sería complejo analizar aquí como: el propio desarrollo económico de nuestro país y nuestra convergencia con Europa también en términos de delincuencia, la creciente bolsa de inmigración irregular que vive nuestro territorio (y no porque se trate de inmigrantes sino porque están casi necesariamente abocados a la marginación), las tendencias de quiebra social que experimentan las sociedades postindustriales, la proliferación de las llamadas tribus y grupos radicales violentos, el consumo de droga, entre otras. En cualquier caso, es un hecho objetivo el crecimiento lento pero constante que la delincuencia ha venido experimentando en España durante la última década.

Este incremento de la denominada pequeña delincuencia choca además con unos niveles de tolerancia cada vez menores por parte de los ciudadanos.

La sociedad exige así cada vez con mayor intensidad a los poderes públicos, y es lógico en una sociedad que va madurando democráticamente, respuestas eficaces y rápidas a estos fenómenos delincuenciales. Los ciudadanos nos demandan a los cuerpos de seguridad un servicio cada vez de mayor calidad, más cercano, más inmediato. Nos demanda todo esto al mismo tiempo que nos pone límites cada vez más restrictivos a los recursos que nos asigna para cumplir con esas funciones.

Este es un reto fundamental al que sólo podremos dar respuesta si contemplamos el sistema de seguridad en su conjunto y no tratamos de dar respuestas particulares, corporativas y parciales desde cada uno de sus componentes, estamentos o cuerpos de seguridad. He dicho en muchas ocasiones que al ciudadano le preocupa poco el color del uniforme de quien le presta un servicio, lo que quiere son soluciones a sus problemas y necesidades y estoy seguro que esta realidad se va a acentuar aún más en el futuro. El desafío no consiste sólo en ser más eficaces, sino al mismo tiempo ser más eficientes y, sobre todo, ofreciendo un servicio de más calidad. Por eso me parece esencial que demos una respuesta global a este desafío, desde el conjunto del sistema.

Junto a este aumento progresivo de la delincuencia menor vamos a asistir también a un incremento más llamativo de la gran delincuencia o criminalidad organizada, que en su mayor parte cuenta con una base internacional de operaciones. Sin querer caer en ningún tipo de alarmismo me parece que esta delincuencia organizada, en sus muy diferentes formas, desde el terrorismo internacional hasta el narcotráfico, pasando por el tráfico de seres humanos y los delitos asociados a las nuevas tecnologías, constituye la principal amenaza que España y la Unión Europea asumen de cara al siglo que estamos a punto de estrenar. Las razones son también complejas, pero entre ellas se encuentra la propia posición geoestratégica de nuestro país (nexo de unión de tres continentes), la creciente implantación de mafias y organizaciones de delincuentes internacionales en determinadas zonas del territorio, la creciente inestabilidad y conflictividad que reina en toda la periferia europea.

(Cáucaso, Balcanes, Africa), el proceso de globalización económica y social, los riesgos que implican la utilización masiva de las nuevas tecnologías telemáticas, entre otros muchos.

Para hacer frente a este nuevo tipo de delincuencia internacional creo que deberíamos ir aún más allá de nuestro propio sistema de seguridad interior. Así, la respuesta sólo puede ser eficaz si somos capaces de articularla desde el conjunto de la Unión Europea en un marco de cooperación creciente con terceros países. El desafío en este campo consiste por tanto en ser capaces de integrar el conjunto de nuestro sistema de seguridad interior dentro de un más amplio espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

¿Qué reformas son necesarias para poder hacer frente a este doble reto desde nuestro actual sistema de seguridad? En mi opinión, cinco son las líneas de trabajo sobre las que debemos reflexionar: Una participación más activa de las Comunidades Autónomas en el sistema de seguridad interior; un mayor protagonismo de las policías locales en el mantenimiento de la seguridad ciudadana; una mayor integración del Servicio Fiscal de la Guardia Civil en el Ministerio de Hacienda; un reforzamiento de los mecanismos de coordinación y en especial fortalecer la Secretaría de Estado de Seguridad como órgano integrador; y, finalmente, proyectar al exterior nuestra seguridad interior para hacer frente a algunos de los riesgos emergentes.

## **LA COLABORACION CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS**

Uno de los retos más importantes que tiene planteado el sistema de seguridad español es culminar una transición desde un sistema totalmente centralizado a un sistema descentralizado. Así, los gobiernos autónomos deben tener opción a una participación más activa en el sistema de seguridad interior.

Sin embargo, integrar a las Comunidades Autónomas en el sistema de seguridad no tiene que significar proliferación de nuevos cuerpos policiales autonómicos. Es más, yo abogaría porque entre las conclusiones de esta subcomisión estuviera un gran acuerdo

político sobre la necesidad de cerrar el modelo policial actual sobre la base de los cuerpos policiales autonómicos existentes, recomendando expresamente la no creación de nuevos cuerpos. Las razones que aconsejan esta autolimitación son de dos tipos: positivas y negativas. Entre las primeras, destacaría que existen otras vías alternativas, más económicas y racionales, para poder otorgar ese necesario mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas en el sistema de seguridad. Entre estas vías se me ocurren tres inmediatas. Primero, asumiendo una mayor responsabilidad en la formación, control y coordinación de los cuerpos de policía local de su respectivo ámbito territorial. Me consta que hay Comunidades Autónomas que han avanzado significativamente en este terreno, pero hay también gobiernos autónomos que aún no han establecido ni la normativa ni los instrumentos necesarios para asumir con plena responsabilidad esta función.

En segundo lugar está la vía de las unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía. Hay tres comunidades, Andalucía, Galicia y Valencia, que ya cuentan con ellas, pero en la reforma de muchos estatutos de autonomía, como el de Aragón o Castilla y León, se ha contemplado recientemente esta posibilidad. Creo que se trata de una forma más que razonable de que la comunidad autónoma se dote de un instrumento policial propio. Sin embargo, creo que para poder extraer todo su potencial a esta fórmula y para poder extenderla a otras comunidades es preciso dos reformas en el concepto con el que se han desarrollado hasta el momento. En primer lugar, ir ampliando paulatinamente sus competencias en materia de seguridad ciudadana, porque de lo contrario estaremos detrayendo importantes recursos humanos de la policía nacional sin que estas nuevas unidades puedan colaborar activamente con ésta en materia de seguridad. Por el contrario, es absurdo que estas unidades se empleen en funciones de policía administrativa que la Guardia Civil, por su despliegue, especialización y potencial, viene desarrollando con plena eficacia. Parece de toda lógica imprescindible que las unidades adscritas deben sustituir funciones del cuerpo del que detraen precisamente sus efectivos.

Un tercer instrumento que tienen en sus

manos las Comunidades Autónomas, y que por su flexibilidad y potencialidad me parece extraordinariamente relevante para el futuro, es la suscripción de convenios con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Hay un dato que me parece especialmente significativo: sólo la Guardia Civil ha realizado en 1998 cerca de 300.000 actuaciones en beneficio de las Comunidades Autónomas. Esta estrecha y prolífica colaboración es una realidad de hecho a la que creo que debemos dar un mayor amparo tanto desde un punto de vista jurídico como político. Hemos dado ya algunos pasos, como la firma de un convenio con el gobierno de Canarias para el control de actividades pesqueras y otros que estamos tramitando para la protección del medio ambiente. La Guardia Civil puede convertirse así para muchas cuestiones en la auténtica policía administrativa que necesitan las Comunidades Autónomas mediante convenios que establezcan los instrumentos de coordinación adecuados entre la administración central de la que depende el Cuerpo y la autonómica que tiene transferida la competencia administrativa.

Por otro lado, quiero destacar el convenio firmado con la Comunidad de Madrid mediante el cual la Guardia Civil da seguridad a los edificios e instalaciones del gobierno autónomo con personal en reserva. Me parece una iniciativa extraordinariamente positiva, que permite ahorrar importantes recursos públicos y que me parece extrapolable a otras muchas comunidades, pudiendo anunciarles que estamos ya en conversaciones con el gobierno de Aragón.

Esta vía de convenios, que me parece cargada de una lógica política incuestionable, tiene perfecta cabida en el ordenamiento actual, como demuestra alguno de los convenios ya mencionados para la Guardia Civil o el suscrito por el Cuerpo Nacional de Policía en materia de juego, pero requiere para su pleno desarrollo de un impulso que perfectamente podría venir de la mano de una subcomisión parlamentaria. Me parece que es una alternativa imaginativa, flexible, económica y eficaz para lograr esa necesaria incorporación activa de aquellas Comunidades Autónomas que carecen de un instrumento policial propio, al tiempo que un complemento imprescindible

para aquellas otras que han optado por la fórmula de la unidad adscrita.

Pero decía que hay también razones negativas que desaconsejan la proliferación de nuevas policías autonómicas. La principal de ellas tiene naturaleza económica. España, al margen de las disquisiciones metodológicas sobre cómo contar policías, tiene una densidad policial suficiente en el contexto europeo (aunque insisto que no tanto como se empeñan en predicar algunos). En esta situación me parece que la proliferación de nuevas policías autonómicas supone un coste difícil de asumir políticamente.

Por otro lado, esta proliferación introduciría un nivel de complejidad a nuestro modelo policial, con tres niveles plenamente desarrollados (local, autonómico y estatal) y dos cuerpos estatales, que difícilmente resulta equiparable al de cualquier otro país del mundo si exceptuamos el caso de Estados Unidos. Por todo ello, insisto en la importancia política que puede tener un dictamen de esa subcomisión en el sentido de desaconsejar la creación de nuevas policías autonómicas más allá de las tres existentes.

Hay por tanto que propiciar, es mi opinión, una mayor participación e integración de las Comunidades Autónomas que carecen de policía propia en el sistema de seguridad interior a través de los instrumentos de los que ya se disponen en el marco normativo actual. Una coordinación más efectiva de las policías locales, esencial si se quiere dotar a éstas de un mayor protagonismo en materia de seguridad ciudadana; el desarrollo de la fórmula de las unidades adscritas, otorgando un nuevo enfoque a su formulación actual; y la firma de convenios con la administración central, especialmente en materia de policía administrativa con la Guardia Civil, serían algunos instrumentos para conseguir esa mayor implicación de las Comunidades Autónomas.

## COOPERACION CON POLICIAS LOCALES

Las policías locales han tenido en la última década un desarrollo extraordinario, no sólo en lo que se refiere al número total de efectivos (en la actualidad rondan los 50.000, prácticamente los mismos que el Cuerpo Nacional

de Policía), sino también en lo que se refiere a su capacitación técnica, a su formación y a su equipamiento.

Por otro lado, la proximidad de que gozan las policías locales respecto a sus ciudadanos y su creciente presencia en las calles, especialmente en el caso de las grandes ciudades, las convierten en un instrumento insustituible de prevención de ese delito menor que como les decía tanta alarma y tanto malestar genera en la sociedad.

Hay, por tanto, un consenso bastante generalizado sobre la necesidad de dar un mayor protagonismo a las policías locales en materia de seguridad ciudadana, una necesidad que se hace especialmente acuciante si tenemos en consideración el previsible crecimiento de esa delincuencia menor y la creciente demanda de los ciudadanos de un servicio policial cada vez más cercano y personalizado.

El problema fundamental en este punto es la enorme heterogeneidad que presentan los cuerpos de policía local en nuestro país, con ciudades que tienen cuerpos con más de 2.500 efectivos frente a localidades que apenas cuentan con uno o dos policías. Esta heterogeneidad nos exige dar un tratamiento peculiar en función del caso concreto.

En cualquier caso, más que por una gran reforma normativa que otorgara a las policías locales en su conjunto nuevas competencias en materia de seguridad ciudadana, yo creo que es el momento de iniciar dos líneas pragmáticas de trabajo que permitan en definitiva esa anhelada mayor participación de la policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

La primera de estas líneas sería lograr una mayor homogeneidad de las policías locales. En esta tarea juegan, como ya he dicho, un papel fundamental las Comunidades Autónomas, que deben ser las auténticas protagonistas en este reto común de situar a nuestras policías locales a la altura de las necesidades del nuevo siglo. Sin embargo, creo que la subcomisión podría hacer también alguna aportación si apuntase a la necesidad de un currículum académico común para la formación de estos agentes, estableciendo unos requerimientos mínimos, en cuanto al número de efectivos y otras cuestiones, para que pueda hablarse realmente de un cuerpo de policía

local y redactando unos principios de actuación que deben ser también comunes. Sin una racionalización previa del entramado de casi 1.800 cuerpos de policía local hoy existentes en España será difícil que estos cuerpos puedan en su conjunto asumir mayores competencias en materia de seguridad ciudadana y en la lucha contra el delito menor.

Una segunda línea de acción debe ser la firma de convenios de colaboración entre determinados cuerpos de policía local, aquellos con auténtica capacidad para asumir funciones de seguridad ciudadana, y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Estos convenios deben posibilitar el acceso de estos cuerpos locales a las bases de datos de señalamientos de las fuerzas de seguridad estatales. Es un requisito imprescindible que los policías locales conozcan la identidad de las personas requisitorizadas, de los vehículos robados, de los desaparecidos, etc. Hay que romper ese secretismo insano e innecesario que hacía y hace que cada cuerpo guarde la información propia como oro en paño e instaurar una nueva cultura de la cooperación en materia de seguridad. En este sentido, puedo anunciarles que en la Guardia Civil tenemos preparado ya un protocolo de acceso a nuestras bases de datos que ofreceremos a aquellos municipios que cuenten con una policía local con la que la colaboración sea posible.

Pero debemos ir aún más allá. En estos momentos estamos trabajando en un borrador de convenio marco, que supone un decidido impulso a la colaboración de la Guardia Civil con las policías locales. Este convenio establece la elaboración conjunta de planes de seguridad, el establecimiento de canales de comunicación operativa de sus respectivos centros de control de los servicios, la compatibilidad de las comunicaciones, la cesión de datos, la adopción de formularios compatibles y la colaboración en materia de formación. Me parece que ésta es una vía práctica y realista de enfocar el problema. Se trata de medidas concretas que van a permitir una coordinación y una cooperación mucho más efectiva entre las policías locales y las Fuerzas de Seguridad del Estado. En algunos casos, estos pasos han incluido la existencia de un centro de servicios común y está planteada la existencia de oficinas de denuncias conjuntas. No se trata

tanto de grandes diseños teóricos, como de dar pasos prácticos hacia una participación más activa de los cuerpos locales en las tareas de seguridad ciudadana. La opción del convenio tiene además la enorme ventaja de respetar escrupulosamente la autonomía municipal y de poder adaptar esta colaboración a las especiales condiciones de cada localidad.

Hay un tercer elemento que me gustaría destacar en relación con las policías locales. Es evidente que un mayor protagonismo de éstas en el mantenimiento de la seguridad ciudadana va a requerir necesariamente un impulso de las Juntas Locales de Seguridad y de los Consejos Locales. Las primeras como un instrumento de coordinación imprescindible, máxime cuando hablamos de planes conjuntos de seguridad o cuando queramos establecer canales de comunicación operativa. Los segundos porque forman parte de un nuevo concepto de seguridad, en la que no puedo extenderme pero sobre el que reflexioné con más extensión en una conferencia que pronuncié recientemente en el Club Siglo XXI. Este nuevo concepto de seguridad se basa en considerar al ciudadano no como un receptor pasivo de seguridad, sino como un actor protagonista en la definición de la política de seguridad.

En este sentido, me parece imprescindible que se aborde definitivamente la regulación de las juntas locales de seguridad y de los correspondientes consejos, cuestión aún pendiente desde la aprobación de la Ley 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por otro lado, creo también necesario un impulso político para revitalizar aquellas juntas que ya existen y crear aquellas que ni siquiera se han formalizado aún.

## **MECANISMOS DE COORDINACION**

Una mayor descentralización en la ejecución de las competencias de seguridad ciudadana, basada en conceder una mayor participación a las Comunidades Autónomas y un mayor protagonismo a los municipios, requiere a su vez reforzar los mecanismos de coordinación, en mi opinión bien diseñados y suficientes en el actual marco normativo, pero que en su desa-

rollo práctico presentan serias lagunas. En este sentido creo que es necesario potenciar la figura del Secretario de Estado de Seguridad en una doble dimensión (cómo han cambiado las cosas para que el Director General de la Guardia Civil pida potenciar la figura del Secretario de Estado). En primer lugar, como coordinador de la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En segundo término, como elemento esencial de la coordinación del conjunto del sistema de seguridad.

Responder al desafío que supone el crimen internacional organizado nos va a exigir a las Fuerzas de Seguridad del Estado un grado de cooperación e integración como nunca antes se había producido. El único instrumento del que disponemos para propiciar esa cooperación y esa integración de la información es la Secretaría de Estado de Seguridad. No se trata de triplicar en la Secretaría de Estado órganos de información o investigación de los que ya disponen los dos cuerpos, de lo que se trata es de dotar al Secretario de Estado de los instrumentos precisos para que su labor de coordinación sea cada vez más intensa.

En este sentido, dos son las áreas donde desde mi perspectiva esa necesidad de integración se percibe con mayor intensidad. En primer lugar, en lo que se refiere a la cooperación policial internacional. El Secretario de Estado debe centralizar de forma exclusiva todas las relaciones internacionales que mantienen los cuerpos estatales de seguridad y debe coordinar efectivamente las que mantienen los cuerpos policiales autonómicos. Esta coordinación debe ser particularmente intensa en lo que se refiere a los instrumentos que dan forma al espacio de seguridad común en la Unión Europea. Esta es en mi opinión la asignatura más importante que deberá afrontar la Secretaría de Estado de Seguridad en un futuro inmediato.

En segundo término, es necesario que la Secretaría de Estado se constituya en el órgano gestor de la información que podamos aportar los diferentes cuerpos de seguridad mediante la constitución de bases de datos nacionales que estén a su vez perfectamente integradas en las correspondientes bases de datos europeas. Creo que éste es el camino en el que debemos perseverar y vuelvo a



hacer referencia a la necesidad de instaurar una nueva cultura de la cooperación entre cuerpos y entre administraciones en materia de seguridad.

Finalmente, el Secretario de Estado de Seguridad debe ampliar su papel de coordinación, que tan buenos resultados nos ha dado en los últimos años en materia de lucha contra el terrorismo, hacia otras esferas del crimen organizado. Esta coordinación constituye un requisito esencial si queremos dar una respuesta eficaz a este fenómeno que, como ya he dicho, constituye en mi opinión la más grave amenaza que pesa sobre nuestra seguridad en un futuro inmediato.

En este mismo sentido, quiero destacar el papel que viene desempeñando, y que debemos reforzar aún más en el futuro, el Plan Nacional contra la Droga en materia de represión contra el narcotráfico. Para ello sería imprescindible la integración de la Oficina Nacional de Estupefacientes en la Delegación del Plan Nacional contra la Droga.

Un segundo plano en el que debemos reforzar la figura del Secretario de Estado de Seguridad es en su función de elemento de coordinación del conjunto del sistema de seguridad interior. Tengo muy presente que en el caso de las policías autonómicas del País Vasco, Cataluña y Navarra esta función de coordinación recae sobre un órgano colegiado, las Juntas de Seguridad, a las que me referiré más adelante. Sin embargo, precisamente como interlocutor privilegiado del Ministerio del Interior en esas Juntas me parece que la contribución del Secretario de Estado a la coordinación política del sistema de seguridad en su conjunto, del que por supuesto forman parte las policías autonómicas, es un elemento esencial para el correcto funcionamiento integral del sistema.

He mencionado las Juntas de Seguridad. Me parecen un instrumento esencial de coordinación en aquellas Comunidades Autónomas que disponen de policía propia.

Creo que todos deberíamos hacer un esfuerzo por regularizar más sus reuniones, dotarlas de mayor contenido y aprovechar mejor toda su potencialidad para una coordinación más efectiva y para una colaboración más intensa entre los diferentes cuerpos de seguridad desplegados en su territorio. Eso pasa por desa-

rollar nuestra capacidad de diálogo, por un ejercicio de buena voluntad en lo que lo esencial sea el servicio y la seguridad de los ciudadanos y por reforzar nuestra lealtad mutua en el marco constitucional y estatutario.

Pero más allá de las Comunidades Autónomas, creo que en la medida en que la fórmula de las unidades adscritas se vaya extendiendo y la vía de convenios de colaboración se vaya formalizando, sería interesante ir constituyendo estas Juntas como un modo de dar participación al gobierno autónomo respectivo en la definición de la política de seguridad y como forma de lograr una mejor coordinación de todos los esfuerzos e iniciativas. Una vez desarrolladas esas Juntas de Seguridad podría pensarse con la constitución del Consejo de Política de Seguridad como vértice de todos los elementos de coordinación que configuran nuestro sistema.

## RESGUARDO FISCAL

Nuestra proximidad geográfica a África y nuestra cercanía histórica a Iberoamérica convierte a España en un nexo de unión de esos dos continentes con Europa. Este hecho, extraordinariamente positivo en sí mismo, no está exento sin embargo de algunos riesgos que es preciso afrontar con seriedad.

Por otro lado, nuestra pertenencia al área Schengen, hoy en proceso de comunitarización, con la consiguiente desaparición de las fronteras interiores, nos sitúa en una posición de especial responsabilidad en lo que se refiere a la vigilancia y control de las fronteras exteriores de la Unión Europea.

En estas circunstancias, la represión del contrabando, el narcotráfico y todo tipo de tránsitos ilícitos, incluyendo el tráfico de seres humanos, a través de nuestras fronteras o nuestro territorio, constituye una de las prioridades esenciales de todas las fuerzas y cuerpos de seguridad y del conjunto de la administración pública.

En mi introducción he hecho una defensa de nuestro sistema de seguridad como un sistema democrático, eficaz y homologable al de cualquier otro país europeo, esa realidad no debe llevarnos, sin embargo, a reconocer que tenemos problemas sobre los que es necesari-

rio reflexionar. La necesaria coordinación en la lucha contra el contrabando, el fraude y los tráfico ilícitos a través de nuestras fronteras es probablemente uno de los más importantes que debemos resolver. Un problema que resulta especialmente grave porque como les he dicho la progresión de estos fenómenos, muchos de ellos asociados a la criminalidad organizada, va en aumento.

El problema de la vigilancia de nuestras fronteras y del reparto de competencias de policía fiscal tiene como casi todas las cuestiones importantes múltiples factores y raíces profundas. En primer lugar, debo entonar un *mea culpa* en nombre de la Guardia Civil que tras su fusión con el Cuerpo de Carabineros en 1941 no ha sabido probablemente conceder a esta cuestión la relevancia que en realidad tiene. Esta dejación relativa de la Guardia Civil ha hecho que el Ministerio de Hacienda haya ido desarrollando un servicio, el de Vigilancia Aduanera, dotado hoy de unos magníficos profesionales y de los medios técnicos más avanzados. El problema ahora es cómo coordinar adecuadamente este nuevo servicio de Hacienda con el tradicional Servicio Fiscal de la Guardia Civil.

Frente a quienes se rasgan las vestiduras señalando la redundancia y el despilfarro que supone tener dos cuerpos diferentes trabajando con la misma función, quiero decirles que en mi opinión esta redundancia no es necesariamente mala, especialmente cuando se trata de un campo tan delicado y tan sensible como éste. Piensen que las organizaciones de narcotraficantes mueven miles de millones de pesetas y que uno de sus objetivos es siempre corromper a este tipo de funcionarios. El mero hecho de mirar para otro lado puede suponer para uno de ellos, sea guardia civil o funcionario, unos ingresos que jamás soñaría alcanzar con su trabajo. Así, la práctica cotidiana nos ha demostrado que esta redundancia no sólo ha producido un efecto de sana competencia entre servicios y espíritu de emulación, sino que ha provocado operaciones en las que se han visto involucrados funcionarios de uno y otro cuerpo.

Sin embargo, esta redundancia es claramente negativa cuando da lugar a rivalidades innecesarias, a luchas corporativas, a fricciones e intromisiones entre los servicios y a una

ausencia de colaboración e intercambio de información.

Para evitar estos elementos negativos creo que necesitamos fundamentalmente dos cosas, un desarrollo normativo más preciso y una voluntad política inapelable de colaboración.

Respecto al desarrollo normativo me parece imprescindible dar desarrollo a la disposición adicional tercera, cuatro, de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que dice textualmente: "los Ministerios de Economía y Hacienda y de Interior darán conjuntamente las instrucciones relativas al resguardo fiscal, encomendadas al Cuerpo de la Guardia Civil". Entre las misiones que este Real Decreto debe regular me interesa destacar especialmente todo lo relacionado con el fraude, fraude no sólo a la hacienda española sino también a la comunitaria, un aspecto que va a cobrar cada vez más importancia como una de las principales amenazas financieras a nuestra unión económica. En segundo lugar, sería también deseable la actualización y desarrollo de la Unidad de Colaboración Policial contra el fraude fiscal creada en la Ley 31/90 de Presupuestos Generales del Estado para 1991 y que también ha carecido del correspondiente desarrollo.

En relación con el impulso político sería necesario que la relación entre la Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales del Ministerio de Economía y Hacienda y la Dirección General de la Guardia Civil se articulase sobre bases más sólidas e institucionales. Esta relación ha mejorado notablemente en los últimos meses, hemos dado pasos de gigante, pero es necesario seguir trabajando sobre la base de planificación coordinada, información compartida y operaciones conjuntas. En este sentido sería interesante proponer la creación de un órgano de coordinación, la Comisión Nacional de Lucha contra el Fraude, con presencia del Ministerio Público y todos los órganos de la administración implicados.

## LA PROYECCION EXTERIOR DE LA SEGURIDAD PUBLICA

La nueva situación estratégica surgida de la postguerra fría ha hecho desaparecer la amenaza de un conflicto a gran escala sobre suelo

Europeo, pero por el contrario ha hecho aflorar una serie de riesgos emergentes, como el terrorismo internacional, el narcotráfico, el crimen organizado, la inmigración irregular, las agresiones al medio ambiente o los delitos asociados a las nuevas tecnologías que amenazan de forma grave nuestra seguridad y nuestra estabilidad.

La principal característica de estos riesgos es que no se acomodan bien a la distinción clásica entre riesgos interiores, a los que debían hacer frente los cuerpos policiales, y riesgos exteriores, a los que hacían frente las Fuerzas Armadas. Así, estos riesgos tienen en su mayor parte un origen y una dimensión internacional, pero afectan de forma grave a la convivencia, la paz y la seguridad dentro de nuestras sociedades. Es necesario, por tanto, ir generando un nuevo concepto de seguridad más global que incluya ambas esferas, la exterior y la interior, de forma que el riesgo de proliferación de armas de destrucción masiva se ponga en conexión con el peligro del terrorismo internacional o que la amenaza de un atentado cibernético sea considerado tanto desde la perspectiva de la Defensa Nacional como desde el punto de vista de la seguridad interior.

Responder eficazmente a estos riesgos emergentes nos exige a su vez ser capaces de ofrecer nuevas respuestas, crear nuevos instrumentos y, en definitiva, generar un marco de relación más estrecha entre las fuerzas de seguridad y las Fuerzas Armadas. No se trata de entrar en una confusión entre ambas, algo que nuestra Constitución deja diáfano, sino buscar espacios en los que la colaboración no sólo es necesaria sino imprescindible.

Algunos se preguntarán a donde quiero llegar con esta reflexión. No muy lejos. Estoy hablando, por ejemplo, de la necesidad de utilizar algunos medios aeronavales de las Fuerzas Armadas para realizar operaciones contra el narcotráfico en aguas internacionales. Estoy hablando de la necesidad de una estrecha colaboración entre las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad en materia de grandes catástrofes. Estoy hablando de la cooperación imprescindible que las Fuerzas Armadas nos han otorgado en la vigilancia de la frontera de Ceuta y Melilla.

Pero este apoyo es recíproco. El mejor ejemplo de ello son las misiones internacionales de paz. La Guardia Civil sería incapaz de haberse desplegado en Bosnia-Herzegovina o en Kosovo sin el apoyo logístico, el transporte y la cobertura que en todo momento hemos disfrutado de las Fuerzas Armadas. Pero los ejércitos han necesitado a la Guardia Civil para realizar unas misiones que tienen más que ver con el orden público y la seguridad ciudadana que con un conflicto bélico. Es sobre esta simbiosis sobre la que creo debemos reflexionar.

Los riesgos que afrontamos en este inicio del próximo siglo nos van a exigir ser imaginativos y, sobre todo, nos van a obligar a racionalizar al máximo el uso de los recursos que tenemos para hacerles frente. La Guardia Civil, en su condición inequívoca de fuerza de seguridad, pero con su tradicional naturaleza militar, se constituye así en un instrumento extraordinariamente polivalente capaz de dar respuestas eficaces a estos nuevos riesgos. Muchos representantes de países anglosajones me han transmitido su envidia por poder disponer de un instrumento tan flexible, tan eficaz y tan versátil como la Guardia Civil, tanto para utilizarlos en misiones internacionales de paz, como para evitar que sus Fuerzas Armadas deban involucrarse en la prevención de riesgos como el terrorismo para el que no están preparadas. Tan es así que es para mí un honor afirmar que hoy la demanda de guardias civiles por todo el mundo es superior a nuestras capacidades.

## EL FUTURO DE LA GUARDIA CIVIL

Al margen de estas cinco propuestas, no puedo terminar sin hacer una referencia especial al papel que la Guardia Civil puede desempeñar en el desarrollo futuro de nuestro sistema de seguridad.

Todos coincidirán conmigo en que la Guardia Civil es hoy un pilar básico de nuestro sistema de seguridad interior. Mi convencimiento no es sólo que lo va a continuar siendo en el futuro, sino que su participación va incluso a incrementarse.

Hay varias razones para ello. En primer lugar, porque la Guardia Civil ha sabido inte-

grarse profundamente en la sociedad a la que sirve. Nuestro despliegue de más de 2.000 Puestos repartidos por toda la geografía nacional nos ha permitido configurarnos desde siempre en la policía próxima por antonomasia. Creo que ese arraigo social, ese despliegue atomizado y esa presencia de la Guardia Civil en todos los rincones de nuestro territorio son hoy por hoy elementos insustituibles de nuestro sistema de seguridad. La cancelación del plan de cierre de cuarteles es una buena prueba de nuestra vocación de proximidad.

Estamos observando además en la última década un trasvase de la delincuencia desde el centro de las grandes urbes hacia su periferia. Así, en los últimos diez años la delincuencia en la demarcación de la Guardia Civil ha crecido por encima de la del Cuerpo Nacional de Policía. Esta tendencia se puede haber acelerado en los últimos meses, si nos atenemos a la última Memoria del Fiscal General del Estado. La Guardia Civil debe hacer frente así al asentamiento de áreas urbanas o periurbanas en su demarcación y a un desarrollo espectacular de determinadas zonas turísticas. Esto supone un auténtico reto para nuestro despliegue, nuestra organización, y nuestra forma de prestar el servicio. Pero estamos siendo capaces de articular las respuestas adecuadas, mediante la creación de los puestos principales, la patrulla de un solo componente, la modalidad de guardias combinadas, y una regulación precisa de la prestación del servicio entre otras muchas iniciativas. Con todo ello esperamos dar respuesta, la estamos dando ya, a ese incremento de delincuencia menor que yo les describía como nuestro primer desafío.

La Guardia Civil, que históricamente ha

demostrado una gran capacidad de adaptación a las demandas sociales, está sabiendo también adaptarse rápidamente a los nuevos riesgos en materia de seguridad. Son muchas las iniciativas que hemos adoptado en estos últimos cuatro años para poder satisfacer esas demandas: la creación del grupo de Delitos de Alta Tecnología, la puesta en marcha del programa FENIX de identificación genética, la creación de los equipos de Delincuencia Organizada y Antidroga (EDOAS), la puesta en marcha de los Equipos Mujer-Menor (EMUMES), la creación de los destacamentos del SEPRONA en todos los Parques Nacionales.

Con este conjunto de iniciativas estamos contribuyendo a dar respuesta también a lo que describía como el segundo gran reto al que se enfrenta nuestro sistema de seguridad: la criminalidad organizada como amenaza fundamental a nuestra seguridad del futuro.

Pero quiero insistir una vez más, y con ello concluyo, que la respuesta a estos desafíos debe ser conjunta de todo el sistema de seguridad, un sistema en el que se integren armónicamente las policías locales, las policías autonómicas, las unidades adscritas, el servicio de Vigilancia Aduanera, el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. Un sistema que desarrolle mecanismos de coordinación adecuados, que estimule la participación ciudadana y que esté imbuido por una nueva cultura de cooperación entre los cuerpos y entre las administraciones.

Un sistema que combine la calidad y la cercanía que nos demandan los ciudadanos al tiempo que tenga la especialización necesaria para hacer frente a las grandes amenazas que se ciernen sobre nuestra seguridad.

## **“SEGURIDAD NACIONAL, SEGURIDAD INTERNACIONAL”. NUEVOS ELEMENTOS DE COOPERACION**

**IGNACIO COSIDO GUTIERREZ**

Jefe del Gabinete del Director General de la Guardia Civil

**E**N el último informe sobre estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos, publicado recientemente por la Casa Blanca con el título *A National Security Strategy for a New Century*, se enumeran como grandes riesgos que amenazarán su seguridad en el próximo siglo la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo, el crimen organizado y las agresiones medioambientales.

Resulta evidente que estos riesgos emergentes afectan no sólo a los Estados Unidos, sino al conjunto de los países desarrollados. Así, las cinco grandes amenazas a la seguridad nacional de nuestro país en el inicio del próximo milenio son muy similares a las percibidas por el ejecutivo norteamericano: el terrorismo, el narcotráfico, la inmigración ilegal, el crimen organizado y las agresiones al medio ambiente. Junto a estas amenazas hay que considerar también los riesgos de la proliferación de armas de destrucción masiva —nucleares, químicas y biológicas— y los conflictos étnicos, nacionales o religiosos que puedan afectar a nuestros intereses.

La naturaleza de estos riesgos es particularmente compleja. Tradicionalmente este tipo de amenazas han estado situadas más en el campo de la seguridad interior que en el de la seguridad exterior. Los principales actores de estas actividades eran nacionales o tenían al menos una base nacional. Sin embargo, en los últimos años puede observarse una creciente internacionalización de este tipo de actividades. En consecuencia, resulta cada vez más difícil establecer límites precisos entre los riesgos exteriores y los interiores a nuestra seguridad.

Esta internacionalización de los riesgos

exige, a su vez, una potenciación de los mecanismos de cooperación entre las organizaciones responsables de la seguridad en los diferentes países. Esta colaboración tendrá una especial intensidad en el seno de la Unión Europea donde se pretende llegar a construir un espacio de libertad y seguridad común.

Por otro lado, estos riesgos emergentes necesitan también de nuevas respuestas por parte de los Estados. Los ejércitos, en su concepción clásica, resultan por lo general poco adecuados para hacer frente a este tipo de amenazas. Pero la gravedad y complejidad de algunas de ellas está demostrando que una actuación estrictamente policial tampoco puede neutralizarlas adecuadamente, especialmente cuando se trata de establecer un control y vigilancia más eficaz del perímetro fronterizo. Se imponen, por tanto, fórmulas de mayor cooperación entre las organizaciones encargadas de una y otra esfera de seguridad, al tiempo que cobra un nuevo protagonismo los instrumentos polivalentes capaces de actuar con eficacia en ambos terrenos.

## NUEVO ORDEN MUNDIAL

No vamos a reiterar aquí el análisis que ya realizó en su papel Rafael Bardají sobre el nuevo orden internacional. Sin embargo, sí queremos destacar algunas de sus conclusiones que resultan de utilidad antes de entrar en una descripción más detallada de los riesgos emergentes a los que nos hemos referido.

Destacar en primer lugar que el final de la guerra fría ha traído consigo una disminución de la amenaza clásica, entendiéndolo por tal la posibilidad de una agresión armada de otro Estado contra nuestro territorio o el de nuestros aliados. Esta menor probabilidad se explica, en primer lugar, por el hecho de que la utilización de la fuerza resulta cada vez más obsoleta como forma de relación entre las democracias desarrolladas y, en segundo término, por la creciente superioridad tecnológica de los países de primera clase respecto a los de segunda y tercera, así como por el efecto positivo que la creciente institucionalización del nuevo orden internacional está teniendo en la resolución pacífica de los conflictos. Todos estos factores hacen también cada vez más

remota la posibilidad de una agresión bélica de un país no democrático contra una democracia desarrollada.

Esta menor probabilidad de que ocurra un conflicto armado en nuestro territorio no significa que en el futuro no continúe siendo esencial para un país como el nuestro mantener una capacidad de disuasión suficiente frente a cualquier posible agresor. La capacidad militar de un país seguirá siendo, de hecho, un factor importante a la hora de determinar su credibilidad y su protagonismo en las relaciones internacionales, incluyendo aquellas que se realizan con nuestros aliados.

Por otro lado, debemos considerar la posibilidad de que determinados conflictos étnicos o nacionalistas en algunas regiones más o menos próximas a nuestro país impliquen riesgos de desestabilización regionales y puedan afectar severamente a nuestros intereses. Del mismo modo, determinados países de los denominados "fuera de la ley" pueden tener la tentación de buscar nuevas formas de confrontación con los países desarrollados a través, por ejemplo, de la adquisición de armas de destrucción masiva o el terrorismo.

No podemos tampoco desconocer la creciente presión que ejerce la opinión pública de los países desarrollados sobre sus Gobiernos para que detengan, incluso por medios militares sino existe otra opción, determinados conflictos que alteran por su brutalidad y desprecio a los derechos humanos, la tranquilidad de conciencia de sus ciudadanos.

La persistencia de estos riesgos exteriores, y la proliferación constante de operaciones militares de ayuda humanitaria, de imposición o mantenimiento de la paz, hace muy difícil imaginar un escenario para el próximo siglo en el que los ejércitos no mantengan un papel relevante que desempeñar. Serán, con toda probabilidad, unos ejércitos distintos —más reducidos, más profesionalizados y tecnológicamente muy avanzados— y tendrán misiones distintas a las que han desempeñado en el último siglo, pero resulta obvio que en un futuro previsible ningún Estado, y especialmente ninguno que se sitúe en la primera clase mundial, podrá permitirse el lujo de prescindir de unas fuerzas armadas que disuadan eficazmente frente a cualquier potencial agresión de un régimen totalitario, otorguen peso y

credibilidad a su política exterior y a la defensa de sus intereses y, finalmente, contribuyan activamente a la estabilidad y a la paz internacional.

Pero junto a esta renovada función y protagonismo de las fuerzas armadas, los Estados están obligados a desarrollar también nuevos instrumentos y nuevas fórmulas de cooperación entre sus ejércitos y sus fuerzas y cuerpos de seguridad, de forma que se puedan articular respuestas adecuadas a los riesgos emergentes que trae consigo el nuevo siglo.

## LAS NUEVAS AMENAZAS

La crisis del orden bipolar que había regido el mundo en los últimos cincuenta años ha traído consigo la aparición y acentuación de algunos riesgos. Por un lado, la despresurización del orden internacional ha hecho aflorar una proliferación de conflictos étnicos, religiosos y nacionales que amenazan seriamente la estabilidad de zonas sensibles del planeta, como ha puesto de manifiesto el profesor Manuel Coma en su trabajo. Por otro, la desintegración de una gran potencia nuclear como la antigua Unión Soviética, y la propia aceleración del desarrollo tecnológico, trae consigo un riesgo creciente de proliferación de armamentos de destrucción masiva.

En este apartado nos vamos a referir, sin embargo, a aquellos riesgos emergentes que tradicionalmente se han situado en la esfera de la seguridad interior, pero que actualmente están cobrando una dimensión internacional cada vez mayor.

### Terrorismo.

Entre estos riesgos destacar en primer lugar al terrorismo y, muy especialmente, el terrorismo internacional. El terror, como forma sustitutiva de la guerra en las relaciones de confrontación entre los países, constituye una fórmula mucho menos costosa y extraordinariamente eficaz para mantener un conflicto por parte de cualquier Estado u organización política que busque el logro de determinados objetivos políticos o estratégicos propios, o la simple desestabilización del adversario.

Las sociedades democráticas muestran además una especial vulnerabilidad ante este tipo de agresiones. En primer lugar, por el amplio margen de libertad de movimientos que permite a los individuos, el escrupuloso respeto a los derechos individuales y colectivos, la generosa interpretación de las libertades de asociación, reunión y expresión, así como por las excelentes infraestructuras de comunicación de las que pueden beneficiarse este tipo de delincuencia organizada.

Por otro lado, el asentamiento de grandes bolsas de inmigración ilegal en determinadas ciudades, colectivos que pueden tener un alto grado de identificación con la acción de determinados grupos terroristas en función de su etnia, nacionalidad o religión, es otro riesgo añadido. Este tipo de comunidades, en ocasiones poco integradas en las sociedades receptoras, permiten a estos grupos disponer de la infraestructura, los apoyos y las canteras de reclutamiento necesarios para poder llevar a cabo sus acciones de forma mucho más eficaz.

En segundo término, podemos observar una creciente debilidad psicológica de las opiniones públicas occidentales frente a cualquier forma de violencia. En las sociedades desarrolladas la paz y el bienestar individual son valores en alza mientras que los conceptos de patria o la defensa de ideales o intereses comunes están en baja. Esta inversión de valores que se observa en las sociedades postmodernas contrasta con la evolución experimentada por las sociedades menos desarrolladas, en las que los individuos están en mayor disposición de sacrificar su bienestar individual e incluso su propia vida en la defensa de ideales religiosos, étnicos o nacionales que les sean comunes.

Este análisis nos lleva a afirmar que en el futuro habrá una mayor proliferación de movimientos terroristas que busquen en esta forma de violencia la consecución de objetivos políticos, ideológicos o religiosos, al mismo tiempo que asistiremos a una mayor vulnerabilidad de las sociedades desarrolladas dispuestas a otorgar mayores concesiones colectivas a estos grupos con tal de evitar riesgos individuales.

## **Inmigración ilegal.**

La inmigración ilegal de carácter masivo, cuyos primeros síntomas comenzamos a percibir en nuestro país, constituye otro de los grandes riesgos del futuro.

Cada día aumenta el número de inmigrantes ilegales detenidos por las fuerzas de seguridad en la práctica totalidad de los países europeos. Sólo en nuestro país se han interceptado en este último año más de 10.000 inmigrantes ilegales dentro de nuestro territorio o en nuestro mar territorial, y se han rechazado en la frontera a más de 150.000. Los cálculos actuales hablan de una bolsa de inmigración ilegal que puede situarse en torno a las 250.000 personas. En algunas ciudades, especialmente en Ceuta y Melilla, la inmigración ilegal está incidiendo ya de forma muy negativa en la seguridad ciudadana y existe un riesgo creciente de conflicto social.

Pero estas cifras pueden ser aún muy reducidas si las comparamos con algunas previsiones pesimistas sobre el futuro. Las críticas condiciones demográficas y económicas existentes en la mayoría de los países del continente africano, problemas de difícil y lejana solución, nos inducen a pensar que el flujo de inmigración incontrolada hacia Europa, a través de nuestro territorio, constituye un factor de riesgo de primer orden que plantea multitud de problemas sociales, políticos e incluso sanitarios. Algunos informes hablan de que la presión migratoria en la frontera sur de la Unión Europea se multiplicará por veinte en los próximos diez años.

No obstante, al hablar de inmigración ilegal, resulta necesario destacar que, en la mayoría de los casos, el inmigrante ilegal es una víctima y no un delincuente. Los verdaderos criminales son las mafias y las redes de delincuencia organizada que se lucran y benefician de esta nueva modalidad de tráfico de seres humanos.

Pero al margen de culpabilidades, lo cierto es que los efectos que la inmigración ilegal puede llegar a tener en nuestro sistema económico, social o político es aún difícil de calibrar, pero aún más grave que el impacto puramente económico de este tipo de inmigración —aumento de los gastos asistenciales o potencial incremento del desempleo—, estos movi-

mientos incontrolados favorecen la aparición de minorías no integradas y desarraigadas que pueden perturbar el orden social establecido. Este fenómeno fomenta además la existencia de una delincuencia asociada al mismo y facilita la eclosión de reacciones y sentimientos racistas y xenófobos en determinados sectores sociales del país receptor.

## **Narcotráfico.**

El narcotráfico seguirá siendo otra de las grandes amenazas a las que deberá enfrentarse nuestra seguridad en el futuro, tanto por su impacto nocivo sobre la sociedad, y muy especialmente sobre nuestros jóvenes, como por las numerosas actividades delictivas asociadas al mismo.

La evolución de este fenómeno, a pesar de los esfuerzos desarrollados por nuestro gobierno y por la comunidad internacional para erradicarlo, no invita a ser optimistas. Por el contrario, se está operando una globalización del uso indebido de drogas y del consecuente tráfico ilícito. Sólo una adecuada combinación de políticas preventivas, represoras y asistenciales, con especial insistencia en las primeras, nos permitirá avanzar en esta difícil lucha que la droga plantea a las sociedades modernas.

Por el momento las grandes organizaciones aumentan cada vez más su poder económico y su influencia política, se reconvierten permanentemente, adaptándose a nuevas drogas y a nuevas rutas, intensificando sus contactos entre sí, cooperando e intercambiando nuevos tipos de sustancias ilegales.

El creciente número de aprehensiones operadas en nuestro país en los últimos años pone de manifiesto no sólo un incremento de la introducción de drogas tradicionales (cannabis, cocaína y heroína), sino un aumento aún mayor de la demanda de drogas sintéticas o de diseño procedentes principalmente de los países de Europa del Este.

## **Delincuencia organizada.**

Un cuarto riesgo para la seguridad de todos los países desarrollados y muy especialmente del nuestro de cara al próximo siglo lo constituye la delincuencia internacional organizada, que en los próximos años adoptará nuevas formas, algunas ya emergentes actualmente.



Es preocupante el paulatino establecimiento de organizaciones mafiosas internacionales en el sur del litoral mediterráneo y en algunas grandes ciudades, con incidencia en delitos de blanqueo de dinero, ajuste de cuentas y fraudes telefónicos e informáticos. Igualmente, hay que considerar el riesgo futuro del previsible incremento de una delincuencia internacional especializada en determinadas formas delictivas, como el robo de automóviles de lujo, robo y tráfico ilegal de obras de arte, falsificación de valores bancarios y operaciones ficticias. Es conveniente a su vez considerar el aumento de la actividad de proselitismo de sectas vinculadas a una amplia variedad de delitos, algunos de ellos tan graves como la prostitución infantil.

Este fenómeno de la delincuencia organizada constituye una novedad, tanto por el grado de sofisticación, cohesión y estructura que logran este tipo de asociaciones delictivas como por la creciente internacionalización de las mismas. En ambos campos, el desarrollo de su capacidad organizativa y el establecimiento de fórmulas de cooperación internacional con otros grupos, este tipo de delincuencia parece ir por delante de las respuestas policiales que los Estados contraponen para combatirlos.

El mayor riesgo que supone este tipo de organizaciones delictivas es que teniendo en consideración su enorme potencial económico, su cohesión interna y su capacidad de penetración en las estructuras políticas o de seguridad encargadas de reprimirlos, puedan en determinadas esferas de la sociedad o incluso en partes integrales del territorio de un país llegar a suplantar al propio Estado. Por otro lado, su carácter marcadamente transnacional las está convirtiendo en unos actores cada vez más relevantes y peligrosos de las relaciones internacionales.

### **Agresiones medioambientales.**

Las amenazas contra nuestro entorno vital, la naturaleza y el medio ambiente suponen a su vez un riesgo evidente para nuestra seguridad. Esta preocupación se irá incrementando en el futuro en la medida en que la agravación de estos riesgos constituye una amenaza cada vez más visible para el necesario equilibrio

ecológico del planeta. Problemas como la contaminación ambiental, la protección de la fauna y la flora, la lucha contra los vertidos y residuos tóxicos o contaminantes, constituirán un auténtico reto para la sociedad del próximo siglo.

### **Delitos cibernéticos.**

El vertiginoso desarrollo de las redes de acceso a la información supondrán, a su vez, nuevos desafíos para nuestra seguridad. Estos nuevos medios cibernéticos suponen un avance fundamental para la sociedad del futuro, pero suponen también nuevas vulnerabilidades para su seguridad.

La existencia de estas redes introducen, en primer lugar, un elemento de transnacionalidad en algunas actividades ilícitas que permiten cometer diferentes delitos a miles de kilómetros de donde tienen sus efectos y permitiendo al delincuente ampararse en un creciente anonimato.

En segundo término, estas nuevas redes de comunicación permiten operar a las bandas de crimen organizado de forma más estructurada y en un ámbito más internacional. La proliferación de encriptadores de información en el mercado hace que la lucha contra este tipo de criminalidad se complique de forma muy notable.

Por último, la creciente dependencia de nuestras sociedades de este tipo de medios provoca que las redes de comunicación se conviertan en un objetivo potencial de organizaciones terroristas o criminales que quieran atentar contra nuestros intereses.

Resulta evidente que la mayoría de los riesgos expuestos no son radicalmente nuevos, en mayor o menor medida estamos sufriendo ya sus consecuencias. Lo novedoso es la dimensión que previsiblemente pueden adoptar algunos de ellos en un futuro relativamente próximo y la progresiva incapacidad de los Estados desarrollados para hacerles frente de forma eficaz con los instrumentos tradicionales. Se impone, por tanto, una reflexión sobre las respuestas que debemos dar a estos retos.

## LA NECESIDAD DE COOPERACION

La interacción entre la seguridad exterior y la seguridad interior que supone la nueva situación estratégica, frente a la nítida separación de ambas esferas que existía en tiempos de la guerra fría, obliga a una creciente cooperación entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad en la neutralización de todos estos riesgos emergentes. En este contexto, la existencia de un cuerpo de naturaleza militar con funciones de seguridad, como la Guardia Civil, constituye una herramienta de extraordinaria versatilidad sobre la que articular estas nuevas formas de colaboración.

La Guardia Civil cobra así, por su amplio despliegue en todo el territorio nacional y por su creciente especialización en la vigilancia y control de fronteras, una especial relevancia en esta nueva situación estratégica. La naturaleza, organización, despliegue, medios y formación del Cuerpo puede resultar de especial utilidad para hacer frente a estos riesgos emergentes.

La existencia de este instrumento intermedio permite además evitar una implicación directa y excesiva de los ejércitos en la resolución de cuestiones como el terrorismo o el narcotráfico, experiencia que ha resultado excesivamente problemática y conflictiva en países que por carecer de un instrumento similar han debido hacer un uso intensivo de las fuerzas armadas en estos campos.

Por otro lado, el proceso de reestructuración de nuestras Fuerzas Armadas, puesto en marcha tras la decisión de acometer su plena profesionalización, hace que el despliegue extensivo y la creciente especialización de las unidades de la Guardia Civil pueda realizar una aportación más eficaz a la Defensa Nacional, especialmente en lo que se refiere a la policía y la inteligencia militar y a un nuevo concepto de protección integral de nuestro territorio.

La Guardia Civil se define así en el nuevo sistema de seguridad como una "tercera fuerza", separada constitucionalmente de las Fuerzas Armadas en razón de su distinta función y, diferenciada a su vez, de las fuerzas policiales por su peculiar naturaleza y estructura. La función esencial de la Guardia Civil

será por tanto la de velar por la paz social y la defensa de la sociedad frente a las nuevas formas de agresiones externas de naturaleza no bélica, al tiempo que colabore con las Fuerzas Armadas de forma más eficaz en los objetivos de la Defensa Nacional, y siga desempeñando su misión más tradicional de la defensa de los derechos y libertades individuales y colectivos de los ciudadanos.

Por su parte, las Fuerzas Armadas deberán estar en disposición de ofrecer una mayor colaboración a los cuerpos de seguridad en la neutralización de estos riesgos emergentes. Esta participación tiene sus límites en las funciones que el ordenamiento constitucional asigna a los ejércitos, pero contiene una enorme potencialidad en lo que se refiere a la cooperación con los sofisticados medios tecnológicos y los importantes recursos de los que disponen las Fuerzas Armadas.

No se trata de desviar a los ejércitos de lo que deben ser sus misiones fundamentales, tampoco de que asuman un nuevo protagonismo en materias como el terrorismo o el narcotráfico, lo que introduciría problemas de naturaleza política no deseables. Se trata, simplemente, de provocar un uso más racional de los diferentes recursos de los que dispone el Estado para hacer frente a estos nuevos riesgos.

En definitiva, este nuevo sistema de cooperación en materia de seguridad debe basarse en una mayor implicación de la Guardia Civil en las misiones de naturaleza militar en el exterior, actuando siempre en apoyo de los ejércitos, y una mayor cooperación de las Fuerzas Armadas en determinadas funciones de seguridad interior, actuando en este caso ellas como colaboradoras de los cuerpos de seguridad.

## LA GUARDIA CIVIL EN LA DEFENSA NACIONAL

El Cuerpo de la Guardia Civil encierra amplias potencialidades para contribuir a alcanzar los objetivos de la Defensa Nacional española, tanto en su componente de la Defensa Civil como de la Militar. Existe para ello, en primer lugar, un preceptivo mandato legal, contemplado en la Ley Orgánica 6/1980,

de criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, cuyos artículos 38 y 39, dentro del título VI, hacen referencia a las misiones de este tipo que puede desempeñar en tiempo de paz o guerra bajo la dependencia del Ministro de Defensa. Por otro lado, también facilitan esta participación la gran tradición histórica del Cuerpo, muy vinculada al Ejército de Tierra, así como su naturaleza y función netamente castrenses.

Se dan además una serie de razones de orden práctico que aconsejan esta mayor colaboración de la Guardia Civil en la Defensa, entre ellas podemos destacar:

En primer lugar, la importancia de sus efectivos, que actualmente superan los 73.000 hombres y mujeres en activo y 20.000 en reserva.

En segundo término, su despliegue operativo que abarca todo el territorio, haciendo patente su presencia en el último rincón de la geografía nacional.

Otro factor a tener en cuenta es su polivalencia operativa y funcional. La Guardia Civil posee Unidades de muy diversos tipos y características que posibilitan una respuesta especializada en diferentes ámbitos, algunos de singular importancia para la actividad militar: rurales, de tráfico, helicópteros, marítimo, información, montaña, desactivación de explosivos, etc.

Por último, su disponibilidad, de carácter permanente, lo cual le permite actuar con rapidez en cualquier circunstancia y con todos sus efectivos.

Como consecuencia de todo ello, la Guardia Civil puede desempeñar un papel relevante en la Defensa Nacional a través de una doble participación: una genérica, mediante la prestación de sus servicios y misiones ordinarias, y otra específica, a través del cumplimiento de las misiones de carácter militar previstas en las Leyes Orgánicas 6/1980 y 2/1986.

Con carácter general, prestando cotidianamente la amplia variedad de sus servicios ordinarios y especializados, la Guardia Civil está ya contribuyendo a la Defensa Nacional e indirectamente a la Militar. Si una de sus finalidades es la garantía del ordenamiento constitucional, del que son parte, aquellos valores de soberanía, independencia, integridad territorial, los derechos y libertades por él tutelados,

y la protección de la población y los intereses nacionales, es evidente que el mantenimiento de la seguridad pública coadyuva a este objetivo. Por consiguiente, desde el cumplimiento de esas misiones como Cuerpo de Seguridad del Estado, la Guardia Civil proporciona ya seguridad a la nación y contribuye, genéricamente, a los objetivos y fines de la Defensa Nacional en tiempo de paz.

La segunda vía de participación se materializa mediante el desempeño de aquellas otras misiones de carácter militar que de manera directa inciden en la Defensa Militar y a las que hace referencia expresa la Ley Orgánica 6/80, de criterios básicos de la Defensa Nacional, y la Ley Orgánica 2/86, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Estas misiones permanecen aún indefinidas, aunque muy próximamente se aprobará un proyecto de Real Decreto para su desarrollo.

En cualquier caso, ya el Plan Estratégico Conjunto (PEC), aprobado en abril de 1995, prevé una acción específica de planeamiento sobre la participación de la Guardia Civil en misiones de carácter militar. Por otro lado, la Directiva de Defensa Militar 13/90, derogada por la 38/96, preveía explícitamente la incorporación de la Guardia Civil al proceso de planeamiento de la Defensa Militar.

La publicación del mencionado Real Decreto, al dar cumplimiento a las previsiones legales otorgará un carácter formal a una serie de cometidos claramente militares que en la práctica la Guardia Civil ha venido cumpliendo desde mucho antes que la Ley Orgánica 6/80 hiciera alusión a los mismos. Nos referimos, por ejemplo, a los servicios de escolta de convoyes militares, seguridad y movilidad vial con ocasión de ejercicios y maniobras, vigilancia y seguridad de centros, instalaciones y edificios militares, protección de personalidades y altos mandos castrenses, apoyo a las funciones de reclutamiento, apoyo a los órganos de la jurisdicción militar, seguridad de Cuarteles Generales; cooperación y apoyo a la inteligencia y contrainteligencia militar y otros análogos, que frecuentemente las fuerzas del Cuerpo vienen prestando

Estas misiones típicamente militares que cumple o puede cumplir la Guardia Civil pueden ser de carácter interno —en nuestro espacio de soberanía— o de índole externa —fuera

de nuestras fronteras nacionales—, acordes con los dos ámbitos de proyección de la Defensa Militar. Por otro lado, estas misiones pueden desarrollarse en paz, en periodos de crisis o en guerra.

En el orden interno se encontrarían las misiones que en tiempo de paz realiza ordinariamente la Guardia Civil y que hemos enumerado anteriormente. La mayoría de ellas se encuadran en los cometidos genéricos de Policía Militar, acciones de defensa, seguridad y vigilancia territorial, colaboración en actividades de inteligencia y contrainteligencia de las Fuerzas Armadas y seguridad y protección de intereses militares. Son misiones, en definitiva, de apoyo a las actividades de los tres Ejércitos y de la Administración Militar en general y que actualmente se cumplen, sin recurrir a fórmulas de asignación o agregación de unidades, a petición o por orden de los respectivos Cuarteles Generales o del Ministro de Defensa.

En tiempos de guerra o durante el estado de sitio, la Guardia Civil desempeñaría las misiones anteriores, pero también otras que podrían recaer tanto en el ámbito operativo (defensa integrada del territorio, lucha contra guerrillera o contrasubversiva) como en el logístico (protección de la Zona de Retaguardia del Teatro o Zona de Operaciones, apoyo a la función de Transporte, Asuntos Civiles o Policía Militar). El Cuerpo estaría bajo la dependencia exclusiva del Ministro de Defensa, quien ordenaría estas misiones a través del Estado Mayor de la Defensa.

En el plano internacional se abre un campo de enormes posibilidades para la cooperación de la Guardia Civil al lado de los contingentes militares españoles que intervienen fuera de nuestros espacios de soberanía, en áreas de seguridad regional (UEO, OSCE, OTAN) o internacional (ONU), dentro de las responsabilidades y misiones que las Fuerzas Armadas tienen asignadas en este nuevo orden mundial al que apunta el próximo siglo.

No cabe duda de que este campo de intervención militar —situaciones de crisis o conflictos de baja intensidad, donde no hay declaración formal de guerra, pero tampoco se da la paz— es totalmente atípico comparado con el que tradicionalmente han afrontado las Fuer-

zas Armadas. Las nuevas misiones a que se enfrentan las Fuerzas Armadas son de seguridad, humanitarias, de mantenimiento de la paz o de gestión de crisis, y en todas ellas se da un fuerte contenido policial o de seguridad. Además, en su ejecución y desarrollo existen frecuentes y complejas conexiones con estamentos y estructuras civiles, políticas o diplomáticas. Incluso las Fuerzas Armadas podrían intervenir, como ya hemos mencionado, en operaciones internacionales contra el terrorismo, narcotráfico u otras amenazas que hemos descrito como riesgos emergentes para la seguridad nacional o internacional.

En este contexto, es lógico pensar que las características de estas nuevas misiones de las Fuerzas Armadas enlazan perfectamente con los cometidos que el ordenamiento jurídico encomienda a la Guardia Civil, que en última instancia se resumen en la defensa de los derechos y libertades de las personas.

Al internacionalizarse las actividades militares también deben hacerse las de la Guardia Civil, para actuar cooperando con las Fuerzas Armadas en unas misiones cuya naturaleza está muy próxima a las que desempeña en su quehacer diario.

Lo anterior no es más que la justificación formal de una realidad que la Guardia Civil está ya protagonizando en escenarios internacionales. Desde el año 1993 contingentes del Cuerpo han participado o están participando en la Operación de Embargo del Danubio, auspiciada por la UEO, en la International Police Task Force (IPTF) de la ONU en Bosnia, en la Policía Internacional de Mostar (UEO) o en la Fuerza de Estabilización de la OTAN en Bosnia-Herzegovina (SFOR), donde el contingente del Cuerpo se encuadra tanto en el Cuartel General del Cuerpo de Ejército en Sarajevo, como en el Cuartel General divisionario en Mostar y en la Brigada Española (SPABRI), cumpliendo en todos los casos a plena satisfacción, cometidos de Policía Militar. Esta presencia de la Guardia Civil en Bosnia-Herzegovina podría además incrementarse de forma notable si se confirman los planes que la Alianza Atlántica está preparando para reemplazar a la actual SFOR.

## COLABORACION DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SEGURIDAD INTERIOR

La colaboración de las Fuerzas Armadas en determinadas funciones de seguridad interior no es un hecho novedoso. El caso más reciente es el apoyo que presta el Ejército de Tierra a la Guardia Civil en la vigilancia de la frontera de Ceuta y Melilla ante la creciente presión de la inmigración ilegal. Pero hay muchos más casos. Un antecedente algo más lejano lo constituye la participación de unidades del Ejército en la custodia de las vías del AVE ante el riesgo de un ataque terrorista.

Respecto al futuro, próximamente se firmará un nuevo acuerdo de colaboración entre Ejército y Guardia Civil para el apoyo de los medios aéreos del Ejército en determinados supuestos. Hay también conversaciones avanzadas para una posible utilización por la Guardia Civil de determinados medios de control del Estrecho de Gibraltar. Es de destacar, por último, la ayuda que el Ejército de Tierra viene prestando a la Guardia Civil en la constitución de sus unidades de NBQ.

Por su parte, la Armada realiza funciones esenciales de protección de nuestros intereses pesqueros y de seguridad en nuestras aguas territoriales. La colaboración entre el Servicio Marítimo de la Guardia Civil y la Armada viene siendo intenso y ejemplar.

El Ejército del Aire ha colaborado de forma puntual con la Guardia Civil en determinadas misiones de búsqueda de desaparecidos, y se está trabajando para lograr una mayor contribución en la operación por parte de la fuerza aérea de determinados sistemas aeronáuticos que resultan imprescindibles para hacer frente a algunos de estos nuevos riesgos, como por ejemplo aquellos que se refieren a la protección del medio ambiente. El ámbito de cooperación puede extenderse, a su vez, al desarrollo de un concepto de seguridad más integral de nuestros aeropuertos.

Como un paso más en esta colaboración creciente, la Guardia Civil se integrará en breves fechas en el sistema militar de gestión de crisis, enlazando periódicamente a través de una videoconferencia con los Cuarteles Generales y el Ministerio de Defensa.

Sin embargo, los retos a los que nos

enfrenta el cambio de milenio deben impulsarnos a una potenciación aún más intensa de todas estas formas de colaboración, al tiempo que se exploren nuevos campos en los que esa cooperación resulte imprescindible.

Las Fuerzas Armadas, por su dimensión, desarrollo tecnológico, capacidad organizativa y potencial inversor —el presupuesto de inversiones de los ejércitos es del orden de veinticinco veces el de la Guardia Civil—, tienen una enorme capacidad potencial de colaboración en la seguridad interior.

Algunas de las principales áreas de cooperación para el futuro podrían ser:

Utilización de los satélites militares, tanto de observación como de comunicación, por parte de las fuerzas de seguridad.

Interoperatividad y mutuo apoyo de sus sistemas de comunicación.

Desarrollo de sistemas de mando y control polivalentes, tanto para misiones estrictamente militares como para misiones relacionadas con los riesgos emergentes descritos.

Apoyo a las fuerzas de seguridad con sistemas complejos, como helicópteros, aviones y buques, en los casos en que éstas soliciten dichos apoyos, estableciendo mecanismos eficaces de coordinación.

Empleo de radares y otros sistemas de detección de los que disponen las Fuerzas Armadas para un más adecuado control de fronteras.

Empleo de personal, material e incluso unidades de los ejércitos en aquellos casos de grave riesgo para la seguridad interior.

Para la potenciación de las misiones de seguridad interior en las que ya vienen participando y para el desarrollo de nuevas formas de cooperación son necesarios, sin embargo, algunos requerimientos.

En primer lugar, resulta imprescindible el desarrollo de un marco normativo en el que se regulen estas nuevas fórmulas de cooperación entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad.

En segundo término, se impone un mayor grado de interoperatividad entre la Guardia Civil y las Fuerzas Armadas, lo que lleva consigo la exigencia de una mayor coordinación en la adquisición de nuevos sistemas y la incorporación plena de la Guardia Civil a las

redes de comunicación militares, integración que se encuentra ya muy avanzada.

Por último, la futura política de adquisiciones del Ministerio de Defensa deberá tener en mayor consideración la presencia de estos nuevos riesgos, dotando a las unidades militares de equipos capaces de ofrecer un apoyo eficaz a su neutralización. Este mismo principio es aplicable a la formación y adiestramiento de sus hombres y mujeres.

## CONCLUSION

Los riesgos emergentes que amenazan nuestra seguridad de cara al próximo siglo tienen una naturaleza compleja. Los límites entre los riesgos exteriores y los interiores aparecen cada vez más difusos, de forma que estos nuevos riesgos afectarán en igual medida tanto a la seguridad exterior del Estado como a su seguridad interior. Para su neutralización resulta evidente que es necesaria una colaboración cada vez más estrecha entre Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad.

Es más, el final de la guerra fría ha difuminado incluso los límites entre lo que constituyen riesgos estrictamente militares y lo que son meros riesgos para la seguridad ciudadana. Así, las mismas redes de delincuencia organizada que introducen drogas o inmigrantes ilegales pueden en algún momento traficar con armas de destrucción masiva o dar algún tipo de apoyo a movimientos terroristas.

Por otro lado, las misiones de paz en las que se ven involucradas cada vez más frecuentemente las Fuerzas Armadas requieren a su vez de un componente de seguridad civil para el que los ejércitos no están equipados ni entrenados. En este sentido, resulta cada vez más indispensable el apoyo que en este tipo de misiones puede prestar una fuerza de seguridad de naturaleza militar como la Guardia Civil.

A todo ello hay que añadir que el actual proceso de profesionalización de los ejércitos, con la inevitable disminución de su dimensión, hará más necesaria la colaboración de la Guardia Civil con las Fuerzas Armadas, no sólo en misiones internacionales, sino también dentro del propio territorio, en labores de policía militar, contrainteligencia, reserva y movilización y defensa del territorio.

La Guardia Civil se perfila así, por su flexibilidad y polivalencia funcional, como un instrumento clave para dar respuesta a algunos de los principales riesgos que debe afrontar nuestra seguridad en el futuro. Su naturaleza, tradición y la formación castrense de sus componentes, no sólo la hacen perfectamente apta para apoyar a los ejércitos en el desarrollo de misiones de naturaleza militar, sino que permite a su vez canalizar a través suya la creciente colaboración que las Fuerzas Armadas deben otorgar a las misiones de seguridad interior.

# LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN ESPAÑA

CARLOS RESA

Investigador, Instituto Universitario "General Gutiérrez  
Mellado" (UNED)

## PRECISIONES INTRODUCTORIAS

Los delitos transnacionales, pese a lo pomposo y flamante que puede sugerir el nombre, no son una rareza original surgida al hilo de la mundialización y las compañías transnacionales. El contrabando es al menos tan antiguo como la creación de la primera frontera y de una unidad política que trató de defenderla eficazmente. Las leyes mesopotámicas sobre el contrabando y los acuerdos de extradición suscritos con otras entidades políticas son el ejemplo más primitivo que se conoce (Saggs, 1962). No debe extrañar entonces que al contrabando se le califique de la "segunda profesión más antigua del mundo" (Green, 1969:3). El crimen organizado es igualmente arcaico, tan tradicional como la propia historia de los estados. Algunos autores llegan a sugerir una relación muy estrecha entre la evolución de ambos, al punto que, según Shelley (1994:662), "las instituciones legales, un componente esencial de un estado democrático, se desarrollaron al objeto de combatir el crimen organizado y la corrupción". Lo cierto es que en ciertos periodos históricos muy prolongados, o incluso en la actualidad, ha sido problemático circunscribir crimen organizado y estado, en especial la utilización que de este último realiza la clase dirigente.

Lo característico y novedoso de las últimas décadas, que han permitido la consolidación del crimen organización como fenómeno de creciente preocupación para la opinión pública, ha sido el proceso de acelerada transnacionalización experimentado. Los desarrollos de la tecnología de las comunicaciones y del transporte que han permitido la mundialización de la economía han facilitado, de manera no intencionada, la expansión a nivel

internacional de las grandes organizaciones criminales (Resa, 1997:277-81). El resultado ha sido un nuevo modelo de delincuencia organizada con tres diferencias fundamentales con fases anteriores del fenómeno: una operatividad a escala mundial, amplias conexiones transnacionales y, sobre todo, una capacidad novedosa de retar a la autoridad nacional e internacional (Godson y Olson, 1993). Es lo que se denomina habitualmente como delincuencia organizada transnacional, un término que sirve para abarcar a diversas organizaciones que, no siendo monolíticas, muestran grados sustancialmente mayores de colaboración que de enfrentamiento (Naciones Unidas, 1994; Williams, 1994). Como consecuencia, un problema que por tradición había sido local o nacional, de orden público, se ha transformado en una preocupación de ámbito mundial por su capacidad para poner en peligro la viabilidad de sociedades, la independencia de los gobiernos, la integridad de las instituciones financieras, el funcionamiento de la democracia y los equilibrios internacionales. Se trataría de un desafío cualitativamente diferente, menos aparente pero más insidioso, que no pretende subvertir el poder establecido sino ponerlo a su servicio.

No obstante, la relación entre esta nueva dimensión del crimen organizado y su aparición como amenaza a la seguridad nacional e internacional (Estados Unidos, 1996) no es ni tan inocua ni tan directa como podrían sugerir las descripciones de muchos autores. La dinámica burocrática de las agencias de seguridad ha contribuido de manera decisiva a la preeminencia del crimen organizado en la definición de los riesgos y amenazas, actuales y previsibles. La súbita desaparición de la amenaza soviética dejó un vacío en el análisis de seguridad, que durante cincuenta años se había consagrado casi exclusivamente a la geopolítica, la escalada nuclear y el complejo militar-industrial. Para romper esta dinámica perversa que implica una reducción inminente de sus asignaciones presupuestarias estos organismos retomaron un concepto de seguridad menos militarizado que floreció en el período de Entreguerras (Baldwin, 1996), analizaron los movimientos de la opinión pública y se movieron para recuperar el terreno perdido bajo la justificación de dos nuevas amenazas

que en realidad eran muy antiguas: el terrorismo y el crimen organizado. No es casual, por tanto, que un fenómeno de por sí antiguo con toda la evolución que ha podido sufrir en la última década haya venido a cubrir, a escala más reducida, la ausencia de amenazas que preveía la desaparición de los regímenes del socialismo real (Naylor, 1995).

Si el producto de ambos factores, la evolución reciente del crimen organizado y las necesidades burocráticas de las agencias de seguridad, es capaz de explicar la supremacía de esta manifestación social en las agendas de seguridad y defensa, este modelo es difícilmente exportable al caso español. Dada la reciente consolidación de la democracia y la ausencia prolongada durante la Guerra Fría de una definición de seguridad acorde con el contexto de confrontación entre bloques ideológicos, la prevalencia del crimen organizado como amenaza a la seguridad debe atribuirse casi exclusivamente al propio desarrollo de este fenómeno en España. Pueden ignorarse algunas afirmaciones desmedidas, como las declaraciones del jefe de la DEA en Miami, que manifestaba que "España es la Florida de Europa y el Bogotá de Europa se llama Madrid" o que "sin la droga, Madrid todavía sería un pueblucho" (Roth y Frey, 1995:352-3), y otras más comunes que están construidas sobre bases teóricas que como mínimo podrían calificarse de endeble. Pero parece evidente que los efectos del crimen organizado, en especial aquel relacionado con el extraordinario potencial económico del tráfico de drogas ilícitas, ha tenido efectos sustanciales sobre algunas variables importantes de la economía y la sociedad española. La creciente capacidad del crimen organizado ha sido decisiva para una relativa erosión de la legitimidad del estado entre algunos segmentos territoriales y poblacionales de España.

Antes de entrar en materia es importante realizar dos precisiones. La primera se refiere a la presentación habitual, tanto en los medios de comunicación como en buena parte de la literatura académica y profesional, que tiende a sobredimensionar la naturaleza extranjera del fenómeno. No es ésta una reacción novedosa (Smith, 1976), ni sus perniciosas consecuencias para la convivencia futura son desconocidas por inéditas (Martens y Niederer,



1985). De la naturaleza propiamente transnacional de estos grupos criminales se deriva la profusa presencia de ciudadanos extranjeros en estas actividades, ya sea como miembros de base, como elementos dirigentes o abarcando todo el universo organizativo. Las facilidades para el transporte y la pauperización de sus condiciones de vida añaden nuevo crédito a las probabilidades de que los extranjeros se vean involucrados en actos delictivos (Tanton y Lutton, 1993). No obstante, en el caso español llegar a conclusiones de este cariz implican una cierta ignorancia dolosa que permite, aparte de criminalizar un fenómeno histórico de tan decisiva importancia como la migración económica, evitar las responsabilidades transfiriendo la culpabilidad sobre agentes externos nocivos. Las estadísticas muestran que sólo una pequeña parte de los arrestados en España son extranjeros. Son españoles, algunos muy populares, quienes maniobran para la comisión de crímenes económicos y fraudes a gran escala, dando carta de naturaleza a estos delitos como crimen organizado (Levi, 1987; Calavita y Pontell, 1993). El estraperlo, que puede considerarse como un vasto mercado ilegal que penetró o fue moldeado por la estructura de autoridad, es un ejemplo de crimen organizado típicamente español, pese a la nacionalidad de quienes le dieron nombre. Y, en cualquier caso, no es menor la colaboración reciente de españoles, ya sea de manera individual o actuando como grupo, en la penetración de grupos criminales extranjeros en España.

Pero, aparte de las cautelas acerca de la naturaleza exclusivamente foránea del fenómeno, es necesario hacer una segunda precisión para el entendimiento completo del crimen organizado. Durante décadas el análisis del crimen organizado se basó en una configuración caracterizada por una estructura muy rígida y jerarquizada, con una división de tareas estricta y con un alto grado de cohesión interna garantizado por un código de honor que incluía la profusa utilización de la violencia. Este enfoque se deriva de la necesidad de dar una coherencia a un fenómeno que conjuga el interés popular con el desconocimiento generalizado de su funcionamiento que es innato a su naturaleza ilegal y clandestina. Las primeras investigaciones serias acerca de la

mafia italoamericana (Cressey, 1967, 1969) dieron carta de naturaleza académica a esta concepción. La interpretación literaria y cinematográfica de *El Padrino*, de Mario Puzo (1969) y Francis Ford Coppola (1972), respectivamente, superó los límites de la creación artística para infiltrarse en la comunidad académica, judicial y policial. Esta visión alcanzó su máxima expresión en la lectura que el asesinado juez Giovanni Falcone (1992) hiciera de la mafia siciliana, en buena medida a partir de las declaraciones del arrepentido Tommaso Buscetta.

Es difícil encontrar en la realidad organizaciones piramidales centralizadas de la ilegalidad tal y como se presentan en la literatura. Si, por una parte, la necesidad de protegerse eficazmente induciría a los grupos criminales a adoptar estructuras de este tipo, no es menos cierto que la organización al completo quedaría desprotegida ante la eventualidad de una decadencia o represión de partes relevantes del grupo. Los esfuerzos por compartimentar la asignación de tareas que parecen haber puesto en marcha los grupos más desarrollados son leídos en la línea de asegurar este flanco. Una depuración y modernización de esta teoría (Arlacchi, 1986), que presenta el crimen organizado como el prototipo de la empresa capitalista desposeída del muro de contención que supone para la sociedad en general el estado de derecho, sobrestima los factores novedosos del mercado criminal del mismo modo desmedido que las presentaciones habituales de la mafia tienden a cimentarse exclusivamente en aspectos tradicionales como la *omertà* o las relaciones de clase en Sicilia antes de la unificación italiana. Por el contrario, las organizaciones criminales tienden a organizarse de una manera más informal en la que distintos grupos de pequeño tamaño especializados en tareas complementarias de negocios complejos funcionan en forma de red a través de contratos de duración determinada que son resolubles con relativa facilidad sin costes añadidos. Se trataría, por tanto, de "una infinidad de eslabones relativamente autónomos que cierra tratos más o menos duraderos impulsados por los jefes del cártel (del crimen organizado en general) que

financian algunas operaciones y utilizan su logística para acelerar la actividad de esos eslabones" (Kopp, 1997:89).

## **CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN ESPAÑA: EL COMERCIO DE DROGAS ILCITAS**

La implantación de la delincuencia organizada transnacional en España es un suceso novedoso del mismo modo que lo es la realidad que abarca dicho concepto. Pero gradualmente ha ido acelerándose su proceso de expansión conforme ciertas características del sistema mundial han dejado de ejercer su papel de control. El precedente del fenómeno puede remontarse al menos cuatro décadas atrás. Coincidiendo con la progresiva apertura del régimen franquista y el advenimiento del turismo de masas, diversos grupos internacionales del crimen organizado, en especial relacionados con el comercio de armas a gran escala, comenzaron a instalarse masivamente en España. La Costa del Sol y las grandes capitales fueron sus destinos preferidos. Aparte de actividades propias del blanqueo de dinero procedente de actividades criminales realizadas en sus países de origen, estos grupos utilizaron España como refugio seguro para sus fondos e incluso para sus figuras prominentes cuando las condiciones se endurecían en sus países de procedencia. La ausencia de cooperación policial por entonces, dadas las características específicas del régimen político, y la urgencia de fondos facilitaron este primer establecimiento.

A partir de entonces la progresiva instalación de organizaciones criminales cada vez más poderosas ha permanecido ligada a un factor inalterable: el crecimiento exponencial del consumo de drogas ilegales. Esta demanda ha dado origen al establecimiento de grupos que se dedican al tráfico de estupefacientes y que tienen en España un mercado de destino o un territorio estratégico dentro de una cadena de contrabando que cruza fronteras con extrema facilidad. Esta tendencia se ha quebrado en parte con la irrupción masiva de fondos y personajes relacionados con ese magma político-criminal que domina en la actualidad en diver-

sos países de la antigua órbita comunista, en especial en Rusia.

Dentro del negocio de las drogas ilícitas el mercado está segmentado por sustancias conforme a una especialización del trabajo bastante pronunciada en la que ciertos grupos de mayor alcance no ejercen el papel de cártel sino el de empresa líder que determina los precios al resto de los competidores. El caso más evidente tiene lugar con respecto a la cocaína, en el que la alianza estructural de contrabandistas gallegos con productores y comerciantes colombianos ha provocado que la región noroccidental se convierta en uno de los puntos más importantes de entrada de esta sustancia en Europa, disputando la preeminencia de los transitados puertos holandeses, en especial de Rotterdam. A mediados de los ochenta los contrabandistas gallegos tenían, por su conocimiento de una actividad ilícita que incluía ya entonces primitivos esquemas de blanqueo de capitales a través de Suiza, la llave a un mercado casi virgen de la cocaína en Europa que anhelaban los traficantes de droga colombianos ante lo que veían como una primera saturación del consumo de cocaína en los Estados Unidos. Y estos últimos tenían una mercancía que, sin incrementar en demasía los costes de transporte y el riesgo, aumentaría exponencialmente los beneficios de los grupos gallegos.

Mientras en otros lugares de Europa la negociación entre los productores colombianos y los emergentes traficantes locales se produjo en un contexto de desigualdad evidente que condujo a que los latinoamericanos impusiesen condiciones muy beneficiosas a quienes deseaban entrar en el negocio, el grado de estructuración y la presencia internacional que habían adquirido los grupos gallegos tras décadas de actuación en el contrabando de diversos productos, sobre todo de tabaco, fortaleció las circunstancias bajo las que tuvo lugar este intercambio. El hecho de que ambos grupos no estuviesen constituidos por grupos monolíticos con un dominio extensivo de cada uno de los procesos que comprendían sus respectivas actividades, pese a las habituales presentaciones acerca de la existencia de cárteles graníticos de Medellín y Cali, sino que estaban formados alrededor de una confluencia de intereses coyunturales,

contribuyó a hacer las negociaciones más fluidas, puesto que cualquiera de las piezas en juego podía ser rápida y fácilmente reemplazada (Sarmiento y Krauthausen, 1991, Lee, 1991).

La evidencia de esta fácil reconstitución de relaciones se asienta en el hecho de que el desmantelamiento sucesivo de los bien publicitados y satanizados cárteles de Medellín y Cali, de parte de los productores, y de diversas organizaciones del contrabando gallego no ha tenido consecuencias sobre este flujo incesante de mercancía. Parece que grupos más institucionalizados, que gozan de una protección más depurada, han tomado el relevo en Galicia y asociaciones del Norte del Valle que llevaban actuando desde hace años en Colombia han sustituido a sus predecesores y conjuntamente continúan surtiendo el mercado (Castillo, 1996). Por lo general los contratos, ahora y antes, se realizan específicamente para cada envío y nunca sobre períodos prolongados, en gran medida porque los ingentes costes a los que deben someterse los grupos gallegos sólo pueden ser cubiertos por participaciones conjuntas. Esta situación permite adaptarse con más flexibilidad a las circunstancias específicas de cada momento en ambos territorios. Las condiciones de cada remesa incluyen la puesta a disposición de la cocaína por parte de los productores colombianos en algún punto del Caribe, el pago del transporte corre de cuenta de los contrabandistas gallegos y la división última de lo introducido se hace sobre partes iguales. Costaría más de una década que los poderosos grupos mexicanos de tráfico de drogas, que cuentan con una protección en la esfera política que les garantiza el monopolio del tránsito, alcanzasen facilidades similares, lo cual da cuenta de las garantías y habilidades que exhibían los contrabandistas gallegos.

Ambos grupos se reservaron, además, con este tipo de acuerdo la posibilidad de realizar operaciones independientes. Los contrabandistas del noroeste español han complementado su repertorio con el tabaco y el hachís. Los colombianos, mientras tanto, se guardaron la posibilidad de comercializar la mercancía por su cuenta en cualquier mercado europeo y en ningún caso otorgaron la exclusividad, al modo de una franquicia, para la

introducción y la distribución de la cocaína en territorio español. Así, diversos grupos colombianos han actuado de manera autónoma especializándose en la introducción de cocaína a través del *tráfico hormiga* o de otros puertos en compañía de otras organizaciones como la mafia italiana para el mercado europeo (Lewis, 1989). En los últimos tiempos han realizado también incursiones en el comercio de heroína de gran calidad, que se cultiva en Colombia desde hace algunos años con una enorme productividad de los cultivos y enormes márgenes de beneficio.

El tráfico de derivados del opio a gran escala, no obstante, lo siguen controlando los grupos turcos que se encargan de ordenar el transporte desde las zonas de producción de la Media Luna Dorada (Afganistán, Pakistán, en menor medida Irán y las nuevas repúblicas centroasiáticas de la antigua Unión Soviética), su refinado en los laboratorios de Anatolia y su traslado hasta España. En los alrededores a esta última etapa han aparecido con frecuencia involucrados miembros de las diversas ramas de la mafia italiana. La distribución de heroína al por menor es realizada por organizaciones de menor tamaño, que requieren de un importante poder de intimidación, dado el carácter en ocasiones violento de los consumidores.

El tráfico de hachís, mientras tanto, ha sido más reticente a agrupar a grandes grupos alrededor de sus beneficios. Esta disgregación de esfuerzos puede deberse a que sus márgenes de beneficio son menores, así como el nivel de organización requerido para su transporte y comercialización. No obstante, la diversificación del tráfico enfrenta una progresiva centralización de la producción, sobre todo como respuesta a la necesidad de crear canales duraderos de relación con las autoridades encargadas de la represión y garantizarse así una protección continuada (OGD, 1994). Por último, la renovación tecnológica de la oferta de drogas sintéticas, recuperadas tras la relativa caída en desgracia del ácido lisérgico para al menos una generación de jóvenes, ha sido incapaz de generar una estructura importante de tráfico. Se combina la producción en España con medios raquíticos con la importación desde diversos puntos de Europa Central y Oriental a través de canales poco institucionalizados. Las previsiones (Morrison,

1997:131) de que España se convertiría a medio plazo en un productor importante de estas drogas sintéticas parecen estar incumpléndose y, como secuela, la posibilidad de generar grupos estructurados de crimen organizado. El resultado final es un mercado de dimensiones crecientes con grados máximos de incertidumbre en cuanto a la oferta y la calidad de la misma.

En conjunto, el factor más relevante a la hora de estabilizar las actividades de tráfico de drogas de modo que puedan generar grupos de crimen organizado es la posición estratégica de España dentro de las rutas internacionales. Pero si ésta es la condición suficiente, el requisito último lo integra la capacidad previa de los grupos autóctonos que se han involucrado en este tipo de negocios ilícitos para anclarse en el entorno y establecer redes de amplio alcance. Estas ramificaciones locales en el caso del tráfico de heroína y hachis surgieron, por un lado, a partir de individuos o grupos dedicados a la pequeña delincuencia y, por otro, en los alrededores de los submundos marginales no relacionados específicamente con una actividad delictiva constante. La experiencia internacional demuestra las dificultades que tienen estos grupos (*underworld*) para desarrollar los necesarios contactos en el mundo de la economía y los negocios (*upperworld*) que se requieren para engendrar un complejo circuito de crimen organizado que supere las limitaciones y vulnerabilidades propias de la venta en la calle y termine con el blanqueo de dinero a gran escala (Hobbs, 1998). En el caso de las drogas sintéticas quienes podían otorgar la cobertura legal para poner en contacto productores y consumidores, sobre el papel los dueños de locales de copas, no han aceptado concurrir en el mercado. Las causas de esta negativa podrían encontrarse, en principio, en lo magro de las ganancias ilegales en comparación con los riesgos asumidos y la pervivencia de un sector muy atomizado y altamente competitivo.

Los traficantes colombianos de cocaína, por el contrario, encontraron en los contrabandistas gallegos de tabaco una estructura amplia, refinada e íntegra que podía actuar como interlocutor válido y fiable que engarzaba con otros actores relevantes de la vida política y

económica. El cúmulo de elementos circunstanciales que dieron lugar a la creación de los primeros vínculos entre los contrabandistas gallegos y los traficantes de cocaína colombianos, que incluyen la forzada estancia en España de altos mandos del tráfico de cocaína internacional y las relaciones previas entre empresarios legales, se extendieron en el tiempo y permitieron la creación de una estructura delictiva de mutua colaboración entre ambos grupos (Conde, 1991). Fruto de esta fructífera relación es el poder de los traficantes gallegos, que se ha ido expandiendo territorialmente hacia otros puntos de la cornisa cantábrica y a las principales capitales españolas e internamente hacia otras esferas de la sociedad gallega. Los traficantes de drogas y sus protectores en la política y la economía, que con el tiempo han tendido a fusionarse en un solo cuerpo, han contado en su tarea de protegerse eficazmente con las tradicionales redes clientelares que se han mostrado más resistentes a la modernización que otros puntos de España (Suárez, 1997).

En el extremo contrario, la distancia de la península del centro de las principales rutas del comercio de heroína y de las drogas sintéticas convierte el mercado español en un mercado secundario que sólo merece el establecimiento de delegaciones de pequeño tamaño. Estas se encargan de controlar el oportuno acceso de la mercancía mientras se deja en manos de terceras partes españolas la gravosa distribución de estas sustancias estupefacientes. Bajo este esquema se hace menos acuciante la necesidad de protección, ya se ejerza a través de la violencia o de la corrupción. El caso del tráfico de cannabis y sus derivados representa un punto intermedio puesto que, si bien España se encuentra diametralmente situada en el camino hacia el mercado europeo, los principales productores en Marruecos han sido incapaces de encontrarse interlocutores válidos de gran alcance que sean capaces de fabricar los canales para un flujo constante y holgado. La explicación es difusa y podría responder a la combinación de factores que tienen lugar a ambos lados del Estrecho de Gibraltar. Por una parte, pese a la lealtad a la corona alauita, los continuos cambios en el equilibrio de fuerzas en el interior de Marruecos someten a un alto grado de incerti-

dumbre a los productores porque se debilita la capacidad de adquirir la necesaria protección que garantiza la permanencia en el mercado ilegal. En consecuencia, se genera una propensión a maximizar los ingresos a corto plazo debido a la inseguridad acerca de la continuidad de los derechos adquiridos mediante la corrupción. Por otra, el hecho de que los costes de transporte generen un valor añadido muy pequeño en comparación con otras drogas ilícitas desincentivan la organización de los intermediarios.

Este alto grado de concordancia entre circulación de drogas derivada de la posición estratégica de España en las rutas internacionales y estructuración de quienes se encargan de este tráfico es posible ratificarlo recurriendo a las estadísticas de incautaciones. Si bien estas cifras no son un indicador fiable porque presentan importantes sesgos como su aleatoriedad o su dependencia del grado de efectividad policial, es el único disponible, una vez descartadas las estimaciones que a menudo tienden a sobrevalorar el tráfico de drogas (Reuter, 1996). Durante el último trienio en España se alljó aproximadamente el cuarenta por ciento del total de la cocaína incautada en la Unión Europea. La misma proporción se reduce al veinticinco y el cinco por ciento, respectivamente en cuanto a la heroína y las drogas sintéticas, respectivamente (EMCDDA, 1998:33). Este análisis, no obstante, sólo es posible dado el alto grado de especialización en una determinada droga que presentan cada grupo organizado. Pese a que se han detectado casos de organizaciones que han superado los campos de singularidad, sobre todo en manos de los contrabandistas gallegos y de grupos menores que practican el intercambio de drogas sintéticas procedentes de Europa Central y Oriental por otras sustancias que penetran en Europa a través de las fronteras españolas (OGD, 1997), su magnitud continúa siendo menor.

## **CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN ESPAÑA: EL BLANQUEO DE CAPITAL Y OTRAS ACTIVIDADES**

Fuera del lucrativo circuito de las drogas, otros grupos delictivos se han instalado en

España al objeto de recoger o disfrutar los beneficios de otros mercados ilegales. Durante la década de los ochenta se produjo el arribo de las Triadas chinas como parte de un proyecto de expansión a nivel europeo en el que España mantenía un perfil no demasiado prominente como fuente de ingresos. Sin embargo, era valiosa la presencia por la capacidad para poner en contacto sus vínculos en América Latina, en especial la influencia de los taiwaneses en Centroamérica, y su implantación en Europa a través de la extensa red de inmigrantes chinos. El contexto español, a estos efectos, no era muy alentador. Por una parte, el número de negocios regentados por la comunidad china era muy inferior al de otros países, lo cual hacía menos lucrativa la venta de servicios de protección. Por otra, el escaso número de inmigrantes impedía la constitución de *chinatowns* en las que encontrar santuarios de impunidad para sus actividades delictivas.

Pese a estas dificultades no son pocas las actividades de las Triadas chinas en España. En primer lugar, han conseguido construir una eficaz red de extorsión para los negocios propiedad de inmigrantes chinos. En segundo lugar, han cimentado diversas rutas que garantizan el flujo constante de inmigrantes ilegales para trabajar en talleres dedicados a actividades intensivas en mano de obra. Estos retribuyen con su propio trabajo, a cambio de salarios mínimos y jornadas de trabajo extenuantes, el coste del pasaje organizado por estos grupos. Por último, las Triadas han sido capaces de instaurar pequeños grupos que prestan sus servicios violentos a otras personas o instituciones. No es habitual, no obstante, que la relación con su entorno más inmediato en las comunidades chinas de ultramar se establezca en estos términos de violencia que aplican a otros grupos. La fuerza bruta se convierte en innecesaria y, sobre todo, contraproducente dentro de su concepción de las relaciones interpersonales. Estas se modelan en entornos diádicos de tipo clientelar mediante las cuales el patrón adquiere, cultiva y mantiene la reputación (*guanxi*), independientemente del origen de los favores (Myers, 1995). Es este peculiar modelo de interconexiones informales entre mundo legal e ilegal el que permite que las Triadas tengan

acceso casi inmediato a la extensa comunidad de chinos en el exterior y que luego les sirve para aprovechar cualquier resquicio en los sistemas legales o económicos de los países de acogida.

El tráfico de inmigrantes en España, un negocio que está adquiriendo considerables dimensiones a nivel mundial, no es exclusivo de las Tríadas chinas (Weiner, 1995; Spencer, 1995; Roberts, 1997). Es indudable que en este desarrollo existe una concurrencia entre el endurecimiento de la legislación migratoria y la voluntad de aplicar estas leyes, por una parte, y el surgimiento de redes cada vez más sofisticadas para el tráfico humano, por otro. La creación de estructuras criminales para la introducción de inmigrantes en España ha sido, por tanto, la respuesta a la tenaz política de la Unión Europea por aplicar la legislación migratoria. Grupos originarios de Europa Oriental y América Latina, pero sobre todo marroquíes, han instalado redes de creciente complejidad que facilitan el acceso, en unos casos, y una penosa integración, en otros, de inmigrantes a la Unión Europea a través de España. Las condiciones naturales se han constituido en un elemento de apoyo para esta ordenación del tráfico de inmigrantes. La barrera marítima del Estrecho de Gibraltar o las largas distancias actúan como incentivos para esta estructuración puesto que el éxito individual disminuye conforme aumentan las dificultades, ya sean éstas naturales o legales.

Quien ostenta la etiqueta de la tradición en el crimen organizado reflejada en múltiples publicaciones literarias y periodísticas, la mafia italiana (Gallagher y Cain, 1974), a quien también es posible atribuir el primer proceso de transnacionalización criminal, quizá en principio no intencionado ni previsto, no se ha mantenido al margen del contexto ibérico (Jamieson, 1996). En España han actuado prácticamente la totalidad de los grupos regionales mafiosos, que durante el período de apogeo de Totó Riina tendieron a mostrar un limitado grado de centralización y actuación concertada, pero que parecen estar atravesando en la actualidad un proceso de debilitación y desagregación. Su repertorio ha sido diverso pero no conforme a las tradicionales líneas territoriales que separan los distintos grupos en Italia. Han incursionado en actividades como el comercio

de drogas ilícitas, ya fuese en colaboración con los traficantes colombianos en la cocaína o con los turcos en la heroína. Pero también han empleado complejos modelos de transferencias de fondos que durante el proceso de blanqueo de capitales que transitaban o terminaban en España, en especial en el sector inmobiliario y turístico. Pero la principal utilización fue la de refugio de seguridad que diferentes y prominentes miembros de la mafia hicieron en momentos álgidos de la persecución del estado o de figuras rivales. En la misma línea de buscar cobijo contra los problemas internos se han movido otro de los grupos europeos históricos: los clanes marseleses.

Del listado más habitual de grandes grupos criminales internacionales la única organización de la cual no existe una evidencia contundente en España es la Yakuza japonesa. Esta está formada por un conjunto variado de clanes con una rica tradición, una gestión empresarial de alto calado y una compleja convivencia con el gobernante Partido Demócrata Liberal (Schilling, 1996). Probablemente las diferencias culturales y la lejanía ejercieron una cierta influencia para impedir su implantación en España. No obstante, la carencia de recursos disponibles parece estar en el centro de esta decisión. Al proceso de expansión mundial que se inició en los Estados Unidos y el sudeste asiático, en donde realizaron cuantiosas inversiones siguiendo, parasitando y extorsionando los flujos de la inversión legal japonesa, le siguió un período de concentración en el mercado local. Sus métodos se hicieron más refinados en cuanto a la extorsión y ubicaron multitud de nichos de negocio a los que accedieron a través de sus contactos entre las élites políticas y económicas. A la vez se desangraron en luchas intestinas. En el intervalo la Yakuza pareció perder el interés por la expansión hacia el exterior y las inversiones japonesas en Europa Occidental quedaron hasta cierto punto al margen del proceso de parasitación al que se habían visto sometidas en períodos anteriores (Kaplan y Dubro, 1986). En España, en consecuencia, los casos de extorsión a subsidiarias japonesas se ha mantenido en niveles bajos, siempre amparados bajo el manto de silencio que generan sus métodos, y sus inversiones han sido muy escasas.

La principal transformación del escenario del crimen organizado en la última década en el mundo ha sido la irrupción de grupos delictivos procedentes de los países europeos que estuvieron en la órbita de la extinta Unión Soviética. España no ha permanecido al margen de un proceso de internacionalización de estas organizaciones, que ha sido guiado por pautas empresariales de gran alcance. Para definir este magma impetuoso y confuso se ha utilizado el paraguas conceptual de *mafias rusas*, bajo el que conviven un gran número de grupos étnicamente muy diversos procedentes de prácticamente todas las repúblicas ex comunistas y dedicados a actividades muy variadas. Pero esta noción no sólo es injusta con respecto a la caracterización étnica de estas organizaciones criminales, sino que, al mismo tiempo, disloca una perspectiva apropiada del panorama criminal en Europa del Este que posteriormente se trasluce en España. Al concentrar su enfoque sobre la parte más aparente y espectacular del negocio, los servicios de protección privada, que además cumplen con las premisas que les atribuyen los medios de comunicación, se ignoran las relaciones entre élites políticas y empresariales, por una parte, y el crimen organizado, por otra.

Los rusos ordinarios han adaptado el término 'mafia' al contexto local, incluso antes de la caída del comunismo, en el sentido de hacerlo equivalente a poder político y no como sinónimo de crimen organizado (Coulloudon, 1997). Las recientes informaciones acerca de los estrechos vínculos entre altas esferas del Kremlin y magnates empresariales rusos con esquemas de blanqueo de capitales no han hecho sino confirmar una apreciación que es aplicable asimismo a otros países del entorno: la noción del estado criminal "compuesto y caracterizado por las interacciones entre: i) funcionarios corruptos de todos los niveles de la burocracia gubernamental, desde ministros a recaudadores de impuestos y oficiales menores; ii) exitosos delincuentes "profesionales" a tiempo completo; y iii) empresarios para los que la actual legislación rusa —y las normas mercantiles occidentales— son simples obstáculos que deben superarse de un modo u otro" (Webster et al., 1997). A la hora de circunvalar estos inconvenientes entra en acción

el segundo elemento de esta ecuación, subordinada por tanto a los otros y que constituye las mafias rusas en sentido estricto. Actúa como sustituto del gobierno, en particular como tercer actor que abraza el papel de garante de los contratos entre actores económicos a cambio de un precio: en perspectiva positiva, "puede proporcionar la seguridad contractual que los hombres de negocios necesitan para llegar a acuerdos" (Leitzel, 1995). En esta función ejercen su poder coactivo con lujo de violencia. Todo ello sin someterse, por su naturaleza ilegal, a las líneas de responsabilidad a las que deben enfrentarse las agencias de seguridad del estado.

Bajo esta división de poderes no debe sorprender, por tanto, que los primeros en arribar a España fuesen estos elementos superiores de la estructura político-económica surgida al calor de procesos de privatización caracterizados por la rapiña de los bienes estatales (Glinkina, 1994). Buscaban para su familia y sus fondos un lugar seguro y tranquilo en el que no estuviesen sometidos a la volatilidad del clima político y económico en los países de Europa Oriental. Aparte del buen tiempo, tenían en España una salida, más que para evitar la acción de las agencias de seguridad rusas, de las cuales suelen estar bastante bien protegidos por lazos de corrupción o de dominio, de las constantes refriegas por el poder que tienen lugar por métodos violentos ante la incapacidad del estado como tal para garantizar los derechos de propiedad y los contratos (Shelley, 1999; Turbiville, 1996; Varese, 1994). Por tanto, muchos de quienes se asientan en España en un primer periodo son parte de las élites adineradas con intereses asentados bajo una cobertura legal notable y el apoyo más o menos explícito de métodos ilegales como la violencia o la corrupción, que observan el Mediterráneo como un lugar para invertir bajo resguardo sus fondos y un refugio seguro para sus personas. Tras la estela de éstos, con prontitud llegaron también los servicios de protección privada, que no sólo se limitaron a otorgar seguridad a cambio de dinero a quienes se la requerían o se lo ordenaban sino que comenzaron a crear sus propias redes de extorsión que con lujo de violencia se encargaron de recaudar impuestos privados entre sus compatriotas. En paralelo expandie-

ron otras actividades criminales como la prostitución tras el éxito comercial que supuso el comercio de mujeres en Centroeuropa y en el límite oriental de la Unión Europea.

Estas tareas, no obstante, han estado relegadas a un papel secundario en términos monetarios, aunque quizá sea el más visible. El grueso de las actividades que estas organizaciones realizan en España se moldea en torno a la última fase del blanqueo de capitales: la inversión de los fondos obtenidos ilícitamente tras el previo oscurecimiento de su origen. En principio su modelo no es diferente del que mueve a otras organizaciones cuyas personas o fondos se originan en países con altos niveles de riesgo e ingobernabilidad, que es poner a buen recaudo sus fondos en lugares que se caractericen por una estabilidad económica y política que no ponga en peligro su disposición (Maingot, 1995). Lo que sí es novedad es que cuentan con un conocimiento de la actividad subterránea que no manifiestan otros grupos, en gran medida como consecuencia de la aportación teórica que ha conllevado la importante presencia de miembros antiguos de los omnipresentes servicios secretos entre las nuevas élites políticas y económicas (Waller y Yasmann, 1995). En España estos fondos ilícitos, después de traspasar por diversos paraísos fiscales más o menos opacos, como Suiza, Gibraltar o Chipre, se han destinado a inversiones inmobiliarias y turísticas. No existe un canal constante y preciso a través del cual circulen los capitales de origen ilícito que abandonan Rusia y otros países de Europa Oriental. Fruto de la inexistencia de una organización dominante que marque la pauta pese al extraordinario nivel de sus inversiones, la norma habitual de estas inversiones son su realización a título individual o mediante sociedades mercantiles asentadas en el litoral, sobre todo dedicadas al comercio exterior, la venta de inmuebles, la alimentación o la actividad turística, actividades que sus especiales características las convierten en fáciles medios para el blanqueo de capitales.

Aparte de los anteriores, otros grupos de menor envergadura, ya sean de procedencia extranjera con múltiples contactos en sus lugares de origen o de extracción puramente española, se dedican a otros ámbitos de ilegalidad. Existen diversos grupos de varias nacionalida-

des dedicados al robo y tráfico de vehículos de lujo y obras de arte, los atracos a bancos y joyerías, el contrabando de alcohol o armas, la falsificación de moneda y de artículos de marca, la extorsión, la trata de blancas, la estafa, el robo en carretera o la pornografía infantil. No obstante, es difícil considerar a estos grupos como crimen organizado si no es a costa de flexibilizar tanto el concepto que pierda cualquier atisbo de significado. Si bien actúan sobre una base de regularidad, carecen del segundo elemento que caracteriza a este tipo de organizaciones: los medios para protegerse eficazmente, ya sea a través de la violencia o de la corrupción.

## **PATRONES DE ACTUACION DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL EN ESPAÑA**

Las estructuras más o menos centralizadas, más o menos flexibles, que muestran las organizaciones criminales en sus lugares de origen, que por lo general suelen funcionar como santuarios de impunidad, son un elemento importante para explicar los modos de operación de estos mismos grupos en España. Pero el aspecto esencial que conforma su imbricación en el entorno local es el tipo de actividades que realizan.

Sus ocupaciones en España determinan, en primer lugar, el emplazamiento territorial específico. Así, por ejemplo, los emisarios colombianos encargados de controlar la distribución de cocaína en Europa se reparten por las grandes ciudades, en las cuales es más sencillo pasar desapercibido entre el creciente número de inmigrantes latinoamericanos y, además, es más rápido el acceso a colaboradores y empleados de segundo orden, ya sea en tareas que requieren de trabajadores cualificados como en otras actividades intensivas en mano de obra. Sin la perentoriedad que requiere esta función operativa, los miembros de los grupos criminales del Este de Europa pueden permitirse una vida más relajada en el arco mediterráneo, en donde gozan, después del preceptivo proceso de blanqueo de capitales, de los beneficios ganados en actividades en sus países de origen.



No son las rusas las únicas organizaciones cuya distribución territorial en España se guía por estos principios de disfrute relajado de beneficios. Parámetros similares siguen, entre otros, los clanes marseleses o los mafiosos italianos, que, además de aprovechar el anonimato propio de las zonas turísticas, han hecho de la costa mediterránea un refugio seguro para los momentos de apuro en sus lugares de origen que suelen brotar periódicamente en todas las organizaciones criminales, ya sea por ofensivas de grupos rivales o por ofensivas específicas de la autoridad estatal. No obstante, no es previsible que en el futuro próximo estas organizaciones se mantengan en las mismas áreas territoriales y de actividad que han venido ocupando hasta ahora. Ha sido una constante histórica observar cómo, a partir de una razón inicial para el establecimiento con pocas conexiones con la actividad operativa propia de cada organización, su campo de acción se ha ido extendiendo progresivamente hacia otros negocios dentro del país de acogida a medida que los grupos criminales han ido percibiendo oportunidades de negocio o lagunas legislativas que pasaban desapercibidas en otros momentos y lugares.

Varias son las razones que hacen de España un lugar atractivo para el paso final del blanqueo de capitales, para concluir un negocio criminal redondo con la oportuna inversión en bienes legítimos, que es la principal actividad de buena parte de los grupos delictivos internacionales que actúan en España (Resa, 1999). La estabilidad económica y política es un factor determinante para esta llegada de capitales, un entorno tranquilo que a menudo no encuentran las organizaciones criminales en sus lugares de origen. La existencia en la práctica totalidad de la costa mediterránea de un turismo de masas que genera un ambiente multicultural garantiza un anonimato que es especialmente apreciado por quienes desean disfrutar con tranquilidad de sus fondos ilegales y, asimismo, un volumen de divisas que permite pasar desapercibidas grandes cantidades de efectivo en moneda extranjera. La estructura económica de España, por otra parte, facilita involuntariamente este asentamiento al exhibir una sobrerrepresentación de sectores que, como la construcción o la hostelería, por sus especiales características son

especialmente sensibles al blanqueo de capitales. La notable participación de actividades sumergidas en la economía española también ha actuado históricamente como catalizador de estas operaciones puesto que, al mantener un mayor porcentaje de las transacciones dinerarias en la ilegalidad, facilita la presencia de capitales que ya no sólo tratan de evitar la tributación sino de legitimar las ganancias ilícitas (Spillane, 1998). Por último, un sistema bancario poderoso a nivel interno y bien interconectado en el ámbito internacional, con paraísos fiscales como Gibraltar relativamente cercanos, supone un incentivo involuntario para que estos grupos criminales se introduzcan en España a través de complejos esquemas de blanqueo de capitales. El resultado de estas circunstancias previas es que España encuentre un lugar preeminente entre los países del mundo donde el blanqueo de capitales es más notable (Estados Unidos, 1998).

El abanico de actividades propias de cada organización no sólo determina la demarcación territorial sino también los contactos con el contexto circundante. Estos se mantienen en niveles mínimos entre organizaciones de reducido tamaño, especialmente vulnerables a la irrupción de las fuerzas de seguridad españolas. En la realidad, éstas casi terminan en el estrecho marco que otorgan los vínculos étnicos como medio principal para garantizar una protección eficiente. Sin abandonar este abrigo étnico que se mantiene durante mucho tiempo después de la transnacionalización, el crecimiento de las organizaciones criminales les obliga de manera natural a aumentar sus contactos con el entorno. Paralelamente se accede, a través del potencial económico adquirido, a nuevos medios para garantizar la protección, como es la corrupción o diluyendo la relación entre responsables y fondos. Para los grupos más importantes con presencia en España, que abarcan desde criminales de Europa del Este hasta mafiosos italianos, el grueso de sus contactos personales tiene su origen en la necesidad de profesionales liberales y empresarios que cooperen en la protección de sus fondos frente a una posible intromisión del estado. Es difícil que estos intermediarios españoles lleguen a incorporarse a la organización como tal, aunque su

presencia y participación pueda ser de crucial importancia para la supervivencia del grupo.

Si el nivel de contactos está troquelado por la naturaleza de las actividades de cada grupo en España, sus relaciones con otras organizaciones complejas del ámbito legal parece, sin embargo, guardar cierta concordancia con el modo de actuación en sus países de origen. El ejemplo del comportamiento de estos grupos con respecto a las instituciones financieras locales, un eslabón esencial para buena parte de sus operaciones, puede ser ilustrativo a este respecto. Los traficantes de droga colombianos y los mafiosos italianos han sabido utilizar para su mejor provecho la extensa red del sistema bancario español. En los últimos años estos mismos grupos han ampliado su actividad hacia las instituciones financieras no bancarias como consecuencia de la mayor presión ejercida sobre los bancos. El propósito en los dos casos es utilizar las facilidades que concede un sistema financiero en tiempo real a escala mundial para blanquear capitales pero sin perjudicarlo, salvo en los casos en los que un eventual descubrimiento de sus actividades perjudicara la reputación de los bancos implicados. Su interés en mantener una relación no conflictiva con los bancos, aparte de que pondría al descubierto sus operaciones para las agencias de seguridad, procede de la percepción de que su propia supervivencia está fuertemente relacionada con esta parasitación del sistema financiero. Por el contrario, los grupos que proceden de Europa del Este han sido más audaces en su tratamiento con los bancos, lo cual parece ser una consecuencia tangencial de una arrogancia fruto del control directo o indirecto que estas organizaciones ejercen sobre el sistema financiero de sus respectivos países y que han tratado de repetir en otros lugares del mundo como si fuesen a gozar del mismo grado de impunidad (Burlingame, 1997).

Fuera de estos contactos de alto nivel, los grupos criminales ejercen relaciones de subordinación con una miríada de individuos dedicados a tareas no cualificadas. En primer lugar, contratan servicios personales a la manera en que lo hace la clase alta, que son prestados por individuos que, por encima de lo que pueda constituir una simple sospecha, desconocen la naturaleza ilegal de los fondos

de sus patrones. Pero aquellas organizaciones que realizan otras tareas operativas requieren, por necesidades de negocio, ampliar su círculo de contactos personales. Por una parte, para actividades intensivas en capital, cuales son las de transportistas o almacenistas en España, se traban relaciones más o menos duraderas con individuos que por lo general ya estaban levemente establecidos en el sector en el que prestan sus servicios. Por otra, ciertas formas de blanqueo de capitales, como los conocidos *pitufos*, o el tráfico de drogas a pequeña escala demandan la presencia de un buen número de colaboradores de menor nivel que trabajan para la organización.

Las pautas de reclutamiento del crimen organizado suelen presentar numerosas afinidades. La pertenencia a estos grupos, no obstante, no suele ser una cuestión formal que sea santificada por un *rito de paso*, a menudo sangriento. Son imágenes que se quedaron atrapadas en la literatura, envileciendo incluso la propia historia. La incorporación de nuevos miembros es el producto de una valoración extensa por parte los dirigentes sobre la base de que existen diversos grados de colaboración y compromiso con la organización. La externalización de algunas de las tareas más complicadas para transferírselas a grupos independientes facilita una pertenencia a la organización de carácter más laxo. Por lo general este proceso de reclutamiento está guiado por un proceso de selección en el que el factor determinante se asienta sobre dos ejes: la capacidad del individuo para mantener el anonimato de la actividad delictiva y las habilidades del aspirante para expandir el negocio criminal.

En base a la primera característica y dado que los principales grupos de delinquentes, pese a su proceso de transnacionalización, mantienen una identidad nacional, el reclutamiento entre quienes comparten vínculos étnicos actúa a modo de garantía de confianza. Las diásporas nacionales han sido aprovechadas por las organizaciones criminales para desarrollar redes transnacionales propias con las que se mantienen en permanente contacto a través de un sistema avanzado de comunicaciones. Aunque la mayoría de los inmigrantes son respetuosos con la ley de los países de acogida, o precisamente por esto, las pre-

carias condiciones de vida de muchos de ellos proporcionan una base sólida en forma de protección para su expansión a nuevos mercados. Los vínculos étnicos, con sus sistemas de lealtad, solidaridad y sanciones a menudo superpuestos sobre las legislaciones de los países en los que viven, allanan por diversas razones su implantación (Savona, 1997).

La explotación intensiva de este nicho social les permite, de manera complementaria, alargar el proceso de incorporación de nuevos miembros a través de organizaciones afines garantizando que se alcanzan los niveles de confianza y acelerar el reclutamiento en momentos críticos sin que la afluencia de nuevos miembros se convierta en un problema de desconexión posteriormente. La distancia cultural e idiomática complican la actividad policial sobre estas comunidades de inmigrantes, lo cual genera a menudo operativos que no discriminan entre miembros de la delincuencia organizada y un entorno social más amplio, que por lo general ser el que más sufre sus consecuencias. Por tanto, ciertas actuaciones de las fuerzas de seguridad del estado contribuyen a generar un recelo sobre la autoridad que en última instancia es aprovechado por los grupos criminales para tejer una eficaz red de protección.

En cuanto a la capacidad para ensanchar las áreas de negocio o mantener las presentes a través del ingreso de nuevos individuos, la alta cualificación de algunos de los componentes necesarios les ha permitido a éstos negociar una posición más interesante e independiente con respecto al grupo criminal. La tendencia general que se ha observado en los últimos años es que estos individuos tienden a no acceder a una estructura formal jerarquizada sino que componen células propias, incluso unipersonales, que funcionan en red. Estas células, cuyo tamaño depende de su actividad, pueden dedicarse a múltiples actividades, pero todas relacionadas con altos grados de especialización: desde el blanqueo de capitales hasta la constitución de ejércitos privados.

Dos factores han sido definitivos a la hora de definir estos nuevos patrones de estructuración interna del grupo criminal. Por una parte, el avance tecnológico en los sistemas de comunicación y transferencia de información han permitido flexibilizar las estructuras de las

organizaciones permitiendo una actuación en redes que tiende a maximizar los beneficios y evitar la eventual actuación de las agencias de seguridad. Asimismo, evita la acumulación de papeleo, con lo cual se eliminan muchas de las pruebas incriminatorias que podrían allanar las actuaciones policiales de represión. Por otra, en los últimos años se ha producido la incorporación al mundo de la delincuencia organizada, a menudo como elementos libres que ofrecen sus servicios a cambio de remuneraciones notables a cualquier grupo que lo solicite, de toda una cohorte de individuos procedentes de los antiguos servicios de seguridad de Europa Oriental, con gran experiencia en la ordenación de la actividad subterránea. Su conocimiento de la aplicación de las últimas tecnologías militares y civiles, junto con su capacidad para gestionar eficientemente recursos físicos y humanos, han supuesto a través del asesoramiento un paso esencial para la sofisticación del crimen organizado en general, aparte de generar un nuevo concepto de estructuración interna.

El abandono de este tipo de organizaciones, por el contrario, es bastante sencillo para la mayor parte de los miembros. La naturalidad de este tránsito ocurre siempre y cuando se garantice dos condiciones: la protección necesaria para el grupo con la garantía de que su dinámica no se verá afectada por su abdicación de funciones y el pago, en su caso, por parte del renunciante de una indemnización económica sobre la base de los beneficios individuales obtenidos con anterioridad. El mayor problema, por tanto, no surge de un sistema de sanciones que castigue la desertión sino porque, a partir de un determinado momento, el grupo de afinidades más cercano de los miembros suelen coincidir con la camarilla criminal. Esta orientación es el efecto conjunto que imponen, de una parte, unas necesidades de seguridad de la organización que tienden a reducir los contactos con el mundo exterior y, de otra, la propia dinámica económica interna del grupo que relaciona directamente la disponibilidad de los individuos con los beneficios personales. Esta comunión de intereses desincentiva, en consecuencia, el abandono del crimen organizado, no porque se trate de una elección basada en los costes de oportunidad de renunciar, ya sea por el

dinero que se va a dejar de percibir sino porque, dado que la vida informal y profesional se desenvuelve en las mismas arenas sociales, salir del grupo implica una transformación radical del modo de vida.

El asequible tránsito entre crimen organizado y sociedad civil es una muestra más de lo laxo del sistema normativo que rige en el interior de los grupos delictivos. No existe en la mayor parte de los casos un código de sanciones que regule todos y cada uno de los aspectos de la vida de sus individuos sino algunas recomendaciones generales con respecto a la protección de la organización que pueden llegar a la separación del grupo del mismo modo que ocurre en otro tipo de agrupaciones colectivas del ámbito legal o informal. A partir de esta carencia de resolución normativa, los ajustes de cuentas dentro de un grupo criminal son un asunto poco frecuente. El mayor grado de violencia suele ejecutarse al objeto del cumplimiento de obligaciones comprometidas en circunstancias en las que, por la naturaleza ilegal de su actividad, el estado no puede actuar como tercer actor en las transacciones económicas. Dadas estas necesidades concretas, se han producido diversos pasos hacia la constitución de grupos especializados encargados de prestar servicios de seguridad privada, ya sea ofensiva o defensiva en España. Estas organizaciones proceden tanto de Europa del Este como de Asia o América Latina y diversifican su actuación al actuar también para diversos actores de la legalidad en situaciones extremas. No obstante, como podía ser previsible, estas bandas que en principio realizan actividades para otras organizaciones comienzan a utilizar su poder de intimidación para extorsionar a otros grupos o negocios especialmente susceptibles, como son los inmigrantes o los locales de ocio. Este trayecto es hasta cierto punto similar al que siguió la mafia en Sicilia a partir de un grupo de protección privada dado el vacío de autoridad estatal hasta una industria de la extorsión muy estructurada (Catanzaro, 1992; Gambetta, 1993).

## CONCLUSIONES

Los grupos criminales transitan desde sus orígenes hasta alcanzar su mayor potencial de

desestabilización para un estado por tres etapas (Lupsa, 1996:30-3). En su fase inicial o predatoria, los grupos tienen como único objetivo la supervivencia, la utilización de la violencia es frecuente y el factor de primera instancia para lograr la consolidación son las lealtades étnicas o locales. En una segunda etapa estas organizaciones tratan de consolidar su posición a través de relaciones corruptivas, parasitarias, con diversos sectores de la élite política y económica local o nacional. Progresivamente el crimen organizado amasa recursos y amplía sus redes en la economía y la sociedad hasta extender su influencia sobre regiones o países enteros. En la cúspide del poder criminal quedaría la etapa simbiótica en la que es ilusorio discernir las disimilitudes entre estado y crimen organizado. Este estadio correspondería aproximadamente a la situación actual, por ejemplo, de Rusia o México (Voronin, 1996; Resa, 1998). En estos casos el trastorno que provoca la confluencia de intereses con el crimen organizado confiere al estado el carácter de predatorio o cleptocrático (Marcouville y Young, 1995).

El crimen organizado transnacional, que no es un grupo monolítico sino la agrupación conceptual de grupos diversos que actúan de manera independiente, se ha venido estableciendo en España durante las últimas décadas a pasos cada vez más acelerados. Es evidente que España se encuentra muy lejos de esta tercera fase simbiótica, pero en la actualidad es posible percibir algunos signos que sugieren el ascenso de un tipo de crimen organizado predatorio hacia otro propio del modelo parasitario.

Para que este salto se produzca, la literatura dice que debe existir una *ventana de oportunidad* que estimule la transición. En otros momentos de la historia esta canalización ha tenido un origen diáfano: la prohibición del alcohol para consolidar a la mafia italoamericana o la expansión del consumo de cocaína en los Estados Unidos para los grupos colombianos. En el caso de España este nuevo marco de oportunidades no sería unívoco sino que habría sido la consecuencia de una combinación de circunstancias a nivel mundial: el florecimiento de las actividades de los grupos criminales más sofisticados de la Unión Soviética, la sofisticación a escala mundial de

las actividades de blanqueo de capitales y la libre circulación de personas y capitales en la Unión Europea, entre otros. Paralelamente, España habría superpuesto algunas características políticas, sociales y económicas que la hacen especialmente atractiva para el establecimiento de grupos criminales: una estabilidad que anhelan bastantes de los grupos criminales, un sistema económico y financiero abierto, un turismo de masas que garantiza el anonimato, un clima policial que hasta hace unas décadas fue complaciente con estas organizaciones y una estructura económica que puede facilitar el blanqueo de capitales.

La incubación de estos vínculos ha sido históricamente un proceso largo, salvo en el caso reciente de Rusia, y sus efectos nocivos sólo se aprecian tras un periodo de tiempo relativamente largo. En el corto plazo, de hecho, el crimen organizado puede aportar algunos frutos benéficos. Las notables aportaciones al crecimiento económico o a las obras sociales de grupos criminales en ciertas áreas de España han dejado paso con el tiempo a los primeros indicios de su complicidad con actores políticos y empresariales. Estas relaciones pueden tener efectos muy perjudiciales. La penetración del crimen organizado en el sistema legal y en los sectores legítimos de la economía ha mostrado en diversos países su capacidad para dañar irreversiblemente la legitimidad de los gobiernos, la confianza en los cuerpos legislativos y en la justicia, el autónomo desarrollo de la sociedad civil y el funcionamiento del mercado (Resa y Reinares, 1999:11-28).

Las políticas de *harm reduction* que propugnan algunos autores como alternativa al prohibicionismo en el caso de las drogas ilícitas (Nadelmann, 1998) y que se traslucen en una cierta permisividad a nivel internacional a la instalación primigenia de grupos criminales dada su aportación positiva a la economía y su nula influencia desestabilizadora no funcionan en el caso del crimen organizado. Una vez que el crimen organizado logra establecer una relación duradera con el estado para conservar privilegios y mantener intactas las características del régimen de ilegalidad, es difícil disociar a ambos, dado que implicaría sustanciosos costes humanos y económicos, así como la aplicación de medidas represivas que

sacrifiquen una buena parte del bienestar y de las libertades de los ciudadanos. La impunidad criminal provocada por la delincuencia organizada transnacional puede ocasionar la generalización del miedo, la intimidación, la opresión y la violencia. En definitiva, el crimen organizado es capaz de romper los vínculos comunitarios y los marcos normativos sobre los que se asientan los sistemas político y económico.

La progresiva influencia del crimen organizado sobre cada vez mayor número de países y ámbitos, no obstante, tendrá poco que ver con la presentación más habitual en los medios de comunicación: ni es un fenómeno ni exclusivo de los países en vías de desarrollo, como a menudo trata de inferirse en una maniobra que indirectamente sirve para criminalizar a los inmigrantes en los países ricos, ni tan subrepticio y lejano como podría suponerse. En Italia, a mediados de los ochenta, se calcula que la mafia controlaba aproximadamente el doce por ciento de la economía nacional y es considerada responsable al menos en parte de la caída de la Primera República surgida tras la Segunda Guerra Mundial debido al clima de corrupción generalizada que atenazaba al país (Stille, 1995). De un modo similar, la exposición pública de los estrechos lazos existentes entre el Partido Liberal Demócrata en Japón y las bandas criminales, la Yakuza, acabaron con un gobierno ininterrumpido de más de cuarenta y cinco años y desacreditaron ante una buena parte de la población la propia democracia (Delfs, 1992; Kaplan, 1998). Asimismo, la extorsión y la intimidación que practicó la Yakuza durante la expansión económica de Japón en los años ochenta, para obtener créditos de las corporaciones bancarias, que hoy suponen una parte sustantiva de la cartera vencida, ha concluido en una crisis profunda del sistema financiero y en una inestabilidad económica generalizada en la región. Y este potencial desestabilizador del crimen organizado transnacional es creciente. "El crimen organizado será una cuestión definitoria del siglo XXI para los políticos del mismo modo que la Guerra Fría lo fue en el XX y el colonialismo en el XIX" (Shelley, 1997:19).

## BIBLIOGRAFIA

- Arlacchi, P. 1986. *Mafia business. Mafia ethic and the spirit of capitalism*. Londres: Verso.
- Baldwin, D. A. 1996. Security studies and the end of the Cold War. *World Politics*, 48: 117-41.
- Burlingame, T. M. 1997. Criminal activity in the Russian banking system. *Transnational Organized Crime*, 3: 46-72.
- Calavita, K., y Pontell, H. N. 1993. Savings and loan fraud as organized crime: toward a conceptual typology of corporate illegality. *Criminology*, 31: 519-48.
- Castillo, F. 1996. *Los nuevos jinetes de la cocaína*. Bogotá: La Oveja Negra.
- Catanzaro, R. 1992. *Men of respect: a social history of the Sicilian Mafia*. Nueva York: Free Press.
- Conde, P. 1991. *La Conexión Gallega. Del tabaco a la cocaína*. Ediciones B: Barcelona.
- Coulloudon, V. 1997. The criminalization of Russia's political elite. *East European Constitutional Review*, 6.
- Coppola, F. F., dir. 1972. *The godfather*. Hollywood: Paramount.
- Cressey, D. R. 1967. The functions and structure of criminal syndicates. En President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice. *Task force report: organized crime*. Washington: Government Printing Office.
- Cressey, D. R. 1969. Theft of the nation: the structure and operations of organized crime in America. Nueva York: Harper and Row.
- Delfs, R. 1992. Japan: Smoking gun. New evidence links Takeshita with Yakuza gangsters. *Far Eastern Economic Review*, 3 de diciembre.
- EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction). 1998. *Annual report on the state of the drug problem in the European Union*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- Estados Unidos. 1996. *Enlargement and engagement: national security strategy of the United States*. Washington: Government Printing Office.
- Estados Unidos. 1998. *International narcotics control report*. Washington: Government Printing Office.
- Falcone, G., con Padovani, M. 1992. *Men of honour: the truth about the mafia*. Londres: Fourth Estate.
- Gallagher, J. F., y Cain, J. A. 1974. Citation support for the mafia myth in criminology textbooks. *The American Sociologist*, 9: 68-74.
- Gambetta, D. 1993. *The Sicilian mafia: the business of private protection*. Cambridge: Harvard University Press.
- Glinkina, S. P. 1994. Privatizatsiya and Kriminalizatsiya: how organized crime is hijacking privatization. *Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization*, 2: 385-91.
- Green, T. 1969. *The smugglers*. Nueva York: Walker.
- Gregory, F. 1995. Transnational crime and law enforcement cooperation: problems and processes between East and West in Europe. *Transnational Organized Crime*, 1: 105-133.
- Hobbs, D. 1998. Going down the global: the local context of organized crime. *The Howard Journal of Criminal Justice*, 37: 407-22.
- Jamieson, A. 1995. The transnational dimension of Italian organized crime. *Transnational Organized Crime*, 1: 151-72.
- Kaplan, D. E., con Butler, S. 1998. Yakuza Inc. American investors are spending billions of dollars to snap up portfolios of bad loans from Japanese banks. *U.S. News*, 13 de abril.
- Kaplan, D. E., y Dubro, A. 1986. *Yakuza*. Nueva York: Macmillan.
- Kopp, P. 1998. Economía de las drogas y eficacia de la represión. En X. Arana e I. Markez, coord. *Los agentes sociales ante las drogas*. Madrid: Dykinson.
- Lee III, R. W. 1991. Colombia's cocaine syndicates. *Crime, Law and Social Change*, 16: 3-39.
- Leitzel, J. *Russian economic reform*. Londres: Routledge.
- Levi, M. 1987. Crisis? What crisis? Reactions to commercial fraud in the United Kingdom. *Contemporary Crises*, 11: 207-21.
- Lewis, R. 1989. European markets in cocaine. *Contemporary Crises*, 13: 35-52.
- Lupsha, P. 1996. Transnational organized crime versus the nation-state. *Transnational Organized Crime*, 1: 21-48.
- Maingot, A. P. 1995. Offshore secrecy centers and the necessary role of state: bucking the trend. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 37: 1-24.
- Marcouville, D., y Young, L. The black hole of graft: the predatory state and the informal economy. *The American Economic Review*, 85: 630-46.
- Martens, F. T., y Niederer, M. C. 1985. Media magic, mafia mania. *Federal Probation*, 49: 60-8.
- Morrison, S. 1997. The dynamics of illicit drug production: future sources and threats. *Crime, Law and Social Change*, 27: 121-38.
- Myers III, W. H. 1995. Orb weavers - The global webs: the structure and activities of transnational ethnic Chinese criminal groups. *Transnational Organized Crime*, 1: 1-36.
- Naciones Unidas. 1994. *Problemas y peligros que plantea la delincuencia transnacional organizada en las distintas regiones del mundo*. Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, Nápoles, 21 a 23 de noviembre de 1994, E/CONF.88/2.
- Nadelmann, E. A. 1998. Commonsense drug policy. *Foreign Affairs*, enero/febrero: 111-26.
- Naylor, R. T. 1995. From Cold War to Crime War: the search for a new 'national security threat'. *Transnational Organized Crime*, 1: 37-56.
- OGD (Observatoire Géopolitique des Drogues). 1993. Drug swap. *The Geopolitical Drug Dispatch*, 21.
- OGD (Observatoire Géopolitique des Drogues). 1994. *Rapport d'enquête sur les enjeux politiques, économiques et sociaux de la production et du trafic des drogues au Maroc*. París: OGD.
- Puzo, M. 1969. *The Godfather*. Nueva York: Putnam.
- Resa, C. 1997. Empleo y delincuencia: la historia de una relación contradictoria y el caso del crimen organizado. *Sistema*, 140-41: 265-84.
- Resa, C. 1998. Delincuencia organizada y sistema político en México: el caso de las organizaciones traficantes de drogas ilícitas. mimeo.
- Resa, C. 1999. Transnational organised crime: structural explanations about its penetration and public policies in Spain. En E. Viano, ed. *Global organized crime and international security*. Londres: Ashgate.
- Resa, C., y Reinares, F. 1999. Autoridad estatal, gobernabilidad democrática y delincuencia organizada transnacional. Trabajo presentado en el IV Congreso Anual de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Granada, España, 30 de septiembre al 2 de octubre.
- Reuter, P. 1996. The mismeasurement of illegal drug markets. En S. Pozo, ed. *Exploring the Underground Economy: Studies of Illegal and Unreported Activity*. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Roberts, K. D. 1997. China's 'tidal wave' of migrant labor: what can we learn from Mexican undocumented migration to the United States. *International Migration Review*, 31: 249-93.
- Roth, J., y Frey, M. 1994. *Europa en las garras de la mafia. Un holding criminal al que pertenecemos sin saberlo*. Madrid: Anaya & Mario Muchnik.
- Saggs, H. W. F. 1962. *The greatness that was Babylon*. Nueva York: Hawthorn.
- Sarmiento, L. F., y Krauthausen, C. 1991. *Cocaína & Co. Un mercado ilegal por dentro*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Savona, E. U., con A. di Nicola y G. da Col. 1997. Dynamics of migration and crime in Europe: new patterns of an old nexus. Working Paper n. 8. *Transcrime*, Universidad de Trento, Italia.
- Schilling, M. 1996. Yakuza films: fading celluloid heroes. *Japan Quarterly*, 29: 30-42.
- Shelley, L. I. 1994. Mafia and the Italian state: the historical roots of the current crisis. *Sociological Forum*, 9: 661-72.
- Shelley, L. I. 1997. Eradication crime groups. *Foreign Service Journal*, septiembre: 18-22.
- Shelley, L. I. 1999. The political-criminal nexus: Russian-Ukrainian case studies. *Trends in Organized Crime*, 13: 81-107.
- Smith Jr., D. C. 1976. Mafia: the prototypical alien conspi-

racy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 423: 75-88.

Spencer, S. 1995. Security implications of global migration. En W. Burros, ed. *Global security beyond 2000*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

Spillane, J. 1998. The making of an underground market: drug selling in Chicago, 1900-1940. *Journal of Social History*, 32: 27-47.

Stille, A. 1995. *Excellent cadavers: the Mafia and the death of the First Italian Republic*. Nueva York: Pantheon.

Suárez, F. 1997. *La Operación Nécora*. Colombia-Sicilia-Galicia: triángulo mortal. Felipe Tejjero Suárez.

Tanton, J., y Lutton, W. 1993. Immigration and criminality in the U.S.A. *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, 18: 217-34.

Turbiville Jr., G. H. 1995. Organized crime and the Russian armed forces. *Transnational Organized Crime*, 1: 57-104.

Varese, F. 1994. Is Sicily the future of Russia? Private protection and the rise of the Russian mafia. *Archives Européennes de Sociologie*, 35: 224-58.

Voronin, Y. A. 1996. The emerging criminal state: economic and political aspects of organized crime in Russia. *Transnational Organized Crime*, 2: 53-87.

Waller, J. M., y Yasmann, V. J. 1995. Russia's great criminal revolution: the role of security services. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 11.

Webster II, W. H., et al. 1997. *Russian organized crime*. Washington: Center for Strategic and International Studies.

Weiner, W. 1995. *The global migration crisis: challenges to states and human rights*. Nueva York: HarperCollings College.

Williams, P. 1995. Transnational criminal organizations: strategic alliances. *The Washington Quarterly*, 18: 57-7

## UNA LEY PARA HACER JUSTICIA

ANA M.<sup>a</sup> VIDAL-ABARCA

Presidenta de la Asociación Víctimas del Terrorismo

**L**A ley no debe ser más que un instrumento al servicio de la justicia. De ahí que cuando la norma viene a remediar una situación de injusticia estemos asistiendo al perfecto uso de una herramienta que nos ayuda a avanzar hacia el Imperio de la Justicia, esa especie de tierra prometida a la que llegaremos perseverando en los usos y costumbres democráticos.

Ocurre a veces que una ley ha de ir en auxilio de otra para que la primera pueda llevarse a efecto. Esa era la situación que, durante décadas, venían soportando las víctimas del terrorismo con respecto a sus verdugos y con relación al cobro de indemnizaciones derivadas de la responsabilidad civil. Así, cuando un juez fijaba una cantidad indemnizatoria que el agresor habría hacer efectiva a la persona o personas perjudicadas por sus actos criminales, esa sentencia se convertía, en la práctica, sólo en una declaración de intenciones. El propósito de los jueces, expresado en sentencia, era que los terroristas compensaran materialmente a sus víctimas, pero, en el terreno de lo real, la pertinaz insolvencia de aquéllos, inicialmente, y la falta de celo cuando no la desidia y hasta la connivencia de algunos de los poderes públicos, en una segunda secuencia, hacían poco menos que imposible el cobro de las mentadas indemnizaciones.

La Asociación Víctimas del Terrorismo (AVT) venía asistiendo impotente a una cascada de sentencias dictadas por la Audiencia Nacional en las que se determinaban las cantidades a pagar por los terroristas. Era algo así como un cheque de un banco inexistente. O, más exactamente, un talón contra la cuenta de los terroristas que aparecía siempre a cero. La AVT decidió entonces buscar caminos que condujeran a facilitar la práctica de un derecho cier-



tamente oxidado por la imposibilidad de ejercerlo.

Así, estudiamos las legislaciones de los países de nuestro entorno, las democracias occidentales, y buceamos en las recomendaciones de los organismos internacionales que ya se hubieran ocupado del caso. Con toda esta información, elaboramos un borrador de proposición de ley que hicimos llegar a los Grupos Parlamentarios en un intento no ya de llamar la atención sobre el problema, sino, y al mismo tiempo, de alumbrar una posible solución. Corría, a la sazón, la primavera del año 1991.

La iniciativa de la AVT, que estaba en sintonía con las más modernas doctrinas de victimología europeas, basaba su fundamento en el Convenio 116 de Consejo de Europa, en la Recomendación 11, de 28 de junio de 1985, del Comité de Ministros del propio Consejo, y en la Resolución 40/34 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre indemnizaciones y asistencia a las víctimas de delitos violentos.

La exposición de motivos de aquel borrador señalaba que "el Estado Social y Democrático de Derecho establecido en la Constitución española se ha ocupado desde su origen en garantizar los derechos de los ciudadanos. En este afán se han protegido con acierto los derechos del inculcado en el procedimiento penal, tales como *hábeas corpus*, asistencia letrada al detenido, presunción de inocencia, etcétera. Pero lo cierto es que ha permanecido en el olvido el otro ciudadano que se encuentra frente al inculcado en el proceso penal, esto es, la víctima. Y sabido es que la justicia o es reparadora o no es justicia. Por ello la totalidad de los países europeos modernos han suplido esta deficiencia inicial con leyes como la que ahora pretendemos en España, lo que sin duda contribuirá al progreso de nuestro ordenamiento jurídico y al perfeccionamiento de nuestra Democracia, con fundamento en el principio de solidaridad, distinto a la responsabilidad civil subsidiaria del Estado".

La AVT expresó entonces su confianza en que aquel borrador fuese acogido con entusiasmo por nuestros representantes políticos para, una vez pulido técnicamente, ser sometido a la consideración de la Cámara y, llegado el caso de ser aprobado, viniera a remediar la

situación de injusticia sufrida, como un padecimiento añadido, por aquellos sobre los que recayó la vesania terrorista.

Pero las cosas no son siempre como sería deseable o, incluso, razonable. La intención de la Cámara fue buena, pero, seguramente fueron los protagonismos políticos, ese prurito de vanidad, o las pequeñas miserias que la práctica del oficio conlleva, o la procedencia de la iniciativa dentro del arco parlamentario, o fuera como fuere lo cierto es que la proposición no llegó a fructificar pese a que fue objeto de debate parlamentario hasta en tres ocasiones, en otras tantas legislaturas. En el seno de la AVT, el desencanto y la decepción fueron evidentes.

La esperanza renació con el programa electoral que llevó al poder al actual Gobierno. El Partido Popular, que en esta materia había defendido las tesis de la AVT, se presentó a los comicios generales de marzo de 1996 proponiendo a los electores que el Estado asumiera las indemnizaciones que los terroristas adeudaban a sus víctimas, para subrogarse en los derechos de éstas con relación a ese débito.

La Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo, que posibilita que las sentencias dejen de ser papel mojado en lo concerniente a responsabilidad civil, es hoy un hecho. Lo que resulta motivo de satisfacción para la AVT que venía insistiendo en este empeño durante ocho largos años. La gestación, el texto final aprobado por las Cortes Generales y las consecuencias de esta Ley van a ser motivo de algunas consideraciones que intentaré exponer con la mayor claridad que me sea posible.

Empezaré diciendo que apreciamos la Ley. Esa quiero que sea la consideración que sobresalga por encima de la tapia de todos los comentarios que me dispongo a verter en estas líneas. En términos periodísticos sería el titular: "La AVT aprecia la Ley y agradece a la clase política el esfuerzo para sacarla adelante".

Sentada la premisa de aprecio y agradecimiento sería bueno subrayar un aspecto de la Ley que para las víctimas del terrorismo, al menos para las que se agrupan en torno a la AVT —más de 1.500 familias directamente afectadas por este siniestro fenómeno—, constituye una satisfacción y un motivo de consuelo. Me estoy refiriendo al reconocimiento

moral que del sufrimiento de los damnificados se hace en la exposición de motivos: "Mediante la presente Ley la sociedad española rinde tributo a cuantos han sufrido la violencia terrorista". Comienza por decir el texto para seguidamente señalar: "Las víctimas del terrorismo han sido, con su contribución personal, el exponente de una sociedad decidida a no consentir que nada ni nadie subvirtiera los valores de la convivencia, de la tolerancia, y de la libertad. Por eso las víctimas constituyen el más limpio paradigma de la voluntad colectiva de los ciudadanos, en pro de un futuro en paz que se ha de construir desde el diálogo, el consenso y el respeto recíproco entre las diversas opciones políticas que ostentan la representación legítima de la ciudadanía". Varios párrafos más abundan en este homenaje que la Ley —al margen de las compensaciones materiales que conlleva— hace al sacrificio de los afectados por el mal terrorista y que, sin duda, es su parte más emotiva y la que viene a paliar tantos años de semioivido oficial. Nos reconforta leer esos párrafos en los que nuestros múltiples padecimientos y nuestra incuestionable contribución a la democracia quedan impresos en un texto legal.

Todo lo anterior resulta mucho más emotivo, cuando se trata de una Ley que ha gozado del acuerdo unánime de todos los Grupos Parlamentarios. Los representantes del pueblo español en su totalidad, tras consensuar su contenido, han refrendado en las Cortes Generales, en sesiones plenarios del Congreso y del Senado, de una manera unánime y con rotunda ovación de sus señorías puestas en pie —lástima que desde la tribuna de invitados no esté permitido aplaudir—, el propósito de esta "Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo".

Desde la tribuna de oradores, de una y otra Cámara de representantes, hemos oído palabras muy hermosas de reconocimiento hacia los afectados por la barbarie terrorista. Como muestra y para no extenderme en conceptos muy parecidos, me referiré sólo a una de ellas

*"Parad los relojes, descolgad los teléfonos, poned en los blancos cuellos de las palomas un crespón negro, apagad las estrellas, envolved la luna y desmantelad el sol, vaciad el océano y los bosques arrasad porque sin ellos*

*ya nada volverá a ser igual"*, de esta manera inició su discurso la senadora María Rosa Vindel, fue la última intervención parlamentaria antes de que la proposición de ley quedara definitivamente aprobada. "He querido escoger —dijo Vindel— estos versos de un poeta inglés porque creo que describen a la perfección qué es lo que se siente cuando uno pierde, cuando a uno le arrancan de su lado o le mutilan a quien más quiere.

Creo que durante demasiado tiempo hemos convivido con un déficit moral que había que reparar necesariamente. Han pasado varios lustros sin que cerca de un millar de víctimas del terrorismo recibieran una compensación como un gesto mínimamente solidario del Estado, sin ser posible, por imposible, la restitución del mal producido." La senadora terminó su sentida y emotiva intervención con otros versos, esta vez de un poeta de Portugalete, Vidal de Nicolás: "*Caminante curtido de quebranto, peregrino de un mundo de utopía, publicano de pura poesía, enemigo feroz del desencanto*. Menos desgarradores que los del comienzo, mucho más esperanzadores, creo que hoy, por fin, somos todos enemigos feroces del desencanto".

En nombre de las víctimas del terrorismo agradezco muy sinceramente las emotivas intervenciones de diputados y senadores, tanto más valiosas porque a su sentir personal unen la representación del pueblo que ostentan.

Una vez puesta de manifiesto la satisfacción por la aprobación de la Ley y el elogio al esfuerzo unánime y a la celeridad con los que la clase política la ha remitido al BOE —trayendo un símil taurino, podríamos decir que ha salido a hombros de sus Señorías por la Puerta de los Leones del Palacio del Congreso—, hay que señalar, en aras a un juicio crítico objetivo, que existen algunos aspectos de esta Ley con los que no podemos estar exactamente de acuerdo. Algunos tienen que ver con su contenido formal. Otros, sin embargo, son más etéreos, están relacionados con el espacio y el tiempo.

Empezaré por el principio como parece que dicta la razón. Para la AVT existía una cuestión primordial sobre la que se debía asentar la construcción del texto legal que finalmente se aprobara. Esta no era otra que el principio de

igualdad entre las víctimas. Para cada uno de los supuestos indemnizatorios se debería haber establecido las mismas cantidades a percibir, con independencia de lo que a cada cual conceda la sentencia del caso. Ocurre que existen víctimas del terrorismo, muchas, que no han tenido la satisfacción de ver sentados en el banquillo de los acusados a sus agresores. En consecuencia, éstos ni cumplen condena por ese atentado concreto ni las víctimas han podido ser destinatarios del montante material que la sentencia determinara que el terrorista debía satisfacer a su víctima en concepto de responsabilidad civil.

En los últimos años, la Audiencia Nacional, único órgano jurisdiccional competente en materia de terrorismo, ha llegado a fijar hasta cincuenta millones de pesetas como indemnización judicial por un asesinato perpetrado en acto terrorista. Esta cantidad contrasta con los veintitrés millones que establece el baremo de la Ley para los casos de asesinato en los que, por los motivos que fuera, no se haya celebrado juicio. Para las cantidades que fija el baremo por los distintos supuestos de invalidez, las circunstancias serían similares: los montantes que en concepto de responsabilidad civil han sentenciado los jueces en los últimos tiempos resultan superiores.

Bien es verdad que en aquellos casos que la cantidad indemnizatoria reflejada en sentencia fuera de menor cuantía que lo establecido en baremo —siempre para cada uno de los supuestos— los beneficiarios pueden acogerse al baremo. Aunque en este punto debemos reflexionar sobre el sentido compensatorio de la indemnización y el momento en el tiempo en que ésta fue fijada. Si a quien los tribunales le concedieron diez millones de pesetas de indemnización, pongamos por ejemplo, en el año 1979, es harto discutible que veintitrés millones de pesetas del año 2000 —antes no se harán efectivas las compensaciones materiales que contempla la Ley— le reporten la misma capacidad adquisitiva. No tenemos nada más que echar un vistazo a los precios de la vivienda ahora y compararlos con los de hace veinte años.

La Ley no respeta este principio de igualdad y la consecuencia es que viene a establecer nuevas discriminaciones entre las víctimas del terrorismo en lo que se refiere a sus percep-

ciones económicas. Me ahorro apuntar las fórmulas que desde la AVT habíamos barajado para dar una solución justa a este apartado, porque a estas alturas —cuando esto escribo la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo mora ya en el edificio del BOE a la espera de verse impresa en sus páginas— resultaría inútil. Pero la verdad es que se produce, en algunos afectados, una segunda victimización: así, se castiga la ausencia de juicio por el atentado concreto cuando no el que el mal te atacara en tiempos pretéritos.

Existe ya un paradigma más que representativo de las discriminaciones entre las víctimas del terrorismo con relación a sus percepciones económicas. En el apartado de las pensiones hubo una ley del año 1987, con efectos retroactivos al 1 de enero de 1985, que mejoró sustancialmente las pensiones extraordinarias originadas por actos terroristas. La retroactividad se fijó caprichosamente, ¿por qué el 1 de enero del 85? No existía ningún argumento que objetivamente lo justificara. Se levantó un muro discriminatorio entre las víctimas anteriores y posteriores a la señalada fecha. Desde ese día hacia acá, los beneficiarios; mientras que al otro lado del muro quedaban los estigmatizados por no tener la “fortuna” de haber sido objeto del mismo mal unos días, unas semanas, unos meses, unos años más tarde. Desde la AVT llevamos más de diez años queriendo derribar ese muro con toda clase de argumentos. No quiero aprovechar esta oportunidad para extenderme sobre esta reivindicación material. Aunque estamos seguros que algún día sonarán las trompetas de Jericó.

El espacio y el tiempo a los que me refería más arriba no tiene que ver exactamente con la discriminación a la que acabo de aludir aunque oportunamente ha coincidido en este texto. Parece que el tiempo en que los acontecimientos tienen lugar resulta un condicionante nada despreciable, más bien determinante, en la vida de los afectados por la lacra terrorista. Así, si esta Ley hubiera visto la luz, o mejor, se hubiera empezado a gestar un año antes, hubiera gozado de un mayor aprecio al que ya se le dispensa. A la mayoría de las víctimas del terrorismo le ha dolido que haya sido elaborada una vez que el maligno, el causante del terror, hubiera decidido perdonarnos la

vida con carácter indefinido, eso que muchos llaman "tregua", y que para nosotros no es nada más —y nada menos— que normalidad. ¿O no resulta normal que no te maten por lo que piensas? Quizá un horizonte de lenidad en el que se dibujan nubarrones en forma de beneficios para los terroristas haya propiciado esta Ley. Pero, en fin, vamos a olvidarnos del factor tiempo y volvamos sobre los aspectos más positivos de una Ley que, treinta años después de surgir la miserable actividad terrorista en España, va a amparar a sus víctimas en sus aspectos materiales y morales.

El artículo cuarto de la Ley, "Distinciones honoríficas", resulta especialmente emotivo para quienes vieron segada la vida de algún familiar por esta nauseabunda práctica criminal o sus propias existencias truncadas por la metralla del terror. Dice en su apartado uno que "Con el fin de honrar a las víctimas del terrorismo se crea la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo". Y especifica, en el apartado tres, "en el grado

de Gran Cruz, a título póstumo, a los fallecidos en actos terroristas y, en el grado de Encomienda, a los heridos y secuestrados".

Las víctimas del terrorismo nos sentimos satisfechos y honrados con la redacción de este artículo. Es evidente que lo que la Ley no determina son los modos y las circunstancias en las que estas distinciones se concederán. Me atrevo a proponer que la entrega material de las condecoraciones se realice en actos públicos que reúnan a las más altas personalidades del Estado y coincidiendo con acontecimientos que conciten la atención social mayoritariamente. Porque no sólo se trata de homenajear, en sórdidos actos administrativos, a las víctimas fallecidas y heridas, sino que se debe procurar que sus nombres resuenen a los cuatro vientos y sean repetidos por el eco mediático para que, finalmente, se abran un hueco en la memoria colectiva de un pueblo que ya nunca más deberá permanecer impasible ante la barbarie que, tristemente, nos ha habitado durante décadas.

## LA DECLARACION UNIVERSAL Y LAS FUNCIONES DE LOS DERECHOS

**GREGORIO PECES-BARBA MARTINEZ**

Rector de la Universidad Carlos III de Madrid

**E**L diez de diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaba la "Declaración Universal de los Derechos Humanos". Resonaban todavía en las tierras de la vieja Europa y en todo el mundo el eco de la gran tragedia que fue la Segunda Guerra Mundial, y se trataba de relanzar la gran idea moral de los derechos humanos. Se presentaba ante la humanidad a la heredera de la Declaración de 1789, aprobada ciento cincuenta años antes, y de todos los demás antecedentes históricos del ideal de la democracia y de la libertad. El mundo, que salía de la pesadilla totalitaria, expresó con ese documento la síntesis de los valores que hacen posible una convivencia pacífica y civilizada. Me parece que una pedagogía de la libertad exige explicar desde diversas perspectivas las funciones que los derechos cumplen para alcanzar los objetivos de racionalización del poder y de humanización de la vida colectiva. Ninguna sociedad civilizada, organizada en Estado de derecho, con gobierno de las leyes y separación de poderes, puede prescindir de este referente moral.

La función principal de los derechos fundamentales en la sociedad moderna es orientar la organización de la sociedad, y principalmente del Derecho, como sistema de organización social, de acuerdo con la dignidad de la persona, para que pueda realizar los contenidos que identifican esta dignidad. A partir del mundo clásico, pero sobre todo después del Renacimiento en los trabajos de Pico de la Mirándola, Angelo Poliziano, Pietro Pomponazzi, Luis Vives, Giordano Bruno y otros que les siguieron, los elementos de esta dignidad son la capacidad de elección, de razonar y de construir conceptos generales, de comunicar y de decidir sobre sus fines últimos, sobre su

moralidad y sobre su idea de salvación. Los derechos fundamentales contribuyen, por tanto, a que cada persona pueda realizar plenamente estos signos de su condición humana. Por eso se puede decir con Kant que la dignidad humana no tiene precio y supone considerar a las personas como un fin en sí.

La importancia de esta función reside en su idoneidad para identificar el concepto "derechos humanos" y para recoger todas las dimensiones de su contenido. La moralidad pública que denominamos "derechos humanos" actúa en la perspectiva ética como una pretensión moral y, si se incorpora al Derecho positivo, como un derecho fundamental. Por tanto, se puede hablar de la función de los derechos humanos como moralidad, y de su función como derechos. En el primer caso, tienen una labor crítica respecto al Derecho positivo que no los reconoce, y tratan de positivizarse, de transformarse, pues, en Derecho positivo de los derechos fundamentales. En el segundo caso, son una regla jurídica.

Los derechos fundamentales desempeñan dos funciones dentro del sistema jurídico: por una parte, desde el punto de vista objetivo, son un subsistema, y forman, junto con los valores y los principios, la regla fundamental material para identificar las demás reglas del ordenamiento jurídico. En esta primera función, los principios de organización y de interpretación y los derechos fundamentales tienen la misma función. Por otra parte, desde el punto de vista subjetivo, los derechos fundamentales traducen, en reglas de Derecho, pretensiones morales justificadas de los individuos y de los grupos, bajo la forma de derechos subjetivos, de libertades, de potestades jurídicas y de inmunidades. La sentencia del Tribunal Constitucional español 11/1981, de 8 de abril, en su fundamento jurídico núm. 5, coincide con esta idea, al hablar del doble carácter de los derechos fundamentales: "En primer lugar [...] son derechos subjetivos, derechos de los individuos. Al mismo tiempo son elementos esenciales del orden jurídico objetivo de la comunidad nacional, cuando ésta se configura como el marco de una forma de vida en común humana, justa y pacífica".

#### A) **Función objetiva: los derechos fundamentales como constitución material.**

Bajo esta perspectiva, los derechos forman parte de la regla fundamental de todo sistema jurídico para identificar las reglas que pertenecen al ordenamiento jurídico. En el enfoque estructural del positivismo clásico, en Kelsen, por ejemplo, la validez de estas reglas se identificaba únicamente a través de criterios formales. Se trataba de la respuesta a dos preguntas: "¿quién manda?" (órgano competente de producción de las reglas), "¿cómo se manda?" (procedimiento establecido para la producción de cada tipo de reglas, constitución, ley, reglamento, sentencia judicial, etc.). Con el constitucionalismo y el proceso de positivación, los derechos humanos permiten responder a la pregunta "¿qué se manda?", señalando los contornos necesarios de las reglas, los límites de las reglas jerárquicamente inferiores para poder considerarlas válidas y pertenecientes al sistema. Junto con la regla formal, órgano competente y procedimiento preestablecido, aquéllos constituyen con los principios los valores superiores del artículo 1.1 de la Constitución española de 1978, la regla material fundamental del sistema que permite establecer el contenido posible y los límites de todas las demás reglas. Representan la decisión constitucional básica que permite producir, aplicar e interpretar las reglas, según ese sistema axiológico que establece unas orientaciones y que sirve de guía para el legislador, el ejecutivo y el juez.

En la tradición constitucional europea, esta función aparece de una forma más explícita en la propia Constitución (es el caso del artículo 1.1 de la Constitución española) o será construida por la jurisprudencia de los Tribunales constitucionales (en el caso alemán, por ejemplo). Una futura Constitución europea debería en cualquier caso incorporar una Declaración de derechos que, junto con los principios y los valores superiores del sistema jurídico, debería cumplir esta función, como lo hace como referente universal la Declaración de 1948.

Las consecuencias de estas afirmaciones son las siguientes:

1. La competencia para interpretar y desarrollar esos derechos y esos principios corres-

ponde al legislador, en el marco de la Constitución, con la garantía de los Tribunales constitucionales.

2. La preeminencia de los jueces se produce en los casos de penumbra y de oscuridad, ante las lagunas, en defecto de reglas, en caso de antinomia o de contradicción entre dos reglas, o cuando el legislador va más allá de los límites de la libre decisión que supone siempre la zona de libre acción del Parlamento. Aquí ya no estamos ante una opción de carácter político entre varias opciones posibles dentro del marco de la Constitución, sino ante un razonamiento jurídico que, en último caso, corresponde al Tribunal Constitucional. En esta operación, el Tribunal debe determinar claramente los límites de su acción, sin introducirse en el espacio de interpretación política que corresponde al legislativo.

3. En su dimensión más general de provisión de criterios interpretativos, los derechos fundamentales son utilizados por todos los operadores jurídicos que aplican el Derecho. Son la guía de toda creación normativa y el límite de ésta.

Finalmente, hay que señalar que la tradición europea de la modernidad supone la tolerancia, el pluralismo y la neutralidad del Estado y, por tanto, que esta moralidad objetiva no presenta contenidos normativos obligatorios que supongan una intención de sustituir la iniciativa personal para alcanzar la libre elección de la moralidad individual. Ninguna concepción del bien y de la salvación de una iglesia o de una escuela filosófica puede pretender, en nuestro contexto cultural, encerrar ventajas para constituirse en el núcleo de la razón pública. La moralidad pública no puede pretender invadir la moralidad privada de un individuo, lo cual es una práctica de los Estados totalitarios (toda la salvación depende del Estado), pero la moralidad privada de una iglesia o de una concepción científica o filosófica tampoco puede convertirse en el núcleo de la moralidad pública, ni tratar a todos los ciudadanos como creyentes. En el equilibrio entre la moralidad pública, incorporada al Derecho, como principios y derechos, y la moralidad privada que supone una concepción del bien y de la salvación, reside la diferencia entre las sociedades democráticas y las sociedades

cerradas totalitarias o confesionales. Sólo cuando la moralidad pública, bajo la forma de regla jurídica, establece una obligación general, que podría afectar a la moralidad privada, a la conciencia del individuo, se autoriza en las sociedades democráticas avanzadas la objeción de conciencia, que es un derecho fundamental ligado a la libertad ideológica o de conciencia. Es un límite a la obediencia al Derecho, establecido por una regla de derecho, que protege la conciencia pero que no es consecuencia de la decisión de la conciencia sino del legislador constituyente, ordinario, o del Tribunal Constitucional. Abandonar la decisión a la conciencia podría suponer un regreso al estado de naturaleza donde se produciría lo que denuncia Montesquieu: nadie sería libre si la decisión sobre la obediencia se dejara a la libre opción del sujeto.

#### **B) La función subjetiva: los derechos fundamentales como derechos subjetivos, como potestades jurídicas y como inmunidades.**

Esta es la función a través de la cual se conocen propiamente los derechos humanos que, históricamente, se concibieron como derechos naturales, y más tarde como pretensiones morales jurídicamente reconocidas. Normalmente esta función se ejerce a partir de tres dimensiones que constituyen su función de protección de la persona, de participación y de promoción. Excepcionalmente, en casos extremos, cuando una regla de Derecho impide la libre elección de la moralidad privada, encontramos una cuarta función de los derechos como disenso frente al "consenso" mayoritario, para garantizar la conciencia individual frente al cumplimiento de obligaciones impuestas por la mayoría. Las tres primeras dimensiones de esta función subjetiva van en el sentido del consenso mayoritario para hacer posible la autonomía y la independencia moral, mientras que la cuarta se enfrenta a ese consenso, con la misma finalidad.

Los grandes valores y los principios que, como raíz moral, están detrás de la función subjetiva, son la libertad, la igualdad, la fraternidad o la solidaridad y la seguridad. Uno de los grandes debates actuales y, sin duda también futuros, es probablemente el de la integri-

dad de ese depósito de moralidad y del desarrollo unitario y conjunto de todas esas dimensiones. La defensa en Europa de este punto de vista en el que me sitúo, supone la reivindicación del Estado social. Los argumentos para excluir la función de promoción es la última etapa de la lucha por un Estado reducido, que no se ocupara de las necesidades individuales y de su satisfacción. Si se considera la función de los derechos humanos en el conjunto de la sociedad, estas funciones subjetivas son necesarias para aplicación de una forma de organización social, en el sentido de hacer posible el libre desarrollo de la condición humana. La función de protección establece espacios exentos en los que los titulares pueden actuar libremente y sin interferencias para ejercitar la libertad de elección. La función de participación nace de los instrumentos como el sufragio universal, para hacer posible la intervención individual en la formación de la voluntad pública, y en el funcionamiento de los servicios públicos. Esta función representa el "status activae civitatis" en la célebre fórmula de Jellinek, y significa que el poder político, en una democracia, no es ajeno ni externo —heteronomía— a los ciudadanos, sino que se compone fundamentalmente de la voluntad de éstos —autonomía—. Así, el poder político que acepta esta moralidad de los derechos humanos, que acepta convertirla en moralidad pública con la participación de los ciudadanos en los órganos de producción jurídica, en moralidad jurídica —derechos fundamentales—, no es un poder separado sino sometido a las reglas morales, políticas y jurídicas nacidas con la intervención directa o indirecta de los ciudadanos que utilizan los derechos integrantes de esta función.

La función de promoción proviene de determinadas situaciones de la persona que impiden el desarrollo de su condición, y que no pueden resolverse por el único esfuerzo de aquélla. Esta incapacidad exige el apoyo de los poderes públicos, para suplir y sustituir la acción de los interesados. Los valores de igualdad y de solidaridad son el fundamento de esta postura, con una larga tradición en Europa, que considera que no sólo las condiciones de abstención y de participación sino también las de promoción forman parte del bien común de la sociedad política. Estos pro-

blemas de las necesidades cuya satisfacción es necesaria para alcanzar la condición humana, no son problemas privados que cada cual deba resolver sino que se sitúan dentro de la función subjetiva de los derechos fundamentales, creando pretensiones jurídicas con obligaciones correlativas de los poderes públicos o de los particulares, en el marco de las posibilidades económicas y de los medios de los que se pueda disponer. Finalmente, la función de disenso protege a aquellos que divergen de los criterios de la mayoría, cuando las reglas jurídicas que se derivan de éstos atentan gravemente contra su conciencia individual y hacen peligrar su moralidad privada. En la historia de los derechos humanos, esta situación es la última etapa de institucionalización de la resistencia frente al poder, iniciada por la aplicación de determinados derechos individuales como la libertad de pensamiento, de expresión y de conciencia.

Con la función de protección, los derechos tratan de impedir las conductas que invaden y que no son deseadas; con las funciones de participación y de promoción, los derechos se interesan por los comportamientos socialmente deseables, haciéndolos necesarios, realizables y ventajosos. La función de disenso no se interesa por las conductas deseables, ni por las no deseadas, sino únicamente por aquellas que, apoyadas por la mayoría, puedan afectar a las opciones individuales impidiendo el desarrollo de la condición humana. Si consideramos estas funciones desde el punto de vista de las ideologías, la primera tiene un fundamento liberal; la segunda, democrático; la tercera, socialista y la última, de nuevo liberal. El matiz que distingue el fundamento liberal de la función de protección de la de disenso es que, en la primera, se protege la no interferencia para todos, a partir del consenso sobre la autonomía individual, sin tener en cuenta las conductas que se separan, mientras que en la función de disenso se defiende la no interferencia para una minoría, pues sólo se consideran aquellas conductas que se separan del consenso, cuando lo hacen invocando razones morales importantes, consideradas suficientes por el Derecho.

Si analizamos esta función subjetiva en su conjunto, en relación al poder, podemos decir



que los derechos sirven para limitar el poder, para evitar sus maleficios, en segundo lugar para contribuir a su formulación y, finalmente, para obtener el apoyo y los beneficios de sus prestaciones y de sus servicios. Si los consideramos en relación a la sociedad civil, sirven para defender a sus miembros del poder, de ellos mismos, para ser eficaces y superar el estado de naturaleza, para comunicar y establecer vínculos entre la sociedad civil y el poder, frente a las actitudes de un poder separado de la sociedad (publificación totalitaria de la vida) o de una sociedad civil que no considera el poder (privatización anarquista de la vida). En este sentido, representan uno de los

signos de identidad de una sociedad democrática, frente a las posiciones totalitarias y anarquistas.

La Declaración de la ONU de 1948 es la síntesis consensuada, no sin esfuerzo, de esa tradición humanista que centra al hombre en el mundo y lo convierte en centro del mundo, y que recorre los mejores perfiles de la modernidad que arrancan en el Renacimiento y que se concretan con la Ilustración y los dos últimos siglos. En el umbral del siglo XXI la proyección de ese texto fundamental debe ser la guía de conducta de los ciudadanos del mundo, de los Estados y de la comunidad internacional.

# NOTAS SOBRE LA PROTECCION JUDICIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

EDUARDO FUNGAIRIÑO BRINGAS

Fiscal Jefe de la Audiencia Nacional

## INTRODUCCION

1. Cuando se habla de *Derechos Humanos*, en general, debemos recordar siempre el concepto que de los mismos nos brinda la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, hecha en forma solemne en la sede de las Naciones Unidas. Propiamente la Declaración Universal los proclama, explicita y enumera, pero los *Derechos Humanos*, aquellos que el hombre posee por el mero hecho de serlo, de nacer, y que son inseparables de su dignidad, son inherentes a la persona y se proclaman como sagrados, inalienables, e imprescriptibles, por encima y fuera del alcance de cualquier poder político. Constante histórica, con raíces en el mundo clásico, o fruto de la civilización cristiana, el respeto a los mismos constituye la base de la actual civilización, y presupuesto de cualquier sociedad en la que se pretenda la existencia de un régimen de libertades o de una sociedad plural y democrática.

2. En materia de Derechos Humanos se distingue entre derechos relativos a la existencia misma de la persona y los relativos a su protección y seguridad, a la vida política, social y jurídica de la misma, y los derechos de contenido económico y social. Son asimismo relevantes, la *Declaración de Derechos del Niño*, firmada el 20 de noviembre de 1959, la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*, suscrita el 20 de diciembre de 1959, el *Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* y el *Pacto de Derechos Civiles y Políticos*, estos dos últimos adoptados por las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. En el ámbito europeo, cabe destacar el *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*,

hecho el 4 de noviembre de 1950, en el seno del Consejo de Europa, y que cuenta con un Tribunal con competencia, llegado el caso, para proceder al examen y la resolución de conflictos relacionados con la vulneración de los derechos y libertades contenidos en el Convenio.

3. Con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 comienza una fase donde la afirmación de los citados derechos se quiere a un tiempo universal y positiva. Universal, porque los destinatarios son todos los hombres y no tan sólo los ciudadanos de uno u otro Estado. Positiva, porque se entiende que emprende un proceso, concluido el cual los Derechos Humanos no sólo serán proclamados sino protegidos de un modo material y efectivo, incluso contra el propio Estado que los viole.

4. Pasemos a enumerar, resumidamente, los citados Derechos Humanos tal como aparecen en la declaración: *libertad e igualdad de los seres humanos en la dignidad* y en los derechos desde el nacimiento (art. 1); reconocimiento de todos los derechos y libertades proclamados en la Declaración, *sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole* (art. 2); *derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona* (art. 3); *proscripción de la esclavitud y de la servidumbre* (art. 4); *proscripción de la torturas o de tratos crueles, inhumanos o degradantes* (art. 5); *derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica* (art. 6); *igualdad ante la ley y derecho a igual protección contra toda discriminación* (art. 7); *derecho al recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes* (art. 8); *proscripción de la detención, prisión o destierro arbitrarios* (art. 9); *derecho a ser oído públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial* (art. 10); *derecho a la presunción de inocencia y a las garantías necesarias para la defensa, y proscripción de la irretroactividad de la ley penal* (art. 11); *prohibición de injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia, el domicilio y la correspondencia, y derecho de defensa frente a ataques a la honra o a la reputación* (art. 12); *derecho a la libre circulación y a la elección de residencia, así como derecho de salida y regreso del propio país* (art. 13); *derecho a buscar asilo* en cualquier

país en caso de persecución (art. 14); *derecho a la nacionalidad y a no ser privado arbitrariamente de dicha nacionalidad* (art. 15); *derecho a contraer matrimonio libre y consentido, y a fundar una familia* (art. 16); *derecho a la propiedad individual y colectiva y a no ser privado arbitrariamente de dicha propiedad* (art. 17); *derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión* (art. 18); *derecho a la libertad de opinión y de expresión* (art. 19); *derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas* (art. 20); *derecho a la participación en el gobierno* directamente o por medio de representantes (mediante elecciones periódicas, universales, iguales y secretas) y *derecho de acceso a la función pública* (art. 21); *derecho a la seguridad social y a la obtención de la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales* (art. 22); *derecho al trabajo y a la protección contra el desempleo, así como a la sindicación* (art. 23); *derecho al descanso y a una limitación razonable de la duración del trabajo* (art. 24); *derecho a un nivel de vida adecuado y a los seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros*; *derecho de la maternidad y protección especial y de la infancia* (art. 25); *derecho a la educación, gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental* (art. 26); *derecho a la participación libre en la vida cultural de la comunidad; derecho a la protección de los intereses morales y materiales por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas* (art. 27); y *derecho a la efectividad de los derechos proclamados en la Declaración Universal* (art. 28).

## Derechos Humanos y Derechos Fundamentales

5. Ciertamente, no todos los derechos enumerados tienen la misma naturaleza, ni es predicable de todos ellos el mismo nivel de protección. Algunos de ellos son claramente civiles (el derecho a la propiedad, art. 17), otros manifiestamente políticos (el derecho al sufragio periódico, universal, igual y secreto, art. 21); otros son sociales (derecho al trabajo, art. 23). Al propio tiempo, el concepto de Derechos Humanos está relacionado (si es que no coincide) con el de Derechos Fun-

damentales, concepto éste de carácter predominantemente constitucional; y es que la Declaración Universal de Derechos Humanos no es tan programática como pudiera pensarse. Es, sí, una proclamación, pero también contiene encomiendas específicas de las que son destinatarios los Estados que forman parte de las Naciones Unidas, los que contraen la obligación de plasmar en sus ordenamientos constitucionales no sólo la existencia y la primacía, sino sobre todo la efectividad y defensa de tales derechos (aunque la proclamación de los Derechos Fundamentales y de las libertades públicas en los textos constitucionales se remonta al siglo XIX y por tanto es muy anterior a la Declaración Universal de Derechos Humanos).

6. Como Derechos Fundamentales consagrados en las constituciones, suelen enumerarse los siguientes, y tomamos como ejemplo la enumeración contenida en la vigente Constitución española de 1978: derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15); derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16); derecho a la libertad y seguridad (art. 17); derecho a la igualdad y a la no discriminación (art. 14); derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18.1); derecho a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones (art. 18.2 y 3); derecho a la libertad de residencia y movimientos (art. 19); derecho a la libertad de expresión, a la libertad de producción y a la creación literaria, artística, científica y técnica, así como a la libertad de cátedra y a la libertad de información (art. 20); derecho de

reunión (art. 21); derecho de asociación (art. 22); derecho a participar en los asuntos públicos y a acceder, en condiciones de igualdad, a funciones y cargos públicos (art. 23); derecho a la tutela efectiva de jueces y tribunales; derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, derecho del acusado a que se le informe de las imputaciones formuladas en su contra, derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas y realizado con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia (art. 24); derecho a la educación y libertad de enseñanza (art. 27); derecho a la libertad sindical y derecho de huelga (art. 28); y derecho de petición (art. 29). Todos los citados aparecen como Derechos Fundamentales y Libertades Públicas, en la Sección 1ª del Capítulo Segundo (Derechos y Libertades) del Título I de la Constitución española.

7. Otros derechos de los ciudadanos, algunos de los enumerados en la Sección 2ª (derecho al matrimonio, artículo 32; derecho a la propiedad privada, artículo 33; derecho al trabajo, art. 35), no tienen, sin embargo, carácter de Derechos Fundamentales, aunque se corresponden con derechos enumerados en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

8. Veamos ahora un simple cuadro sinóptico comparativo de los derechos, tal como aparecen en correspondencia —aunque no exacta— en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Constitución española:

DERECHO PROTEGIDO	DECLARACION UNIVERSAL	CONSTITUCION ESPAÑOLA
Seguridad jurídica e irretroactividad de normas penales.	Art. 11	Art. 9.3
Dignidad personal.	Art. 1	Art. 10.1
Nacionalidad.	Art. 15	Art. 11.1 y 2
Asilo.	Art. 14	Art. 13.4
Igualdad y no discriminación.	Arts. 2 y 7	Art. 14
Vida e integridad.	Art. 3	Art. 15

DERECHO PROTEGIDO	DECLARACION UNIVERSAL	CONSTITUCION ESPAÑOLA
Libertad ideológica y religiosa.	Arts. 18 y 19	Art. 16
Libertad y seguridad.	Arts. 3 y 9	Art. 17
Honor, intimidad y propia imagen.	Art. 12	Art. 18.1
Domicilio y secreto comunicaciones.	Art. 12	Art. 18.2 y 3
Libertad residencia.	Art. 13	Art. 19
Libertad expresión, cátedra, información, etc.	Art. 19	Art. 20
Reunión pacífica.	Art. 20	Art. 21
Asociación.	Art. 20	Art. 22
Participación en asuntos públicos.	Art. 21	Art. 23
Tutela judicial, presunción de inocencia, etc.	Arts. 8, 10 y 11	Art. 24
Penas no crueles.	Art. 5	Art. 25
Educación, libertad enseñanza.	Art. 26	Art. 27
Sindicación, huelga.	Art. 23	Art. 28
Petición.		Art. 29
Matrimonio.	Art. 16	Art. 32
Propiedad privada.	Art. 17	Art. 33
Trabajo.	Art. 23	Art. 35
No esclavitud.	Art. 4	
Derechos económicos.	Art. 22	Arts. 39.1, 40.1 y 41
Descanso y limitación jornada.	Art. 24	Art. 40.2
Nivel de vida adecuado, seguros.	Art. 25	Arts. 40.1 y 41
Participación vida cultural.	Art. 27	Art. 44.1
Protección derechos de autor.	Art. 27	Art. 20.1.b
Efectividad de los derechos.	Art. 28	Arts. 10.2, 53.1 y 2
Personalidad jurídica.	Art. 6	Arts. 22 y 34.1

9. Se aprecia que las relaciones expuestas son casi coincidentes, aunque haya habido que incorporar al cuadro sinóptico derechos que, en puridad, no están incluidos en el catálogo de Derechos Fundamentales y Libertades Públicas de nuestra Constitución (los enumerados en la Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título I) sino que se contienen en la enumeración de los Derechos y Deberes de los ciudadanos (Sección 2ª del Capítulo Segundo del Título I) y en los principios rectores de la política social y económica (Capítulo Tercero del mismo Título). Entonces, si ambos elencos son prácticamente coincidentes, ¿qué es lo que caracteriza a los Derechos Fundamentales frente a los Derechos Humanos? Y ello teniendo en cuenta que la posible confusión entre ambos conceptos se acrecienta cuando el artículo 10.2 de la Constitución española ordena que las normas relativas a los Derechos Fundamentales que ésta reconoce sean interpretadas de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, lo que constituye una referencia implícita al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 16-12-1966), al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nueva York, 16-12-1966), al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (Roma, 4-11-1950), ya citados, y a otros varios.

### **Protección legislativa específica**

10. Pues bien, la diferencia entre unos y otros derechos estriba en la protección procesal específica que el ordenamiento jurídico español —en sede constitucional y en sede ordinaria— atribuye a los Derechos Fundamentales y a las Libertades Públicas. Se trata, en definitiva, de derechos estables y de especial efectividad. Veamos cómo: en sede constitucional, ya el artículo 53.1 ordena que la regulación de tales Derechos Fundamentales se haga sólo por Ley (que debe respetar el contenido esencial de los mismos), no pudiendo hacerse su regulación o desarrollo mediante normas de inferior rango jurídico (Decreto, Orden Ministerial); y ello es predicable —la

reserva de ley— de los derechos y libertades reconocidos en la Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título I, es decir, los reconocidos en los artículos 14 a 29. Además —doble refuerzo—, la Ley de desarrollo o regulación de cada derecho fundamental es, a su vez, recurrible ante el Tribunal Constitucional, de conformidad con lo prevenido en el artículo 161.1.a) de la Constitución. Pero es que hay más: la Ley que desarrolla o regula los Derechos Fundamentales debe ser una Ley Orgánica, es decir, de las que exigen para su aprobación una mayoría absoluta (la mitad, más uno), conforme exige el artículo 81 de la CE, y sin que baste una mayoría simple o relativa. También la CE establece que, si bien algunos de los Derechos Fundamentales pueden suspenderse (en caso de investigación de actividades terroristas), sólo puede ser acordada la suspensión por Ley Orgánica (se trata del derecho a no ser detenido por mayor plazo de 72 horas, artículo 17.2 de la CE; y de los derechos a la inviolabilidad del domicilio, artículo 18.2; y al secreto de las comunicaciones, artículo 18.3).

11. Finalmente, y en el nivel del establecimiento o reconocimiento de los derechos, debe resaltarse que incluso en los supuestos constitucionales más críticos, los de establecimiento de los estados de excepción o sitio (Ley Orgánica de 1-6-1981 en desarrollo del artículo 55.1 de la CE), en que pueden ser suspendidos los derechos constitucionalmente reconocidos en los artículos 17 (derecho a no ser detenido sino por razón de delito y por tiempo no superior a 72 horas), 18.2 y 3 (inviolabilidad de domicilio y secreto de las comunicaciones), 19 (derecho a la libre circulación), 20.1.a y d y 20.5 (libertad de expresión, libertad de información y secuestro de publicaciones sólo por resolución judicial, respectivamente), 21 (derecho de reunión), 28.2 (derecho de huelga) 37.2 (derecho a plantear conflictos colectivos), sin embargo en todo caso queda incólume el derecho reconocido en el artículo 17.3, de asistencia letrada al detenido. Por otra parte, el derecho al “hábeas corpus” (artículo 17.4 en relación con la Ley Orgánica de 24-5-1984).

## Protección jurisdiccional de los Derechos Fundamentales

12. Lo anterior es aplicable a la protección legislativa, que pudiéramos denominar previa, de los Derechos Fundamentales, es decir, a las bases sobre las que el reconocimiento, la regulación y el desarrollo de dichos derechos debe operar. Ello supuesto, ¿qué ocurrirá cuando se produce una vulneración de alguno de tales derechos? Ciñéndonos al ámbito de la investigación criminal, toda actuación vulneradora proveniente de la fuerza policial instructora (inasistencia del letrado a los interrogatorios, entrada en domicilio sin previo mandamiento judicial, etc.) producirá su efecto nulificador en la propia instrucción judicial y en la propia sentencia que eventualmente se dicte, la que deberá tener muy en cuenta lo dispuesto en el artículo 11.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1-7-1985 que impide que —en toda clase de procesos— puedan tener efecto las pruebas obtenidas mediante vulneración de Derechos Fundamentales (1). Esta garantía, directa, en sede de legalidad ordinaria, se ve completada por la establecida en el artículo 5 de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de 1-7-1985, que vincula a los Jueces y Tribunales a aplicar las leyes y reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que de los mismos resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional.

13. ¿Qué ocurre cuando es el propio Tribunal el que en su actuación vulnera un Derecho Fundamental (por ejemplo, el Derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley —“ex” artículo 24.2 de la CE—)? En primer lugar, en los recursos ordinarios y extraordinarios en el procedimiento penal (reforma, súplica, apelación, queja, casación, revisión) —y en el sistema de recursos existente en otros procedimientos (civil, administrativo, social)— es de aplicar lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ya citado, y que convierte a los Jueces y Tribunales ordinarios en intérpretes de la Constitución. Pero es que, además, el artículo 5.4 de la citada Ley Orgánica crea un nuevo motivo de recurso de casación (además de los ya clásicos de infracción de ley y de quebrantamiento de forma),

consistente en infracción de precepto constitucional, recurso a dilucidar por el Tribunal Supremo, órgano en el que culmina la jurisdicción ordinaria. Y, además, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de plantear ante el Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad de las leyes de cuya interpretación dependa el fallo (artículo 5.2 y 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

14. Siempre en sede de legalidad ordinaria, la Constitución española previó un sistema de protección de Derechos Fundamentales encomendado a los Tribunales ordinarios y basado en los principios de preferencia y sumariedad (art. 53.2). La tutela así prevista abarca no sólo a los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas de la Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título I (Derechos Fundamentales “stricto sensu”), sino también al derecho al respeto al principio de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución, precepto que, aunque integrado en el Capítulo Segundo, no está propiamente encuadrado en la Sección 1ª. El instrumento legislativo referido lo fue la Ley de 26-12-1978 de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona. Actualmente, el procedimiento preferente está integrado en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13-7-1998, que deroga la referida Ley de Protección.

15. Como figura paradigmática de la protección de los Derechos Fundamentales —y en sede constitucional— se alza el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, previsto también en el artículo 53.2 de la CE. El recurso es de carácter subsidiario, en el sentido de que sólo opera cuando han quedado agotadas las instancias y recursos ordinarios. La protección no abarca sólo a los derechos reconocidos en la Sección 1ª del Capítulo Segundo, sino, una vez más, al principio de igualdad (artículo 14 de la CE) y a la objeción reconocida en el artículo 30 de la CE. Más específicamente, el recurso de amparo está regulado en los artículos 41 a 58 de la Ley Orgánica de 3-10-1979 del Tribunal Constitucional.

16. Además de todo ello, en sede internacional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Estrasburgo), el Comité de Dere-

chos Humanos creado por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York) y otros organismos (Comité para la Prevención y Represión de la Tortura) tienen facultad para revisar las resoluciones de los Estados miembros que hayan incurrido en vulneración de tales derechos. Siendo ello así, cabe afirmar que el principio de efectividad recogido en el

artículo 29 de la Declaración Universal no es un mero "desiderátum" sino una fértil realidad.

NOTA

(1) Nótese que en el Procedimiento Abreviado -de carácter penal- existe un trámite previo (artículo 793.2 de la LECrim) de alegaciones sobre vulneración de Derechos Fundamentales que puede dar lugar a un Auto de sobreseimiento libre, o por lo menos a la exclusión de las pruebas obtenidas mediante tal vulneración.



## LA INMIGRACION IRREGULAR. DERECHOS DE LOS INMIGRANTES

DIEGO JORDANO SALINAS  
Diputado del Partido Popular

UTILIZO el concepto de "inmigración irregular" en lugar del habitual "inmigración ilegal" porque este es el primer paso que tenemos que seguir para tener una visión correcta del fenómeno migratorio. La persona que emigra por razones económicas puede encontrarse en nuestro país en situación administrativa regular, es decir, con pasaporte, visado, en su caso, y permiso de trabajo y residencia o carecer de alguno de estos documentos, por ello no se convierte en delincuente, sino que se sitúa en una situación administrativa irregular. Llamaremos "inmigración ilegal" a aquella que no se origina por motivos económicos, sino por tráficos directamente relacionados con ilícitos penales, drogas, tráfico de armas, prostitución o tráfico de personas.

Un repaso a las normas dictadas en España sobre los derechos de los extranjeros nos llevaría a iniciar el recorrido en el Real Decreto de 17 de noviembre de 1852 sobre clasificación, residencia y condición civil de los extranjeros en España, y a partir de ahí nos encontraríamos con las Reales Ordenes de 7 de junio y 3 de octubre de 1885 sobre observancia de determinados artículos del Real decreto de Extranjería; la Real Orden de 18 de diciembre de 1902 sobre inscripción de los extranjeros transeúntes o domiciliados en España en los Registros de los Consulados y de los Gobiernos Civiles; el Decreto de 23 de enero de 1934 sobre desembarco de súbditos extranjeros en las islas Baleares; el Decreto de 27 de julio de 1968 por el que se regula el empleo, régimen de trabajo y establecimiento de los extranjeros en España; la Ley de 30 de diciembre de 1969; la Orden de 15 de enero de 1970 por la que se exime a los súbditos hispanoamericanos, portugueses, brasileños, fili-

pinos y andorranos de la obligación de proveer de permiso de trabajo para poder trabajar en España; el Decreto de 14 de febrero de 1974 sobre régimen de entrada, permanencia y salida de extranjeros de territorio español; la Ley de 15 de noviembre de 1980; la Ley de Asilo núm. 5/1984 y su reforma mediante la Ley 9/1994, y finalmente la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, los dos Reglamentos que la han desarrollado, Real Decreto 1119/86, de 26 de mayo, y el Real Decreto 155/96, de 2 de febrero.

Actualmente se tramita en el Congreso de los Diputados una reforma en profundidad de la Ley de 1985, que de culminar en el clima en que se ha iniciado permitirá contar con la primera Ley de integración social de extranjeros. Busca el Congreso de los Diputados no detenerse en el control policial en frontera, sino contemplar la persona del inmigrante una vez establecido en nuestro territorio, precisar sus necesidades, ordenar su relación con las instituciones sociales y no olvidar que de un lado el inmigrante y su familia necesitan venir a Europa para garantizarse unos medios de vida dignos, pero de otro lado Europa también necesita al inmigrante. Existen una serie de sectores económicos cuya viabilidad está en función de contar con mano de obra inmigrante, de un lado porque hay una serie de trabajos no deseados por los europeos, pero también porque hay extensas zonas del territorio europeo en las que falta mano de obra nacional.

Una rápida lectura de todas las normas citadas, a pesar de los distintos momentos políticos en que se dictaron, nos permite encontrar un elemento común, que es el tono aperturista hacia el extranjero y el reconocimiento de éste como sujeto de Derecho, con niveles de protección similares al ciudadano español de origen.

Si cambiamos el ámbito de visión de la inmigración a la emigración no observamos ese mismo elemento común, y así durante los siglos XVII y XVIII estaba prohibido emigrar, se reconoce la "libertad de emigración" en la Constitución de 1812, en la de 1854 y se establece abiertamente en la de 1869. La primera Ley de emigración es de 1907, se regula de nuevo la materia en 1924 y hasta 1960 no se

desarrolla una Ley de Bases de ordenación de la emigración.

Los extranjeros aparecen en la Constitución Española en el Título I, que trata de los derechos y deberes fundamentales; el artículo 13 de la Carta Magna establece que "los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los Tratados y la Ley". Partimos, pues, de una formulación muy amplia pero con enfoque limitativo, ya que la interpretación textual nos lleva a negar el derecho, salvo que expresamente una Ley lo reconozca y este es el enfoque que contiene la Exposición de Motivos de la Ley de 1 de julio de 1985 (nos referiremos a ella como Ley de extranjería), en ella se justifica el mandato constitucional como la razón primera por la que se hace necesaria una regulación que concrete el alcance del ejercicio de las libertades públicas por los extranjeros en España.

La regulación de la extranjería que está en marcha en el Parlamento debe cambiar la orientación, en el sentido de establecer el derecho en primer lugar y marcar, en su caso, las limitaciones de este derecho. Tomemos como ejemplo la regulación del derecho de participación ciudadana; la actual Ley establece en el artículo 5<sup>º</sup> que "los extranjeros no podrán ser titulares de los derechos políticos de sufragio activo ni pasivo... se podrá reconocer el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales a los extranjeros residentes en los términos y con las condiciones...". La futura regulación debería ser: "Los extranjeros residentes gozarán del derecho de sufragio, activo y pasivo, en elecciones municipales con las limitaciones que establezcan las Leyes y Tratados". Este cambio de orientación de las normas entendemos que encaja mucho mejor con la lectura correcta de la Constitución, en esta materia, como veremos más adelante.

Centrándonos en la legislación vigente, comprobamos que los artículos 4 a 10 de la Ley de extranjería contienen una enumeración de derechos, y siguiendo el mismo esquema diremos que los extranjeros que hayan entrado regularmente en el territorio gozan en España de los siguientes derechos:

- a) Libre circulación.
- b) Libertad de residencia, sólo limitada por razones de seguridad pública.

- c) Derecho de reunión.
- d) Derecho de asociación.
- e) Derecho a la educación y a la libertad de enseñanza.
- f) Derecho a la creación y dirección de centros docentes.
- g) Derecho de afiliación sindical.
- h) Derecho de huelga.
- i) Derecho de manifestación.
- j) Derecho a la protección y garantías establecidas en la Constitución.
- k) Derecho de asistencia letrada y, en su caso, a que se le proporcione de oficio, en expedientes relacionados con la entrada en territorio español o en los expedientes tramitados en relación a su situación como extranjeros.

La enumeración de derechos que contiene la Ley vigente puede llevar a pensar que sólo se atribuyen al extranjero estos derechos, utilizando el razonamiento de que al referirse el artículo 13 de la Constitución a los derechos de los extranjeros en los términos de la Ley, son únicamente los derechos que enuncie la Ley de extranjería los que se atribuyen. Este sentido limitativo no es admisible; por el contrario, debe partirse del concepto, más preciso, que la Ley sólo se refiere a los derechos constitucionales españoles que se limitan en todo o en parte cuando de extranjeros se trata. Esta afirmación se basa en el hecho de que la Constitución española no se configura como un marco legal autárquico, sino que como establece el artículo 10-2 las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 y los Tratados y Acuerdos internacionales sobre esta materia suscritos por España.

Los textos que han de considerarse son el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos de 19 de diciembre de 1966; el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales de la misma fecha; los Convenios 87 y 98 de la OIT sobre libertad sindical y negociación colectiva; el Convenio europeo para la protección de los Derechos humanos y de las libertades fundamentales de 4 de noviembre de 1950; la carta social euro-

pea de 18 de octubre de 1961 y finalmente el Tratado de la Unión Europea, conocido como Tratado de Maastricht, de 7-2-92, y el de Amsterdam en julio de 1997.

En este marco jurídico global es evidente que los extranjeros, estén en situación regular o irregular, gozan en España del derecho a la vida y a la integridad física y moral, y la consiguiente prohibición de torturas; el derecho a la libertad y seguridad; la limitación de la detención preventiva; la información, de modo comprensible, de las razones de la detención; el procedimiento de *habeas corpus*; el derecho al honor, intimidad y propia imagen; la inviolabilidad del domicilio; el secreto de las comunicaciones; el derecho a la tutela efectiva de los jueces y tribunales y el derecho a no declarar contra sí mismos. Lo dicho no es sino el catálogo de derechos que se contienen en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en nuestra Constitución y en las normas con rango constitucional de países democráticos.

Junto a los derechos de participación ciudadana, en el marco constitucional estarían excluidos los extranjeros, de los derechos al servicio militar, al trabajo y a la vivienda, ya que la formulación que de éstos se hace en los artículos 30, 35 y 47 comienza con la frase "*Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España*"; "*Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo*" y "*Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna*".

En cuanto al acceso a la función pública y a los puestos de naturaleza laboral de las Administraciones, la limitación a los extranjeros no nace del texto constitucional, puesto que el artículo 103, apartado 3, se remite a la Ley "*que regulará el estatuto de los funcionarios públicos*", es en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964 y en la de reforma de la función pública de 2 de agosto de 1984 en las que se establece la cualidad de ostentar la nacionalidad española para acceder a la función pública. Es cierto que existen limitaciones impuestas por la legislación europea para el acceso de los extranjeros a la función pública, pero no se encuentran razones para el acceso a los puestos laborales de las Administraciones públicas en condiciones de igualdad, de mérito y capacidad. En la práctica cotidiana observamos

que la Administración del Estado contrata extranjeros para funciones de intérprete, e incluso puede citarse el ejemplo de Holanda que integra inmigrantes en una sección especializada de su policía dedicada a las relaciones con los inmigrantes. En la práctica se produce una importante contradicción; un Ayuntamiento que explote directamente el servicio de limpieza urbana no puede contratar a extranjeros, pero en el Ayuntamiento colindante que explota el servicio a través de una contrata privada sí utiliza extranjeros contratados por la empresa adjudicataria para el mismo trabajo.

El derecho a la vivienda es otro de los conceptos que la reforma de la Ley de extranjería debe introducir. Se trataría de permitir el acceso al extranjero a las viviendas de promoción pública en las mismas condiciones que los españoles, refiriéndonos en este caso a extranjeros "avecindados". No parece tener sentido que el extranjero trabaje en España, cotice a la seguridad social, pague impuestos, tenga derecho a reagrupar a su familia y no se le facilite el acceso a la vivienda, si carece de medios suficientes.

El derecho al trabajo vuelve a presentarnos una situación paradójica. El extranjero se sitúa en la posición de "regular" en función de un contrato de trabajo, cotiza por todas las contingencias, incluida la de desempleo, pero legalmente no tiene acceso a la formación profesional ni a las políticas activas de empleo. Parece razonable que si se extingue el trabajo antes del tiempo previsto, se permita al inmigrante acceder a políticas activas de empleo, bien para buscar una nueva colocación, bien para mejorar su cualificación profesional. Pensando en el retorno al país de origen la cualificación profesional facilitará la vuelta, y en este sentido se están orientando acciones del Gobierno francés, que conviene estudiar en España.

En cuanto al derecho a la sanidad pública, no es posible establecer distinciones cuando estamos hablando de menores de edad, a los que se reconoce un nivel de protección completo sea cual sea la situación administrativa de los padres; los menores que se hallen en territorio español serán tratados conforme a lo previsto en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989,

ratificada por España en 1990, y tendrán derecho a la asistencia sanitaria conforme a lo dispuesto en dicha Convención y en el artículo 10.3 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Cuando de extranjeros mayores se trata, el artículo 9 de la Ley de extranjería regula el acceso a la sanidad en los términos que establezca la legislación específica, que en nuestro caso es la Ley General de Sanidad; de acuerdo con este texto el acceso a la sanidad pública sólo es posible en situaciones de urgencia, pero no en asistencia programada o en medicina preventiva.

El Ministerio de Sanidad ha avanzado su decisión de abrir el sistema público de salud a todos los extranjeros, sea cual sea su situación administrativa y por tanto la futura legislación debe establecer el derecho de acceso a la sanidad, salvo para los extranjeros transeúntes a los que quedaría limitada la asistencia por vía de urgencia.

Este trabajo es una colaboración en una publicación para difundir la Declaración Universal de los Derechos Humanos, debemos plantearnos si el recorrido que hemos hecho por la legislación española se ajusta o no al concepto que tengamos de los derechos humanos.

Los derechos humanos, siguiendo la definición del profesor Peces Barba, *"son una pretensión moral que no puede en ningún caso considerarse como derecho fundamental si no está incorporado al derecho positivo. Y son al mismo tiempo un derecho subjetivo, nacido de una norma que si no tiene como fundamento esa pretensión moral justificada, no es tampoco un derecho fundamental"*.

Los derechos reconocidos a los inmigrantes en España, en el ámbito de la Constitución y en el de las leyes de desarrollo, encajan con el diseño original de la Declaración de Derechos Humanos, por lo que el marco legal español es perfectamente homologable en este aspecto. No obstante, también habría que contestar a esta pregunta con referencia a los llamados *"nuevos derechos humanos"*, que no incluidos en la primitiva Declaración comienzan a formularse en los últimos años.

Conviene detenerse, en el marco del tema que nos ocupa, en dos de los *"nuevos dere-*

chos", el derecho al desarrollo y el derecho a la paz.

Sobre el primero de ellos la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una Resolución el 4 de diciembre de 1986 como un derecho humano inalienable el de contribuir al desarrollo y disfrutar de él.

Sobre el segundo también una declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas de 12 de noviembre de 1984 establece el derecho de los pueblos a la paz y la voluntad y aspiración de los pueblos para erradicar la guerra de la vida de la humanidad y la consiguiente obligación que corresponde a los Estados de llevar a cabo políticas que favorezcan el desarme.

Precisamente el derecho al desarrollo justificaría la llegada a países occidentales de personas que en su nación de origen están condenadas a sufrir importantes carencias económicas. El derecho a la paz justificaría la salida de zonas de guerra de aquellas personas que buscando la seguridad y la ausencia de conflictos armados desean ubicarse en países occidentales.

La aplicación práctica de los dos nuevos derechos humanos comentados lleva al planteamiento de la siguiente pregunta: ¿la existencia de controles sobre la emigración es ajustada al propio concepto de derechos humanos?

Cabe responder a esta pregunta con una formulación idílica de superación del concepto de fronteras y de primar la libre circulación de per-

sonas, pero no podemos dejar de considerar que una sociedad organizada no es una esponja que pueda absorber todos los flujos de personas que se sientan atraídos por su nivel de seguridad y desarrollo y por las posibilidades de vida próspera que ofrece.

La inexistencia de una política de migraciones y de control de flujos produciría el efecto no deseado de desbordar las posibilidades de desarrollo de un país, que afectaría tanto a los habitantes ya establecidos como a los que quieren establecerse. Debemos ser concluyentes al afirmar que la efectiva protección de los derechos humanos de los inmigrantes sólo se producirá en un marco de regulación legal de la entrada de los no nacionales.

El viaje hacia la muerte de las pateras marroquíes en el estrecho de Gibraltar es la primera negación de los derechos humanos; la entrada en Europa a través de redes de traficantes de personas, para incorporar extranjeros o extranjeras a la economía sumergida o a actividades delictivas, es la segunda negación, y la tercera y última se producirá cuando la presencia incontrolada de extranjeros active la generación de situaciones de rechazo creciente que cristalizarán en xenofobia y rechazo. En España podemos hablar hoy en día de conatos o de hechos aislados, en nuestro entorno europeo más próximo comprobamos no sólo tendencias xenófobas, sino partidos políticos que obtienen porcentajes de votos por encima del diez por ciento que incluyen en sus programas la expulsión de los extranjeros.

# LOS DERECHOS HUMANOS Y LA GUARDIA CIVIL

**JOSE PARDOS ALDEA**

General de Brigada de la Guardia Civil  
Licenciado en Derecho

## 1. SOBRE LA DECLARACION UNIVER- SAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.1. A veces la conciencia universal se sobresalta al conocer las atrocidades que, con el pretexto de alcanzar determinados objetivos presentados como justos, éticos o de interés general, es capaz de cometer la especie humana. Uno de esos momentos de vergüenza colectiva se produjo al comprobar los actos de barbarie cometidos durante la II Guerra Mundial; la conmoción mundial fue tan fuerte que la Carta de la Organización de Naciones Unidas recoge el compromiso de favorecer la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos. La ONU estimó necesario elaborar y publicar una declaración en la que se proclamaran aquellos derechos que corresponden a la persona por el hecho simple de ser persona sin que sea preciso cumplir ningún otro requisito; esos derechos deben acompañarla siempre y han de ser eficaces en todo momento y lugar, especialmente cuando el titular se encuentre inmerso en convulsiones sociopolíticas o en situaciones jurídicamente relevantes. Ese conjunto de derechos debe configurar un ámbito de posibilidades de hacer, debidamente protegido y suficiente, para que todo ser humano pueda desarrollar libremente su personalidad, trazar su plan de vida y llevarlo a la práctica sin injerencias ilícitas.

En 1946 fue creada la Comisión de Derechos Humanos; así se inicia un largo y fecundo proceso de elaboración de instrumentos internacionales que van configurando un complejo sistema de reconocimiento, control y

protección de los derechos fundamentales de la persona. Procede resaltar la importancia de los que componen la Carta Internacional de Derechos Humanos como son la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada en 1948, el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales que vieron la luz en 1966 y dos Protocolos facultativos: uno de ellos relativo al Pacto de derechos civiles y políticos y el otro a la abolición de la pena de muerte. Estos cuatro últimos han sido ratificados por España y forman parte de nuestro ordenamiento jurídico. A esos Convenios y Pactos se refiere principalmente nuestra Constitución al afirmar que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España (10.2).

La Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, en Resolución de 5-4-99, hace públicos los textos refundidos del Convenio para la protección de los derechos y de las libertades fundamentales de 4-10-50, el Protocolo adicional al Convenio, de 20-3-52, y el Protocolo 6 relativo a la abolición de la pena de muerte, de 28-4-83 (BOE 108, de 6-5-99).

1.2. La Declaración Universal de Derechos Humanos consta de un preámbulo y treinta artículos cuya detenida lectura resulta inapla- zable para quien los desconozca en detalle, máxime si pertenece a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La Declaración es, ante todo, un canto a la dignidad inherente a los individuos de la especie humana; se basa en el reconocimiento de una realidad trascendental: la persona nace libre y está dotada de razón y de conciencia. Dicho de otro modo, proclama que el ser humano posee sentido del bien y del mal, que tiene entendimiento para reconocerse como individuo y como miembro de una colectividad integrada por otros individuos iguales a él en lo fundamental, que puede trazarse su particular proyecto de vida y orientar su esfuerzo a conseguirlo y, como titular de una parte alícuota de la soberanía nacional, concurre a legitimar el ejercicio del poder público y a justificar la existencia del derecho

como conjunto de normas que facilitan la convivencia.

1.3. Algunos de esos derechos se refieren a la persona como individuo de la especie humana; otros la contemplan como integrante de una colectividad con cuyos miembros concurre a satisfacer objetivos que trascienden el ámbito de lo particular.

1.3.1. Entre los derechos inherentes a la persona subjetivamente considerada, la Declaración Universal proclama:

- El derecho a la vida y a la integridad física que proscribe las torturas y los tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- El derecho a la libertad personal, a la presunción de inocencia y a un juicio penal justo y público en que se dé audiencia al imputado; prohíbe la esclavitud y la servidumbre así como la detención, prisión o destierro arbitrarios.
- El derecho a circular libremente, a elegir el lugar de residencia, a salir de un país y regresar al propio y a buscar y disfrutar de asilo en cualquier país en caso de persecución arbitraria.
- El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión, de opinión y de expresión.
- El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y a tener una nacionalidad.
- El derecho a la seguridad, del que es parte importante la seguridad jurídica.
- El derecho a la protección de la intimidad personal y familiar, a la propia honra y reputación, a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de la correspondencia.
- El derecho al libre desarrollo de la propia personalidad, a la educación, a la instrucción técnica y profesional y a disfrutar de la cultura y del arte.
- El derecho a una protección efectiva, ante los Tribunales, contra los actos que violen sus derechos fundamentales.

1.3.2. Entre los que reconocen la dimensión social de la persona figuran el derecho de reunión y el de asociación, a la igualdad ante la ley, a contraer matrimonio y fundar una familia, a la propiedad, a participar activa o pasivamente en el gobierno de su país, al trabajo, a la seguridad social, a la protección contra el

desempleo, a un salario que permita una vida individual y familiar digna, al descanso, a disfrutar del tiempo libre, a vacaciones periódicas pagadas, a la seguridad frente a la enfermedad o el infortunio, a participar en la vida cultural y científica y a un orden social justo.

1.4. Pero la Declaración Universal no sólo proclama derechos; dice también que toda persona tiene deberes respecto de la comunidad y que, en el ejercicio de sus derechos y disfrute de sus libertades, estará 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.

La dimensión social de la persona fomenta su integración en estructuras colectivas en las que concurre con otros individuos a cumplir determinados objetivos; esta situación impone límites naturales al ámbito sustantivo de los derechos reconocidos por la Declaración Universal: ninguno de ellos tiene carácter absoluto y, en palabras de nuestra Constitución, todos han de disfrutarse de forma compatible con el respeto a la ley y a los derechos de los demás (10).

## **2. CONVENIOS PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS**

2.1. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades fundamentales, de 4-11-50, está dirigido a conseguir el compromiso efectivo y la colaboración de los Estados para asegurar el reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales que proclama. Los Estados signatarios, entre los que se encuentra España, no pueden ser observadores imparciales de la actividad desarrollada por los ciudadanos en el ejercicio de los derechos a los que se refiere el Convenio sino que se obligan a promover las condiciones adecuadas para que ese disfrute sea amplio y efectivo y a permitir que el Comité de Derechos Humanos, órgano ajeno a su respectiva soberanía, vigile el cumplimiento de las obligaciones contraídas por cada país y estudie las denuncias formula-

das por las víctimas de violaciones de derechos humanos.

En este sentido, nuestra Constitución impone, a los poderes públicos, el indeclinable deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y el de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (9).

2.2. Otros muchos instrumentos han sido publicados por la ONU en materia de derechos humanos. A título de ejemplo, se pueden citar: la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio, la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial o la Convención contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Además de su contenido sustantivo, estos Convenios incorporan, a su texto, mecanismos de control orientados a fortalecer su eficacia.

El hecho de que, por desgracia, sean tema de actualidad aconseja la cita separada de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y de la Convención sobre los derechos del niño, ratificadas por nuestro país el 21-10-87 y el 6-12-90 respectivamente. España se ha comprometido a adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer y a adoptar las medidas necesarias para dar efectividad a todos los derechos del niño recogidos en la Convención y a tomar las medidas apropiadas para que los niños víctimas de la tortura, de conflictos armados, de abandono, de malos tratos o de explotación reciban un tratamiento apropiado que asegure su recuperación y reintegración social.

## **3. CONSTITUCION ESPAÑOLA**

Nuestra Constitución se ajusta al contenido de la Carta Internacional de Derechos Humanos y respeta los demás tratados y acuerdos internacionales ratificados por España. Su Título I está dedicado a la proclamación y pro-



tección de los derechos y deberes fundamentales y a las libertades públicas; otros artículos no pertenecientes a ese título se refieren también a esta materia.

La Declaración Universal de Derechos Humanos y nuestra Constitución utilizan diferente terminología para fijar el ámbito personal de aplicación de sus diferentes artículos: aquélla se dirige a todo miembro de la especie humana mientras que ésta utiliza un lenguaje más específico y distingue entre los españoles, los españoles de origen, los extranjeros, los ciudadanos, la persona, el hombre, la mujer, los cónyuges, incluso se refiere expresamente a profesores, padres, hijos, alumnos, trabajadores y miembros de las Fuerzas o institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar.

Para precisar el significado de la mayor parte de tales expresiones y determinar la ley que resulta aplicable en cada caso podemos acudir al Código Civil del que citamos parte de algunos de sus artículos: la leyes penales, las de policía y las de seguridad pública obligan a todos los que se hallen en territorio español (artículo 8), la ley personal correspondiente a las personas físicas es la determinada por su nacionalidad; dicha ley regirá la capacidad y el estado civil, los derechos y deberes de familia y la sucesión por causa de muerte (9.1), el carácter y contenido de la filiación, incluida la adoptiva, y las relaciones paterno-filiales, se regirán por la ley personal del hijo (9.3), el artículo 108 y siguientes determinan la filiación y sus efectos, el artículo 17 y siguientes determinan quiénes son españoles de origen y las distintas formas de adquirir la nacionalidad española, los extranjeros gozan en España de los mismos derechos civiles que los españoles, salvo lo dispuesto en las leyes especiales y en los Tratados (27), la posesión, la propiedad y los demás derechos sobre bienes se regirán por la ley del lugar donde se hallen (10), etc.

#### **4. DESARROLLO Y PROTECCION JURIDICA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**

4.1. La Constitución española impone una serie de garantías en el desarrollo de los dere-

chos y deberes fundamentales a fin de que los poderes públicos no vacíen o mermen indebidamente su contenido. Entre las cautelas destinadas a proteger esos derechos y deberes frente al ejercicio del poder legislativo figuran las siguientes: la ley que los desarrolle deberá respetar su contenido esencial (53.1); tal desarrollo se hará por ley orgánica cuya aprobación, modificación o derogación exigirá la mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto (81) y, por lo que afecta al poder ejecutivo, advierte que, ni aun en caso de extraordinaria y urgente necesidad, podrá el Gobierno dictar Decretos-leyes que afecten a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I (86).

Así, las leyes que determinan el contenido sustantivo de los derechos y deberes fundamentales y de las libertades públicas o regulan su ejercicio y disfrute tienen carácter orgánico. A título de ejemplo, se citan: Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de Referéndum; Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del pueblo; Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de estados de alarma, excepción y sitio; Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, sobre protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen; Ley Orgánica 9/1983, reguladora del ejercicio del derecho de reunión; Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, de iniciativa legislativa popular; Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, de regulación del procedimiento de "hábeas corpus"; Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general; Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la Educación; Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación general del Sistema educativo, o Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

4.2. También adopta garantías judiciales para proteger su eficacia, ante los poderes públicos o frente a terceros, estableciendo procedimientos y recursos específicos. Dice que los derechos y deberes fundamentales y las libertades públicas vinculan a todos los poderes públicos y se tutelarán ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los

principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (53) y se protegerán, contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, mediante un recurso de inconstitucionalidad del que conocerá el Tribunal Constitucional en todo el territorio nacional (53 y 161).

4.3. Cuando se hayan declarado el estado de sitio o el de excepción (con alguna salvedad en este último caso) sólo podrán ser suspendidos los siguientes derechos: a la libertad y a la seguridad, a ser puesto a disposición judicial o en libertad antes de transcurrir setenta y dos horas desde que se produjo la detención preventiva, a ser informado de las razones de la detención y de los derechos del detenido, a ser asistido por abogado en las diligencias policiales o judiciales, a utilizar el procedimiento de "hábeas corpus", a un plazo máximo de prisión provisional, a la inviolabilidad del domicilio, al secreto de las comunicaciones, a la libertad de residencia y de circulación, a la libertad de expresión, de información y de difusión, a la reunión pacífica y sin armas, a la huelga y al conflicto colectivo (55).

El artículo 116 de la Constitución impone una serie de cautelas para evitar que la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio produzcan, en los derechos fundamentales, efectos más graves que los imprescindibles; así, el Gobierno podrá decretar el estado de alarma por un plazo máximo de quince días, determinando el ámbito territorial afectado y dando cuenta al Congreso de los Diputados sin cuya autorización no se podrá prorrogar dicho plazo, el Gobierno necesita autorización expresa del Congreso de los Diputados —que fijará los efectos, ámbito territorial y duración— para decretar el estado de excepción y, por último, el de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados a propuesta del Gobierno. Aún sigue diciendo el mismo artículo que no podrá ser disuelto el Congreso mientras esté declarado alguno de esos estados; que, si estando disuelto el Congreso, se produce alguna situación que da lugar a la declaración de uno de esos estados, las competencias del Congreso, en esta materia, serán asumidas por su Diputación Permanente y que tal declaración

no modifica el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes.

4.4. En tiempo de normalidad, una ley orgánica podrá determinar la manera y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, pueden ser suspendidos, para personas determinadas y en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas, los derechos de puesta en libertad o a disposición judicial en el plazo máximo de setenta y dos horas y el derecho a la inviolabilidad del domicilio o al secreto de las comunicaciones. La utilización injustificada o abusiva de tales facultades producirá responsabilidad penal como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes. La Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, no tiene carácter orgánico pues fue publicada poco antes de ser promulgada la Constitución.

La Ley de Enjuiciamiento Criminal protege los derechos fundamentales al fijar los casos en que procede la detención o determinar las circunstancias y formalidades que justifican la entrada y registro en domicilio privado o la apertura y registro de la correspondencia. El Código Penal protege muchos de esos derechos, calificando como delito determinadas conductas y fijando penas a quienes ataquen bienes tan importantes como la vida, la integridad física o moral, la libertad, la intimidad, la propia imagen, el honor o el patrimonio.

4.5. Los poderes públicos no pueden limitar arbitrariamente el ejercicio de cualquiera de los derechos fundamentales de la persona; tienen, sin embargo, la obligación ineludible de proteger su disfrute de la forma más amplia posible y sin más limitaciones que las estrictamente impuestas por el bien común y el respeto a los derechos de los demás porque esos derechos constituyen el soporte jurídico de la dignidad inherente a la condición humana y el fundamento del orden político y de la paz social. Cuando un individuo ejecute alguna de las conductas tipificadas como delito en una ley orgánica vigente, en ese momento será sometido a un juicio público en que se respeten las garantías previstas en la ley y en el que un Tribunal competente declare si tal conducta

alcanza a llenar el supuesto de hecho al que la ley conecta determinados efectos, averiguará si el autor es penalmente responsable, valorará las circunstancias modificativas de su responsabilidad y graduará la pena que proceda aplicando fijando el tiempo, lugar y modo en que ha de verse privado del ejercicio del derecho o derechos que resulten afectados, según la ley, por su comportamiento reprochable.

4.6. En armonía con el mandato que nuestra Constitución dirige a los poderes públicos (9) se encuentra la misión asignada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: la de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana (104). Todos los miembros de esas Fuerzas y Cuerpos deben conocer el contenido esencial de los derechos y deberes fundamentales y de las libertades públicas que proclama nuestra Constitución y deben interpretarlos de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos sobre esta materia suscritos por España. Sólo así podrán conocer el marco jurídico en que se inscribe el ejercicio de su profesión.

4.7. La labor policial correctamente desempeñada es tan importante para asegurar el libre ejercicio de los derechos fundamentales que el Consejo de Europa y la ONU han publicado sendas declaraciones dirigidas a regular esa actividad profesional; son, respectivamente, la Declaración sobre la policía y el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y tienen contenido similar. La Declaración sobre la policía, aprobada por el Consejo de Europa el 8-5-79, resalta la trascendencia de la función policial como garante de una sociedad en paz que disfruta de orden y seguridad pública, requisitos imprescindibles para que la persona pueda ejercer libremente sus derechos fundamentales; su anexo contiene postulados éticos, otros dirigidos a determinar el estatuto de los funcionarios policiales y, por último, criterios aplicables en caso de guerra o de ocupación del propio país por una potencia extranjera.

Aunque estas dos declaraciones no son vinculantes por sí mismas, contienen principios cuyo conocimiento y asimilación fomentan pautas de conducta profesional acordes con el talante exigible a los funcionarios policiales que sirven a los ciudadanos de países demo-

cráticos. Su influencia es tal que su contenido ha inspirado los principios básicos de actuación que recoge el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de obligatorio cumplimiento para todos los miembros de dichas Fuerzas y Cuerpos. Algunos de estos principios son: absoluto respeto a la Constitución y al ordenamiento jurídico, actuar con neutralidad política e imparcialidad y sin discriminación alguna, actuar con integridad y dignidad absteniéndose y oponiéndose a todo acto de corrupción, impedir cualquier práctica abusiva que entrañe violencia física o moral, tratar correcta y esmeradamente a los ciudadanos y auxiliarles cuando las circunstancias lo aconsejen o sean requeridos para ello, proporcionar información tan amplia como sea posible sobre las causas de su intervención, actuar con decisión y sin demora para evitar daños graves, respetar los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en el uso de sus medios, ajustarse al ordenamiento jurídico en el uso de las armas, identificarse en el momento de efectuar una detención, velar por la vida, integridad física, honor y dignidad de las personas que detengan o estén bajo su custodia y cumplir los trámites, plazos y requisitos legales relativos a la detención de una persona.

4.8. Los miembros de la Guardia Civil, por su condición militar, tienen también fijados principios obligatorios de ética profesional en la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales ordenanzas para las Fuerzas Armadas. A título de ejemplo, se citan: las Fuerzas Armadas ajustarán su conducta, en paz y en guerra, al respeto de la persona, al bien común y al derecho de gentes (7); la disciplina tiene su expresión colectiva en el acatamiento a la Constitución a la que la Institución militar está subordinada (11); las Fuerzas Armadas darán primacía a los valores morales (15); la ejemplaridad debe presidir la actuación de la Institución militar que constituirá, entre las del Estado, modelo de cooperación ciudadana, especialmente en caso de catástrofe y cuando lo requieran circunstancias extraordinarias (22); todo militar deberá conocer y cumplir exactamente las obligaciones contenidas en la Constitución (26); cuando las órdenes entrañen la ejecución de actos que manifiestamente

sean contrarios a las leyes y usos de la guerra o constituyan delito, en particular contra la Constitución, ningún militar estará obligado a obedecerlas (34); será cortés y deferente en su trato y relaciones con la población civil (43); en la medida que lo permita el cumplimiento de la misión y la seguridad de la unidad, recogerá y evacuará a los heridos y prestará auxilio a los naufragos tanto propios como del enemigo (140); todo militar estará obligado a observar estrictamente las normas sobre el uso legítimo de la fuerza, teniendo siempre presente el respeto que merece la vida humana (170); la dignidad y los derechos inviolables de la persona son valores que tiene obligación de respetar y derecho a exigir. Ningún miembro de los Ejércitos podrá hacer objeto a los demás, ni sufrir él mismo, maltrato de palabra u obra ni cualquier otra vejación o limitación indebida de sus derechos (171).

4.9. El régimen disciplinario de la Guardia Civil contenido en la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, tipifica, en sus artículos 7, 8 y 9, conductas que concurren a delimitar el código de conducta profesional en cuanto determinan qué comportamientos merecen reproche jurídico e institucional.

4.10. Todas estas disposiciones de contenido ético definen pautas de comportamiento profesional y proyectan, sobre los destinatarios de la norma, una visión objetiva de la disciplina. Pero esos modelos de conducta ejemplar carecen de utilidad si el funcionario policial al que van dirigidos no es consciente de que pertenece a una Institución cuyos integrantes deben estar imbuidos de esas cualidades. Todo miembro de la Guardia Civil debe ser consciente de que, de forma libre y voluntaria, ha elegido la profesión de servir a los ciudadanos mediante el correcto desempeño de las funciones asignadas a este Instituto armado de naturaleza militar; su compromiso profesional debe llevarle a conocer con detalle el código ético al que debe ajustarse en el ejercicio de su actividad profesional, ha de valorarlo como principal patrimonio institucional y asimilarlo serenamente de forma que encuentre íntima satisfacción en cumplir bien las misiones encomendadas y en ejercer su profesión con el altruismo y el espíritu de servicio exigibles a quienes sirven a una sociedad inte-

grada por personas investidas de la alta dignidad que les reconoce nuestra Constitución.

4.11. El régimen disciplinario, como sistema sancionador, pretende proteger determinados bienes de interés institucional; la tipificación de hechos reprochables constituye el presupuesto necesario para aplicar determinadas sanciones a quienes observan conductas incompatibles con las normas que integran nuestro código ético. La Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, dice que el régimen disciplinario de la Guardia Civil tiene por objeto garantizar la observancia de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Reales Ordenanzas y demás normas que rigen la Institución (1); tipifica como faltas graves, cuando no constituyan delito, el atentado grave a la dignidad de los ciudadanos en el desempeño del servicio o vistiendo de uniforme (8.2), toda actuación que suponga discriminación por razón de raza, sexo, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento, vecindad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (8.2) e impedir, dificultar o limitar el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos (8.15) y considera falta muy grave el abuso de sus atribuciones y la práctica de tratos inhumanos, degradantes, discriminatorios o vejatorios a las personas que se encuentren bajo su custodia (9.2). Y no sólo incurre en responsabilidad el autor de esas faltas, sino también quienes las toleren en el personal subordinado (8.34 y 9.12).

## 5. CONCLUSION

Como puede verse, nuestro ordenamiento jurídico establece un acabado sistema de protección y garantía de los derechos fundamentales de la persona en el que ocupa un lugar destacado el correcto cumplimiento de la misión asignada a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Si a pesar de todo existen hombres y mujeres, niñas y niños que no pueden ejercer los derechos que tienen reconocidos y protegidos, si no pueden disfrutar de una vida acorde con la dignidad deseable para los individuos de la especie humana, la sociedad entera se resiente y sufre un daño que la pena impuesta al responsable

del ultraje no puede restablecer ni compensar. Esas personas que carecen de libertad para trazar su propio plan de vida y dependen, en todo, de la voluntad de otra persona más fuerte, tienen derecho a cuestionar la eficacia de nuestro sistema jurídico, judicial o policial y,

quienes han asumido el compromiso de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas, tienen el sagrado deber de preguntarse si están cumpliendo correctamente la trascendental misión que tienen confiada.

# LIMITACIONES EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL POLICIA

**JOSE GARCIA SAN PEDRO**

Teniente Coronel de la Guardia Civil  
Doctor en Derecho

La constitucionalización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado surge como una necesidad y una lógica derivación de su misión trascendental y los intereses preeminentes que les corresponde proteger. El artículo 104 de la Constitución establece 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. Del punto dos del mismo artículo se deriva que el estatuto de estas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se establecerá por ley orgánica. En la actualidad esta ley es la LO 2/1986, de 13 de marzo.

Visto en sentido horizontal, el modelo diseñado en la Ley Orgánica responde a tres niveles, correspondientes a las tres Administraciones (central, autonómica y local), resultando así las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas y los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales. Desde el punto de vista de su estatuto resulta también otra división. En efecto, según los artículos 9.a), 41.2 y 52.1 de la Ley Orgánica, el Cuerpo Nacional de Policía, los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y los Cuerpos de Policía Local son Institutos armados de naturaleza civil; según el artículo 9.b) de la misma Ley, la Guardia Civil es un Instituto armado de naturaleza militar.

La naturaleza militar de la Guardia Civil, su inclusión como un Cuerpo de Seguridad dentro del colectivo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y las consecuencias de la singularidad de su estatuto fueron analizadas en la STC 194 de 16 de noviembre: "Ni el artículo

8.1 CE, dedicado a las Fuerzas Armadas, ni el artículo 104 de la misma Norma Suprema, referido a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, incluye a la Guardia Civil, pero de la no mención no se sigue que el legislador tenga vedado por la CE atribuir naturaleza militar al citado Instituto, sino por el contrario el reconocimiento de un ámbito de disponibilidad del legislador en orden a la definición y configuración de la Guardia Civil, no estableciendo tampoco la CE dos bloques institucionales rígidos e incommunicables, los incluidos en los artículos 8 y 104 CE, pues el propio texto constitucional prevé y permite en sus artículos 28.1 y 29.3 la existencia de institutos armados y de cuerpos sometidos a la disciplina militar distintos de las Fuerzas Armadas, reconociendo así un *tertium genus* o figura intermedia. (...) Cuando el legislador configura a la Guardia Civil como Instituto armado de naturaleza militar –artículo 9 b) LO 2/1986 de 13 de marzo (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad)–, y cuando reiteradamente insiste en tal naturaleza, hay que entender que ésta constituye su rasgo característico y definitorio y el *prius* lógico del que derivan no sólo sus posibles y circunstanciales misiones militares, sino principalmente los datos permanentes u ordinarios de su régimen jurídico: la estructura jerárquica (art. 13.1 LO 2/1986), la organización y el régimen disciplinario (art. 15 de dicha Ley)”.

Básicamente, y por lo que aquí respecta, la naturaleza militar de la Guardia Civil supone que su Régimen Disciplinario es militar, que puede serlo –y de hecho lo es– autónomo y, según se deduce del artículo primero del mismo, que los guardias civiles están sujetos al régimen de derechos y deberes definidos en las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas.

## II

El Título I de la Constitución se refiere a los derechos y deberes fundamentales. Para el Tribunal Constitucional, «los derechos fundamentales responden a un sistema de valores y principios de alcance universal que subyace a la Declaración Universal y a los convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por España, y que, asumidos como decisión constitucional básica, han de informar

nuestro ordenamiento jurídico» (STC 21, 15-6-1981).

Sin embargo, no todos los derechos fundamentales tienen el mismo rango, y así se deriva de lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución, puesto que mientras las garantías frente a la privación de la libertad, la inviolabilidad de domicilio o el secreto de las comunicaciones, la libertad de circulación y de residencia, la libertad de opinión y de información, el derecho de reunión o el derecho de huelga pueden ser suspendidos cuando se declare constitucionalmente el estado de excepción o de sitio, por el contrario, el derecho a la vida y a la integridad física, la libertad religiosa y de culto, el derecho al honor y a la intimidad personal y familiar, el derecho de asociación, el de tutela judicial o el derecho a la educación, no pueden ser suspendidos, ni siquiera en estado de excepción o de sitio.

Con respecto a su carácter absoluto o limitado es preciso establecer dos categorías. El artículo 15 de la Constitución establece que “Todos tienen **derecho a la vida y a la integridad física y moral**”, y según el artículo 16.2 “Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su **ideología, religión y creencias**”. Estos derechos están afirmados con tal rotundidad y tal ausencia de distinciones y excepciones que se impone su concepción como absolutos. Con respecto al resto, existe casi unanimidad en la doctrina científica y en la jurisprudencia del carácter limitado de los derechos fundamentales. El artículo 29.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “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 a 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”. La Constitución prevé “la ley” y los “derechos de los demás” como límites al ejercicio de los derechos fundamentales. Además, el Tribunal Constitucional añade que también constituyen límite al ejercicio de los derechos determinados fines sociales: «Existen, ciertamente, fines sociales que deben considerarse de rango superior a algunos derechos individuales, pero ha de tratarse de fines sociales

que constituyan en sí mismos valores constitucionalmente reconocidos y la prioridad ha de resultar de la propia CE» (STS 22, 17-2-1984).

### III

Con respecto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el cumplimiento de la misión trascendental que la Constitución les encomienda supone que a su través se ejerce el monopolio, por parte de las Administraciones Públicas, del uso institucionalizado de la coacción jurídica, con la indudable importancia que ello supone para el ejercicio de los derechos de los demás ciudadanos. Ello obliga al necesario equilibrio entre el reconocimiento y respeto de los derechos personales y profesionales de sus componentes y las obligadas limitaciones a que han de someterse el ejercicio de algunos de sus derechos, límites que en algún caso son generales y comunes a todos los ciudadanos, pero que en otros casos responden a la función específica que desempeñan, y así lo admite el Tribunal Constitucional: «Algunos de estos límites son generales y comunes a todos los ciudadanos. (...) hay sectores o grupos de ciudadanos sometidos a límites específicos, más estrictos, en razón a la función que desempeñan. (...) y que pueden imponerse ya sea en virtud del grado de jerarquización o disciplina interna a que están sometidos, que puede ser diferente en cada Cuerpo o categoría funcional, ya sea según actúen en calidad de ciudadanos o funcionarios, ya en razón de otros factores que hayan de apreciarse en cada caso» (STS 371, 13-12-1993).

Como es obvio, ningún problema plantean los derechos fundamentales recogidos en los artículos 15 y 16.2. Los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no constituyen, ni pueden constituir, una excepción al resto de los ciudadanos.

Se ha planteado en algún momento si el **derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto** puede entrar en conflicto con el deber de disciplina en determinados casos. La doctrina del Tribunal Constitucional al respecto queda clara en la STC 177, 11-11-1996: «El derecho a la libertad religiosa del artículo 16.1 CE garantiza la existencia de un claustro de creencias y, por tanto, un espacio de autode-

terminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual. Pero, junto a esta dimensión interna, esta libertad, al igual que la ideología del propio artículo 16.1, incluye también una dimensión externa de *agere licere* que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros. Por su parte, el artículo 16.3 al disponer que "ninguna confesión tendrá carácter estatal, establece un principio de neutralidad de los poderes públicos en materia religiosa que (...) veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales. Consecuencia directa de este mandato constitucional es que los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho de libertad religiosa, cuentan con un derecho a actuar en este campo con plena inmunidad de actuación del Estado, cuya neutralidad en materia religiosa se convierte de este modo en presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en una sociedad plural y democrática (...) El artículo 16.3 no impide a la Fuerzas Armadas la celebración de festividades religiosas o la participación en ceremonias de esa naturaleza. Pero el derecho a la libertad religiosa, en su vertiente negativa, garantiza la libertad de cada persona para decidir en conciencia si desea o no tomar parte en actos de esa naturaleza. Decisión personal a la que no se pueden oponer las Fuerzas Armadas que, como los demás poderes públicos, sí están, en tales casos, vinculadas negativamente por el mandato de neutralidad en materia religiosa del artículo 16.3 CE. En consecuencia, aun cuando se considere que tal participación del actor en la parada militar obedecía a razones de representación institucional de las Fuerzas Armadas en un acto religioso, debió respetarse el principio de voluntariedad en la asistencia y, por tanto, atenderse a la solicitud del actor de ser relevado del servicio, en tanto que expresión legítima de su derecho de libertad religiosa".

Con respecto al resto de los derechos es preciso hacer distinciones. Existen derechos fundamentales en los que las limitaciones para los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no tienen otro alcance distinto al que tendrían para el resto de los ciudadanos; existen derechos cuyo ejercicio ha sido supri-



mido o limitado sólo para algunos componentes de las citadas Fuerzas o Cuerpos en función de las peculiaridades de su estatuto; y sólo existe un caso de prohibición absoluta con carácter general. En efecto, el artículo 8 de la Ley Orgánica 2/1986, residenciado en el capítulo referente a las disposiciones estatutarias comunes, establece que "los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no podrán ejercer en ningún caso el derecho de huelga, ni acciones sustitutivas del mismo o concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios". Por ello, congruentemente el Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía considera falta muy grave "la participación en huelgas, en acciones sustitutivas de las mismas, o en actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios".

#### IV

El **derecho de petición** es una institución que tuvo gran importancia en la historia constitucional inglesa, siendo adoptada posteriormente por la Constitución francesa de 1791. Para un sector de la doctrina científica, su relevancia en la actualidad es mínima al haber emergido vías más eficaces para velar por los derechos, siendo significativo que no está recogido ni en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ni en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El artículo 29 de la Constitución establece que "todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley". Sin embargo, el punto dos del mismo artículo dispone que los miembros de "...los Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica". Congruentemente, el Régimen Disciplinario de la Guardia Civil considera falta leve "hacer peticiones o reclamaciones (...) prescindiendo del conducto reglamentario", y faltas graves "*hacer reclamaciones, peticiones* o manifestaciones contrarias a la disciplina o basadas en aseveraciones falsas, o *formularlas con carácter colectivo*", así como "hacer reclamaciones

o peticiones con publicidad o a través de los medios de comunicación social".

Según el artículo 28.1 de la Constitución, "Todos tienen **derecho a sindicarse libremente**. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos..." Ello es congruente con lo dispuesto en el artículo 22.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ["El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho (a asociarse libremente y a sindicarse) cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas o de la policía"] y a lo regulado en similar sentido en el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Los presupuestos básicos del modelo de sindicación español quedaron fijados en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. Para los Institutos armados de naturaleza civil, el artículo 1.5 establece que el ejercicio del derecho de sindicación se regirá por su normativa específica, es decir, por lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1986. Por lo que se refiere al Cuerpo Nacional de Policía, el régimen es el establecido en los artículos 18 y 19 de la misma.

De acuerdo a lo dispuesto en los mismos, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía tienen derecho a constituir organizaciones sindicales de ámbito nacional para la defensa de sus intereses profesionales, así como el de afiliarse a las mismas y a participar activamente en ellas en los términos previstos en esta Ley; si bien, estas organizaciones sindicales sólo podrán estar formadas por miembros del propio Cuerpo. Dichas organizaciones no podrán federarse o confederarse con otras que, a su vez, no estén integradas exclusivamente por miembros del referido Cuerpo. No obstante, podrán formar parte de organizaciones internacionales de su mismo carácter. Se establecen además como límites al ejercicio del derecho de sindicación y de la acción sindical por parte de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución y, especialmente, el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, así

como el crédito y prestigio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la seguridad ciudadana y de los propios funcionarios y la garantía del secreto profesional. Constituirán asimismo límite, en la medida que puedan ser vulnerados por dicho ejercicio, los principios básicos de actuación. La realización de actos o declaraciones que vulneren los límites anteriores se consideran falta grave según el Régimen Disciplinario de este Cuerpo.

En cuanto al ejercicio de los derechos sindicales de las Policías Locales, el artículo 52.2 de la Ley Orgánica 2/1986 se remite a la ley que se dicte en cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda, apartado 2, de la Ley Orgánica 11/1985. Esta Ley es la número 9/1987, de 12 de agosto, en la que se regulan los órganos de representación, determinación de condiciones de trabajo y participación de los funcionarios públicos, de cuyo artículo 2.1, que se refiere a esta cuestión, no se deduce ninguna peculiaridad con respecto a estos Cuerpos. Es decir, a los funcionarios de las Policías Locales se les reconoce el ejercicio de los derechos sindicales conforme a la normativa funcional común. La única limitación, por tanto, se refiere a la imposibilidad del ejercicio del derecho de huelga.

La remisión que la LO de Libertad Sindical efectúa sobre el ejercicio del derecho de sindicación por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que no tengan carácter militar a la normativa específica de estos Institutos queda huérfana en el caso de las Policías de las Comunidades Autónomas, puesto que para ellas la LO 2/1986 no establece nada al respecto. Ante esta situación, algún autor estima que el ejercicio del derecho de sindicación de los policías autonómicos debería quedar sujeto a la normativa funcional común; otros, con base en el artículo 40 de la LO 2/1986, consideran que el legislador, sin justificación constitucional, ha considerado oportuno estar a lo que al respecto dispongan los Estatutos de Autonomía, la legislación de cada Comunidad y los Reglamentos específicos de cada Cuerpo, solución que es la que en la práctica ha imperado y que ha tenido como consecuencia un dispar resultado final.

Los artículos 21 y 22 de la Constitución recogen los **derechos de reunión y asociación**, no estableciéndose en ellos ninguna

particularidad referida a los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Pero estas limitaciones sí están recogidas en las legislaciones específicas del estatuto de cada Cuerpo. Para el Cuerpo Nacional de Policía, sus Regímenes Disciplinarios consideran faltas graves "asistir de uniforme o haciendo uso de ostentación de los distintivos de identificación a cualquier manifestación o reunión pública", así como "promover o asistir a encierros en locales policiales u ocuparlos sin autorización". En cuanto al Cuerpo de la Guardia Civil, la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora de su ejercicio con carácter general, remite a la normativa específica para el caso de las que se celebren en unidades, buques y recintos militares. Según el artículo 180 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, "los militares podrán reunirse libremente para fines lícitos, en lugares públicos o privados, observando lo que, con carácter general o específico, establezcan las disposiciones vigentes. En las unidades, buques y dependencias será imprescindible la autorización expresa de su jefe". El derecho de reunión queda afectado igualmente por el artículo 182 de las Reales Ordenanzas, según el cual los militares no pueden asistir a ningún tipo de reunión de organizaciones políticas o sindicales.

Con respecto a estas limitaciones, conviene recordar que el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos dispone, sobre los derechos de reunión y asociación, que "el presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos para los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía..."

Tampoco establece directamente el artículo 23.2 de la Constitución ("asimismo, tienen derecho -los ciudadanos- a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos") límites específicos en la materia que estamos tratando, sin embargo, el artículo 70.1 del mismo texto sí que hace mención sobre el **derecho de sufragio pasivo**, remitiendo a la ley electoral a la que no obstante le impone unos criterios mínimos de ineligibilidad e incompatibilidad, y, entre ellos, para los militares profesionales y los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo.

En cuanto a la **libertad de expresión**, no cabe duda que sus límites se derivan del principio de neutralidad política que, como principio básico de actuación, rige para todos los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Expresamente, el artículo 178 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas regula este derecho exigiendo a los militares "autorización previa para su ejercicio cuando se trate de cuestiones que pudieran perjudicar a la debida protección de la seguridad nacional o utilice datos que sólo puedan conocer por razón de su destino o cargo", lo que no constituye otra cuestión que la exigencia del deber de secreto profesional, exigible a otras profesiones, y más específicamente, el Régimen Disciplinario de la Guardia Civil considera falta grave "...Emitir públicamente expresiones contrarias al ordenamiento constitucional, a los símbolos, instituciones o autoridades del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales, a los Parlamentarios o a los representantes de otros Estados..." También es preciso tener en cuenta que respecto al derecho de recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, los miembros de la Guardia Civil, como militares, están sujetos a lo prevenido en el artículo 179 de las Reales Ordenanzas de las fuerzas Armadas: "Los componentes de las Fuerzas Armadas tienen derecho a la posesión y utilización de medios de comunicación social dentro de los recintos militares. No obstante, cuando razones de seguridad nacional, exigencias de la disciplina o defensa de la unidad de las Fuerzas Armadas así lo requieran, podrá limitarse el ejercicio de este derecho por el Ministerio de Defensa o, en caso de urgencia, por la autoridad militar competente..."

## V

La naturaleza militar del Cuerpo de la Guardia Civil supone, como en otros aspectos, peculiaridades en relación con las limitaciones en el ejercicio de los derechos fundamentales respecto a los demás funcionarios policiales.

Así, con respecto al **derecho a la libertad**, el Régimen Disciplinario de la Guardia Civil

permite sancionar con arresto de uno a treinta días en domicilio por faltas leves, y con uno a dos meses, en establecimiento disciplinario militar, por falta grave.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en Sentencia de 8 de junio de 1976 (caso Engels y otros), consideró que no existe privación de libertad, y por tanto resultan adecuados a las garantías del artículo 5 y 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos aquellos arrestos que supongan retención fuera de las horas de servicio, en el domicilio o en un establecimiento militar, según el caso, siempre y cuando puedan los militares castigados con tal sanción continuar desarrollando sus tareas, aun cuando, fuera de las horas de servicio, permanezcan en un local especialmente fijado que no pueden dejar para ir a la cantina, al cine o a las salas de recreo, siempre y cuando no estén encerrados, en cuyo caso sí se violarían tales garantías.

Sin embargo, como ha aclarado el Tribunal Constitucional en Sentencia de 15-6-1981, no "es posible sostener en base al artículo 10.2 CE la aplicación, como Derecho interno español, del artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, que también versa sobre garantías en los procesos penales, porque, de conformidad con el artículo 64 del mismo, España se ha reservado la aplicación de los artículos 5 y 6 en la medida en que fueran incompatibles con las disposiciones del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas". Por otra parte, el mismo Tribunal Constitucional, en Sentencia de 24-5-1983, estableció que "las faltas militares graves y sus correcciones (...) forman parte del (...) régimen disciplinario, régimen cuyo carácter singular está reconocido en la misma CE, ya que de su artículo 25.3 se deduce a *sensu contrario* que la Administración Militar puede imponer sanciones que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad". En definitiva, los miembros de la Guardia Civil pueden ser privados de libertad por infracciones recogidas en el Régimen Disciplinario, en vía administrativa, siendo tal decisión constitucional, como se ha visto.

También el derecho de sindicación queda sujeto a las consecuencias de la naturaleza militar de la Guardia Civil. La propia LO 2/1986 ya prohíbe con carácter absoluto, para sus

miembros, el ejercicio del derecho de sindicación. Ello no hace sino estar en sintonía con el artículo 181 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas: "Los miembros de las Fuerzas Armadas, por cuyos intereses vela el Estado, no podrán participar en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa", constituyendo falta muy grave, en el Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, promover o pertenecer a sindicatos.

#### BIBLIOGRAFIA

BARCELONA LLOP, Javier: *Seguridad y Policía en la Constitución española*. Actas del VII Seminario Duque de Ahumada (Seguridad y Estado Autonómico). Ministerio de Justicia e Interior. Madrid, 1996.

TORRES DEL MORAL, Antonio: *Principios de Derecho Constitucional Español*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 3.ª ed., renovada. Madrid, 1992.

SUAREZ GONZALEZ, Fernando: *Limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales individuales y colectivos*. Actas del X Seminario Duque de Ahumada (El Estatuto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La Guardia Civil). Ministerio del Interior. Madrid, 1996.

## EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y EL USO DE LA FUERZA (Del respeto a la vida en el cumplimiento del deber)

MANUEL MANZANO SOUSA

Coronel de la Guardia Civil  
Licenciado en Derecho

[El capitán Dudley Smith (*James Cromwell*), Jefe de Detectives del Departamento de Policía de Los Angeles, al teniente Ed Exley (*Guy Pearce*) que acaba de graduarse.]

—*¡Dígame! ¿Estaría dispuesto a aportar pruebas falsas contra un sospechoso, que sabe es culpable, para conseguir una condena?*

—*¡Ya hemos hablado de eso!*

—*¿Sí o no?*

—*¡No!*

—*Y, ¿a sacarle a golpes una confesión a un sospechoso que sabe que es culpable?*

—*¡No!*

—*¿Estaría dispuesto a disparar a un criminal por la espalda, para evitar que algún... abogado...?*

—*¡No!*

—*Entonces... ¡Por el amor de Dios!, no se haga detective. Dedíquese a algo en donde no tenga que tomar esas decisiones.*

"L.A. Confidential" (1997), de Curtis Hanson.

### I. ORIGENES, CAUSAS Y SIGNIFICADO DE LA PROPORCIONALIDAD

No recuerdo haber leído un pasaje tan sobrecogedor como el que nos transcribe Michel Foucault (1) sobre la ejecución de la pena de muerte por descuartizamiento del reo Robert-François Damiens el 2 de marzo de 1757 en París, siendo previamente torturado con brutales suplicios. La escena es de una crueldad infinita (2). Eso sí, todo perfectamente legal. La pena de muerte, hasta el siglo XVIII, estaba exacerbada hasta el paroxismo (3), con un fin esencialmente retributivo (expiación) y, sobre todo, de infundir terror como el mejor método de disuasión colectiva (prevención general). Es precisamente, en este siglo, cuando la fina-

lidad de las penas es objeto de revisión, fruto de las doctrinas de Leibniz, Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu y Beccaria, como más destacados, y en atención a nuevas concepciones sobre la dignidad humana, principalmente la utilidad social (teoría del pacto social), o a la gravedad objetiva del delito, que se comienza a hablar (4) del concepto de *proporcionalidad*. Este criterio es defendido con mayor nitidez en los dos últimos autores. Montesquieu denuncia la aplicación abusiva de la Ley del Talión y el tormento como propio de Gobiernos despóticos, y reclama "la justa proporción entre las penas y los delitos" (5). Beccaria se rebela contra la profusión en la aplicación de la pena de muerte (6), lo cual imposibilitaba una justa proporcionalidad, deduciéndose funestas consecuencias para la prevención de los delitos. "La primera —dice Beccaria— es que no resulta tan fácil guardar la proporción esencial entre delito y pena; porque aunque una ingeniosa crueldad haya diversificado muchísimo las especies de ellas no pueden sobrepasar la última resistencia a que están limitados el organismo y la sensibilidad humanos" (7).

Es hora de conciliarnos. ¿Por qué esta introducción? ¿A dónde nos conduce? Hablamos de *proporcionalidad* (todavía no de un principio estructurado) para establecer una relación entre delitos de similar gravedad y sus penas correspondientes (recordando la proporción pitagórica como la igualdad de dos razones); pero en los orígenes del concepto en el Derecho, en el ámbito del Derecho penal, se configura como límite del derecho de castigar, que si en el Antiguo Régimen no es respetado por la Monarquía absoluta, con la superación del Estado absoluto y el advenimiento de la nueva ética humanista (dignidad, libertad, confianza en la razón) y su consolidación (finales del siglo XVII y XVIII) se nos ofrece como verdadero criterio de interpretación de la ley (como fuente esencial del poder) para conseguir una seguridad jurídica.

Respondemos a nuestras preguntas, destacando que el concepto de proporcionalidad es un hito más de los jalones conseguidos por mor de la exaltación de la dignidad del hombre y de la racionalización de los instrumentos jurídicos en la larga conquista de los derechos humanos hasta conseguir la institucionali-

zación del Estado democrático de Derecho (8), en el que son soberanas las leyes y no la arbitrariedad de quienes ejercen el poder.

Puede objetarse aún, por parte de mi amable lector —pienso en el guardia civil en prácticas— dónde se encuentra él en esta historia. Pues le aseguro que, como veremos, es indispensable saber del pasado para comprender exactamente cuál es el sentido de la actualidad. Pero debo concederle que lo visto —con ser el origen de la proporcionalidad— no nos sitúa en el marco de actuaciones propias en las que tal principio atempera el ejercicio de la coacción física (la fuerza) en el ejercicio de sus funciones. Vamos a ello.

Con el tiempo, la proporcionalidad invade el Derecho procesal penal para exigir determinados requisitos legales para justificar las medidas que causan una injerencia en los derechos fundamentales. Así, por ejemplo, en el plano jurisdiccional: en los registros domiciliarios, intervenciones corporales, privaciones de libertad, para ajustar una razonable proporción entre la *gravedad* de la injerencia (invasión del domicilio, de la intimidad, restricción de la libertad) y la entidad de los *finés* perseguidos (la búsqueda del cuerpo del delito o vestigios del mismo, lograr la detención de un sospechoso o impedir su sustracción a la acción de la justicia).

Pero es en el Derecho administrativo, a principios de siglo, y en Alemania, donde comienza a ser objeto de un detenido estudio por la doctrina (9). Estudio y consideración de una regla administrativa de carácter general y en especial en la actividad coactiva (Derecho de policía). La pretensión no es otra que mitigar la discrecionalidad administrativa, aplicándole unos baremos de control de sus actos para evitar los abusos de poder y las extralimitaciones de la autoridad o de sus agentes. Aquí ya nos podemos "mirar en el espejo". Esto nos atañe directamente, tanto en la consideración de agentes de la Policía Judicial y actuando en el curso de la investigación de un delito como en la de representantes gubernamentales en el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

Con todo, lo que me interesa destacar es que estos controles al ejercicio del poder (o sea, a las actuaciones de sus Cuerpos de Seguridad) vienen motivados por la consecución y reafirmación, por parte de una comuni-

dad nacional, del Estado democrático de Derecho como garante de los derechos humanos de sus ciudadanos, en el fondo y en la forma, y tal como fundamentales, consten en su Constitución. Es un triunfo de la libertad y de la seguridad (de toda manifestación de la autonomía personal) frente al Estado. Y nuestro difícil papel —nuestra grandeza y servidumbre, que diría Barbero Santos— (10) en la utilización de la fuerza es “la averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente en los términos que la ley establezca” (art. 126 CE), así como “garantizar la seguridad ciudadana” (art. 104.2 CE) empleando medidas (incluso coactivas) que cumplan con la misión de “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades” (art. 104.2 CE).

En la práctica, tal evolución se nota. La exigencia, por parte de la Administración policial y el control jurisdiccional de los tribunales, del cumplimiento del principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza se ha visto acrecentado considerablemente. En la actualidad, en España, y en concreto para la Guardia Civil, desde la vigencia de la Constitución el uso de la violencia legítima en el cumplimiento del deber tiene unos criterios más estrictos, derivados de la consideración como Cuerpo de Seguridad del Estado y de los principios deontológicos acordes con los valores que en la Ley Fundamental se propugnan y garantizan. En consonancia, igualmente, con las resoluciones, en materia policial, de los órganos internacionales de los que el Estado democrático forma parte, y de los convenios suscritos por los que el Estado miembro se compromete y acata la jurisdicción internacional en defensa de los derechos humanos, y en particular de la vida de sus ciudadanos de los excesos y arbitrariedades cometidos por los agentes del Gobierno.

## II. NOTAS SOBRE NUESTRA HISTORIA PARTICULAR

Los guardias civiles más jóvenes no tienen (no deben tener) necesidad de este recordatorio. Su formación debe ser acorde con los principios de la democracia, cuya Constitución juraron defender. Las armas depositadas por el Estado en sus manos tienen unos estrechos

márgenes de empleo —entre ellos, principalmente: *el principio de proporcionalidad*— que entraña de suyo la búsqueda de unos fines legítimos, no por cierto interpretables subjetivamente.

Los más veteranos hemos visto rectificado el marco legal de intervención en el uso de la fuerza. Desde la fundación del Cuerpo hasta la Constitución de 1978 (y su desarrollo) se nos ha considerado como integrantes o asimilados a las Fuerzas Armadas, en definitiva, aforados a todos los efectos, inclusive en las actuaciones de policía administrativa o judicial. Tal condición no nos hizo ni más crueles ni más arbitrarios en la aplicación de la Ley, como algunos autores pretenden imputarnos. Pocas oportunidades doctrinales se concedieron a los tribunales ordinarios (11) para marcarnos un régimen jurídico distinto en materia del uso de la fuerza, ya sea en disolución de manifestaciones o represión de actos subversivos (frecuentísimos en el siglo pasado, previa declaración o no de estados de excepción) o en enfrentamientos con la delincuencia común. Los principios de actuación eran otros —los de *fuerza armada*: el Ejército en la calle—. En este marco se propiciaron perversiones como la *Ley de Fugas*. El famoso y denostado (hoy) artículo 18 de nuestra Cartilla (luego artículo 7 de nuestro Reglamento para el Servicio) no respetaba el principio de proporcionalidad (uso del arma “cuando sus palabras no hayan bastado”) tal como hoy lo entendemos. ¿Por qué iba a hacerlo? La Ley convertía en todo tiempo nuestras actuaciones en intervenciones militares (12). La desobediencia a la *Fuerza armada* justificaba el empleo de la fuerza para reducir al desobediente. ¡Ay! de quien no obedeciera el *¡alto a la Guardia Civil!* Los fines a alcanzar no eran la detención del presunto delincuente o la represión de unos disturbios, sino antes bien, restituir el orden jurídico militar (la seguridad nacional) quebrantado por la resistencia u ofensa (no a agentes de la autoridad, sino a *fuerza armada*), así lo reconocían los tribunales militares que juzgaban los supuestos excesos (13).

Entonces, como hasta hace poco, se denunciaba el empleo del máuser para disolver las manifestaciones, pero desde el Gobierno se justificaba que la Guardia Civil no tenía otras armas y que “en cuenta es de los amotinados

saber a lo que se exponen" (14). Este era el modo de entender la proporcionalidad: El Gobierno revertía su propia responsabilidad en la de los ciudadanos y rechazaba cualquier tipo de control sobre las medidas represivas, tanto en cantidad como en calidad. La vida de cada "amotinado" valía bien poco. Entonces, en 1902, "el orden" público y el principio de autoridad tenían más valor que la vida, cuyo derecho, por parecer obvio, no se reconocía explícitamente en la Constitución.

Resulta aleccionador y demostrativo comprobar la inaplicabilidad de unos criterios jurídicos mínimos de proporcionalidad a las intervenciones armadas de la fuerza militar, cuando Canalejas interpela al Gobierno, después de unos sangrientos sucesos, reclamando, al menos, "ética" profesional a la fuerza pública, que es la del Estado:

*"Aquella teoría del derecho penal que establece **proporcionalidad** entre el medio con que se rechaza o se contesta la agresión y la agresión misma, no se mantiene estrictamente en las esferas superiores del derecho público, porque no hay fuerza militar a la cual se le pueda imponer aquella gradación y medida, que en las relaciones personales se establecen por los Códigos. Pero tampoco a ese gran principio de ética queda sustraída la fuerza pública, porque ésta es la fuerza del Estado, es decir, la fuerza de una organización jurídica, la fuerza de un principio de autoridad moral. No destruye por destruir, no mata por matar, no arroja por arroyar: su honor está por igual en no ser vilipendiada y en no ser aborrecida" (15).*

Pero las cosas no han estado mucho más claras en un pasado reciente. En la década 1977-1987 (16) se causaron numerosas pérdidas de vidas humanas por falta de proporcionalidad, siquiera en su acepción más amplia y vulgar, de no correspondencia entre los peligrosos medios empleados y los fines legales que la pretendían justificar. A este respecto, resulta insólita y gallarda la actitud extremadamente comprometida del General del Cuerpo, Excmo. señor don Manuel Prieto López, que en un discurso en Salamanca, con motivo de

la muerte de un guardia civil, reclamaba al Gobierno medios idóneos para cumplir el servicio con eficiencia, en estos términos:

*"La Guardia Civil por su naturaleza de Cuerpo armado dotado de medios de represión enérgicos y contundentes no está capacitada para operar en ciertos medios en los cuales deben actuar otras fuerzas (...). No tenemos medios intermedios de defensa; sentimos todos los muertos, pero no podemos dejarnos matar sin acudir a los medios que se nos han puesto en nuestras manos" (17).*

Todo un ejemplo, incluso preconstitucional, de respeto al derecho a la vida de los ciudadanos en el cumplimiento del deber. Esa misma noche el general Prieto fue cesado en el mando de la VI Zona por el Ministro Martín Villa, quien un año más tarde le daba la razón: despojando de la condición de *fuerza armada* a los miembros del Cuerpo, proponiendo la que fue Ley de la Policía, de 4 de diciembre de 1978.

Los graves sucesos ocurridos en la localidad cántabra de Reinosa (11 de marzo de 1987) son un ejemplo histórico de *inidoneidad* (componente de la proporcionalidad, en sentido amplio) tanto táctica como técnica de medios humanos y materiales, en cuanto al ejercicio de la fuerza para sofocar un verdadero motín de origen laboral y de una violencia inusitada. El Director General a la sazón se vanagloriaba de no haberse producido ni un solo disparo por parte de los guardias civiles. Los mandos del Cuerpo —a decir de la prensa (18)— mostraban su preocupación por la "indefinición legal".

### III. AQUI Y AHORA, LA PROPORCIONALIDAD: UN SUPERPRINCIPIO IMPRESCINDIBLE

Como decía en un principio es muy conveniente echar la vista atrás para valorar en su justo precio el tiempo presente. Los guardias civiles en el ejercicio de sus funciones "tendrán a todos los efectos legales el carácter de *agentes de la autoridad*" (art. 7.1 LOFCS), y



sólo tendrán "el carácter de *fuerza armada* en el cumplimiento de las misiones de carácter militar..." (que por cierto todavía no están determinadas). El estado es de normalidad constitucional. En él nuestra Constitución proclama, antes que nada, que "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho". Quiere esto decir que los valores han cambiado como de la "noche al día" (19). Toda actuación de la Administración policial, (la nuestra, ¡vamos!) en especial en el empleo de la fuerza, se ajustará a tal declaración irrenunciable, que erradica la arbitrariedad (art. 9.3) pues como poder público nos sentimos vinculados a ellos (art. 53.1 CE), siempre y cuando se imponga el orden *con* la ley. Y la Ley nos manda *ante todo* la protección de la vida, sin distinguos: raciales, religiosos, de condición social, etc., ni siquiera se posterga este derecho fundamental de "todos" (art. 15 CE), inclusive de terroristas, criminales, violadores, etcétera; al igual que la inviolabilidad de su dignidad humana, soporte respetable, universal e indisponible (20) (siquiera en interés del Estado) de cualquier ser antisocial, de comportamiento peligroso, hostil y reprochable para la comunidad y, especialmente, para los agentes que deban proceder a su detención e interrogatorio. El comportamiento preventivo y represivo de los miembros de los Cuerpos de Seguridad (con frecuencia captado en imágenes transmitidas a todo el planeta) nos proporciona un indicador muy fiable de cómo han "calado" en un determinado Estado, principios, como el de proporcionalidad, que en el método y medida del ejercicio de la fuerza denotan cuál es el grado de fidelidad a la Ley o de impunidad permisiva que tiende a imponer el orden a cualquier precio (21).

El principio de proporcionalidad, cuya paternidad constitucional nacional está últimamente en discusión (22), además de ser considerado como "un criterio de interpretación para enjuiciar posibles vulneraciones de normas constitucionales" (STC 55/1996, de 28 de marzo, f.j. 3); en el ámbito de los derechos fundamentales es de "observancia obligada" (STC 136/1999, de 20 de julio, f.j. 24), pues en definitiva se trata de un requisito intrínseco de legitimidad de la acción estatal. Es un límite a toda injerencia de la intervención estatal en un derecho fundamental y una garantía para el

ciudadano que puede exigir ante la Administración, ante jueces y tribunales ordinarios (inclusive el amparo ante el TC) la consideración de su respeto, bajo sanción de nulidad. Este es su *hábitat* natural (23).

Para conocer cuánto interés suscita el principio, en su aplicación al proceso penal, es esencial comenzar por la primera monografía publicada en España sobre la materia: la tesis doctoral del profesor don Nicolás González-Cuéllar Serrano, *Proporcionalidad y Derechos Fundamentales en el Proceso Penal*, Madrid (1990) (24). Existe hoy, ya, una suficiente doctrina científica y jurisprudencial sobre el principio que no discrepa en cuanto a la síntesis de su esquema principal: adecuación de *medios o medidas a fines* legítimos. En nuestro caso, se traduce a ¿qué medidas o medios coactivos pueden emplearse? (fuerza física directa o indirecta, armas reglamentarias, en el más amplio sentido de la palabra) y ¿en qué forma? se estima proporcionado utilizar para lograr un determinado fin, cuya consecución nos obligue la ley (defender la vida de terceros, la nuestra, la propiedad u otros bienes colectivos o particulares, practicar una detención legal).

El principio goza de un auge extraordinario en el Derecho público europeo (25) no sólo en su aspecto más conocido como garantía de la sanción penal o administrativa (26), sino en la vertiente más actual de principio informador de toda actuación pública que restrinja los derechos fundamentales, cumpliendo así una función integradora e interpretativa (27) de la Constitución y de la legislación que habilite la intervención policial en sus relaciones con la comunidad; en definitiva, en la ordenación de los principios básicos de actuación, y en concreto, en nuestro caso, cuando se nos prescribe que:

*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 [art. 5.2.c), LO 2/86 de FCS].*

#### IV. CRITERIOS PARA NO DELINQUIR

Llegados a este punto confirmamos que estos tres principios (congruencia, oportunidad y proporcionalidad) son los rectores de *cualquier* actuación (en el ejercicio de sus funciones). Y en particular, puestos en relación explícitamente con el apartado siguiente [art. 5.2.d)], los prescribe, en especial, para el caso de *empleo de las armas*. En resumen, para todo empleo de la fuerza o coacción física.

El problema para el guardia civil obediente empieza a partir de aquí.

¿Qué quiere decir que emplee la fuerza *congruente* para disolver una manifestación? o que practique una detención con la fuerza *oportuna*. Esto no parece tener mucho sentido. No está al alcance del guardia civil medio que desde su puesto de destino desea cumplir la ley. En tercer lugar, responder de forma *proporcionada* a una agresión o efectuar una detención con una fuerza proporcionada, en principio es más inteligible; pero ¿quiere esto decir, semejanza de armas?, ¿paridad de lesiones? Yo sólo tengo una pistola —se dirá—.

No favorece en nada que la denominación de estos principios (28) extraídos —en mi opinión— de la STS (sala 4ª) de 18 de enero de 1982 no se corresponda (excepto la *proporcionalidad*) con la utilizada por la doctrina más especializada, ni es habitual en la jurisprudencia. Y como seguimos huérfanos de una reglamentación sobre el uso de los medios violentos (en disonancia con Alemania, Francia o Italia, por ejemplo), los autores han tratado de encontrar la equivalencia con el esquema más depurado sobre el principio de proporcionalidad en la Ley Fundamental de Bonn (1949), jurisprudencia y doctrina alemanas.

Nuestro Tribunal Constitucional ha aplicado el principio de proporcionalidad en varios supuestos (29), pero en ningún caso por el empleo de la fuerza con peligro del derecho a la vida. El Tribunal Supremo sí tiene una copiosa jurisprudencia —que cito en otro trabajo (ver nota 28)— sobre este principio general, sin distinguir, en muchas ocasiones, con claridad, la estructura del mismo y conceptos diferenciados de sus componentes. Sirva todo ello como justificación para referirme a continuación al esquema que vamos a seguir, que se conside-

ra de más fácil asimilación en sus distintas fases, resultando a la vez igualmente útil y eficaz. Responde éste, en definitiva, al trazado por Córdoba Roda (1966 y 1972) y Gómez Benítez (1984), por su aceptación por la jurisprudencia, pero sin descuidar otras aportaciones valiosas. Se trata de un esquema madurado desde mi primer descubrimiento, el profesor Carro Fernández-Valmayor (1977) hasta Sánchez García (1995), pasando por los magistrales trabajos de Queralt (1983-1987), Barcelona Llop (1987-1988) o de Agirreazkuenaga (1990).

Hay que tener presente que proporcionalidad es una palabra polisémica. Ya hemos visto que, por su origen, suele emplearse para ajustar una pena o sanción a la infracción que se corrige (*ius puniendi*); pero que modernamente este principio o criterio de interpretación se aplica entre las medidas o los medios (también los coactivos) interpuestos por la Administración cuando invade el ámbito de los derechos fundamentales, para modular la injerencia no más allá de lo razonable en un Estado de Derecho. En esta segunda acepción o modalidad, si se quiere, lo que interrelaciona no son infracciones y sanciones, sino medidas o medios aplicados a un fin legítimo, y en los juicios de valor que son precisos entran en juego unos subprincipios, hasta completar tres fases o un triple test, cuya conclusión final será: en cuánto o en qué debe menguar el derecho a la vida (en nuestro caso) permitiéndose una lesión real o puesta en peligro de su menoscabo a causa de la fuerza (la medida) o el medio (el disparo, los golpes, etc.) empleada con la finalidad de preservar un bien de interés general para el ordenamiento (la vida de otros, la propia, la propiedad, la seguridad de otros, el restablecimiento del orden jurídico, en general).

Tenemos, por tanto, que el principio de proporcionalidad en sentido amplio comprende, en su aplicación al uso de la fuerza, a otros tres subprincipios.

En primer lugar, el de *necesidad* de la fuerza o violencia en sí. Si el fin que nos proponemos se puede conseguir por otros medios no violentos e igualmente eficaces, el empleo de la fuerza no es *necesario*. Y esto sucede con mayor frecuencia de lo que pudiera imaginarse. ¿Cuántos golpes son absolutamente innece-

sarios? ¿Cuántos insultos o menosprecios se hacen pagar con agresiones totalmente ilegítimas? ¿El empleo de la fuerza es innecesario si con ello sólo se pretende "imponer autoridad"? ¿Cuántos arrestos, sin sospechas de peligro y sin oposición, se practican "de entrada" con una contundencia inexplicable y rotundamente vejatoria? Si se nos encomienda disolver una manifestación y las personas huyen ante la mera presencia de unidades requeridas para ello, si la vía está expedita y se pueden adoptar las medidas para afianzarla, los golpes propinados en la persecución, o ante alguno de los manifestantes caído y sometido, no son desde el punto de vista jurídico *necesarios*. No resulta necesario, es decir, conveniente o como dice la Ley, "oportuno". A veces, la desproporción entre el medio violento usado y el fin perseguido es de tal magnitud que, dadas unas notorias circunstancias (el sospechoso no tiene fácil escapatoria, huye desarmado, a pie, los motivos para su detención no son racionalmente bastantes por razón de identidad o por razón de nimiedad del delito, etc.) aun pudiéndose ejercer algún tipo de violencia, de producirse un disparo, varios o uno mortal, se dice que la medida fue *innecesaria*.

El segundo subprincipio, de que se compone el principio de proporcionalidad, es el *idoneidad*. Si descendemos imaginariamente un peldaño más, a una fase siguiente, de mayor concreción (una vez apreciada la necesidad de una medida violenta), nos toca elegir el medio violento más apto para la situación de que se trate; es decir, que sea "congruente" con ella, como dice la Ley. Será idóneo el que sea más *moderado* de los eficaces (la supremacía de un derecho tan fundamental como la vida lo exige). El que con menos daño o riesgo para la vida pueda racionalmente conseguir el fin propuesto (salvar una vida, lograr una detención, evitar un delito, etc.). De donde se deduce que el medio idóneo dependerá de sus características técnicas y del dominio que de él posea quien lo emplea.

Así pues, si usamos armas no letales (30) (*sprays*, defensas, escudos, botes lacrimógenos u otro gas, bolas de caucho, etc.), muy aconsejables por la atenuación de su carácter lesivo, se ha de reparar en las limitaciones de su uso, para hacerlas verdaderamente idóneas (trayectoria, distancia, espacios abiertos

o aireados, etc.). Por otro lado, el uso del arma de fuego tiene sus limitaciones propias de la situación por concurrencia de público, que afecten a la visibilidad (de día o noche, niebla, iluminación de la zona), movilidad del tirador (persecuciones en vehículo, o en carrera) o de la persona sospechosa, dispersión del fuego, poder de detención de la munición empleada, calibre, conocimiento del arma, falta de destreza personal del tirador, etcétera. Todo ello hace que el medio elegido sea idóneo, dependiendo de las circunstancias conocidas o que debieran conocerse reglamentariamente para usar el arma.

## V. LA FUERZA EXPANSIVA DE LA PROPORCIONALIDAD COMO MEDIDA DE LA FUERZA

Donde el principio de la proporcionalidad muestra todo su auténtico poder expansivo es en su tercer componente: *la proporcionalidad en sentido estricto*. Tanto que a veces se toma aquél por éste (el todo por la parte) para referirse con rigor solamente al elemento más vitalista del sistema. La proporcionalidad en sentido estricto, como subprincipio, se sitúa al final del triple test de evaluación de la medida, respecto del sacrificio que se exige del bien máspreciado. Condensa en sí misma unos juicios de valor, tanto de calidad como de intensidad o grado en el empleo del medio violento, considerado ya idóneo, que sirven para enjuiciar por sus efectos en el derecho afectado (la vida, la integridad física, la propiedad) —previsibles de antemano— si la medida de la fuerza es legítima o no. Este tercer elemento se corresponde con el denominado "a secas" *proporcionalidad* en el artículo 5.2.c) de la LOFCS. Nuestro guardia civil, armado (no necesariamente con un arma de fuego, como se ha visto), debe, ante un supuesto concreto, hacer un juicio razonable o equilibrado de previsibles costes y beneficios. Debe dirigir su actuación para asegurar el interés general (beneficio: evitar la comisión de un delito, detener al autor, mantener el orden público) a costa de perjudicar un derecho particular (costes: coaccionar, dañar, golpear, lesionar o muy excepcionalmente matar). Este punto de equilibrio o relación razonable debe verificarse con total

honestidad profesional, es decir, sin la concurrencia de otros criterios bastardos o interesados (venganza, autoritarismo, crueldad, u otras bajas). No confundir unos con otros: los públicos con los privados. Los hechos son tozudos y a la postre nos dan o quitan la razón.

Repetimos que no hay doctrina constitucional específica sobre el principio de proporcionalidad en amparo del derecho a la vida. Tampoco el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha aprovechado —en mi modesta opinión— la única (31) ocasión que ha llegado a enjuiciar para estructurar, analizar y concretar qué entiende por el empleo de la fuerza "absolutamente necesaria" para considerar que la protección del derecho a la vida (art. 2.2) ofrecida por el Convenio no ha sido violada. Las muertes de tres terroristas del IRA, el 8 de marzo de 1988, en el *Caso McCann y otros contra el Reino Unido* (S. de 27 de diciembre de 1995), acribillados (literalmente) a balazos a distancias entre uno y tres metros y rematados en el suelo por tres militares del *Special Air Service* fue encontrada, dadas las circunstancias del caso, "absolutamente necesaria" (el fallo condenatorio se basó en otros hechos colaterales). Pero la Comisión (32) ha identificado esta "necesidad imperiosa" con que la fuerza sea *estrictamente proporcionada* en otros casos. En resumen, en la aplicación del CEDH impera el principio de proporcionalidad en sentido estricto.

Para respetar una proporcionalidad en sentido estricto debe atenderse a tres factores que la integran: *la ponderación de los bienes enfrentados*, la obligación de *causar la menor lesión posible* y la racionalización de la violencia de forma que *sea gradual y apropiada* a cada secuencia de los hechos.

En consideración al primer factor, hay que destacar que la eficacia en el servicio no es un fin en sí mismo, no es un bien puesto en conflicto, es sólo un instrumento supeditado en su consecución a las circunstancias del caso. Abundar, una vez más, en que el exceso de celo profesional (33) altera la percepción de la realidad, cargando de subjetivismo la exigencia legal.

Si la vida (la propia o la de terceros) es injustamente puesta en peligro, el balance resulta más fácil de practicar: los bienes confrontados son de igual naturaleza y se valora en ma-

yor estima la del que es injustamente atacado. Pero si observamos la realidad, son las menos estas situaciones límite. Es más usual tener que interrogarse sobre si vale la pena, si compensa al orden jurídico-social una agresión grave a la vida de un presunto delincuente para evitar la comisión de un delito; y si cometido éste, de este modo intentar su posterior detención ¿A toda costa? No debemos olvidar que la vida es el don más precioso, también la del delincuente, sin exclusión de la del terrorista. La pena de muerte está abolida por nuestra Constitución. Más inexcusable resulta la ejecución anticipada.

No es válida la detención a cualquier precio, no vale a toda costa. El disparo o ataque mortal sólo está legitimado en casos realmente excepcionales. Hay que considerar *ex ante* la magnitud del perjuicio que se va a causar de forma dolosa o con alta probabilidad, que según la experiencia profesional es francamente previsible, y ponerla en relación con los beneficios que reportará una consecución como la decidida. Es decir, es permisible que a mayor gravedad del delito cometido, y por la peligrosidad que representa para la seguridad colectiva, es lícito una mayor contundencia en la intervención. Esto justificaría la ausencia de arbitrariedad. Por tanto, no nos engañemos, ni el conocido "tiron", ni la sustracción de un vehículo, ni el tráfico callejero de droga, ni el "saltarse" un control policial son delitos (caso de serlo) (34) de la gravedad suficiente para poner en peligro la vida de nadie.

Incluso en caso de reconocida gravedad delictiva sólo estamos autorizados a usar el medio violento con una contundencia limitada. Inmediatamente, para obrar con una fuerza estrictamente proporcional, hay que acudir a dos factores de corrección. Por un lado, la obligación de causar la menor lesión posible. Este elemento nos aleja el posible error de hacer "tabla rasa" con una acepción vulgar de la proporcionalidad. En las instrucciones policiales, dadas para el cumplimiento de misiones con posible recurso a la violencia, se suele reconocer como tal la expresión: la fuerza empleada *no será superior a la necesaria* para conseguir el fin perseguido o la limitación del disparo de arma de fuego a partes no vitales. Y en íntima conexión con este requisito ha de conjugarse la flexibilidad de la intensidad violenta

que se precise, adecuada a cada situación o secuencia de ésta. Se trata de dar una respuesta gradual, tanto de progresividad como de atemperación. Aquí encajan las conocidas advertencias de comenzar profiriendo intimaciones verbales (¡alto o disparo!) acompañadas de la identificación policial para legitimar la coacción, luego, si se requiriese, los disparos al aire y continuidad de conminaciones a que deponga su actitud renuente u hostil, y al final de la escala, si las demás circunstancias exigieran un prendimiento inmediato, se respetarían las reglas con disparos a partes no vitales para continuar agotando medidas no letales disuasorias. Se trata de neutralizar no de abatir. Ni que decir tiene la extraordinaria importancia que recobra, una vez más, para que los resultados se correspondan con los propósitos, la pericia con las armas, el respeto al modo de empleo de las armas incapacitantes reglamentarias o el conocimiento de las zonas anatómicas sensibles. Y con esto se cierra el esquema de componentes y contenidos de lo que he considerado primordial sobre la aplicación del principio de proporcionalidad al empleo de la fuerza en el ámbito policial.

## VI. COMENTARIOS SOBRE UN EJEMPLO

Para ilustrar los conceptos estudiados valgámonos de los comentarios que nos sugieren otros mediáticos, realizados a propósito de un suceso relevante y reciente.

De este modo puede leerse:

- 1) *"No existe **proporción** alguna entre el hecho de saltarse un control de alcoholemia, una vulneración de la ley de carácter menor, y el iniciar una persecución peligrosa y temeraria..."*

Así como igualmente se añade:

- 2) *"Tampoco existe **proporcionalidad** entre la debida conminación a dos personas que huyen para que detengan su vehículo y la exhibición de un arma de fuego..."*

Se llega incluso a establecer un juicio sobre una aventurada confrontación o comparación:

- 3) *"Los hechos confirman la terrible **desproporción** entre los medios utilizados y las ventajas obtenidas"* (35).

Por los mismos hechos se ofrece el siguiente comentario en otro diario:

- 4) *"La **desproporción** entre la infracción (huir de la Guardia Civil) y la decisión de tirar con bala contra el coche provoca alarma social"* (36).

Y en parecidos términos en el resto de los medios (37).

### Comentarios.

1. Evidentemente el no respetar un control policial puede constituir un delito de desobediencia o resistencia a agentes de la autoridad, y dada la especificidad del hecho, un delito de desobediencia a someterse a las pruebas de alcoholemia y por tanto puede, aunque no en todo caso, exigir una *necesidad* de alguna medida violenta. La situaciones pueden variar ostensiblemente. Será preciso considerar la urgencia de una detención inmediata, dependiendo de los datos que se tengan sobre el vehículo o los autores que han transgredido el dispositivo policial, las posibilidades de diferir ésta a otro u otros controles que completen el despliegue o incluso de llevarla a cabo más tarde por los mismos u otros componentes, con minuciosidad por la zona o posibles zonas de destino. Hay que tener en cuenta, la experiencia nos lo dice, que en múltiples ocasiones la distracción de los conductores, los altos sonidos dentro del habitáculo, las malas condiciones atmosféricas o simplemente de visibilidad, la colocación deficiente o mala señalización del control u otras circunstancias diversas, pueden actuar negativamente sobre el conocimiento de la orden de parar e identificarse que se prescribe, lo cual repercutiría en la configuración dolosa de desobediencia. Tampoco es lícito actuar basándose en un pronóstico delictivo de mayor gravedad, dando por supuesto que la desobediencia encierra otros delitos conexos o inconfesables propósitos truncados. En no pocas ocasiones, se trata de ocultar de la publicidad situaciones inconvenientes o relaciones personales embarazosas, pero no delictivas.

Todo ello ha de considerarse para modular la idoneidad del medio violento o de la medida violenta que se adopte. Se desaconseja, por tanto, como regla general, el uso del arma de fuego, ni siquiera para disparar a las ruedas. Aquí el cine con su innegable influencia pervierte mentes no sólidamente formadas, respecto de las posibilidades reales de efectividad de los disparos de arma corta o larga para lograr detener el vehículo (sin riesgos en cadena para terceros, por otro lado).

La persecución en vehículo para lograr la reducción del infractor encierra no pocos peligros para terceros inocentes que deben ser considerados (igualmente el cine no es la mejor escuela). Pero volviendo a nuestro texto periodístico, diremos que no encontramos en la persecución la falta de proporción (idoneidad) que se denuncia si, estimadas las otras medidas no violentas, se muestran ineficaces para conseguir la detención de los huidos. La conducción "peligrosa y temeraria" que se apostilla no tiene mayores apoyos reales en la noticia que el resultado final (la muerte de un ocupante del vehículo perseguido por disparo de arma de fuego), desgracia que no se deriva de la conducción en sí.

El artículo de opinión emplea el término *proporción* para establecer una relación entre un hecho delictivo (saltarse el control) y la medida violenta adoptada (la persecución). Como vemos no se corresponde con el rigor del esquema del principio de proporcionalidad, que interrelaciona siempre medios (la persecución) y fin (la detención). Este juicio valorativo que hace el periódico se basa en la escasa gravedad de la infracción y la magnitud y naturaleza de la respuesta policial quiere aproximarse, por tanto, a la ponderación de bienes en conflicto (proporcionalidad en sentido estricto), que más tarde precisa.

2. Ahora establece la falta de *proporción* entre el hecho de huir en un vehículo y la exhibición de una arma de fuego, considerando al mismo tiempo que estimaría adecuada la simple conminación para que los fugados detengan su vehículo. De nuevo el juicio de proporcionalidad dista del dogmático para seguir su acepción más común de comparar un hecho (presunto delito) y su represión (medida policial, la pena, etc.).

Pero salvando la heterodoxia se acentúa la

desproporción, digamos mejor, la falta de idoneidad de usar un arma de fuego para lograr la detención de los sospechosos fugitivos. Bien, sobre esta particularidad ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos. No parece efectivamente idóneo el uso de armas de fuego para conseguir el fin propuesto, la detención de los ocupantes de un vehículo, a cuyo conductor podemos acusar de cometer un delito que está penado con una pena menos grave de prisión en el tramo inferior a todas ellas (6 meses a 1 año). Pero sin necesidad de reparar en su cuantía, si debemos tener claro que se trata de un tipo delictivo (art. 380 CP) que hasta hace "cuatro días" sólo era una infracción administrativa. Los componentes del dispositivo que integran el control y reciben una misión deben estar cerciorados de la entidad de la responsabilidad que contrae quien la incumpla, para tener determinado previamente las medidas de reacción.

Pues bien, desde un vehículo en movimiento o circunstancialmente detenido, pero dadas las condiciones de difícil control emocional y del dominio del armamento que una persecución produce, disparar con visibilidad reducida (de noche) a un blanco móvil con intención de conminar (disparo de advertencia, en el mejor de los casos) no sólo se revela una medida inidónea, sino que no respeta la producción de riesgos mortales o gravemente lesivos (obligación de causar la menor lesión posible) ni tampoco —se carece de datos suficientes— se ha respetado la escala gradual progresiva en la intensidad de la violencia: el disparo del arma de fuego es una medida decididamente excepcional.

3. Una vez más se establecen relaciones impropias de los elementos constituyentes del principio de proporcionalidad. Ahora se comparan medios empleados y ventajas resultantes de la actuación. Es decir, el uso del arma de fuego y la detención de los fugitivos, causando la muerte de uno de ellos. De un modo algo confuso, pero siguiendo las líneas aquí marcadas, se refiere el comentario a la falta de proporción estricta, por evidente sacrificio de una vida para obtener como contraprestación la detención de unos infractores, ocasionales quizá, bajo el único cargo de ser renuentes al mandato de los agentes de la autoridad, cuyo bien jurídico que se protege es el buen funcio-

namiento de la Administración. Este es de un valor social incomparable menor que el riesgo lesivo o letal creado, de resultados fácilmente previsibles como así sucedió efectivamente.

4. La última observación sobre la desproporción que supone la infracción (mal tipificada como la huida de la Guardia Civil) y el medio violento interpuesto (tirar con bala contra el coche), fundándose en que tal acción provoca alarma social, no tiene ningún valor o peso específico en los juicios de razonabilidad cuantitativos o cualitativos que sirven como criterios para determinar la desaprobación del empleo de la fuerza. Sencillamente parece más bien una circunstancia recurrente por los medios de comunicación traspuesta de una medida cautelar judicial (por ejemplo el auto de prisión provisional).

## VII. EL MARGEN DE APRECIACION (38)

Bien, ya tenemos el instrumento, el método, los criterios de aplicación a los supuestos de hecho que exijan el ejercicio de la violencia legítima en el cumplimiento del deber. Pero, como hemos podido comprobar, el manual está rebosante de vocablos abstractos, ambiguos, indeterminados, inseguros: proporcionalidad estricta, necesidad, congruencia, idoneidad, etc. Lo que se presenta ante el guardia civil son hechos concretos, perceptibles, reales, que suceden con gran rapidez, que exigen una respuesta, muchas veces inmediata para evitar males mayores o dejarlos impunes. No se dispone del sosiego del despacho, ni de mucha más información que la recibida para la misión (suele ser escasa), la teoría general, la escasa práctica y la experiencia, tampoco del asesoramiento deseado. Aun así, la decisión que se tome no debe ser arbitraria (sin sujeción a las normas) ni discrecional (facultativa, con libertad de acción), sino que está reglada por unos principios básicos de actuación (el principio de proporcionalidad en sentido amplio: oportunidad, congruencia y proporcionalidad, en sentido estricto) aún no definidos legalmente y, por supuesto, con la orfandad de una referencia actualizada reglamentaria.

A pesar de todo hay que actuar, resolver el conflicto entre lo que nos exige el deber y la

protección de los derechos del presunto delincuente, sobre todo de su vida. Nos movemos así en un estrecho margen de apreciación con un instrumento (el principio de proporcionalidad) que nos puede ayudar a adoptar una decisión razonable que, dadas las circunstancias, sea calificada *a posteriori* como jurídicamente correcta. Las secuencias se sucederán de la siguiente manera.

En primer lugar es preciso apreciar la situación como encasillable en los presupuestos que la propia ley prevé como susceptibles de aplicar la fuerza [grave riesgo para la vida o integridad física del propio agente o de terceras personas o grave riesgo para la seguridad ciudadana, artículo 5.2.d) LOFCS]. Hay que asegurarse de la existencia de un hecho de tal naturaleza. Es decir, es preciso determinar, con conocimiento propio, la acertada verificación de los hechos y su calificación jurídica. La constatación de su certeza (la de los hechos en sí, los bienes amenazados, circunstancias esenciales: si el sospechoso iba armado o no, si la identificación es correcta o está debidamente contrastada, si se dispone del apoyo de otros agentes en el lugar de los hechos, etc.) y calibrar la magnitud de los mismos. El conocimiento y consideración del mayor número de datos es indispensable para evitar errores iniciales que arrastren una serie de inconsecuencias. La calificación jurídica de estos hechos será de suma importancia, sobre todo en orden a su gravedad. La valoración de la situación y de su calificación jurídica nos indicará la *necesidad* del empleo de la fuerza y la elección del medio *idóneo* para dar la respuesta jurídica que incluye la disposición de los medios al fin autorizado por la ley. Pero, tal como hemos visto, para agotar el método de la proporcionalidad en su última fase será preciso continuar con sucesivos juicios de valor que verifiquen un contraste continuo entre el peligro que genera nuestra actuación y lo que la ley nos demanda, para modular el ataque en su intensidad. No hay automatismos. Habrá que discernir, llegado el caso, si la violencia ya no es necesaria porque la situación que la provocó ha cesado o nuestra posición se ha fortalecido de tal forma que podemos cumplir nuestro deber sin su concurso.

El margen de apreciación para interpretar y aplicar los principios básicos del empleo de la

fuerza al caso concreto debe encontrar con una solución razonable, como dice Sainz Moreno "impuesta por una causa práctica —la necesidad de "decir ahora", con los medios de que "ahora" se dispone—" (39). Con una respuesta razonable en cada acción evitaremos los abusos o excesos extensivos por inexistencia de los hechos, apreciación incorrecta de la situación, errores inexcusables en la calificación jurídica o abusos intensivos por extralimitaciones e imprudencias indeseables por todos y a buen seguro por el mismo causante de fatales sucesos luctuosos.

## VIII. LA CLAVE

A través de estas breves páginas he pretendido transmitirte las inquietudes suficientes para hacerte reflexionar sobre una cuestión tan delicada, que se presenta cuando menos lo esperas en el servicio. Cuando llegue el momento, si éste es el caso, quiero que recuerdes lo que hemos contado aquí: a qué Guardia Civil perteneces, cuál es la realidad constitucional a la que has jurado servir, cuál es tu principal misión, y qué significado tienen los principios básicos de actuación, en especial los que rigen para el caso.

Si a pesar de todo piensas que nada de esto va contigo, que tú sabes solucionar tus problemas y que llegado el momento sabrás lo que has de hacer, creo que sobrestimas tu capacidad profesional. Si, por el contrario, confías en que tu educación (40) es una formación continua, presta atención a los valores que te van a permitir el uso razonable de la fuerza que la ley pone en tus manos y que coadyuvarán a respetar la vida de tus conciudadanos en situaciones tensas, violentas y peligrosas, cuando el deber te apremia a resolverlas satisfactoriamente. De este modo cumplirás con la ley, evitarás el reproche moral, criminal y social, y contribuirás al prestigio de nuestra Guardia Civil.

La adecuación del uso de la fuerza al principio de proporcionalidad según hemos visto requiere de continuos razonamientos lógicos para la acertada decisión de alternativas a la violencia, al medio o a su utilidad. El acierto en la cadena de juicios de valor exige el cuidado en nuestra formación profesional. Esta se nutre, a

su vez, de la estabilidad psicológica, el incremento de las aptitudes técnicas, el atesoramiento de valores deontológicos (41) y los conocimientos jurídicos claros y suficientes.

Si comenzamos el trabajo con una alusión a cuanto de provecho nos enseña el cine, permitaseme acabar del mismo modo con un pensamiento de reciente estreno:

*"No subestimes el lado oscuro de la Fuerza..."*

Obi-Wan Kenobi, (Ewan McGregor), caballero Jedi. "La Guerra de las Galaxias. Episodio I: La amenaza fantasma", de George Lucas (1999).

## NOTAS

(1) "Vigilar y Castigar". Michel Foucault. Traducción de Garzón del Camino, Aurelio. Madrid, 1982.

(2) "Los caballos dieron una arremetida, tirando cada uno de un miembro en derechura, sujeto cada caballo por un oficial. Un cuarto de hora después, vuelta a empezar, y en fin, tras de varios intentos, hubo de hacer tirar a los caballos de esta suerte: los del brazo derecho a la cabeza, y los de los muslos volviéndose del lado de los brazos, con lo que se rompieron los brazos por las coyunturas. Estos tirones se repitieron varias veces sin resultado. El reo levantaba la cabeza y se contemplaba. Fue preciso poner otros dos caballos delante de los amarrados a los muslos, lo cual hacía seis caballos. Sin resultado. Michel Foucault, *obr. cit.*, pág. 11 y ss.

(3) Dos siglos y medio más tarde la pena de muerte no ha sido totalmente abolida en los Estados democráticos. Y lo que es más, allí donde comenzó el primer brote de Declaraciones en pro del respeto a la dignidad de la persona (Declaraciones de Derechos americanas, como la de Filadelfia de 1774, la del Buen Pueblo de Virginia, de 12 de junio de 1776, y la de Maryland, de 11 de noviembre del mismo año) permanece muy activo el derecho del Estado a castigar a los reos con la muerte. Muerte, por cierto, según el método, espantosa e inhumana, a juzgar por el relato de un juez del Tribunal Supremo del Estado de Arizona (EE.UU.) que presenció la ejecución de Don Harding, en 1992, y que fue como sigue:

*"Cuando respiró el gas por primera vez se puso rojo como si luchase contra un fortísimo dolor. Apretaba sus mandíbulas mientras se convulsionaba de forma violenta. Su cara y su cuerpo se pusieron de color rojo oscuro y las venas de la frente y del cuello se hincharon tanto que pensé que iba a explotar. Sufría espasmos cada vez que respiraba. Finalmente, la última convulsión, la más violenta, hizo que los músculos de los brazos se moviesen solos por debajo de su piel, mientras salta espuma de su boca. Así estuvo durante ocho minutos." Según los médicos, este preso tardó 11 minutos y medio en morir.*

El 4 de marzo de 1999 fue ejecutado en la cámara de gas de Arizona el alemán Walter LaGrand, de 37 años, por haber asesinado en 1984 al gerente de una pequeña empresa, después de estar desde 1984 en el "corredor de la muerte" esperando este momento. Agonizó durante 18 minutos sufriendo un "largo e intenso dolor". Como podemos comprobar la existencia de la crueldad legal hacia las personas en Estados democráticos del primer mundo contradice los avances de la Humanidad.

(4) La idea de la proporcionalidad de las penas con el delito cometido está implícita ya en los clásicos. Se comprueba esta inclinación en Platón, cuando establece la clasificación de faltas voluntarias y no voluntarias y a propósito de ello, bajo la figura de *Ateniense* como interlocutor principal en los diálogos con *Clínias* reclama para su Estado ideal unas penas de dos especies: "...imponiendo en consecuencia las mayores penas a los que



matan por cólera y con asechanzas, y más suaves a los que matan en un primer movimiento indeliberado. En efecto, es justo castigar con mayor severidad al que se aproxima a un mal más grande, y con menos severidad al que se aproxima a un mal menor, y a esto debemos atenemos en nuestras leyes". Y en otro pasaje añade: "Y así el que esté convicto de haber herido a alguno en un arrebato de cólera, si la herida es curable, pagará el doble del daño; si no lo es, pagará el cuádruplo. Aún en el caso de que se pueda curar, si la cicatriz produce una deformidad, que exponga al herido a la burla, también pagará el cuádruplo". Platón. "Las Leyes o de la Legislación". Libro IX.

(5) Montesquieu. "Del Espíritu de las Leyes". Libro VI. Capítulo XVI y Libro XII. Capítulo IV.

(6) La pena capital estaba legítimamente establecida en diversos territorios italianos contra quien alojara forasteros sin declararlo a las autoridades (año 1639). Igualmente, contra cualquier mayor de diecisiete años que cometiera un simple hurto en Madrid y su rastro (Pragmática de Felipe V, de 1734. Novísima Recopilación, XII, 14, 3.

(7) Beccaria. "De los delitos y de las penas". Cap. XV, 5. Introducción, notas y traducción de Tomás y Valiente, Francisco. Madrid, 1982.

(8) Véase las magníficas obras que, a este respecto, tratan recientemente los derechos humanos y su gestación histórico-filosófica de v.v. a.a. codirigidos por Peces-Barba Martínez, Gregorio, y Fernández García, Eusebio. "Historia de los derechos fundamentales. Tomo I: Tránsito a la modernidad. Siglos XVI y XVII. Madrid, 1998. E, igualmente, la de Pérez Luño, Antonio Enrique. "Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución", sexta edición. Madrid, 1999. Así como el interesante trabajo "Derechos humanos, ius puniendi delitos y penas", por Serrano Butragueño, Ignacio. Revista jurídica La Ley, núm. 4688, de 8 de diciembre de 1998.

(9) No obstante, el informe para la Comisión del Código Penal británico de 1879 formula al estilo clásico el principio de proporcionalidad, como integrante del derecho consuetudinario, para la defensa de cualquier ciudadano de su propiedad, su libertad, contra la violencia ilegal, y permite el uso de la fuerza para evitar delitos, detener al delincuente y preservar la paz pública, estando esta fuerza restringida a que sea necesaria, es decir, que el mal que pretenda impedirse no podría evitarse utilizando medios menos violentos y que el perjuicio causado (o que sea previsible razonablemente según la fuerza utilizada) no sea desproporcionado al daño o perjuicio que se pretendía evitar.

(10) Barbero Santos, Marino. "El respeto de los derechos humanos: Grandeza y servidumbre de la actividad policial. (La situación en España)". Estudios Penales y Criminológicos IX. Universidad de Santiago, 1986, págs. 13-36.

(11) Por mi parte, sólo he encontrado las sentencias del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1889 y la de 30 de noviembre de 1933.

(12) La misma situación pervive hoy en las intervenciones policiales ejecutadas por militares en el conflicto de Irlanda del Norte. Los soldados participantes en las operaciones lo hacen según criterios bélicos sin modificaciones particulares de la Ley [Código Penal para Irlanda del Norte, de 1967, CLA (NI), sec. 3] que exige la razonabilidad en el empleo de la fuerza; y en vigor de la Ley de Disposiciones de Emergencia para Irlanda del Norte de 1978 (EPA), así como de la Ley de Prevención del Terrorismo, de 1984 (PTA). En efecto, ha quedado patente al enjuiciar los casos: *Bohan and Templerley, Robinson, Mac Naughton, Farrell y Jones* que los jueces y los informes de la Fiscalía no tienen inconveniente en conceder el uso de "más fuerza de la razonablemente necesaria" por las Fuerzas Armadas al efectuar los arrestos. E igualmente reconocen valor a las instrucciones internas de la *Yellow Card* (Tarjeta amarilla) que dispensa a los soldados de efectuar tiros de advertencia previa, así como disparar siempre a matar, pues han sido entrenados para ello. Véase a R. J. Spjut, en "The official use of deadly force by the Security Forces against suspected terrorist". Public Law. Spring, 1986. Estas consideraciones quedaron bien aireadas en el *Caso McCam* y otros contra el Reino Unido, que comentaremos brevemente después, ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

(13) En todo momento el Consejo Supremo de Justicia Militar justificaba la aplicación del artículo 7 del Reglamento para el Servicio. Así las sentencias de 29 de noviembre de 1944, 21 de marzo de 1956, de 3 de abril de 1957, de 5 de noviembre de 1958, y de 15 de enero y 22 de octubre de 1975.

(14) Después de una intervención armada de la Guardia Civil en El Barco de Valdeorras (Orense), resultando un paisano muerto y algunos heridos; desde la Oposición, Romero Robledo y Lombardero decía: "Es necesario que el Gobierno piense con urgencia que es imposible que la Guardia Civil emplee el Mauser, y que las tropas del Ejército con el Mauser resuelven las cuestiones de orden público en las calles". A lo que Sagasta, responsable de turno, contestaba: "Como la fuerza pública no tiene más armamento que el que el Estado le da, sólo de ése se puede hacer uso. ¿Qué quiere SS? ¿Que al insulto conteste la fuerza pública con el insulto y a las pedradas con las pedradas? Eso no puede ser...". Diario de Sesiones del Congreso, de 24 de octubre de 1902, pág. 918 y ss.

(15) Diario de Sesiones del Congreso, de 11 de julio de 1903, pág. 999 y ss.

(16) Los cambios jurisdiccionales introducidos, en primer lugar, por la Ley de Policía de 1978, más tarde por el Código Penal Militar de 1985, y finalmente, por la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986, establecieron una delimitación de la naturaleza militar del Cuerpo, la excepcionalidad del carácter de fuerza armada en sus actuaciones y por fin unos principios básicos propios de las funciones policiales inherentes al cometido más común de sus miembros. Pero la inercia táctica, la confusión legal y la falta de prevención para adaptar a los guardias civiles al nuevo régimen de protección de derechos fundamentales, en el que la proporcionalidad es una regla insalvable, tuvo como consecuencia la pérdida de cuantiosas vidas en controles de carretera o desobediencias varias. Desde 1977 a diciembre de 1982 se contabilizaron 18 muertos y 24 heridos por armas de fuego; 15 muertos en 1983, 42 en 1984, 16 en 1985, 32 en 1986, 9 en 1987 y 20 en 1988. Fuentes: la prensa y la contestación dada por el Gobierno a la pregunta formulada por el Diputado Bandrés Molet. BO del Congreso de Diputados, III Legislatura, serie D, 17 de noviembre de 1986, págs. 487-488.

(17) Véase el diario ABC del jueves 15 de diciembre de 1977, página 10, bajo el título "No tenemos recursos intermedios de defensa, pero no podemos dejarnos matar".

(18) Periódico YA de 13 de marzo de 1987, página 8.

(19) Por dar un ejemplo que considero esclarecedor, consideremos la comisión de una detención ilegal. Un ataque a la libertad de movimientos. Si reflexionamos mínimamente podemos colegir que no hay un tratamiento penal muy diferente en cuanto a la detención policial sin "motivos racionales bastantes" (literalmente idénticos en el artículo 492 LECrim), en el Código Penal de 1973 (art. 184) y la tipificación vigente en el Código Penal de 1995 (arts. 167 y 530). Insisto que me refiero a la detención ilegal material no a la violación de garantías (donde la legalidad vigente supone toda una novedad). Pues bien, qué es lo que hace que la mera presencia injustificada de un ciudadano durante un tiempo más que el "estrictamente necesario" (art. 17 CE) sea considerado *ahora* escrupulosamente delito (y no con anterioridad a la Constitución). Pues, sin duda, el supremo valor que el derecho a la libertad tiene para nuestra democracia constitucional. En la legalidad preconstitucional la permanencia de un individuo bajo custodia en unas dependencias policiales sin ninguna acusación específica resultaba tolerada hasta judicialmente, dentro de las 72 horas. La libertad de los demás era, para los miembros de la Guardia Civil o de la Policía, un bien disponible, dentro de unos márgenes. La proporcionalidad nos obliga a justificar escrupulosamente el tiempo de privación de libertad en función de los trámites. Otro tanto podría decirse del derecho a la inviolabilidad de domicilio, a la correspondencia (en especial la telefónica), a la libertad de expresión, etc.

(20) Estas son algunas de las notas sobre los derechos fundamentales que Luigi Ferrajoli denomina "caracteres estructurales" de los mismos. Véase este autor, "Derechos y garantías. La ley del más débil". Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. Madrid, 1999, pág. 50.

(21) Véase a Rebollo Vargas, Rafael, en *Policía y Derechos humanos*. Poder Judicial, 3.ª época, núm. 34. Junio (1994).

(22) No hay más que ver en la polémica y recalcitrante sentencia del Tribunal Constitucional 136/1999, de 20 de julio, por la que se estima el amparo de los componentes de la Mesa de HB, que según su ponente no hay dudas sobre tal reconocimiento ínsito en el principio de legalidad (arts. 9.3 y 26.1 CE); y según los votos particulares discrepantes "no existe una construcción jurisprudencial depurada que permita su encaje constitucional". (Voto particular del magistrado Excmo. señor don Vicente Conde Martín de Hijas, f.j. 7; y más conciso, en el mismo sentido, el del magistrado Excmo. señor don Rafael de Mendizábal Allende, f.j. 1.)

(23) Recientemente, el principio de proporcionalidad extravasó estos cauces, para invadir, por primera vez en España, la ley penal, apreciándose desproporcionalidad de la pena mínima del tipo del artículo 174 bis a) del CP de 1973 (terreno reservado hasta ahora al legislador), provocando la conocida exasperación social e institucional, que tuvo lugar por la estimación del amparo a los componentes de la Mesa Nacional de Herri Batasuna, condenados por el TS por colaboración con banda armada (ETA). Aquí, la instrumentación del juicio de proporcionalidad que sustentó la sentencia 136/99 del TC, suscrita por una exigua mayoría, no ha sido sino un subterfugio en cuanto a la verdadera fundamentación jurídica que justificaba el amparo. El mismo ponente, el magistrado Excmo. señor don Carlos Viver Pi-Sunyer, lo explica con la aportación de su voto particular concurrente a la sentencia en el que, a su entender, la sentencia condenatoria del Supremo vulneró el derecho fundamental a la presunción de inocencia de los condenados en ésta. Se dice esto, para destacar —a la par que la innegable utilidad del principio de proporcionalidad— la inseguridad jurídica que se desprende de un juicio de razonabilidad sobre valores de difícil conceptualización: la necesidad, la idoneidad, la proporcionalidad. Hasta tal extremo es así, que el mismo ponente mencionado había soslayado la aplicación del principio en supuestos similares, por considerarlo de exclusiva competencia del legislador (Ss TC 55/1996, de 28 de marzo, y 161/1997, de 2 de octubre).

(24) Aunque esta obra estudia la aplicación del principio en las medidas restrictivas de derechos fundamentales, tales como: la privación de libertad, las intervenciones corporales, la interceptación de las telecomunicaciones, etc. Todas ellas de interés policial, pero no se detiene en el caso particular del uso de la fuerza y la eventual lesión de la vida o la integridad física.

(25) Véanse los interesantes trabajos, *Principio de proporcionalidad y principio de oportunidad*, por el profesor Ernesto Pedraz Penalva, en "Constitución, jurisdicción y proceso", Madrid, 1990; *Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario*, por el profesor Javier Barnes, en Revista de Administración Pública núm. 135. Septiembre-diciembre, 1994, y "El principio general de proporcionalidad en el Derecho administrativo", por el profesor José Ignacio López González, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, núm. 52 (1988).

(26) Véase los comentarios de José Garberí Llobregat al artículo 131 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y del Procedimiento Común, en "El procedimiento administrativo sancionador", 3.ª edición, págs. 143-148. Valencia, 1998.

(27) Véanse las funciones propias de los principios constitucionales en "La argumentación en la justicia constitucional española", por Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, págs. 82-87. Bilbao, 1987.

(28) La utilización de vocablos tan foráneos al lenguaje común, precisamente en una ley básica policial en su contenido deontológico, contradice la finalidad esencial de la misma: su observancia, previa completa comprensión. Los trece años de vigencia de esta Ley no han suscitado la menor inquietud en el legislador, ni las autoridades de la Administración policial se han encontrado preocupadas para explicar a sus subordinados la auténtica significación de estos principios para evitar que incurran en responsabilidad, pese a su buena fe, y a los ciudadanos, proveerlos de la seguridad jurídica que, como sujetos pasi-

vos y acreedores de un comportamiento reglado en un ámbito tan sensible como es la violencia legítima. Las instrucciones, dimanantes de la Secretaría de Estado para la Seguridad, o de las Direcciones Generales del Cuerpo Nacional de Policía o de la Guardia Civil, anteriores en su mayoría a la propia LOFCS, están necesitadas de una sosegada revisión. Véase, su crítica razonada, en mi trabajo *El empleo de las armas de fuego (Relato histórico-jurídico de un guardia civil)*, la ponencia presentada al IX Seminario "Duque de Ahumada". "El mandato constitucional a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad". Ministerio del Interior (1998), pág. 149.

(29) El Tribunal Constitucional ha aplicado el principio de proporcionalidad en la protección de diversos derechos fundamentales o libertades públicas. De este modo pueden citarse, entre otras, las sentencias: 62/87, de 15 de octubre, sobre libertad de expresión; 3/83, de 25 de enero, 57/84, de 8 de mayo, y 102/84, de 12 de noviembre, sobre tutela judicial efectiva; 108/84, de 26 de noviembre, sobre presunción de inocencia; 104/87, de 17 de junio, sobre libertad sindical; 104/86, de 17 de julio, sobre derecho al honor; y 168/86, de 22 de diciembre, sobre derecho al honor y libertad de expresión.

(30) La exigencia de prevenir en las legislaciones nacionales el uso creciente de "armas no letales incapacitantes" es una innovación de "Los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley", aprobados en el octavo congreso sobre *Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, celebrado en La Habana del 27 agosto al 7 de septiembre de 1990. Véase Disposiciones Generales, puntos 2 y 3.

(31) Además del *Caso McCann*, que aquí se comenta, con posterioridad el TEDH ha examinado y fallado el *Caso Andronicou y Constantinou contra Chipre* (S. de 9 de octubre de 1997), pero tampoco representa una valiosa aportación para la doctrina de los criterios de empleo de la fuerza letal por fuerzas policiales en el cumplimiento del deber.

(32) La Comisión Europea de Derechos Humanos sí ha abordado varios casos en los que ha equiparado la fuerza "absolutamente necesaria" con la estrictamente proporcionada. Así, los conocidos, como *Caso X c. Reino Unido* (D. 6861/1975); *Caso Farrell c. Reino Unido* (D. 9013/1980); *Caso Stewart c. Reino Unido* (D. 10044/1982), y *Caso John Kelly c. Reino Unido* (D. 17579/1990).

(33) Una de las reglas que más se repite en los códigos deontológicos de las policías alemanas es la llamada a la calma, al uso de la razón, a preservarse del exceso o similares. "Sans faire d'excès de zèle, il doit s'efforcer d'être un policier parfait, sur lequel on puisse compter à tout moment et en toutes circonstances" (n. 7. Les sept commandements du policier, 1945). "Gardez votre calme, même dans les situations houleuses. On ne commet d'erreurs que lorsqu'on perd son calme"; "Dans l'exercice de vos fonctions, souvenez-vous que vos actes doivent être proportionnels à l'infraction commise. C'est en principe constitutionnel. Gardez-vous des réactions excessives" (nn. 2 y 6. Les dix règles fondamentales de la police berlinoise, 1981). "L'éthique de la police dans une société démocratique". Conseil de l'Europe, Strasbourg, 10-12 juin 1996 (edit. 1997).

(34) A propósito de las huidas no agresivas posteriores a la comisión de un delito es oportuno recordar que según la jurisprudencia quedan absorbidas en la misma conducta delictiva inicial, denominándose la figura el "autoencubrimiento imputado". (Véase mi artículo *Absoluciones sorprendentes*, en Revista Guardia Civil núm. 569, septiembre de 1991, pág. 35 y ss.). Ningún delincuente tiene la obligación de dejarse detener, sin que esto justifique posibles delitos de resistencia o atentado.

(35) *Un disparo de más*. Editorial de El País, de 12 de abril de 1999.

(36) *Muerte por un tiro de la Guardia Civil*. El Periódico, 13 de abril de 1999.

(37) *Desafortunada justificación para un hecho lamentable*. El Mundo, de 13 de abril de 1999. *Control mortal*. El Correo Español, de 13 de abril de 1999.

(38) Sobre este tema, con mayor profundidad, véase Pedraza Penalva, Ernesto, en *Algunas reflexiones sobre Policía y Administración de Justicia*. Seminario de la VIMP en Santander

sobre Policía y Sociedad. Julio 1989. Revista Justicia 90 núm. 3. González-Cuéllar Serrano, Nicolás, obr. cit., pág. 40 y ss. Barcelona Llop, Javier, en "El régimen jurídico de la policía de seguridad". Instituto Vasco de la Administración Pública. Bilbao, 1988, págs. 239-243.

(39) Sainz Moreno, Fernando, en "Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa". Madrid, 1976, pág. 223.

(40) El artículo 27.2 de nuestra Constitución es muy poco conocido, pero no tiene desperdicio. Dice así: "La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales". Podrías objetar que,

adquirida la posesión de tu empleo de guardia civil, ya está uno educado para la profesión. ¡Craso error! "Educar no es transmitir cualquier tipo de conocimientos ni, tampoco, generar actitudes de puro conformismo con las situaciones consolidadas, sino contribuir desde el exterior a un proceso *siempre inacabado* para cada ser humano: contribuir al pleno desarrollo de su personalidad. Por ello, es un proceso de gran complejidad que, en puridad, *dura toda la vida*". Sánchez Ferri, Remedio, y Jiménez Quesada, Luis, en "La enseñanza de los derechos humanos". Barcelona (1995), pág. 13.

(41) Véase Rodríguez-Villasante y Prieto, José Luis, en *Derechos Humanos y Fuerzas de Seguridad*. Cuadernos de la Guardia Civil núm. 5 (1991).

# LOS ACCIDENTES DE TRAFICO, UN GRAVE FACTOR DE INSEGURIDAD CIUDADANA

JOSE ANTONIO LOPEZ LOPEZ

General Jefe de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil

## SEGURIDAD VIAL

### 1. Los accidentes de tráfico, factores de inseguridad ciudadana. Evolución del problema en España. Análisis estadístico.

En el momento de plantear el tema de los accidentes de tráfico en el marco de este curso, parece oportuno, como primera reflexión, la de la oportunidad de su sistemática al incluirlos dentro del concepto genérico de "factores de la inseguridad pública" y, más en concreto, su incardinación en el módulo II, es decir, como uno de los "actores de la seguridad pública"

De la "inseguridad pública diría yo más bien, pues nada hay más desestabilizante de esa seguridad que el automóvil. Digo bien y no exagero: no existe ninguna actividad de las que habitualmente desarrollan las sociedades que la existencia de los vehículos a motor y sus causas, como trataré de demostrar.

En un congreso sobre seguridad vial celebrado recientemente en Pekín (1) se llegó a la conclusión de que el automóvil es, dicho en los mismos términos en que aparece en las actas, "el mayor enemigo de la humanidad"

Con ocasión de la celebración, el pasado día 13 de octubre, del Día Mundial para la Reducción de las Catástrofes Naturales, el Secretario General de la ONU, Koffi Annan, presentó un informe sobre los efectos de los 50 fenómenos climatológicos y geológicos más destructivos del año 1998, calificado como de realmente catastrófico por haberse cobrado 40.000 vidas, de las que 25 eran españolas. Más o menos, lo que la carretera se cobra cada día y medio en nuestras carreteras si hacemos caso a las estadísticas. No parece pues exagerado que califiquemos el

fenómeno de los accidentes de tráfico como de catástrofe natural (2).

La carretera es, en estos momentos, la primera causa de mortandad del tramo de población comprendido entre los 5 y los 24 años, y la segunda, después del SIDA, en el tramo de los 25 a 34. Esta realidad ha movido a la "Sociedad Española de Salud Pública" (3) a calificar el fenómeno de la siniestralidad vial como de "epidemia". Su director, el epidemiólogo Antonio Plasencia, se hace la siguiente pregunta: "¿Qué ocurriría si cada año se estrellaran en España 15 aviones Jumbo sin dejar supervivientes? ¿Acaso nadie se plantearía qué ocurre con la seguridad del tráfico aéreo?". Un Oficial de la Agrupación de Tráfico ha apuntado la idea de que los accidentes debidos al tráfico de vehículos se han convertido en un verdadero mecanismo "malthusiano" de control de la población. Malthus, economista británico del siglo XVIII, recomendaba la limitación voluntaria de los nacimientos porque la población crece en progresión geométrica mientras que los alimentos lo hacen sólo en proporción aritmética (4).

Hagamos un poco de historia. La idea del carro automotor, nacida de la necesidad de sustituir la tracción de caballos como consecuencia de las tretas bélicas ideadas para su neutralización en el campo de batalla, aguzó el ingenio de los hombres desde muy antiguo. En la Edad Media se llegó a diseñar un carro con ventiladores acoplados a las ruedas en un intento de utilizar la energía eólica. Leonardo da Vinci bosqueja en el folio 296 V de su famoso "Códice Atlántico" un carro de muelles igualmente condenado al fracaso. De 1790 data la primera patente de un coche automotor de cuatro ruedas registrada a nombre del inglés Nathan Read.

Isaac Newton (1680), James Watt (1736-1859), William Murdoch (1784) fueron otros tantos científicos que lo intentaron, pero el primer artefacto de cuyo funcionamiento se tiene noticia fue inventado por el ingeniero francés Nicolás Joseph Cugnot (1725-1804), que construyó un artilugio de tres ruedas, la delantera motriz y directriz a un tiempo, accionado por un motor de dos émbolos de efecto simple y alimentado por una caldera de vapor. Alcanzó los 9,5 km/hora en 1770, pero su escasa autonomía -15 minutos-, su peso, la

dificultad de guiarlo, etc., determinaron la suspensión de experimentar con este tipo de máquinas, la segunda de las cuales se conserva en el Conservatorio Nacional de Artes y Oficios de París.

Pero fue Karl Benz quien en 1891 puso en marcha el primer artefacto merecedor de ese nombre. Desde entonces, el automóvil ha acabado con la vida, de una u otra forma, de 32 millones de personas. ¡32 millones!, casi la totalidad de la población española actual. O sea, que cada 50 segundos un coche causa la muerte de una persona y cada dos segundos proporciona heridas a otra. En nuestro país, cada dos horas más o menos, se desarrolla la macabra ceremonia de la muerte que sume en el luto y la desesperación a una familia. Es decir, durante el tiempo en que el lector de este artículo lee estas líneas, en el mundo se habrán producido 140 muertos y otras 3.600 personas sufrirán heridas de diversa consideración. Y en España habrán ocurrido 22,3 accidentes con víctimas en nuestras calles y carreteras con el resultado de 1,44 muertos y 32,16 heridos de diversa consideración.

En Estados Unidos, en los últimos 25 años se han producido probablemente más muertos en accidentes de tráfico que en las dos guerras mundiales y las de Corea y Vietnam juntas. El estado de Israel, desde su fundación hasta 1993, ha tenido 14.700 muertos entre todos sus conflictos militares, mientras que en este período han muerto 25.000 personas en accidentes de tráfico. Y resulta curioso descubrir cómo han muerto más cascos azules de la ONU en la guerra de Bosnia por causa de los accidentes de tráfico que por las armas de fuego (5).

Y, sin embargo, del automóvil no se habla en estos términos cuasi apocalípticos que de esta realidad cabría esperar. El automóvil es percibido como un extraordinario avance de la humanidad y ciertamente que lo es; pero sería mucho menos traumática su utilidad si quienes lo manejamos cobráramos auténtica conciencia de sus posibilidades y limitaciones, y de las nuestras también, adecuando las unas a las otras.

Con mucha frecuencia se escuchan recriminaciones como la siguiente: "si la velocidad es un factor de riesgo tan importante como nos dicen, ¿por qué fabrican automóviles cada vez

más potentes?", en un ejercicio de desplazamiento de la culpa hacia quien fabrica el instrumento en lugar de reconocerla por quien lo utiliza, que es el verdadero responsable. No podemos culpar a los fabricantes de licores de los excesos de la bebida, ni a los mariscadores gallegos de los atracones de cigalas que nos demos; se impone la moderación en todo y, si los atracones son peligrosos, ninguno lo es tanto como el de la velocidad. Los vehículos tienen unas posibilidades, y su utilización unas reglas impuestas, en primer lugar por las propias características del vehículo; en segundo por las necesidades derivadas del entorno en que nos movemos y finalmente por la necesidad de compartir su uso con el que hacen los demás; la vulneración de los dos primeros grupos aseguran el accidente a quienes las cometen, pero en el último caso las consecuencias, además, suelen alcanzar a otros.

Cuando se plantea, en general, el problema de la siniestralidad vial, fundamentalmente en momentos en que esta siniestralidad sufre repuntes (el verano de cada año, las operaciones de salida y retorno de puentes y vacaciones, etc.), los medios de difusión, de forma generalizada y sistemática, y más aún las revistas especializadas, arremeten contra las Administraciones atribuyéndoles el mayor porcentaje de culpabilidad en el fenómeno. Se las acusa de falta o deficiencia en la señalización de las carreteras, de no mantener los firmes en las adecuadas condiciones de rodadura, de trazados deficientes, de curvas mal peraltadas, etc. Los partidos políticos de la oposición al que en cada momento gobierna aprovechan estas coyunturas para atacarle aun reconociendo que el mismo problema se daba —si no en proporción aún mayor— cuando la relación gobierno-oposición era exactamente la contraria y que lo mismo sucederá cuando el resultado de otras elecciones vuelva a permutar las posiciones. De lo que se trata es de rentabilizar de alguna forma el rechazo, la preocupación social que necesariamente ha de provocar una riada de muertes que, y aquí viene lo dramático, son perfectamente evitables buscando un chivo expiatorio a quien atribuirlo: unas veces pueden ser, como hemos visto, las Administraciones encargadas de la construc-

ción y mantenimiento de las carreteras; otras será la Dirección General de Tráfico por las supuestas deficiencias del sistema de formación de conductores o las graves carencias en educación vial que padecemos en España; o la Dirección General de Transportes, que mantiene importantes competencias en la regulación de este sector de actividades, etc. El hombre no acepta sus culpas si existe la posibilidad de imputar a los poderes públicos los males que cree padecer. Si además se desarrolla en el seno de una sociedad eminentemente insolidaria, individualista, se negará incluso a aceptar aquellas normas que de algún modo coarten esa libertad aunque procuren el bien común. Waller (1986) afirmaba que *"el dilema de la Administración se caracteriza por el hecho de que el interés del individuo se encuentra opuesto al interés del grupo, y en ello está la tragedia"*, un fenómeno que, al decir de algún autor, refleja claramente la contradicción existente en los usuarios entre la solicitud de las medidas que disminuyan el riesgo y, a la vez, la no aceptación de cualquier tipo de intervención que vaya en detrimento de su libertad individual en el uso y disfrute del automóvil (6), como el endurecimiento de las sanciones que deben imponerse a quienes no respeten las normas.

Insisto. Todo menos reconocer la realidad: en la inmensa mayoría de los casos somos nosotros y no otros, en la medida en que somos libres de decidir la velocidad a la que queremos circular, el vulnerar o no una señal, el conducir a sabiendas que no nos encontramos en las debidas condiciones físicas o anímicas, etc., los responsables de la sangría de muertos que padecen las modernas sociedades y que en España, en nuestro ámbito geográfico de responsabilidad, en lo que va de año 1999, asciende ya a 3.295 fallecidos, 1.837 heridos graves y 1.462 heridos leves.

Pero se trivializa la situación y se acepta esta realidad con extraordinario fatalismo, como si no hubiese forma humana de evitarlo, como si fuese un tributo necesario y obligado a las comodidades de la vida moderna.

Para hablar de datos concretos, echemos un vistazo a las estadísticas que reflejan la magnitud del problema en España:

Años	Parque	Accidentes (1)	x 1.000	Muertos (2)	x 1.000	En carretera (3)	x 1.000
1970	4.392.214	3.622	0,82	4.197	0,96	3.633	0,83
1975	7.018.906	3.846	0,55	4.487	0,64	3.968	0,57
1980	10.192.743	4.233	0,42	5.017	0,49	4.625	0,45
1985	11.716.339	4.184	0,36	4.903	0,42	4.069	0,35
1986	12.284.080	4.608	0,38	5.419	0,44	4.477	0,36
1987	13.055.000	4.869	0,37	5.858	0,45	4.879	0,37
1988	13.881.323	5.328	0,38	6.348	0,46	5.258	0,38
1989	14.870.484	6.051	0,41	7.188	0,48	5.924	0,40
1990	15.969.715	5.863	0,37	6.948	0,44	5.784	0,36
1991	16.528.396	5.788	0,35	6.797	0,41	5.540	0,34
1992	17.347.203	5.103	0,29	6.014	0,35	4.914	0,28
1993	17.809.897	4.725	0,27	6.378	0,36	4.599	0,26
1994	18.272.000	4.139	0,23	5.615	0,31	3.903	0,21
1995	18.847.245	4.193	0,22	5.751	0,31	4.003	0,21
1996	19.542.104	4.042	0,21	5.483	0,28	3.839	0,20
1997	20.386.408	4.062	0,20	5.604	0,27	3.879	0,19
1998	21.306.493	4.319	0,20	5.957	0,28	4.004	0,19

## 2. Los factores concurrentes.

De muy antiguo se ha considerado que los factores concurrentes en la producción de un accidente eran tres: el hombre, la vía, el vehículo. A estos factores, la doctrina —la lógica más bien diría yo— ha venido a sumar otros dos: las circunstancias ambientales por un lado y, por otro, algo que desde mi perspectiva tiene mucha importancia: se trata de la densidad de la presencia policial en el escenario de la circulación vial.

En relación con los tres primeros enumerados, baste con reiterar algo en lo que vengo insistiendo desde el principio, aunque tal afirmación, por categórica, pudiera ser tachada de temeraria: el hombre es el gran culpable. Un ejemplo lamentable: a las 8,40 horas de la mañana del día 21 de octubre de 1999, en el kilómetro 385,400 de la carretera N-634, término municipal de Pola de Siero, en Asturias, un vehículo todo terreno se salió de la carretera por distracción de su conductor —un hombre de 46 años que resultó ileso—, causando la muerte de tres personas que transitaban por el arcén. Se podrá pedir que existan calzadas separadas para los peatones; se podrá pedir que los arcones tengan diez metros de ancho; se podrá pedir que se coloquen barreras protectoras para los peatones o que éstos lleven

casco y coraza; se podrán pedir muchas cosas en suma, pero ninguna de ellas empece la exigencia a los conductores de ser conscientes respecto de la necesidad absoluta de observar las reglas del juego. La situación es la que es, y con ella hemos de convivir los unos con los otros, lo que se vulneró en este caso.

El hombre es el autor de su propio progreso, pero también es el gran culpable de las servidumbres que conlleva. Quien fabrica el progreso es responsable del retroceso que pudiera originar, aunque nada debiera impedir que los descubrimientos y avances técnicos se tradujeran exclusivamente en beneficio de la humanidad, pero no es así.

En el terreno de las comparaciones recordemos, una vez más, algunas cifras:

En el ámbito específico de la Agrupación de Tráfico, el año 1998 se registraron 3.376 accidentes con víctimas, de las cuales 4.003 fueron muertos, 2.325 heridos graves y 1.673 leves. Pues bien, 1.377 de esos accidentes, o sea, un 40,79 por 100 ocurrieron por distracción en la conducción; otros 851 por velocidad inadecuada de los vehículos a las condiciones de la vía o de las circunstancias ambientales, que en el total de accidentes es un 26,21 por 100. Otro 9,63 por 100, es decir, 325 accidentes, tuvieron lugar por irrupción de peatones

en la calzada, y un 7,17 por 100, o sea, 242, por no respetar la prioridad de otros vehículos en intersecciones de diverso tipo. Es decir, que un 82,80 por 100 tuvieron como causa directa una actividad directa del conductor que tenía como consecuencia necesaria la producción del accidente. ¿Puede afirmarse entonces que de los tres factores en principio considerados es el hombre el causante de sus propias desgracias? Por si acaso existiera alguna duda, esta otra cifra: de los 3.376 accidentes que venimos considerando, solamente dos de ellos (un 0,06 por 100) fueron imputados exclusivamente al mal estado de la calzada, y un total de 49 a deficiencias surgidas en el vehículo al margen de la actividad del conductor. Debe ser por ello que alguien ha calificado la forma en que se "respetan" las reglas en nuestro país como de "criminalidad vial" (7). Este mismo testimonio, al que no se debe atribuir más valor que al de otro usuario cualquiera, pero que tiene la ventaja de la objetividad por tratarse de un destacado profesor normalmente residente en el extranjero, describe la situación que vive en nuestras carreteras de forma casi apocalíptica: *"Es común ver en las autovías españolas vehículos que, circulando por el carril izquierdo a velocidades muy por encima de las autorizadas, se colocan a escasísima distancia del coche que va delante de ellos, al tiempo que encienden y apagan las luces frenéticamente para exigir al de delante que se aparte de su camino sin dilación"* para continuar *"son auténticos actos de violencia y avasallamiento más propios de matones de barrio que de personas con dos dedos de frente" ... "Lo que hace falta son más agentes de tráfico que patrullen con más frecuencia, que pongan más multas y que éstas sean más moderadas en su cuantía"*.

Razonable petición esa de que haya más agentes de tráfico, y que éstos pongan más denuncias —multas las llama impropriamente—, por lo que más adelante veremos al hablar del quinto de los factores concurrentes (la densidad de la vigilancia en la carretera), pero pierde de vista el autor la opinión que para mucha gente tiene la adopción de esas y otras medidas que también se podrían arbitrar, absolutamente contraria.

Entrando en el para mí enojoso tema de la densidad de la fuerza de vigilancia sobre la

carretera como quinto de los factores considerados en la producción de accidentes —tén-gase presente que mando una Agrupación que debiera tener 8.083 hombres sobre la carretera pero que sólo cuenta con una media diaria de 7.763 en calidad de fuerza presente—, tratemos de hacer una afirmación previa en la que probablemente todos estaremos de acuerdo: la presencia intimidatoria de la fuerza de vigilancia sobre la carretera tiene un valor extraordinariamente disuasorio sobre comportamientos inadecuados, contribuyendo poderosamente con ello a evitar los accidentes. Es cierto, desde luego, que no podemos llegar a cuantificar la medida en que este efecto se produce; es decir, no tenemos medios para saber, por ejemplo, cuántos accidentes se evitan por la presencia de cada miembro policial en el escenario de la circulación vial, pero sí, desde luego podemos afirmar, que en presencia policial no hay accidentes, y si los hay es porque esa presencia ha pasado inadvertida.

Me viene a la memoria el experimento llevado a cabo por el profesor Montoro (8) en la Autopista A-7, por encargo de la concesionaria AUMAR, S. A., que, preocupada por el elevado número de siniestros atribuibles a la monotonía que sufren los conductores que circulan por esta clase de vías, intentaba saber qué factores de los presentes en su trazado despertaban el interés de aquéllos. El profesor Montoro escogió a un grupo de conductores a los que puso a circular en distintas condiciones de idas, horas, etc., pero todos ellos cubiertos de sensores que trasladaban a un ordenador portátil sus estímulos cerebrales, detectando que diversos elementos despertaban el interés de los conductores: la presencia de áreas de servicio, los paneles indicadores de las salidas de la autopista, el cambio de sonido de los neumáticos cuando pasan de un tipo de firme a otro de diferentes condiciones de rodadura, etc. Pero de forma indubitada llegó a la conclusión de que el factor que con mas intensidad despierta la atención y que la mantiene durante más tiempo es, precisamente, la presencia de una patrulla de la Agrupación de Tráfico. Será el miedo a la sanción, o a la simple evidencia de saber que va a ser observado, pero el hecho cierto es que empíricamente hemos demostrado ese grado de atención.

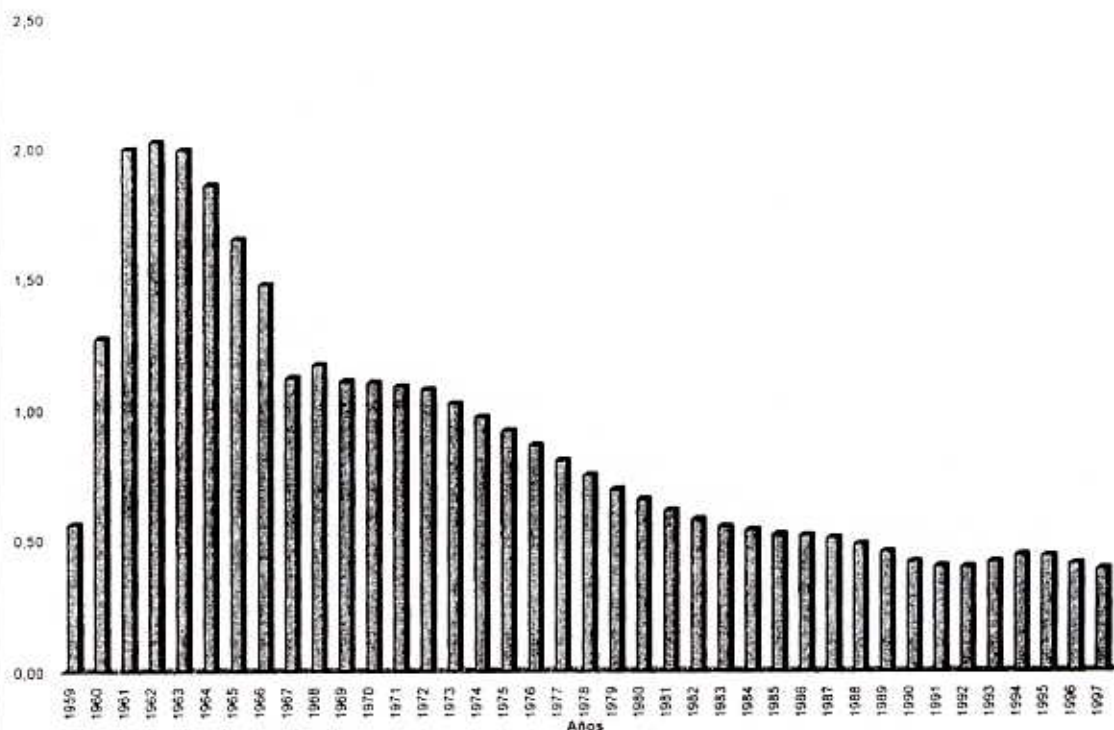


Dicho esto, parece que una de las medidas que normalmente deben adoptarse –entre otras muchas posibles– para reducir la siniestralidad debiera ser, como hemos visto que reclamaba el profesor de ética de California, el aumento de la densidad policial sobre las carreteras. Sin embargo, esto no es así. Año tras año, se profundiza en la dispersión de guardias civiles en proporción con todos los demás factores intervinientes en la circulación. El número de vehículos aumenta sin cesar año tras año (a finales de septiembre de 1999 se habían producido en España 1.050.000 nuevas matriculaciones, y para final de año se rebasará con toda probabilidad el millón seiscientos mil). Y lo mismo ocurrió el año 1998 y ocurrirá el que viene, y me temo que las dis-

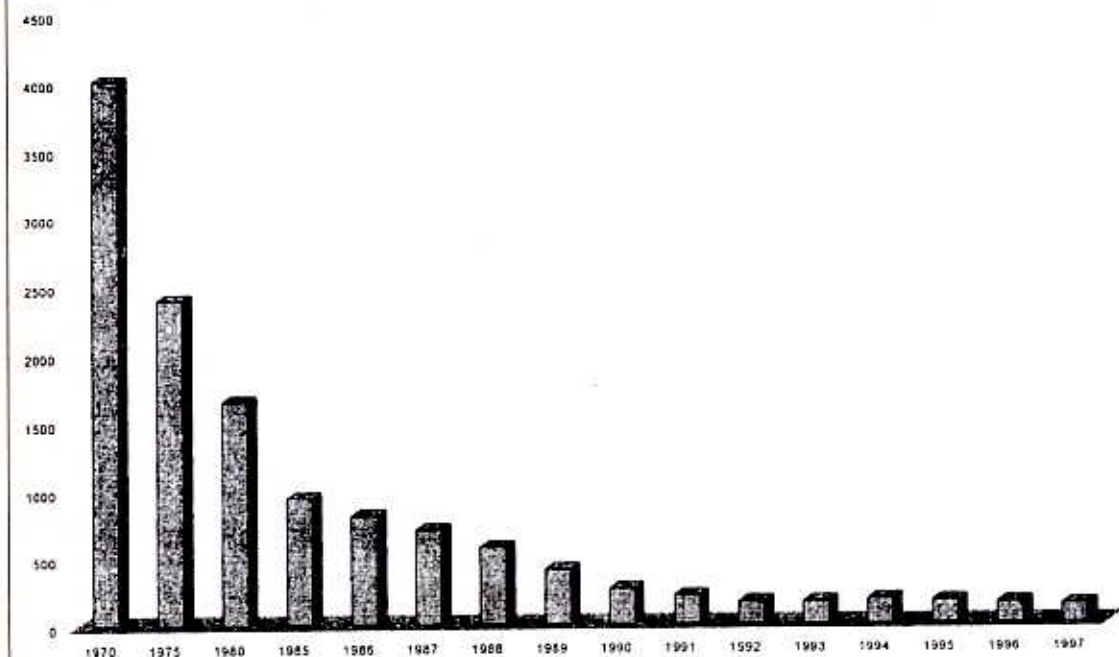
ponibilidades presupuestarias impedirán nuestro crecimiento en la medida necesaria, aunque también es cierto que el relevo de nuestras funciones en Cataluña ha supuesto de hecho la redistribución por el resto de nuestra geografía de los 1.125 hombres que prestaban allí su servicio, lo que ha venido a mitigar en cierto modo el problema. Recientemente nuestro Director me anticipó la grata noticia de que se ha aceptado un incremento de 300 hombres para la Agrupación con carácter inmediato, lo que parece demostrar que existe conciencia de la existencia del problema, y voluntad de resolverlo por parte de la Administración.

Gráficamente, la evolución ha sido la siguiente:

Indice del número de guardias por cada 1.000 vehículos



## Guardias por cada 1.000 kilómetros de autovía



El primero de los gráficos que anteceden refleja la evolución del número de guardias civiles de la Agrupación de Tráfico por cada 1.000 vehículos de parque, y el segundo por cada 1.000 kilómetros de autovía. Podría aburrirles con otros no menos significativos, como por ejemplo, esta misma evolución relacionada con la del número de permisos de conducir expedidos o con los kilómetros de autopistas, etc., pero creo que con estas dos imágenes hay elementos de sobra para calificar de grave el problema, aunque, como hemos visto, parece en vías de solución.

### 3. Las causas más frecuentes de los accidentes. Análisis de dos de ellas.

Antes de seguir en esta exposición conviene que recordemos la distinción entre "tipo" de accidente y "causa" de accidente, porque muchas veces se confunden. Cuando decimos que un vehículo se ha salido de la vía, por ejemplo, estamos hablando del tipo. Si luego concluimos que el accidente se ha producido por una somnolencia, una distracción o una avería mecánica, estaremos hablando de la causa.

#### A) La velocidad.

En un interesante informe presentado por el profesor Kåre Rumar (9) ante el Consejo Europeo para la Seguridad del Transporte se clasifican los problemas ligados a la seguridad en las carreteras en tres niveles: el primero está constituido por aquellos que son evidentes incluso para un análisis superficial. El segundo orden, por los problemas que aparecen tras un análisis más detallado, y el tercero por los que están casi ocultos, pero que también emergen cuando se trata con seriedad el fenómeno de la seguridad.

Para el citado profesor, el primer orden de problemas asociados con la seguridad vial (los evidentes) se deduce directamente del modo en que analizamos nuestras estadísticas de accidentes mortales y de heridos y, a pesar de las dificultades derivadas de que cada país de los que componen la Unión Europea organiza e interpreta sus estadísticas de forma diferente, no duda en colocar en cabeza de este grupo de los más evidentes los dos que pretendo abordar: la velocidad y el alcohol y las drogas, precisamente por este orden.

El Consejo Europeo para la Seguridad en el

Transporte, en su informe de 1995 consideró que de todos los problemas de inseguridad, la velocidad, su inadecuación a las circunstancias, es el más importante. Las principales razones para ello son las siguientes:

- La velocidad influye tanto en el riesgo como en las consecuencias del accidente.
- La velocidad tiene un efecto exponencial sobre la seguridad.
- No está asumida como un factor de riesgo, comparable, por ejemplo, al vértigo que experimentamos con la altura.
- La velocidad es una variable clave del comportamiento, puesto que la conducción es una tarea autorreglamentada.
- La reducción de la velocidad tiene un efecto inmediato sobre la seguridad.
- La reducción de la velocidad es una medida barata.

Las estadísticas, en España y en todo el mundo, no dejan lugar a dudas. Retomando las estadísticas de la siniestralidad en nuestro país a lo largo de 1998, a que ya hemos aludido, son elocuentes: de los 3.376 accidentes considerados, 929 tuvieron como causa directa la inadecuación de la velocidad a las diversas circunstancias concurrentes, lo que en términos porcentuales equivale al 27,52 por 100. Y no cabe dudar que en otros muchos en que la velocidad no ha sido la causa directa,

esta velocidad ha debido potenciar los resultados lesivos del accidente. De ahí la primera de las afirmaciones del Consejo antes enumeradas: la influencia de la velocidad en las consecuencias del accidente.

En sí misma considerada, sin embargo, la velocidad no debiera constituir riesgo alguno. Un móvil que se desplaza a toda velocidad y que no encuentre obstáculos en su camino no debiera tener más límite que el impuesto por su propia resistencia a la fricción con el aire. Pero éste no es más que un supuesto de laboratorio. La realidad es muy otra: el vehículo va conducido por un hombre, con sus propias imperfecciones y por caminos que no siempre reúnen las mejores condiciones de trazado ni de rodadura. Por eso, cuando afirmamos que la velocidad es un factor de riesgo, nos referimos en realidad a la velocidad inadecuada a las condiciones de la vía –de su trazado, de su firme, etc.–, a las circunstancias ambientales –la nieve, la lluvia, el hielo, el viento, el sol de cara, etc.–, a las del propio vehículo –el estado de sus frenos o de sus neumáticos, por ejemplo–, y a las del propio conductor –su grado de atención, sus reflejos, fatiga, limitaciones físicas o psíquicas, etc.

En la tabla inserta a continuación he querido recordar unos datos elementales como es el cálculo del recorrido de un móvil en unos pocos segundos en función de su velocidad: A

Velocidad en Km/hora	Espacio recorrido				
	En 1 seg.	En 2 seg.	En 3 seg.	En 5 seg.	En 10 seg.
50	13,89	27,78	41,67	69,44	138,89
60	16,67	33,33	50,00	83,33	166,67
70	19,44	38,89	58,33	97,22	194,44
80	22,22	44,44	66,67	111,11	222,22
90	25,00	50,00	75,00	125,00	250,00
100	27,78	55,56	83,33	138,89	277,78
110	30,56	61,11	91,67	152,78	305,56
120	33,33	66,67	100,00	166,67	333,33
130	36,11	72,22	108,33	180,56	361,11
140	38,89	77,78	116,67	194,44	388,89
150	41,67	83,33	125,00	208,33	416,67
160	44,44	88,89	133,33	222,22	444,44
170	47,22	94,44	141,67	236,11	472,22
180	50,00	100,00	150,00	250,00	500,00

120 km/hora, por ejemplo —la máxima permitida en las autopistas y autovías españolas—, una distracción de cinco segundos se traduce en un recorrido de 166 metros sin control, más que suficiente para salirse de la carretera, y recuérdese que cinco segundos es mucho menos tiempo del que se tarda en encender un cigarrillo, en intentar la sintonía de una emisora, en conectar el teléfono móvil cuando recibe una llamada, etc. Y si el episodio sucede a una velocidad de 140 km/hora, máxima en la que no se formulan denuncias por absorber los errores acumulados que pudieran registrar tanto el cinemómetro como el propio velocímetro, el recorrido en ese mismo tiempo sería de casi 200 metros. Si alguien piensa que eso es poco trayecto, le invito a evaluarlo realmente en la primera ocasión en que salga a la carretera. Y que piense también en que los efectos lesivos sobre el organismo no serían los mismos a 140 km/hora que a otra velocidad menor porque, como también nos recuerda el Consejo Europeo para la Seguridad en el Transporte, la velocidad tiene un efecto exponencial sobre la seguridad.

La capacidad de resistencia del cuerpo humano está diseñada para soportar aceleraciones y deceleraciones máximas adecuadas a sus posibilidades de desplazamiento autónomo —máximo de 15 a 20 km/hora—, pero no para aquéllas a las que se ve sometido cuando se introduce en uno de estos móviles. Los sistemas de seguridad pasiva de los vehículos modernos se encaminan precisamente en esas dos direcciones: de una parte conseguir que la deceleración del cuerpo humano se haga en el mayor tiempo posible y, de otra, que esa misma deceleración se produzca en el mayor espacio. Los cinturones de seguridad, los "airbags", etc., tratan de conseguir este efecto, pero ninguno es tan eficaz como el de adecuar la velocidad a las exigencias de cada circunstancia y, además, prestar a la conducción un grado total de atención, de forma que el dominio del vehículo quede asegurado en cualquier circunstancia.

El senado francés aprobó en mayo de 1999 una ley que castiga con hasta tres meses de prisión y multas equivalentes a 3.800 euros (unas 633.400 ptas.) a los conductores que reiteradamente sobrepasen en 50 km/hora los

límites máximos de velocidad. El texto establece también la responsabilidad pecuniaria del propietario del vehículo en caso de infracción. Si el conductor que ha cometido el atropello no es identificado en el momento, la responsabilidad caerá sobre el titular del coche, a no ser que éste denuncie al responsable.

En España, la polémica es permanente. Un informe estadístico de Línea Directa Aseguradora confirma que seis de cada diez conductores circulan por encima de los límites de velocidad (10) tolerados y que solamente el 22,5 por 100 de los encuestados creen en la eficacia de las medidas de limitación de la velocidad. Las listas con la supuesta ubicación permanente de los radares en España es motivo de frecuente aparición en las páginas de las revistas especializadas, y las cartas con la opinión de los lectores al respecto ocupan buena parte de esta sección en los diarios de cualquier difusión. La notificación de estas sanciones es, por su falta de aceptación general, una de las mayores fuentes de conflicto junto con los controles de alcoholemia, que se ven obligados a soportar los miembros de las fuerzas de seguridad encargados de la misión.

Hay una aspiración permanente en los transgresores de esta regla: que se señalice con antelación suficiente el emplazamiento de los radares sobre las carreteras, utilizando una argumentación cuando menos curiosa: si la señalización del radar hace que el conductor frene, y por tanto se consigue el efecto previsto, esa medida es más eficaz que la de no frenar y ser denunciado. Como esto no se hace así, surge un tópico descalificador que también tenemos que soportar no sin resignación quienes estamos en la carretera: el de que la única finalidad que cumplen los radares es la de "recaudar". Naturalmente queda claro que lo que motiva a estos conductores no es la evidencia de la proximidad de una curva, la existencia de una señal de limitación, las campañas publicitarias de la DGT, las noticias de la prensa diaria o las propias imágenes de TV cuando ofrecen escenas de accidentes, la posibilidad de que surjan peatones u otro tipo de obstáculos sobre la calzada, etc. Nada de eso importa, pues estas personas solamente están dispuestas a respetar las reglas cuando hay peligro de ser sancionadas por la transgresión.

## B) El alcohol.

Según la Encuesta Nacional de Salud de 1997, el 62 por 100 de los españoles mayores de 16 años consume habitualmente alcohol, e incluso un 4 por 100 pertenece al grupo conocido como "bebedores de riesgo" por su alto consumo. El grupo de 25-44 años, seguido del de 16 a 24, es el que declara mayor consumo, mientras que el porcentaje de abstemios es más del doble en las mujeres.

De acuerdo con el informe presentado a finales del año 1998 por el Delegado del Plan Nacional sobre Drogas, unas 291.000 personas reconocen que se emborrachan a diario y de ellas 280.000 son menores de 29 años.

Y si los efectos directos sobre la salud son perniciosos, su influencia en los accidentes está fuera de toda duda. En Estados Unidos, un informe de las autoridades sanitarias puso de manifiesto que 46,5 millones de conductores, sobre todo jóvenes, consumieron en 1996 alcohol, drogas o ambas cosas a la vez momentos antes de ponerse al volante. La cifra de estadounidenses muertos el pasado año en accidentes relacionados con el alcohol es de casi 16.000, además de un millón de heridos y un coste social de 45.000 millones de dólares. Esta realidad, a pesar de que desde 1995 es ilegal en USA que los menores de 21 años conduzcan si han bebido cualquier clase de alcohol.

La Universidad de Valladolid, en concierto con la DGT, llevó a cabo un estudio en el año 1996 encaminado a conocer la incidencia del alcohol sobre los accidentes de tráfico. Se analizaron un total de 285 muestras provenientes de personas muertas en accidentes de tráfico con el siguiente resultado:

Sustancias	Número de casos	%
Ninguna	114	40
Alcohol	114	40
Alcohol+Fármacos	4	1,4
Alcohol+Drogas	12	4,2
Alc.+Fárm.+Drogas	2	0,7
Fármacos	12	4,2
Drogas	7	2,5
Fármacos+Drogas	8	2,8

Como consecuencia de esta realidad, el Gobierno decidió rebajar las tasas permitidas

de alcohol en sangre desde 0,8 mg/litro vigentes a los 0,5 mg/litro en el intento de crear la necesaria concienciación social que evite la posibilidad de conducir en estas condiciones. Los resultados de los controles de alcoholemia han sido espectaculares en este terreno: En los controles preventivos, a finales de septiembre de 1999, últimos datos conocidos, la cifra anual de positivos era un 40 por 100 superior a la del mismo período del año pasado aunque el número de accidentados y de fallecidos no ha experimentado el descenso que cabría esperar de lo que hemos visto. Las más importantes infracciones detectadas entre las personas bajo influencia alcohólica, por su orden, son las siguientes:

- Detención en el carril sin causa.
- No guardar la distancia de seguridad.
- Circular por el carril incorrecto.
- Invadir el carril contrario.
- Reacción retardada a la señalización.
- Velocidad inadecuada.
- Adelantamiento antirreglamentario.
- Salida de la zona de circulación.
- Señalización incorrecta de las maniobras.
- Circular por dirección prohibida (11).

El problema en el caso español es difícil de resolver. El consumo de alcohol es algo que forma parte de la raíz misma de nuestra cultura hasta el punto de que en estos últimos tiempos ya se habla de la "cultura del botellón" (12) para referirse a esa nueva costumbre de infinidad de jóvenes que en las madrugadas de los fines de semana "se ponen ciegos de calimochó".

Como se sabe, en nuestro ordenamiento la lucha contra la conducción después de haber bebido se plantea en dos frentes: el administrativo -cuando simplemente se detecta en el conductor una impregnación superior a la autorizada-, y en el penal cuando se detecta que el conductor conduce bajo la influencia de la bebida, hecho castigado en el artículo 379 de nuestro CP con una pena de arresto de 8 a 12 fines de semana o multa de tres a ocho meses y, en cualquier caso, la retirada de uno a cuatro años del permiso de conducir.

Por lo que respecta al contenido del delito de conducir bajo la influencia de bebidas alcohólicas y la obligación de someterse a las prue-

bas encaminadas a medir el grado de impregnación, seguramente está en la memoria de todos la polémica suscitada hace dos años respecto a su posible inconstitucionalidad, por interpretar algún tribunal que esta obligación equivale a la autoimputación de la comisión de un delito, algo que como es sabido prohíbe expresamente la Constitución en sus artículos 17.3 (13) y 24.2. Sometido el asunto a dictamen del Tribunal Constitucional, éste zanjó la polémica con su Sentencia 161/1997, de 2 de octubre, en la que se afirma que *"el deber de someterse al control de alcoholemia no puede considerarse contrario al derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, pues no se obliga al detectado a emitir una declaración que exteriorice un contenido admitiendo su culpabilidad, sino a tolerar que se le haga objeto de una especial modalidad de pericia, exigiéndole una colaboración no equiparable a la declaración comprendida en el ámbito de los derechos proclamados en los artículos 17.3 y 24.2 de la Constitución Española*. A pesar de ello no faltan sentencias paradójicas como la dictada por un juzgado de Palma de Mallorca en un caso que ya casi puede afirmarse célebre entre quienes tratamos de combatir esta perniciosa costumbre.

Sin embargo, al contrario de lo que pasa con la velocidad, la medida de reducir las tasas de alcoholemia ha sido en general aplaudida aunque en no pocos casos y en el ejercicio profesional nos encontramos con no pocas dificultades al respecto, paradójicamente ocasionadas por la variada interpretación que hacen de las normas fiscales y tribunales. Por ejemplo, la dispersión de la exigencia de una determinada tasa por los fiscales de los distintos Tribunales Superiores de las Comunidades Autónomas para motivar la instrucción de diligencias penales y con independencia de los síntomas que presente, con el inconveniente que eso supone para las fuerzas de seguridad (trabajo innecesario, acumulación de casos ante las fiscalías, desigualdad de trato de unas a otras autonomías, entorpecimiento en muchos casos del expediente administrativo de sanción, etc.). Y también me atrevo a calificar de paradójica la afirmación del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de León, que en su memoria del año 1998, ante el hecho de que las pruebas positivas en

controles preventivos solamente fuera del 1,22 por 100, llega a afirmar lo que sigue: *"Sin tratar de poner en entredicho la loable actuación de las Fuerzas actuantes, no deja de ser sorprendente tanta actividad con las molestias y merma de derechos que conllevan tales pruebas para obtener unos resultados tan escasos. Aun cuando el Tribunal Constitucional se ha decantado por la constitucionalidad en la obligatoriedad de la prueba y el carácter delictivo de la negativa a efectuarla, a nadie se le escapa la merma en el derecho a la libre circulación de los ciudadanos y en el máximo derecho a no proporcionar pruebas de inculpación"*. Para el Sr. Fiscal, por lo que se ve, el valor preventivo que debe atribuirse a este tipo de controles debe decaer ante el supremo derecho de los ciudadanos a circular libremente, sin tener que soportar molestias de ningún tipo.

Podría, en fin, estar muchas horas aquí hablando de los perniciosos efectos del alcohol, de su abuso, claro está, sobre las cualidades de los conductores y de la forma en que abocan a la posibilidad del accidente, pero no podemos polarizarnos exclusivamente en este sentido. Sin embargo no quiero dejar de hacer mención a las magníficas expectativas que abre, desde mi punto de vista, la iniciativa del profesor Vicente Díaz, de esta Universidad, que se ha embarcado en un ambicioso programa de investigación empírica acerca de la verdadera influencia que el consumo de alcohol, en diversas cantidades, tiene sobre diversos organismos, al que deseo el mayor éxito, pues, sin duda, contribuirá a despejar esa duda permanente de si la misma cantidad opera igual en unos y en otros o si, por el contrario, el peso, la edad, el tiempo de ingesta, etcétera, tiene una influencia determinante.

#### **4. La educación (¿vial?), factor clave en la resolución del problema.**

Después de lo dicho hasta aquí parece hora ya de ir apuntando algunas soluciones al problema, tal como yo las veo. Hay, evidentemente, muchas posibilidades, muchos campos de acción sobre los que operar para mejorar las condiciones de seguridad vial: toda mejora en el trazado o en el firme de las carreteras será poca si es capaz de salvar una sola vida;

las mejoras e innovaciones en su señalización también se han aportado muchas iniciativas como la de que las señales sean reflectantes, o que estén iluminadas con "leds", o que sean capaces de iluminarse automáticamente cuando rebasamos un límite de velocidad o cuando circulamos por algunas travesías peligrosas en las que ya se han instalado, captando inmediatamente la atención del conductor, etc. La potenciación de la seguridad de los propios vehículos, incorporándoles todo tipo de avances tecnológicos, ha de ser naturalmente aplaudida; se habla ahora de dispositivos que cuando el vehículo se acerca peligrosamente a otro que le precede o simplemente a un obstáculo hace sonar una alarma; y los hay que al aflojarse el nivel de la presión que el conductor ejerce sobre el volante interpretan que se trata de una somnolencia incipiente disparando también un avisador acústico, etc. Y ha de aplaudirse cualquier innovación legislativa que de alguna forma contribuya a este propósito: la disminución de las tasas toleradas de alcoholemia o de los límites tolerados de velocidad son ejemplos de ello.

Pero la más eficaz de todas las medidas será aquella que consiga concienciar a los conductores de la inexcusable necesidad de respetar las normas de la circulación vial, como partes integrantes de una faceta, no la menos importante, de la convivencia.

El año presente ha sido declarado por el Gobierno, recogiendo las recomendaciones del Consejo de Europa en las conferencias de París y Viena, "Año de la Educación Vial", a cuya promoción por medio de campañas publicitarias ha dedicado nada menos que 3.000 millones de pesetas, pero estamos casi al final del décimo mes del año y, como ya ha quedado dicho, ya llevamos registrados, en el ámbito de la Agrupación, 2.780 accidentes con un saldo de 3.295 muertos, un 0,98 por 100 más que en el mismo período que el año anterior, aunque, eso sí, con un millón y pico más de vehículos en circulación.

¿Qué pasa entonces? ¿Qué repercusión ha tenido en la opinión pública esta campaña, con la ingente cantidad de recursos que se le han dedicado?

Hablamos de "educación vial" (14) como "*El desarrollo de conocimientos, habilidades cognitivo-conductuales, hábitos, comportamientos*

*y actitudes necesarias para relacionar el entorno de las personas con la problemática del tráfico, con el objetivo último de reducir la tasa de accidentalidad al máximo*".

Sin entrar en el análisis de la definición que no es mi propósito aquí, sí cabría preguntarse: ¿Acaso es necesario insistir en esta faceta de la educación? ¿Acaso, me pregunto, los conductores necesitan de un estímulo especial en éste ámbito? Porque, con independencia de las críticas que merezca el actual sistema de formación de conductores y las exigencias legales para superar las pruebas para la obtención del permiso de conducir, es lo cierto que todo conductor conoce las reglas más elementales de comportamiento, precisamente aquéllas cuya vulneración es causa más frecuente de la siniestralidad, como hemos visto. Un profesor mío decía al respecto que las normas de tráfico tienen la inmensa ventaja de su lógica, tan aplastante que las hace comprensibles para cualquier mentalidad, y así es. Porque, ¿quién no sabe que si se distrae al volante mientras conduce sufre el riesgo de colisionar con cualquier obstáculo o simplemente de salirse de la carretera con las consecuencias que eso puede acarrear? ¿Quién no sabe que el consumo de alcohol se traduce al final del proceso en una pérdida de reflejos de suficiente importancia para llevarle al accidente con mucha más probabilidad que si conduce sobrio? ¿Y a quién hay que hacerle saber que en una autopista o en una autovía no se debe circular por el carril contrario a su sentido de marcha? ¿O que la prudencia más elemental aconseja desistir de efectuar un adelantamiento cuando no se tiene la absoluta certeza de que el vehículo que se acerca en dirección contraria se encuentra lo suficientemente lejano para que no haya riesgo de colisión? ¿Y qué decir de las posibilidades de encontrarse con alguien que viene de frente cuando adelantamos en una curva o en un cambio de rasante sin visibilidad? ¿O de la actitud del motorista que circula con el casco a modo de "codera"? ¿Quién no conoce estas elementales medidas de prudencia?

Y por si estas evidencias fueran poco, ¿acaso no tuvo que aprenderlas para obtener su permiso de conducir? ¿Y no ve diariamente las escatológicas imágenes que la televisión nos brinda de accidentes en la carretera? ¿Y

no tiene amigos, familiares o simplemente conocidos que tengan que lamentar una muerte en su familia ocasionada por un accidente de tráfico? ¿Hay que gastarse 3.000 millones de pesetas en recordar estas obviedades?

La educación vial aparece además como una de las asignaturas transversales en los planes de estudio de las enseñanzas primaria y secundaria. Ya el viejo Código de la Circulación de 1934, usando un lenguaje directo aunque ahora se nos antoje arcaico, establecía la obligación de enseñar la Seguridad Vial en las escuelas en estos términos: *"El profesorado de todas las escuelas y colegios, tanto oficiales como particulares, está obligado a enseñar a sus alumnos las reglas generales de la circulación y la conveniencia de su perfecta observancia; advirtiéndoles de los grandes peligros a que se exponen al jugar en las calzadas de las vías públicas, salir atropelladamente de los Centros docentes, subir a la parte posterior de los vehículos y topes de los tranvías, etc. El Ministerio de Instrucción Pública dictará las oportunas disposiciones que aseguren la conveniente vigilancia del cumplimiento de este precepto"* (15), y modernamente, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, la LOGSE, abre amplias perspectivas a la aplicación de este tipo de enseñanzas cuando proclama como uno de los fines de la educación primaria el de **"apreciar los valores básicos que rigen la vida y la convivencia humana y obrar de acuerdo con ellos"**, y en el caso de la educación secundaria cuando proclama como una de sus finalidades (art. 19) **"comportarse con espíritu de cooperación, responsabilidad moral, solidaridad y tolerancia..."**

¿Se observan sin embargo estas reglas en nuestra sociedad? Y a la vista de la respuesta que sin duda merecerá, ¿acaso el fallo no radicará en poner apellidos, adjetivos, a la Educación, con mayúsculas (vial, sexual, artística, etc.), cuando éste es un concepto que debe entenderse global y unitario? Recuerdese al respecto lo que en su Preámbulo proclama la propia LOGSE antes aludida y que no me resisto a transcribir: **"En la educación se transmiten y ejercitan los valores que**

**hacen posible la vida en sociedad, singularmente el respeto a todos los derechos y libertades fundamentales, se adquieren los hábitos de convivencia democrática y de respeto mutuo, se prepara para la participación responsable en las distintas actividades e instancias sociales..."** Respóndanse ahora si constituyendo las normas de circulación un reflejo inexcusable de las que rigen la convivencia, cuya transgresión además puede acarrear los perjuicios propios y para los demás a que venimos machaconamente aludiendo, el nivel general de nuestra educación responde a esta necesidad. Y me podrán argumentar que todas las sociedades deben soportar un porcentaje de individuos que hacen caso omiso de estas elementales exigencias de la convivencia, pero acaso la española sea singular en eso, pues una de nuestras peculiaridades —véanse Menéndez Pidal, Salvador de Madariaga, Ortega y Gasset, Julián Marías y tantos otros— es la del individualismo como valor preponderante de nuestro carácter. El respeto a las normas, síntoma inequívoco del carácter societario de los pueblos, está reñido con nuestras características raciales según afirman los aludidos autores. Permítaseme por todas una cita literaria del primero a que me he referido (16): *"El español propende a no sentir la solidaridad social sino tan sólo en cuanto a las ventajas inmediatas, desatendiendo las indirectas, mediatas o lejanas. De ahí bastante indiferencia para el interés general, deficiente comprensión de la colectividad..."* y en otro párrafo de la misma obra, *"Desde antiguo se ha observado cuán fácilmente el español siente conmisericordia del que sufre el peso de la justicia y aun se pone de parte del culpable para que eluda la pena...; todos miran a quien cae bajo el peso de la ley, más como una víctima de la desgracia que como un culpable dañoso; siempre la consideración del individuo se antepone a la de la colectividad"*. ¿Responde este perfil al de ese individuo al que antes me refería, que en una autovía, circulando a toda velocidad se pone detrás de nosotros encendiendo frenéticamente los faros para que nos apartemos inmediatamente, reconociendo más su derecho a infringir los límites de velocidad que el nuestro a respetarlo?



## CONCLUSIONES

Hemos aprendido a convivir con los accidentes de tráfico, con sus muertos, con sus heridos, con sus paraplégicos, con el sufrimiento de los miles de familias que los han padecido, con los miles de millones de pesetas que cuestan al erario público, como si fuese lo más normal del mundo.

Para Antoni Plasencia (17), profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona, es necesario que se modifiquen algunos factores culturales. Se ha de romper la asociación cultural entre accidente y fatalidad porque se quiere creer que un accidente es un hecho fortuito, inevitable y no previsible cuando no es así. O la valoración de que el accidente es el precio que se ha de pagar por el desarrollo. Se ha de acabar con la sensación de impunidad que potencian de una parte la escasez de la vigilancia policial —*“la vigilancia es un elemento tan importante como la educación vial y la primera acaba potenciando la segunda”*, dice—, y de otra, esa actitud social que condena las sanciones de tráfico como inútiles, que proclama el derecho cierto a recurrirlas como si en ningún caso pudiera darse la posibilidad de su oportunidad y justicia, a través de abogacías y gestorías que aseguran éxito en la gestión con obligación, incluso, de devolver cualquier pago si no se consigue este propósito, que moteja la actividad sancionadora como de meramente “recaudadora” para producir su descalificación.

Hay necesidad absoluta de cobrar conciencia de que el automóvil es un logro social que ha sido capaz de relativizar en la sociedad moderna los conceptos de tiempo y espacio, que favorece la movilidad, que propicia el acercamiento, y abandonar esa otra visión que valora más en el automóvil los componentes que le dotan de potencia y capacidad de correr sobre esos otros que le proporcionan seguridad de cualquier tipo. El accidente es perfectamente evitable a poco que se tenga conciencia de los peligros del automóvil y, derivada de ellos, de la necesidad de utilizarlo para optimizar nuestra calidad de vida, nuestras relaciones de sociedad y no para exponernos a innecesarias situaciones de riesgo que, antes o después, terminarán por materializarse en un accidente.

Es incomprensible que a estas alturas de la investigación científica nos pongamos a discutir la conveniencia de portar casco cuando se viaja en moto o del cinturón de seguridad si se hace en coche, so pretexto de falsos prejuicios incluso con soporte médico o psiquiátrico, que en nada favorecen.

La vida hay que vivirla, si es posible plácenteramente, y para quienes amamos el volante, uno de los mayores placeres lo constituye sin duda disfrutar en esta actividad de lo que la tecnología, la ciencia ponen a nuestro alcance. Pero no transformemos ese placer en una fuente de riesgos que a nada bueno conducen.

Acatemos las normas que regulan la convivencia, y mucho más cuando, como es el caso presente, las consecuencias que pueden derivarse de su incumplimiento alcanzan las cotas de dramatismo que todos hemos aceptado como inevitables. Rebelémonos contra esa “inevitabilidad”. Transmitamos el mensaje de que no hay nada en esta actividad que merezca poner en riesgo nuestra vida ni la de los demás o, lo que puede ser más grave aún, condenar el resto de nuestra existencia a una vida de ínfima calidad sobre una silla de ruedas.

Este es mi mensaje, mi recomendación y mi lucha.

### NOTAS

- (1) De la prensa diaria.
- (2) Luis Angel Fernández Hermana, en “El Periódico” del 16-10-99.
- (3) Diario “El País” de 10-10-99.
- (4) Thomas Robert Malthus, *Ensayo sobre el principio de población*.
- (5) M. Megía, María M. Morales y Enrique Nájera: *Epidemiología de los accidentes de tráfico en España*.
- (6) M. Megía y otros, *op. cit.*
- (7) Juan A. Herreró Brasas, profesor de Ética y Política pública en la Universidad de California, en las páginas de Opinión de “El Mundo” de 5-10-99.
- (8) El Dr. D. Luis Moniolo es Catedrático de Seguridad Vial en la Facultad de Psicología de la Universidad de Valencia.
- (9) Profesor Kåre Rumar, del Swedish Road and Transport Research Institute: *Transport Safety Visions. Target and Strategies: beyond 2000*.
- (10) Revista “Tráfico” número 136, pág. 5.
- (11) Revista “Tráfico” número 134, de febrero de 1999, pág. 19.
- (12) Joaquín Vidal, en “El País” del 8 de junio de 1999.
- (13) Artículo 17.3 CE: Proclama el derecho de la persona a no declarar.
- (14) Artículo 24.2 CE: Derecho a la presunción de inocencia y a no declararse culpable.
- (15) Ricardo Martín Ibáñez, *La Educación Vial y su necesidad*, en el Temario para el Curso de Profesores, elaborado por la UNED en colaboración con la DGT.
- (16) Artículo 7 “Escuelas” del Código de la Circulación, aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934.
- (17) Ramón Menéndez Pidal, *Los españoles en la historia*.
- (18) Diario “El País” de 10-10-1999, pág. 35 de “SOCIEDAD”.

## LA GUARDIA CIVIL EN LA DELEGACION DEL GOBIERNO PARA EL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS

GONZALO ROBLES OROZCO

Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas

LA Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas constituye una realidad tan cercana al trabajo cotidiano de los Servicios Policiales especializados en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas como lejana al conocimiento del resto de miembros de la organización policial. Nuestra intención, al aceptar escribir un artículo para la revista "Cuadernos de la Guardia Civil", es acercar a estos Guardia Civiles que ven la DGPNSD como algo lejano y ajeno, un órgano de especialísima incidencia en este ámbito y en el que se desarrolla un trabajo que cuenta con la activa participación de miembros de su propio Cuerpo.

El fenómeno de la drogodependencia impacta en la sociedad española con los primeros años ochenta. Antes había existido un consumo minoritario, muy alejado de los actuales niveles. Sin embargo, en esta época, en la que prolifera el consumo de heroína, los efectos de las drogas se presentan con toda su crudeza, exentos de la capa de modernidad que tapaba sus miserias.

Todos los poderes públicos, conscientes del problema, establecen medidas tendentes a prevenir el tráfico y consumo de drogas. Especial significación tiene para nosotros la promovida por el Congreso de los Diputados, que en su sesión del 27 de octubre de 1984, tras haber discutido la cuestión en el debate sobre el estado de la Nación, aprueba una moción dirigida al Gobierno en la que solicita la "elaboración de un plan de prevención contra la droga en el que se contemple la reinserción social de los drogadictos".

El Consejo de Ministros constituyó para este fin un Grupo de Trabajo Interministerial integrado por los Departamentos con implicación más directa en esta problemática, que motiva la aprobación del Real Decreto 1677/85, de 11

de septiembre, por el que se crea el Grupo Interministerial para el Plan Nacional sobre Drogas, cuya Secretaría se atribuye a un órgano unipersonal, el Delegado del Gobierno.

Este embrión de la actual DGPSND se adscribe en un principio al Ministerio de Sanidad y Consumo, y posteriormente al de Asuntos Sociales. Se hizo necesario, sin embargo, potenciar la actividad policial en evitación de que proliferaran los delitos vinculados al tráfico de drogas, lo que generó que su dependencia pasara al Ministerio del Interior (RD 2314/1993, de 29 de diciembre), con la intención de dotar al nuevo organismo de los medios necesarios para desarrollar una acción eficaz en materia de reducción de la oferta, sin abandonar por ello los aspectos de prevención y rehabilitación que ya se venían realizando.

La DGPNSD se configura así como el organismo de la Administración Central del Estado encargado de desarrollar una política integral que contemple tanto los problemas derivados del control de la demanda como los de la oferta. Sus funciones y competencias se encuentran reguladas por RD 1885/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

Su máximo responsable es el Delegado del Gobierno de quien dependen cuatro Subdirecciones Generales: la Subdirección General del Plan Nacional sobre Drogas, la Subdirección General de Gestión y Relaciones Institucionales, y dos Gabinetes, con el mismo rango, los de Evaluación y Coordinación, dirigidos e integrados por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La Subdirección General del Plan Nacional sobre Drogas prepara e informa los asuntos que hayan de someterse al Grupo Interministerial, desarrolla sus acciones y propuestas, mantiene relaciones con las diferentes Administraciones Públicas y ONGs y dirige el Sistema de Información sobre Drogas. Entre sus Servicios más destacados figuran los de Prevención y Reinserción Social.

La Subdirección General de Gestión y Relaciones Institucionales coordina la asignación de los presupuestos, gestiona los recursos humanos, económicos y materiales de la Delegación, participa en las reuniones de los organismos internacionales correspondientes y lleva el Registro General de Operadores de Sustancias Químicas Catalogadas. Entre sus

Servicios más destacados figuran los del Fondo, Precusores y Desarrollo Normativo, de gran incidencia en la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Depende asimismo de la DGPNSD el Observatorio Español Sobre Drogas, órgano permanente de recogida de información de los múltiples aspectos relacionados con las drogas y las drogodependencias, cuyo Consejo Asesor está integrado por representantes cualificados de la propia Delegación y personalidades ajenas de reconocido prestigio en este campo.

Asimismo, la DGPNSD, como organismo público, está permanentemente abierta al ciudadano a través de la página web en internet (web:<http://www.mir.es/pnd>), donde cualquier usuario de la red dispone de una amplísima información y puede formular peticiones personalizadas de documentación. También se dispone de un Centro de Documentación especializado en drogodependencias cuyos fondos bibliográficos pueden ser consultados gratuitamente. Su base de datos almacena más de 14.000 referencias bibliográficas, 26.000 referencias de noticias, reportajes y artículos de prensa y más de 130 vídeos, en varios idiomas.

Adscritos al Ministerio del Interior, a través de la DGPNSD, funcionan el *Consejo Superior de Lucha contra el Tráfico de Drogas* y el *Blanqueo de Capitales*, presidido por el Ministro del Interior y del que son vocales permanentes, entre otros, los Directores Generales de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía, siendo su Secretario el Director del Gabinete de Evaluación, y el *Consejo Asesor de Lucha contra el Tráfico de Drogas* y el *Blanqueo de Capitales*, presidido por el Delegado del Gobierno y del que son vocales permanentes, entre otros, el Subdirector General de Operaciones de la Guardia Civil y su homólogo del Cuerpo Nacional de Policía, siendo su Secretario el Director del Gabinete de Coordinación. La función del Consejo Superior es el diseño de las líneas políticas generales y estratégicas en la materia y la del Consejo Asesor el apoyo y asistencia al Delegado en el ejercicio de sus competencias y, en especial, las referidas a las actuaciones de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en cumplimiento de estrategias concretas.

Con la adscripción de la DGPNSD al Ministerio del Interior se atribuyó al Delegado del

Gobierno la función de coordinar, por delegación del Secretario de Estado de Seguridad, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes en la persecución de determinados delitos de tráfico de drogas y blanqueo de capitales. En concreto, los cometidos por organizaciones criminales, aquellos cuyo enjuiciamiento corresponda, por razón de territorio, a la Audiencia Nacional y los delitos conexos con los anteriores o relacionados por razón de la utilización de beneficios económicos procedentes de los mismos.

El pleno desarrollo de estas funciones motivó la creación de una estructura policial que apoyara al Delegado en el cumplimiento de estas competencias, naciendo así los Gabinetes de Evaluación y Coordinación, con el rango de Subdirecciones Generales.

El Gabinete de Evaluación tiene encomendada la valoración de situaciones concretas, así como de informes y noticias que se reciben en la DGPNSD, y el seguimiento de la actuación de los diferentes Cuerpos y Servicios que tengan especial trascendencia para la actuación de la Delegación. Está dirigido por el Comisario CNP don Gabriel Fuentes González, siendo su Jefe de Área el Coronel GC don Antonio Martínez-Herrera Escribano, e integrado por otro Comisario CNP, seis miembros de la Guardia Civil (3 Oficiales), nueve Inspectores del Cuerpo Nacional de Policía y personal administrativo. Anteriormente estuvo dirigido por el Comisario CNP don Pedro Díaz-Pintado Moraleda, actual Subdirector General Operativo del Cuerpo Nacional de Policía.

El Gabinete de Coordinación realiza las funciones de recepción y análisis de toda la información referida al tráfico de drogas y asume, en su caso, la coordinación de las investigaciones que se llevan a cabo en este ámbito. Está dirigido por el General GC don Benigno Zamorano Atienza, siendo su Jefe de Área el Comisario CNP don Felipe Hernández Díaz, e integrado por otro Comisario CNP, trece miembros de la Guardia Civil (5 Oficiales), cuatro Inspectores del Cuerpo Nacional de Policía y personal administrativo. Anteriormente estuvo dirigido por el Coronel GC don Angel López González, que falleció mientras ocupaba el cargo, y fueron Jefes de Área, el entonces Comandante GC don Pablo Martín Alonso, hoy Teniente Coronel Director del Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de

Estado de Seguridad, y posteriormente el también Teniente Coronel GC don Francisco Javier Ara Callizo, hoy Director del Departamento de Seguridad de la Presidencia del Gobierno.

Los componentes de los Gabinetes "policiales" se organizan en Servicios, Secciones y Grupos incardinados en un mismo organigrama que prescinde del Cuerpo de procedencia, en un modelo que huye de agotadas ideas corporativas en busca de la mejor coordinación y eficacia entre las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En un modelo como el español, que contempla la problemática de las drogodependencias desde un punto de vista integral, la presencia de miembros policiales viene a suponer el 32 por 100 de nuestra organización y personal.

El modelo organizativo del que nos hemos dotado incide directamente sobre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, mejorando sus niveles operativos. Y es precisamente en este aspecto donde se desarrolla el trabajo de los miembros de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía destinados en la Delegación.

En primer lugar hay que resaltar la "coordinación" de investigaciones, uno de los trabajos más importantes de los realizados por la DGPNSD y motivo principal de la adscripción de este organismo al Ministerio del Interior.

La necesidad de coordinación surge cuando unidades de diferentes Cuerpos coinciden en una misma investigación o requieren, por necesidades operativas, la colaboración puntual de otro organismo, normalmente policial. En ambos casos el instrumento básico empleado es la "reunión de coordinación" que sirve para diseñar, con la asistencia de los agentes operativos, el dispositivo a realizar, repartiendo las misiones entre los diferentes Cuerpos o Servicios participantes, distribuyendo racionalmente los medios a emplear.

A este tipo de reuniones acuden, normalmente, responsables de la Jefatura del Servicio Fiscal acompañados del personal operativo que dirige la investigación en los niveles provinciales o regionales. La Guardia Civil ha participado hasta la fecha en más de 100 reuniones de coordinación de operaciones con el Cuerpo Nacional de Policía, Vigilancia Aduanera y otros organismos del Estado, además de participar en un incontable número de con-

tactos de toda índole para tratar sobre los más diversos asuntos referidos a este ámbito.

Dispositivos concretos coordinados en esta Delegación son las Campañas de Verano contra el tráfico de drogas en zonas de ocio y operativos realizados en colaboración con otros países de nuestro entorno, como las operaciones PIRINEOS, MOSQUITO o SNOW, en las que han participado gran cantidad de agentes de la Guardia Civil.

Además de los importantes resultados obtenidos, hay que resaltar el hecho de que los máximos responsables de todos los servicios policiales encargados de la lucha contra el tráfico de drogas en España, y sus agentes más cualificados, coincidan permanentemente en un foro común intercambiando datos y técnicas operativas.

Un aspecto, complementario de la coordinación, es el apoyo que se presta a determinadas operaciones exclusivas de un Cuerpo, gestionando la puesta a su disposición de medios especiales, privados o de otros organismos del Estado, principalmente del Ministerio de Defensa (aviones, navíos o instalaciones), o financiando determinados gastos.

Pero el hecho de dotarnos de unos mecanismos que mejoran la coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con ser importante, debe complementarse con otras medidas que mejoren la operatividad policial. En este sentido, cuando accedimos al cargo, nuestra primera preocupación fue la elaboración de un "Plan de Medidas de Lucha contra el Tráfico de Drogas", que elaboramos el 24 de enero de 1997, en consonancia con las últimas conclusiones aprobadas por la Comisión Mixta Congreso-Senado para el Estudio del Problema de la Droga.

Este "Plan de Medidas" contemplaba unos objetivos, en lo que a reducción de la oferta se refiere, que unía a determinadas medidas de desarrollo normativo la potenciación de las Unidades existentes y la creación de otras nuevas.

En el plano normativo se ha impulsado el establecimiento de una legislación tendente a mejorar las posibilidades operativas, entre la que destaca:

- La modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LO 5/1999) que amplía la

entrega vigilada de droga a los precursores y al dinero procedente de dicho tráfico, introduciendo además la figura del agente encubierto.

- La promulgación del Real Decreto 864/1997, de 6 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo procedente de los bienes decomisados por tráfico de drogas y otros delitos relacionados, que viene a completar la Ley 36/1995, de 11 de diciembre.

La distribución de estos fondos se realiza a través de una Mesa de Coordinación de Adjudicaciones, adscrita al Ministerio del Interior, a través de la DGPNSD y presidida por su Delegado.

Un porcentaje de estos fondos se destinan anualmente a cubrir necesidades materiales de las Unidades especializadas en la lucha contra el tráfico de drogas, a cuyo fin la Dirección General de la Guardia Civil, entre otras, presenta anualmente a la Mesa los correspondientes planes de actuación. Durante los dos últimos años las Unidades Antidroga de las Fuerzas de Seguridad del Estado han recibido en torno a 400 millones de pesetas por este concepto.

- La promulgación de la Ley 3/1996, de 10 de enero, sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas (los denominados precursores), y su Reglamento de desarrollo, con los que se crea un Registro General de Sustancias Químicas Catalogadas.

El control de los precursores, productos químicos de origen legal necesarios para la fabricación de sustancias estupefacientes, abre nuevas posibilidades operativas que la Delegación ha impulsado, no sólo promoviendo la Ley de Precursores antes citada, sino estableciendo una red de enlaces policiales capaces de investigar el tráfico de estos productos, lo que ha permitido colocar a nuestro país como uno de los pioneros en este campo, en el que, por otra parte, ya se han obtenido importantes éxitos policiales.

En cuanto a la potenciación de las Unidades especializadas en este tipo de delitos, el Plan

de Medidas ha venido a mejorar importantes aspectos:

- Se han puesto en marcha los trabajos de la Oficina Central Nacional de Estupeficientes, para potenciar la coordinación operativa entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Vigilancia Aduanera, creando al efecto una Unidad adscrita a la Comisaría General de Policía Judicial e integrada por funcionarios de la Guardia Civil, del Cuerpo Nacional de Policía y de Vigilancia Aduanera.
- La Guardia Civil ha creado los EDOA y el Cuerpo Nacional de Policía las UDYCO, ambos de gran importancia en este ámbito delincencial. La DGPNSD ha contribuido en la creación de estas Unidades gestionando parte de su dotación presupuestaria, por un importe cercano a los 2.000 millones de pesetas. Igualmente se ha potenciado el Servicio Marítimo de la Guardia Civil.
- Se han establecido unos planes de formación en el que participan como impulsores la propia DGPNSD y las Direcciones Generales de la Guardia Civil y de la Policía. Por lo que respecta a la Delegación se vienen impartiendo cursos de especialización en la materia y gestionando el desarrollo de los programas y recursos económicos necesarios.
- En materia de cooperación internacional se ha completado la red de enlaces policiales en el exterior, dando prioridad al Magreb y América Latina, sin olvidar los países europeos de nuestro entorno. Se ha constituido en esta sede un servicio específico para este tipo de contactos policiales, que participa, normalmente acompañado de miembros de la Jefatura del Servicio Fiscal de la Guardia Civil y de la Unidad Central de Estupeficientes del Cuerpo Nacional de Policía, en todos los Foros internacionales.

Hoy podemos afirmar que el "Plan de Medidas" que elaboramos a principio de la Legislatura está prácticamente cumplido en su totalidad.

Pero ello no debe hacer decaer nuestros esfuerzos, y en la actualidad ya estamos prepa-

rando la "Estrategia 2000-2008", con nuevos proyectos. Como aspectos más destacados en el campo de reducción de la oferta, podemos señalar:

- la legalización de la figura del confidente policial y judicial,
- la extensión de las intervenciones judiciales al correo electrónico, video conferencias, fax e internet,
- acabar con la obligación legal de comunicar al interesado que su teléfono está intervenido,
- poder subastar los bienes decomisados antes de la sentencia judicial,
- potenciar la actuación contra el consumo de drogas ilegales en lugares públicos y
- la creación de un registro de embarcaciones, vehículos y aeronaves susceptibles de ser empleadas en el tráfico ilegal de drogas, entre otras.

Todos los avances conseguidos y los proyectos de futuro que se están diseñando nos confirman en la idea de que el trabajo que viene realizándose en la DGPNSD, en el que tan activamente participan miembros de la Guardia Civil y de la Policía, está mejorando los instrumentos para la reducción de la oferta. Otros países de nuestro entorno también lo entienden así y se han dotado de una organización central similar a nuestra DGPNSD.

Debemos, sin embargo, seguir avanzando en la búsqueda de mecanismos que mejoren permanentemente nuestra respuesta al problema de las drogodependencias, cada uno dentro de su ámbito de responsabilidad y competencia, sabedores de que aunar esfuerzos constituye el mejor camino para avanzar en nuestros objetivos comunes.

Como Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas siento un legítimo orgullo del nivel de preparación, dedicación y eficacia de los Guardias Civiles que se encuentran bajo mi dirección, pequeña pero suficiente muestra de la totalidad de componentes de la Institución, cuyos esfuerzos en este y otros ámbitos de la actividad policial no puede dejar de resaltarse. Les animo a seguir en este camino y que podamos contemplar en el futuro una sociedad libre de drogas.

# LA COLABORACION DE LA GUARDIA CIVIL CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

**BENITO SALCEDO MUÑOZ**  
Teniente coronel de la Guardia Civil

LA Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), dedica su Título IV a la colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través de tres capítulos, de los cuales el primero se ocupa de la colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, y el tercero de los órganos de coordinación.

Si bien la descripción del Título IV hace referencia a la coordinación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, su contenido viene a reducir prácticamente el ámbito de coordinación y colaboración al relativo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas que disponen de una policía propia.

Para las Comunidades Autónomas que no hagan uso de la posibilidad de crear una policía propia, la Ley contempla la posibilidad de ejercer ciertas funciones relacionadas con la policía de inspección y vigilancia de las disposiciones administrativas de la Comunidad y con la vigilancia de sus edificios propios, a través de la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía.

Por su parte, las Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos no se prevea la creación de un Cuerpo de Policía propio, sólo podrán ejercer las funciones de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado.

De esta forma los acuerdos de colaboración previstos por la Ley 2/1986 se refieren por un lado a la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía, y por otro a la vigilancia y protección de edificios e instalaciones.

La Ley no ha previsto explícitamente otras formas o procedimientos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas para el ejercicio de aquellas competencias transferidas con incidencia en la seguridad pública, como es el caso de la vigilancia e inspección de la normativa en materia de medio ambiente o de juego, encomendadas respectivamente a la Guardia Civil y al Cuerpo Nacional de Policía.

El presente trabajo pretende en consecuencia indagar acerca de los instrumentos en los que puede basarse la actuación coordinada de la Guardia Civil con los responsables autonómicos de una competencia material determinada, teniendo en cuenta su estructura orgánica y funcional y las demás restricciones impuestas por la Ley 2/1986, con el objetivo de cumplir con eficacia y calidad las funciones que esta le encomienda.

## **DELIMITACION Y COORDINACION DE FUNCIONES ENTRE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD EN LA LEY 2/1986**

Las Comunidades Autónomas tienen, a tenor del artículo 38 de la Ley 2/1986, distintas posibilidades de ejercer sus competencias en materia de seguridad pública:

a) Por medio de la *adscripción* de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía, las que contemplan esta posibilidad directamente o la de crear una policía propia en su Estatuto y no hayan hecho uso de ella, cuyas funciones quedan limitadas a (art. 38.1):

- 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.

b) A través de una *policía propia*, las que tengan prevista su creación en el Estatuto, cuyas funciones comprenden, además de las anteriores:

1. En colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 38.2):

- 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.
- Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas, con carácter prioritario sobre las Fuerzas de Seguridad del Estado.

2. De prestación simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 38.3):

- La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados.
- La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública.
- 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.

c) El resto de las Comunidades Autónomas podrán ejercer las funciones de *vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones* mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado.

Los *Cuerpos de Policía Local* a su vez, en el ámbito territorial de su respectivo municipio, deberán ejercer funciones de protección de autoridades, edificios e instalaciones de las Corporaciones Locales, ordenación del tráfico



en el casco urbano, instrucción de atestados por accidentes de circulación, Policía administrativa de las disposiciones municipales, participación en las funciones de Policía Judicial en colaboración con los Cuerpos de Seguridad del Estado, y también en los planes de Protección Civil, instrucción de diligencias y otras actuaciones relacionadas con la prevención del delito en el marco de colaboración establecido en las Juntas Locales de Seguridad, vigilancia de los espacios públicos, colaboración en el mantenimiento del orden, y cooperación en la resolución de conflictos privados cuando sean requeridos.

Por su parte, las *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado* tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño, entre otras, de la función de:

- Velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales; ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias, según dispone el artículo 11.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, correspondiendo a la Guardia Civil el ejercicio de esta función de acuerdo a la distribución territorial de competencias respecto al Cuerpo Nacional de Policía establecida en el mismo artículo y bajo la dependencia de las autoridades del Ministerio del Interior.

Función que con frecuencia incide en la vigilancia de la aplicación de disposiciones administrativas emanadas de las Comunidades Autónomas.

Más específicamente, la Ley 2/1986 en su artículo 12 atribuye a la *Guardia Civil*, entre otras, las siguientes funciones, sin limitación de intervención territorial:

- 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

cinagética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.

Esta última función coincide con la contemplada en el artículo 38.3 de la mencionada ley, siendo de prestación simultánea e indiferenciada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los Cuerpos de Policía propios de las Comunidades Autónomas, situándose fuera del ámbito del 38.1 –en el que está basada la actuación de las Unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía–, junto a otras tales como la participación en las funciones de Policía Judicial y la vigilancia de los espacios públicos que están a su vez contempladas en el artículo 38.2.

La Ley 2/1986 ha previsto diversos *instrumentos de colaboración* y coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en materia de seguridad pública, tales como:

- La obligación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas de prestarse *mutuo auxilio e información recíproca*, y expresamente el mandato a los Cuerpos de Policía Local de comunicar las actuaciones y diligencias de tráfico y de prevención de actos delictivos practicadas a las Fuerzas de Seguridad del Estado competentes.
- La *Junta de Seguridad*, en aquellas Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpos de Policía propios, con la misión de coordinar su actuación con la de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y resolver las incidencias que pudieran surgir en la colaboración.
- La *adscripción* de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía a las Comunidades Autónomas que no habiendo hecho uso de la posibilidad de crear Cuerpos de Policía lo soliciten.
- El *auxilio* de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a las Comunidades Autónomas que pudiendo crear una policía propia no dispongan de medios suficientes para el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 38.1 y 2.c) de la Ley.

- En los municipios que cuenten con Cuerpo de Policía propio, la *Junta Local de Seguridad*, como órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial.

*La Ley 2/1986 no ha desarrollado sin embargo instrumentos concretos de colaboración entre las Autoridades de las Comunidades Autónomas que no disponen de policía propia y las del Estado, ni tampoco entre las Unidades adscritas a aquéllas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en el ejercicio de aquellas competencias de carácter administrativo que habiendo sido transferidas necesitan del concurso de la vigilancia genérica en zonas extensas, de la coacción pública en algunos casos y de la policía judicial en la investigación de los delitos asociados en otros.*

Esta falta de desarrollo afecta especialmente a la vigilancia del cumplimiento de las leyes y reglamentos, que tradicionalmente ha venido y viene desempeñando la Guardia Civil en la mayor parte del territorio nacional, gracias a su extenso despliegue y a su capacidad para ejercer simultáneamente todo tipo de funciones en las áreas de seguridad ciudadana, administrativa y de investigación.

Y afecta también a la racionalidad del modelo policial en general establecido en la Ley, un modelo que podría calificarse de plural a nivel declarativo o de intenciones, de acuerdo con la pluralidad del mismo Estado y el reconocimiento constitucional de las policías de las Administraciones autonómica y municipal, pero a la vez tímido en su desarrollo efectivo, en un momento de incertidumbre en la transición desde un Estado centralizado a otro descentralizado, habiendo predominado en su construcción la reserva, la prudencia y en definitiva la seguridad sobre otras consideraciones. A la vez podríamos también decir sin embargo que es un modelo abierto y dinámico con posibilidad de actualizar y evolucionar su desarrollo.

Este modelo se basa en la participación coordinada de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales en el mantenimien-

to de la seguridad pública a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por la vía de la delimitación respectiva de funciones y la cooperación de los diversos Cuerpos y Unidades implicados, tratando de evitar solapamientos o duplicidad en las actuaciones.

## LA PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA SEGURIDAD PUBLICA

El modelo policial que diseña la Ley 2/1986, aparte de la regulación excepcional vía Estatuto en el caso de algunas Comunidades históricas, contempla varios grados o posibilidades de participación de las Comunidades Autónomas en la seguridad pública.

En el nivel más alto se situarían las *policías propias*, con un rango de funciones similar al de los Cuerpos de Seguridad del Estado, como policías de aplicación de las leyes, reglamentos y disposiciones de carácter administrativo en general, de protección de personas, edificios e instalaciones, y de vigilancia de los espacios públicos y de mantenimiento del orden, y con un rango inferior como Policía Judicial, en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, funciones en las que participan con carácter de colaborador, es decir, sin posibilidad de integración en las Unidades orgánicas, siendo significativo por lo demás la falta de mención a aquella función de prevención del delito que la Ley encomienda expresamente no sólo a los Cuerpos de Seguridad del Estado, sino también a los de Policía Local.

Resulta obvio que la participación de las Comunidades Autónomas en la seguridad pública a través de Cuerpos de Policía propios, estando limitada a funciones de vigilancia, aplicación de la ley y mantenimiento del orden, es una participación limitada que requerirá la presencia simultánea de los Cuerpos de Seguridad del Estado en el mismo territorio para garantizar una seguridad pública integral, y dado que la intervención de ambos Cuerpos, estatal y autonómico, es concurrente, especialmente en el ejercicio de las funciones de vigilancia y aplicación de las leyes y reglamentos, resulta imprescindible articular su

cooperación a través de las Juntas de Seguridad.

Esta concurrencia revela un modelo de superposición más que de complementariedad, lo que resulta sorprendente si se tiene en cuenta que el núcleo de las competencias de las policías autonómicas incide fundamentalmente en la vigilancia de la aplicación de las leyes y reglamentos de las Administraciones General y Autonómica, y a la vez delata la importancia que la Ley concede a estas actuaciones para el mantenimiento de la seguridad pública. La evolución desde la superposición a la complementariedad es sin embargo posible por la vía del desarrollo de instrumentos de colaboración adecuados a través de las Juntas de Seguridad.

Las restricciones en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial por un lado y de prevención del delito por otro impiden en todo caso el desarrollo pleno de las policías autonómicas como fuerzas de seguridad encargadas de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana (art. 104.1 CE), lo que unido a las dificultades para su financiación han convertido esta opción en inusual hasta hoy, a pesar de que varios Estatutos de Comunidades tienen contemplada esta posibilidad.

Así, algunas Comunidades Autónomas con posibilidad estatutaria de crear una policía propia han optado por la vía de la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía a través de los correspondientes acuerdos de colaboración, otras apuntan recientemente a explorar todas las posibilidades de coordinación de las Policías Locales, las hay que optan por la creación de cuerpos de funcionarios o agentes sin estatuto policial, y una mayoría prefiere continuar con la colaboración de las Fuerzas de Seguridad del Estado.

La vía de la *adscripción* tiene unas posibilidades funcionales limitadas al artículo 38.1, estando excluida la colaboración de sus Unidades en tareas de Policía Judicial para aquellos supuestos de infracción administrativa constitutiva de delito o falta (art. 38.2), así como su participación en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y el medio ambiente (art. 38.3), funciones que se reservan a las Fuerzas de Seguridad del Estado y a los

Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas.

Con estas limitaciones, las Unidades adscritas participan del mantenimiento de la seguridad pública en su sentido más amplio y genérico —de prevención de riesgos o peligros que puedan derivarse de la vulneración de disposiciones administrativas de la Comunidad Autónoma ordenadoras de determinadas actividades—, pero no del mantenimiento de la seguridad ciudadana propiamente dicha.

Resulta claro que este modelo, ceñido a las competencias transferidas a las Comunidades y materializado a través de la afectación de Unidades operativas completas con dependencia orgánica del Ministerio del Interior y funcional de las Autoridades de la Comunidad, es el preferido por el legislador y el más favorecido en su financiación. Podemos comprender fácilmente las razones de esta preferencia al observar cómo este modelo favorece el control central en la selección y la formación profesional homogénea de los miembros de las Unidades, así como su identificación con la Administración General del Estado de origen, lo que en definitiva viene a facilitar la coordinación con los Cuerpos de Seguridad del Estado, y una intervención más directa del Estado en la seguridad pública, responsable último al fin y al cabo de ésta.

Sin embargo, las mismas razones que hacen preferible el modelo a las autoridades centrales del Estado se convierten en argumentos desfavorables para algunos responsables políticos autonómicos, y como consecuencia, este modelo, aunque es el más extendido actualmente y cuenta con recientes adhesiones de varias Comunidades Autónomas, no se generaliza definitivamente y se tantean otras soluciones posibles en el marco de la Ley 2/1986, como es el caso de las distintas propuestas de coordinación de las Policías Locales desplegadas en los municipios del territorio autonómico.

La Ley no contempla específicamente la colaboración de las *Policías Locales* con las autoridades de las Comunidades Autónomas, si bien confiere a éstas la potestad de coordinar sus actuaciones a través de la homogeneización de sus medios técnicos, con el propósito de aumentar la eficacia y colaboración entre ellas, así como de uniformes y retribuciones, y la fijación de criterios de selección, formación

y promoción, coordinando su preparación profesional mediante la creación de Escuelas adecuadas.

Las posibilidades de coordinación se encuentran en este caso limitadas por la autonomía municipal, motivo por el que ciertas Comunidades Autónomas han recurrido ya a la vía convencional para articular una colaboración mutua con los Ayuntamientos en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones comunitarias por los Cuerpos de Policía Local, vía cuya constitucionalidad ha sido ya ratificada por el Tribunal Constitucional.

Esta vía tropieza también con dificultades derivadas de las características de los Cuerpos de Policía Local, en muchos casos de escasa entidad, reducidos medios y formación limitada, y de su restringido ámbito territorial de actuación. Sin embargo, ésta es la vía hacia la que apuntan ciertas Comunidades Autónomas que incluso cuentan o tienen posibilidad de adscribir Unidades del Cuerpo Nacional de Policía.

Y es que el abanico de funciones a desempeñar por los Cuerpos de Policía Local en el ámbito territorial del respectivo municipio comprende desde las relativas a la Policía Administrativa de las ordenanzas municipales y de ordenación del tráfico, protección de autoridades y vigilancia de edificios, Policía de Seguridad Ciudadana de prevención de los delitos y vigilancia y mantenimiento del orden en los espacios públicos, hasta las de Policía Judicial con carácter de colaborador, funciones que resultan ser bastante amplias en relación a las atribuidas a los modelos anteriormente examinados y que acercan más a estas policías al concepto de lo que hoy se considera una policía de seguridad ciudadana moderna, preventiva y próxima al ciudadano.

Las restricciones que impone la Ley 2/1986 al desarrollo de estas policías provienen de su limitado ámbito de actuación, que no puede sobrepasar el propio término municipal, y de las reducidas posibilidades de coordinación operativa por parte de las Comunidades Autónomas.

Sobre ambas ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional afirmando tales limitaciones. Por otra parte en las Juntas Locales de Seguridad, órganos competentes para establecer las formas y procedimientos de colabo-

ración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no está prevista en principio la presencia de representantes de la respectiva Comunidad Autónoma distintos a los de su Cuerpo de Policía propio, si bien la constitución y composición de dichas Juntas está aún pendiente de desarrollo reglamentario.

Ante esta dificultad se apuntan soluciones imaginativas. Así, tras la constitución de *Centros de Recepción de Llamadas de Urgencia* en las Comunidades Autónomas hay una voluntad de coordinar los esfuerzos de protección civil, policía, bomberos, ambulancias, atención sanitaria, etc., dependientes de las distintas Administraciones municipal, autonómica y estatal, que pueden concurrir ante una llamada de auxilio al 112. Esta coordinación se efectúa a través de la especificación de protocolos detallados de actuación aceptados de común acuerdo por todas las partes integradas en el Centro, que canalizan el auxilio por medio del servicio o servicios competentes con capacidad para responder con mayor rapidez y eficacia en cada caso. Si a esto se añade además la posibilidad de estos Centros de servir de plataforma para intercambiar información de interés para la seguridad pública en tiempo real, podemos percibir claramente toda su potencialidad al servicio de un concepto dinámico de *seguridad integral* que responde a una creciente exigencia de calidad por parte de los ciudadanos.

Este instrumento, no contemplado expresamente en la Ley 2/1986, supone un avance de primer orden en la coordinación operativa efectiva con respeto al ejercicio de las funciones atribuidas por la ley a cada unidad actuante, y va más allá de las previsiones de aquella ley.

Teniendo en cuenta que el acuerdo para el funcionamiento de estos Centros ha de comprender la constitución de una comisión en cuyo seno habrán de resolverse las incidencias surgidas en su aplicación, tanto el acuerdo como la comisión de seguimiento constituida al amparo del mismo vendrían a satisfacer en gran parte los cometidos desarrollados por las *Juntas de Seguridad*.

En esta circunstancia las Juntas se convertirían en un instrumento más adecuado para la coordinación a medio y largo plazo, asumiendo

do la coordinación de las políticas de seguridad pública de las diversas Administraciones —sin olvidar el relevante papel de la Justicia y de la política criminal como parte de la política de seguridad—, a través de la aprobación de planes, directivas y recomendaciones, funciones reservadas en la Ley al Consejo de Política de Seguridad, que se ha mostrado inoperante hasta el momento.

Estas Juntas deberían sin embargo abrirse para dar participación a todos aquellos que contribuyen a la seguridad pública entendida como concepto integral.

La creación de los Consejos de Seguridad —nacional, autonómico y local— por el Ministerio del Interior, incorporando a representantes de las distintas Administraciones y distintos agentes sociales, constituye una iniciativa que apunta en esta dirección, si bien al estar dotados de un carácter meramente consultivo, sus debates y propuestas deben ser trasladadas a otros órganos para ser aprobados.

## LA COLABORACION DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado vienen a constituirse en garantes últimos de la seguridad pública, reservándose en todo caso la intervención para el restablecimiento del orden, la función de Policía Judicial, la de procesar la información de interés para la seguridad pública, y la de cooperar con las policías de otros países, además de otras funciones ejercidas específicamente por el Cuerpo Nacional de Policía, como las relativas a extranjería y documentación, control de la seguridad privada, y por la Guardia Civil, como el control de armas y explosivos, el resguardo fiscal, la vigilancia del tráfico interurbano, la custodia de vías de comunicación, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones de interés, y la conducción interurbana de presos y detenidos. Sobre estas funciones deben centrar su esfuerzo en todo caso.

Otras funciones de tipo genérico como las relativas a la policía administrativa, a la prevención de los delitos, al mantenimiento del orden, la protección de autoridades, el auxilio y

la protección civil, o de tipo específico, como el juego o la vigilancia para la conservación de la naturaleza y el medio ambiente, son sin embargo compartidas con otros Cuerpos de Seguridad.

En la coordinación de las funciones de tipo genérico ha de prevalecer el principio de *subsidiariedad*, que puede traducirse en la regla de dejar actuar a otros Cuerpos en aquellas cuestiones que puedan ser afrontadas con eficacia de forma próxima, y en las de tipo específico, sin embargo, debe conjugarse aquel principio con el de *especialización*, en razón también a cuestiones de eficacia.

La colaboración de las Fuerzas de Seguridad del Estado con los Cuerpos o Unidades autonómicas y locales debe guiarse además por otro principio que completa los anteriores y que enraizado en el de legalidad se deduce de la especial posición de aquéllas como *garantes* o responsables últimos de la seguridad pública.

Hay además una separación neta entre el nivel *político* y el *profesional* en la Ley 2/1986 que puede describirse así: las distintas Administraciones son responsables de la seguridad pública en tanto en cuanto participan de su mantenimiento a través de sus respectivos Cuerpos de Seguridad, propios o adscritos, y como tales ejercen la dirección política de los asuntos que les conciernen. Los Cuerpos de Seguridad por su parte tienen atribuida responsabilidad en el ejercicio de las funciones encomendadas y regulan su actuación a través de un código de principios básicos.

La Ley 2/1986 contempla la coordinación en uno y otro nivel aunque de forma separada, en el nivel ejecutivo, a través de las Juntas de Seguridad, y en el político, por medio del Consejo de Política de Seguridad, si bien cabe señalar que al no haberse constituido éste las Juntas han asumido parte de su función, y hasta ahora ha predominado la coordinación operativa más que la de políticas de seguridad.

La Ley no prevé entonces otras posibilidades de coordinación o de colaboración cruzada entre las distintas Administraciones y Cuerpos de Seguridad, con la cautela de evitar así una ampliación de la participación de aquéllas en la seguridad pública a través de la dirección del ejercicio de las funciones asigna-

das a los Cuerpos de Seguridad dependientes de otras Administraciones.

Esta cautela, que obedece a lo que podríamos designar como principio de *competencia* en la Ley 2/1986, introduce una dificultad evidente al tratar de establecer la *colaboración* entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Comunidades Autónomas para la vigilancia del cumplimiento de las leyes y disposiciones generales por aquéllos cuando incide sobre materias específicas que, como el juego o el medio ambiente, son de competencia exclusiva de éstas o incluso de competencia compartida con el Estado.

Al asignar estas competencias de manera específica a los Cuerpos de Seguridad del Estado la Ley ha querido reservar de alguna manera la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de desarrollo a la Administración General, dada su trascendencia para la seguridad pública y la responsabilidad que la Constitución asigna al Estado en esta materia.

En la interpretación de la Ley 2/1986 acerca de la posibilidad de establecer la colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Comunidades Autónomas para el ejercicio coordinado de funciones concurrentes, debe prevalecer la garantía de la seguridad pública, como finalidad principal perseguida por la Ley, por encima de otras consideraciones, partiendo del régimen de competencias en materia de seguridad pública establecido para cada una de las Administraciones.

Esta garantía se alcanza a través del pleno ejercicio de las funciones atribuidas por la Ley a las Fuerzas de Seguridad del Estado, y se refuerza además porque gracias a la especialización su intervención siempre resultará más eficaz.

Lo anterior significa que no sólo es posible sino también obligado articular la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas a pesar de la imprevisión legal, reservándose el primero la facultad de decisión respecto a la incidencia de las actuaciones en la seguridad pública, y las segundas la posibilidad de orientarlas hacia la finalidad perseguida por el ordenamiento específico de cada materia y el logro de los objetivos marcados.

De esta manera se conseguirá satisfacer el conjunto de principios que deben presidir la

actuación de la Administración Pública (art. 103 CE), y en particular los de eficacia, coordinación y legalidad.

Si la Comunidad Autónoma dispone de un *Cuerpo de Policía propio*, la Ley le atribuye la vigilancia de las leyes y demás disposiciones del Estado y la garantía del funcionamiento de los servicios públicos esenciales, en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y, específicamente, la vigilancia de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y el medio ambiente, de forma simultánea e indiferenciada con éstos.

En este caso la colaboración deberá estar presidida por el principio de subsidiariedad antes referido, y orientada a evitar la redundancia en las actuaciones, pudiendo articularse a través de la respectiva Junta de Seguridad.

Cuando la Comunidad Autónoma haya optado por la *adscripción de Unidades* del Cuerpo Nacional de Policía, la Ley indica que éstas ejercerán la inspección de las actividades sometidas a ordenación de la Comunidad y la denuncia de toda actividad ilícita, si bien quedaría fuera de su jurisdicción la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones del Estado, la garantía del funcionamiento de los servicios públicos esenciales y específicamente la vigilancia sobre el medio ambiente en general, funciones que serían ejercidas por las Fuerzas de Seguridad del Estado.

Aquí la colaboración habrá de articularse en torno a las competencias señaladas para cada Cuerpo o Unidad, y para el caso del medio ambiente, a través del concurso de competencias en materia de seguridad pública por parte del Estado por un lado, y de medio ambiente por parte de la Comunidad Autónoma por el otro.

En el caso de que la Comunidad Autónoma opte por la firma de acuerdos de colaboración con las Corporaciones Locales para la inspección y denuncia de las actividades ilícitas sometidas a ordenación de la Comunidad por parte de las *Policías Locales*, caben las mismas consideraciones anteriores.

Por tanto, en todos los supuestos analizados, a excepción de aquel en que la Comunidad Autónoma dispone de un *Cuerpo de Policía propio*, procedería establecer la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas para coordinar el ejercicio de sus respectivas competencias en aquellas mate-

rias que habiendo sido transferidas tienen incidencia en la seguridad pública. Así en el caso de la protección del medio ambiente, cuya vigilancia está específicamente encomendada a la Guardia Civil.

La Ley 2/1986 dispone distintas *formas de colaboración* para el nivel político y el profesional. Así, prescribe como principio la cooperación y coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que se efectuará a través de las Juntas de Seguridad, y determina la colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado a través de acuerdos de colaboración (caso de la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía) o de cooperación específica (para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección de instalaciones). A estos acuerdos señalados expresamente por la Ley cabe añadir los que pueden suscribir también el Estado y las Comunidades Autónomas con las Corporaciones Locales en materia de seguridad pública, posibilidad no contemplada en la Ley pero tampoco excluida.

Las *Juntas de Seguridad* de las Comunidades Autónomas tienen, en efecto, la misión de coordinar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de aquéllas, resolviendo las *incidencias* en la colaboración y las *deficiencias* en la coordinación, mutuo auxilio e información recíproca.

Las *Juntas Locales de Seguridad* por su parte constituyen el órgano competente para establecer las *formas y procedimientos* de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ámbito territorial del municipio.

De esta manera las Juntas se constituyen en órganos permanentes donde por un lado deben analizarse y resolverse las incidencias puntualmente y por otro establecer medidas para mejorar la colaboración en el futuro, todo ello en base a los acuerdos mutuos alcanzados entre los representantes de los distintos Cuerpos de Seguridad, reflejados en la correspondiente acta.

Estas medidas pueden consistir en la asunción de planes operativos de seguridad que contengan una descripción común de la situación y unas metas a conseguir de forma conjunta o separada, pero siempre coordinada; la

aprobación de protocolos específicos de actuación donde se delimiten los procedimientos y unidades más idóneos en cada intervención; el establecimiento de salas conjuntas de coordinación; la implantación de mejoras en las comunicaciones y en la accesibilidad a la información, etc.; todo ello con el objetivo de evitar ineficiencias y duplicidades y conseguir una mayor eficacia en el mantenimiento de la seguridad pública, dotando de coherencia a la actuación de conjunto, y poniendo a disposición de cada parte oportunamente la información necesaria y de interés para maximizar su rendimiento.

La forma ordinaria prevista por la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada por la Ley 4/1999), para establecer nuevos mecanismos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas es la del *convenio de colaboración*.

Los acuerdos de colaboración entre Administraciones deben estar presididos por el *interés general*, que será el resultado de la composición del interés de cada una de ellas, en el respeto a los principios y valores constitucionales, entre ellos el de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, y el de la libertad en la seguridad, como valores superiores a tener en cuenta aquí.

El Estado debe perseguir garantizar el mantenimiento de la seguridad pública, que se alcanza por medio de la participación coordinada de las distintas Administraciones y el efectivo ejercicio de las funciones señaladas por la Ley a cada una de las Fuerzas de Seguridad, a través de su *delimitación* precisa y de la adecuada *coordinación* de todos los esfuerzos, por medio de los instrumentos disponibles o mediante la constitución de los que sean posibles y necesarios.

Las Comunidades Autónomas por su parte estarán guiadas por la voluntad de gestionar las materias de su responsabilidad de acuerdo a sus propios objetivos políticos, de acuerdo con la finalidad pretendida en el ordenamiento jurídico. Una parte importante de esa gestión está ocupada en la formulación de planes y su puesta en práctica, para la que se requiere el concurso de la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones aplicables y la sanción de las

actividades ilícitas, cuyo ejercicio está encomendado en general a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En la actuación de estas Fuerzas concurren pues los intereses relacionados con la gestión de la seguridad pública y de otras materias administrativas, cuya buena o mala gestión ha de tener una incidencia del mismo signo en aquélla. Si su actuación en la vigilancia y aplicación de la ley está guiada solamente por el interés de la seguridad pública, descuidando el interés material específico, se estará perjudicando no sólo éste, sino también el de la seguridad y, en definitiva, el interés general.

Donde haya coincidencia de objetivos el interés general estará asegurado, donde haya divergencia será preciso conciliar las acciones en beneficio del interés general. Por supuesto cada Administración es autónoma para planificar y actuar, pero habrá de tener en cuenta que los planes ajenos influyen necesariamente en los propios.

La colaboración entre Administraciones tendrá como sujeto principal la planificación coordinada, pero ésta requiere completar el ciclo comenzando por el análisis previo de la situación, al que seguirá el control posterior de la ejecución y la evaluación de resultados, que también habrán de realizarse de forma coordinada, en el seno de la correspondiente Comisión Mixta de seguimiento del Convenio.

## LA COLABORACION DE LA GUARDIA CIVIL CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

La Ley 2/1986 reserva un estatuto y unas misiones específicas para la Guardia Civil, que define como un Instituto armado de naturaleza militar, con estructura jerárquica y régimen de personal y disciplina específicos, integrado entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que desempeña las funciones comunes asignadas a éstas y otras de carácter específico bajo la dependencia del Ministro del Interior, así como misiones de carácter militar, en este caso bajo la dependencia del Ministro de Defensa.

Su despliegue se extiende a todo el territorio nacional y su mar territorial, si bien su inter-

vención se encuentra limitada tanto en las capitales de provincia y en otros núcleos urbanos y sus términos municipales donde corresponde al Cuerpo Nacional de Policía, como también en aquellas Comunidades Autónomas que disponen de policía propia.

Cabe preguntarse si el especial estatuto de la Guardia Civil condiciona su colaboración con las Comunidades Autónomas como Fuerza de Seguridad, o si se pone de alguna manera en cuestión el principio de *jerarquía* que debe presidir la actuación de la Administración Pública en general y de este Cuerpo en particular.

Esta cuestión reviste especial importancia si se considera que una gran parte de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas con incidencia en la seguridad pública o bien desenvuelven su actividad en la demarcación territorial asignada a la Guardia Civil, o bien su vigilancia o custodia le ha sido específicamente encomendada, como sucede con las relativas a ferrocarriles y carreteras de la Comunidad, transporte, puertos, aeropuertos, agricultura, ganadería, montes, medio ambiente, caza, pesca y marisqueo.

Pues bien, la custodia, la vigilancia y la aplicación de la Ley como policía administrativa ha sido específicamente encomendada a la Guardia Civil precisamente en razón a sus características, a su despliegue y a su desempeño tradicional.

Con la descentralización de competencias administrativas su titularidad ha pasado a las Comunidades Autónomas, quedando sin embargo en manos del Estado el instrumento tradicional de vigilancia y denuncia de las actividades ilícitas, que ahora pueden ser ejercidas también por una policía propia.

Esta policía puede constituirse en base a la creación de un Cuerpo propio o la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía, pero también podría encomendarse la vigilancia a funcionarios propios sin estatuto policial, o acordarla con los Cuerpos de Policía Local, como ya se ha visto.

Como ya han sido analizadas las circunstancias de prestación de estos servicios de vigilancia, lo que interesa resaltar ahora aquí es el *mandato* genérico para los Cuerpos de Seguridad del Estado de velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales,



y el específico para la Guardia Civil de velar por la observancia de las relativas a la conservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente.

Este mandato es soberano en virtud de la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública y por tanto no está condicionado al ejercicio de tal vigilancia por otros Cuerpos de Seguridad, pero en tanto que las Comunidades Autónomas participan en su mantenimiento, resulta obligada la coordinación de las actuaciones.

Para el caso de la existencia de un Cuerpo de Policía autonómico, la coordinación se efectuaría a través de la correspondiente Junta de Seguridad, pero en el resto de los casos habría de materializarse a través de un *acuerdo* de colaboración entre las Administraciones general y autonómica, no sólo para articular la cooperación a nivel de ejecución, sino también a nivel de gestión, dada la autonomía de ambas Administraciones en la gestión de las materias y funciones de su respectiva competencia.

Preservando la respectiva autonomía de las Administraciones no se ve inconveniente alguno en que la Guardia Civil entre a formar parte de los acuerdos de colaboración como cualquier otro Cuerpo de Seguridad del Estado, ya que la estructura jerárquica de mando, la dependencia, unidad y disciplina, quedarían en todo caso resguardadas de cualquier tipo de compromiso.

Es cierto que la Ley 2/1986 establece una diferencia clara entre la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía para la adscripción funcional de Unidades a las Comunidades

Autónomas, pero colaborar no es necesariamente adscribir.

En el *acuerdo de adscripción* hay implícito un cambio de dependencia, o incluso puede hablarse de una cesión o transferencia, y por tal motivo ha de ser regulado específicamente por la Ley. Otro tanto sucede con los *acuerdos de cooperación para la vigilancia de edificios autonómicos*, en los que sin darse esa transferencia también se da una cierta adscripción permanente de unidades para atender dichos cometidos.

En cambio en la *colaboración* entendida en sentido amplio se requiere el acuerdo de dos voluntades que interactúan con respeto a su autonomía e intereses en beneficio del interés general. Una colaboración así entendida no precisa de regulación específica en la Ley 2/1986, pues está comprendida en las normas que rigen las relaciones entre las distintas Administraciones en general, actualmente la Ley 30/1992 ya citada.

Como *conclusión*, no sólo no se percibe impedimento legal para establecer la colaboración del Estado, y en concreto de la Guardia Civil, con las Comunidades Autónomas a través del Delegado del Gobierno correspondiente utilizando la vía convencional ordinaria, sino que por el contrario constituye una obligación legal derivada del efectivo y coordinado ejercicio de las funciones encomendadas a todos los actores responsables del mantenimiento de la seguridad pública.

Cabe confiar en que nuestros responsables políticos así lo entiendan y asuman con acierto el desarrollo del modelo de seguridad pública de acuerdo a las necesidades actuales.

## **EL IHESI. Un espacio de debate entre todos los actores de la seguridad**

**PHILIPPE MELCHIOR**  
Director IHESI. Francia

**C**READO en 1989, el Instituto de Altos Estudios de la Seguridad Interior se sitúa bajo la autoridad directa del ministro del interior y tiene como misión identificar las diferentes formas de riesgos o amenazas, evaluar su impacto en la opinión, analizar las respuestas públicas, con el fin de promover un "pensamiento razonable de la seguridad interior".

### **REUNIR LOS ACTORES**

Porque esto implica la puesta en común de conocimientos, de experiencia y de la habilidad de todos, el IHESI se quiere multidisciplinario. Justicia, Gendarmería, Aduana y Educación Nacional están naturalmente implicadas en los trabajos del IHESI, por intermedio de los responsables de misión, que sirven de enlace con su propia administración. Pero el IHESI también asegura un compromiso fuerte y constante de todos los demás aliados del cuerpo social que enfrenta cotidianamente una lucha difícil contra la inseguridad o que son los testigos más cercanos.

Lugar de reunión e interconexión entre estos interlocutores de diversos horizontes, el IHESI crea las condiciones óptimas de un debate calmado y sereno sobre las cuestiones de seguridad.

Organizadas las sesiones nacionales y regionales de estudios, la formación participa en este esfuerzo.

Esta estructura se apoya en un polo de investigación que sirve de conexión y articulación entre los mundos científico y profesional.

Una unidad de "estudios y estrategias" acaba de nacer para responder a los imperativos de la acción pública y constituir una herramienta real de ayuda a la decisión.

La institución de un departamento de ingeniería y consultoría —destinado a acompañar las orientaciones del gobierno y ayudar a los actores sobre el terreno— ubica la acción del IHESI en un contexto de acompañamiento a los dirigentes antes y después de la decisión.

Así, siguiendo el trabajo de sensibilización, el IHESI llegó con el paso del tiempo a romper las barreras entre las lógicas profesionales, a establecer los puentes entre los diferentes actores.

Fortalecido por sus éxitos, el instituto pretende hoy ir más lejos en este sentido.

#### UN PRINCIPIO FUNDADOR

El artículo 2 de la Declaración de los derechos del Hombre y el Ciudadano, sirviendo de principio fundador del IHESI, establece:

"La meta de toda asociación política es la conservación de derechos naturales e imprescindibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión."

#### UN NUEVO IMPETU

Diez años de sesiones, más de mil participantes: una red de semejante importancia muestra cómo los esfuerzos del IHESI llegan a lo más profundo de la sociedad.

Por otro lado, para abrir las ventanas del debate franco-francés, el IHESI extiende constantemente su campo de investigación al internacional. En el año 1999 se dará por ejemplo el nacimiento de una sesión europea.

#### CLARIFICAR EL DEBATE PUBLICO

A menudo las cuestiones de seguridad contienen temores diversos y contradictorios, porque la ignorancia trae consigo la sospecha: clarificar el debate público para calmarlo es la vocación principal del IHESI. Con este objetivo, el instituto organiza muchos simposios y publica tres colecciones, de las cuales una revista trimestral. Tantos medios para llevar al conocimiento del ciudadano los elementos claves de un buen entendimiento.

Policías, gendarmes, aduaneros, académicos, magistrados..., el IHESI es también un grupo de 60 personas que se esfuerzan día a día por lograr estos objetivos.

#### ORIENTAR PARA ABRIR EL DEBATE

El Consejo de orientación del IHESI define la orientación general y su programa de actividades. Está presidido por Dieudonné MANDELKERN, Consejero de Estado, y se reúne dos veces por año.

Los miembros de derecho son:  
El Director General de la Administración,  
El Director General de la Policía Nacional,  
El Director General de Aduanas y de los derechos indirectos,  
El Director General de la Gendarmería Nacional,  
El Director General de Salud,  
El Director de asuntos criminales y de indultos,  
El Director de Defensa y de Seguridad Civil,  
El Director de la Prevención de poluciones y riesgos.

Los miembros nombrados por el Ministro del Interior son:

Una personalidad propuesta por el Ministro de la Educación nacional,  
Una personalidad propuesta por el Ministro de Economía, de las finanzas y del presupuesto,  
Una personalidad propuesta por el Guardasellos de sellos, Ministro de la Justicia,  
Una personalidad propuesta por el Ministro de Asuntos Sociales,  
Una personalidad propuesta por el Ministro de la Investigación,  
Una personalidad propuesta por el Ministro de Medio Ambiente,  
Un Alcalde propuesto por la Asociación de Alcaldes de Francia,  
Un Inspector General o el Controlador General de la Policía Nacional, propuesto por el Director General de la Policía Nacional.

El Consejo de orientación, así compuesto, permite orientar las reflexiones manejadas por el IHESI, abriendo el debate sobre los problemas de seguridad (artículo 4 del Decreto del 10 de septiembre de 1991, relativo a la organización del IHESI).

#### LA FORMACION

##### "Forjar el espíritu de seguridad interior"

*A través de la formación, el IHESI pretende jugar totalmente su papel de catalizador. Lugar de encuentros y de reflexión concertada, el instituto permite reunir a personas de horizontes diversos, sensibilizándolas en los problemas de seguridad interior.*

*La formación aparece como una herramienta fundamental en la difusión de un pensamiento razonable de la seguridad interior.*

"El Instituto de Altos Estudios de la Seguridad Interior tiene por misión reunir a los responsables de alto nivel pertenecientes a la función pública y los otros sectores de actividad de la nación para profundizar su conocimiento acerca de la seguridad interior."

(Artículo 1 del Decreto núm. 91.903 de 10 de septiembre de 1991, relativo a la organización del IHESI.)

Para lograr esto, el IHESI organiza todos los años, desde 1990, una sesión nacional de estudio a la cual se agregó en 1993 una sesión regional. Las dos son la oportunidad de acoger a los altos funcionarios de administraciones de la seguridad interior (policía nacional, gendarmería nacional, aduanas francesas, administración penitenciaria, defensa y seguridad civil), miembros de los cuerpos de prefectura, magistrados, elegidos, industriales, periodistas, miembros de las profesiones liberales (abogados, médicos, arquitectos, etc.).

## LOS PROGRAMAS

Este trabajo de sensibilización a los problemas de seguridad interior se traduce por:

- Seminarios temáticos con conferencias y estudios de casos.
- Trabajos en grupos de diagnóstico de seguridad sobre un tema común (para la décima sesión nacional "La seguridad interior en un espacio europeo extendido").
- Visitas al terreno para descubrir los servicios, organismos y empresas que contribuyen a la seguridad (las grandes Direcciones de la policía, la gendarmería y aduanas, empresas sensibles, ciudades y asociaciones las más implicadas en las políticas locales de seguridad...).
- Viajes de estudio al extranjero para un acercamiento comparado de situaciones.
- Los intercambios profesionales durante los desayunos entre los oyentes.
- La participación como observador en las misiones de seguridad (aduanas, gendarmería, policía).

Si las sesiones regionales funcionan en la misma forma, el marco de análisis encuentra aquí un anclaje local, teniendo en cuenta la especificidad de las regiones involucradas.

## UNA RED DE OYENTES

El vector humano es la base del papel de catalizador que el IHESI pretende llevar a través de las sesiones. En total más de mil oyentes han seguido así un ciclo de formación sobre los problemas de seguridad. Ellos constituyen hoy una red de expertos y de inteligencia a la disposición de representantes de los poderes públicos del país entero.

El IHESI se propone hoy trabajar más activamente con esta red de oyentes y de permitirles seguir en común su reflexión sobre la seguridad interior.

## OTRAS MODALIDADES DE FORMACION

El IHESI desarrolla desde hace algunos años programas de formación en dirección de los miembros del cuerpo de prefectura, de los cuerpos diplomáticos y de los altos comisionados extranjeros.

De otro lado, en el marco de un acuerdo con la Universidad René Descartes París V, el instituto lanzó un DESS de "Ingeniería de seguridad", así como un DU de "Seguridad urbana". Estas iniciativas responden a una necesidad inmediata de formación a las nuevas profesiones de la seguridad, considerando que las carreras universitarias clásicas se adaptan con dificultad a las mutaciones en este campo.

## LA INVESTIGACION

### Promover las habilidades y movilizar los conocimientos científicos

*El IHESI anima, coordina y publica las investigaciones destinadas a extender la reflexión acerca de la seguridad interior.*

Considerando su naturaleza multidisciplinaria, el IHESI crea las condiciones ideales de un intercambio sereno y eficaz entre la experiencia de los hombres del terreno y las conjeturas de los investigadores.

El polo de investigación del instituto juega este papel de articulación entre estos dos mundos, demasiado tiempo separados.

El instituto tiene de hecho por misión sostener y desarrollar la investigación en el campo de la seguridad interior. Con este objetivo,

moviliza a la comunidad científica en los proyectos de investigación, sigue el desarrollo y participa en su valoración.

## LOS GRANDES EJES DE INVESTIGACION

La investigación se desarrolla alrededor de tres ejes:

- Funcionamiento de instituciones, estrategias, peticiones de ciudadanos (las prácticas, la formación, las culturas y los valores profesionales...).
- Los riesgos, amenazas y percepciones de la inseguridad (los disturbios al orden público, las violencias intrafamiliares y en el medio deportivo, las violencias urbanas, la delincuencia de masa, la delincuencia informática, el terrorismo, la criminalidad organizada...).
- La acción y las políticas públicas puestas en obra en el campo de la seguridad interior (la prevención de riesgos y la gestión de crisis después de accidentes, las políticas locales de seguridad, la seguridad privada, la lucha contra la inteligencia económica, la inmigración...).

Las obras de investigación que están en curso tratan sobre la delincuencia de menores, violencias urbanas, vigilancia de proximidad, así como la gestión de riesgos en los proyectos de urbanismo.

## UN POLO ESTADISTICO

En la realización de sus trabajos, el departamento de investigación dispone de un polo estadístico. Este constituye actualmente una base de datos departamentales en los aspectos de criminalidad y delincuencia desde 1972. Una vez terminado este trabajo, se logrará la publicación de un directorio estadístico sobre la delincuencia en Francia.

En el marco del programa "Falcone" de la Unión Europea, este polo comienza un proyecto de armonización de estadísticas de robos de vehículos en Europa.

## UN PREMIO DE TESIS SOBRE LA SEGURIDAD INTERIOR

Incitar a los estudiantes para escoger la seguridad interior como campo de estudios y

ayudarlos en su búsqueda constituye una de las prioridades del IHESI que apunta a aumentar la capacidad de investigación en el asunto.

Para ello, se ha creado, por el IHESI en colaboración con la Universidad, un premio de tesis sobre la seguridad interior.

## LA UNIDAD ESTUDIOS Y ESTRATEGIA

### Una herramienta de ayuda a la decisión

*La célula estudios y estrategias del IHESI se ha concebido para aportar a los poderes públicos una ayuda a la decisión.*

Porque la investigación se adapta mal a los plazos de la decisión pública que requiere una respuesta inmediata, el IHESI concibió una unidad de "estudios y estrategia", con el fin de sincronizar su acción con la de los dirigentes.

Ella funciona como una unidad de vigilancia y tiene a su cargo la organización de un concurso de estudios.

## UNA UNIDAD DE VIGILANCIA

La unidad está compuesta de personas especializadas susceptibles de movilizar, cada una, en el campo de su especialización, una red de investigadores para lograr estudios y notas estratégicas en los temas diferentes. Así que pueden responder juntos, lo más rápidamente y lo mejor posible a la demanda.

Enriquecidos de datos prácticos, así como de consideraciones más filosóficas, estas notas o estudios desembocan sobre proposiciones concretas.

Además de este trabajo de vigilancia, la unidad estudios y estrategia debe servir de enlace entre los medios científicos y el mundo político administrativo.

Ella también permite popularizar algunas investigaciones, valorizarlas o difundirlas.

## EL CONCURSO DE ESTUDIO

En el conjunto de sus actividades, el IHESI ha podido medir las capacidades de adaptación de que dan prueba los personales de todos los grados de las cinco administraciones de la seguridad interior en general (la

Administración penitenciaria, las Aduanas, Defensa y Seguridad Civil, la Gendarmería Nacional, la Policía Nacional) para enfrentar un problema y encontrar la solución. Así vino la idea de aprovechar este potencial, organizando un concurso de estudios a su atención. Este tiene lugar todos los años desde 1995.

## INGENIERIA Y CONSULTORIA

### Una conexión directa con la realidad

*Contestando al "¿cómo hacer?", el IHESI propone sus capacidades de análisis al nivel local.*

El 19 de enero de 1998, el Ministro del Interior le dio mandato al IHESI para una misión de asistencia a las ciudades en el marco de los contratos locales de seguridad (CLS). Para responder a este mandato el instituto creó una nueva sección de ingeniería y consultoría.

En general, este servicio contesta a la pregunta de saber "cómo hacer" para alcanzar los objetivos que el gobierno se ha fijado.

Existen dos maneras de proceder; puntualmente con la consultoría en primer lugar, o por un dispositivo real de acompañamiento gracias a la ingeniería (los diagnósticos, tableros de mando, las evaluaciones, los planes de comunicación...).

### LA ASISTENCIA TECNICA

La sección está compuesta de diez personas de diversos horizontes (policías, jóvenes graduados, personal administrativo...).

En el caso de los CLS, ellos intervienen a tres niveles:

- La informática y animación.

La publicación del CLS info, así como la actualización permanente de un sitio Internet, informe directo y al instante, de la evolución del dispositivo.

Por otro lado, el IHESI organiza periódicamente talleres regionales que permiten a los distintos actores de una misma región intercambiar o incluso confrontar sus experiencias.

- Una guía metodológica.

A partir de las visitas al lugar, a la petición del elegido local que lo desee, la misión "diagnósticos" del IHESI expide algunas opiniones técnicas y propone una guía metodológica para establecer un diagnóstico o validarlo.

- La asistencia técnica pesada.

Se trata de la ingeniería como tal. Ella se traduce en una ayuda a la realización de un diagnóstico en relación estrecha con los servicios del Estado.

El instituto aporta así las respuestas concretas a las preguntas precisas como la evaluación del sentimiento de inseguridad de la población involucrada.

Estos tres niveles de intervención generaron la publicación de una guía práctica. Aún más, un CD-ROM será creado pronto por el IHESI referente al método completo de ayuda a la elaboración de un diagnóstico.

Así, a través de este trabajo, el IHESI hizo la prueba de que la investigación podría salir de su propia escena y podría tener una utilidad realmente social. Mientras la ingeniería facilita las "aperturas conceptuales", haciendo llegar los datos del terreno.

Al día de hoy, 180 colectividades territoriales solicitaron los servicios del IHESI, 40 de las cuales se beneficiaron de una guía y 20 de una misión de asistencia pesada.

### LAS NUEVAS PERSPECTIVAS

La sección de ingeniería y consultoría trabaja actualmente en un proyecto de cartografía de inseguridades en el plano local.

En el futuro podrá ser traído para intervenir sobre:

- Los estudios de impacto acerca del urbanismo y la seguridad.
- El diagnóstico de relaciones entre los distintos actores de la seguridad, y entre éstos y la población.
- Las reglamentaciones aplicadas acerca de las nuevas tecnologías de seguridad.
- La deontología de profesiones de la seguridad privada.

## LAS RELACIONES INTERNACIONALES

### Una apertura más grande hacia el internacional

*En un mundo cada vez más abierto, el IHESI debe profundizar su acción internacional para responder al nuevo entorno competitivo.*

Porque la seguridad interior es cada vez más tributaria del contexto internacional, el IHESI integra en sus trabajos todos los factores externos que puedan tener un impacto dentro de nuestras fronteras y por consiguiente sobre la noción misma de seguridad.

### UNA PROFUNDIZACION DE LA ACCION EUROPEA

Con la construcción europea, la seguridad interior está destinada a traspasar la escena nacional para comprometerse en la escena europea.

Si el IHESI se esfuerza desde su origen para organizar reuniones y debates para llevar los estudios comparativos a la escala europea, hoy, el Instituto pretende llevar su acción más lejos, empezando verdaderos proyectos con dimensión europea.

- La sesión de estudios europea.

Sobre el modelo de las sesiones nacionales y regional el IHESI dio nacimiento a una sesión europea con el fin de comprometer una reflexión colectiva y cruzada sobre la seguridad.

La primera sesión reunió responsables originarios de Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos y Francia.

Considerando los resultados obtenidos de esta primera experiencia, el concepto debería ser extendido y terminar siendo, de hecho, una verdadera gira de Europa de la seguridad.

#### LOS TEMAS ABORDADOS EN LA 1ª SESIÓN EUROPEA DE ESTUDIOS

Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Francia

(Cada uno de los temas siguientes dio lugar a acercamientos comparativos y globales con el fin de extraerse de las lógicas meramente estatales.)

La libre circulación de personas, de bienes y la inmigración.

La toxicomanía y la criminalidad organizada.

El problema de menores víctimas o autores.

Los medios de comunicación y la seguridad.

- El simposio de institutos europeos.

Para movilizar una red internacional de investigación, el IHESI organiza un simposio que reúne los institutos europeos de investigación sobre la seguridad.

## LAS OTRAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES

El IHESI anima los ciclos de formación que se dirigen a funcionarios que parten para domiciliarse en el extranjero y también a los dirigentes de las grandes empresas francesas.

Su finalidad es sensibilizar a estas personas a los fenómenos de sociedad, así como a las cuestiones ligadas a la seguridad en el campo internacional.

Estos ciclos se realizan de dos maneras, sea en forma de seminario, o de tutoría.

### Los seminarios

- El seminario de embajadores.

El instituto organiza un seminario para los embajadores y los jefes de puestos consulares recientemente nombrados.

- La inmigración.

La finalidad de este programa —que se dirige a los profesionales de la función pública, del sector privado, del medio asociativo y las colectividades territoriales— es reforzar su capacidad de análisis y entendimiento sobre la diversidad de la inmigración. Este programa contiene seis módulos de dos días cada uno.

- Islam/islamismo.

Segunda religión en Francia, el islam tiene algunas implicaciones sociales fuertes. Ayudar a entenderlo, sobre todo para distinguirlo bien del islamismo, tal es el objetivo de este ciclo que contiene cinco módulos de dos días. Este programa involucra a las mismas personas que el precedente.

### La tutoría: un nuevo medio de intervención

El instituto ha puesto en funcionamiento un sistema de tutoría para permitir, con la ayuda

de entrevistas personalizadas, adaptar mejor la formación según el oyente y su misión.

– Preparar una misión al extranjero.

Aplicado a los funcionarios, altos funcionarios, magistrados y diplomáticos que tienen que efectuar misiones en el extranjero, este ciclo tiene por objetivo facilitar su inserción en el país de bienvenida y una vez instalados optimizar sus condiciones de trabajo.

– Prepara la acción en el extranjero.

Las personas responsables de empresas llamadas al extranjero encontrarán aquí los medios de evaluar los riesgos y de entender las culturas ligadas al país que los acoge, con el fin de garantizar el mejor progreso posible de las iniciativas de la empresa.

## Un foro

Un grupo de reflexión interdisciplinario (se propende) de hoy en adelante sobre los vectores de la autoridad en las poblaciones de inmigrantes o descendientes de la inmigración; los resultados de estos trabajos servirán para alimentar los ciclos de formación.

## VITRINAS DEL IHESI

**La documentación**

**Las publicaciones**

**Los simposios**

*Estos tres ejes de la acción del IHESI contribuyen a clarificar y calmar el debate público llevando al conocimiento del ciudadano los elementos claves de un buen entendimiento de los problemas de seguridad.*

## LA DOCUMENTACION

El centro de documentación del IHESI dispone de 8.000 obras, 200 títulos de revistas francesas o extranjeras, de archivos de prensa temáticos, de las producciones internas del instituto. Un CD-ROM reagrupa todas estas referencias bibliográficas. El centro está por otra parte provisto de un puesto de (consulta) de Internet.

El centro es accesible a todos, solicitando cita.

## LAS PUBLICACIONES

Las publicaciones del IHESI testifican la riqueza de intercambios que tienen lugar en su seno.

Desde 1990 el IHESI publica los "Cuadernos de la Seguridad Interior", que son distribuidos por la Documentación francesa. Esta revista trimestral contribuye a un debate público racional entre el campo de la acción y el de la investigación. Desde 1996 el instituto publica y difunde también la colección: "Estudios e investigación", medio para llevar al conocimiento del público los resultados de las investigaciones del instituto. Finalmente, "La seguridad hoy", coedición con la Documentación francesa, ofrece una valiosa clarificación sobre las cuestiones de actualidad.

Todas estas publicaciones están clasificadas en un catálogo disponible.

## LOS SIMPOSIOS

El IHESI organiza regularmente simposios que permiten confrontar las prácticas y pensar en los retos del mañana y proporcionan también una oportunidad para el IHESI de difundir el estado de su propia investigación.



## EL DERECHO DE INJERENCIA

CARLOS EYMAR

Doctor en Derecho y Filosofía

Coronel Auditor.

Director Escuela Militar de Estudios Jurídicos

FUERA de la discusión estratégica sobre la oportunidad, los medios utilizados y los efectos provocados por la intervención de la OTAN en Kosovo, el centro de gravedad de la polémica suscitada por aquella intervención, ha acabado concretándose en una cuestión de legalidad y legitimidad: ¿Con qué derecho se ha realizado? Ciertamente no han faltado observadores y analistas que, con total rotundidad, han denunciado la absoluta carencia de fundamento jurídico internacional para una operación militar como la desarrollada en Kosovo. Un autor nada sospechoso de antiatlantismo como Herrero de Miñón, en un artículo en el diario *El País* publicado durante los primeros días del conflicto, calificaba la intervención de la OTAN como un auténtico "dislate jurídico" (1).

El artículo 2.4 de la *Carta de las Naciones Unidas* establece de forma inequívoca el principio de no utilización de la fuerza en las relaciones internacionales: "los miembros de la Organización en sus relaciones internacionales se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado". Este postulado ocupa también el primer lugar en la declaración sobre los principios de derecho internacional proclamados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su *Resolución 2625 (XXV)* de 24 de octubre de 1970, en la cual se subraya entre otras cosas que la fuerza "no se empleará nunca como medio para resolver las cuestiones internacionales". Además, conforme a otra fundamental Resolución de la Asamblea, la 3314 (XXIX) que define el concepto de agresión, la OTAN, al haber atacado primero, fuera de su área, contra un Estado soberano, podía ser calificada sin grandes dificultades como agresor.

Otro gran argumento para impugnar la legalidad de la intervención militar en Kosovo consiste en el hecho de haberse realizado a espaldas, por lo menos en su momento inicial, de un mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, único organismo a quien está atribuido el monopolio de la autorización del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Sólo al Consejo de Seguridad corresponde, según el artículo 39 de la *Carta*, determinar si una actuación ha significado una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, así como decidir en consecuencia las medidas adecuadas para restablecer el orden internacional. La Alianza es una organización defensiva que carecería de toda legitimidad para una iniciativa como la emprendida en Kosovo. En el propio *Tratado de Washington*, constitutivo de la Alianza Atlántica, se reconoce la plena subordinación de la misma al Consejo de Seguridad cuando en el artículo 7 se afirma de manera categórica que "el presente Tratado no afecta ni se puede interpretar que afecte de modo alguno... a la responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales".

Estos son los fundamentos jurídicos en los que, con indudable fuerza, se apoyan todas las críticas a la legalidad de la intervención de la Alianza en Kosovo y, con ellas, a cualquier forma de injerencia armada por causa de humanidad. El propio Herrero de Miñón en el artículo ya citado afirmaba, apoyándose en una resolución del Tribunal Internacional de Justicia de 1949, que el pretendido derecho de intervención no puede ser considerado más que como la manifestación de la política de fuerza que en el pasado ha dado pie a los más graves abusos y que no encuentra hoy lugar en el derecho de gentes.

¿Qué se puede responder a estos argumentos? ¿Se ha de aceptar sin más que una intervención armada por causa de humanidad, sin mandato del Consejo de Seguridad, es un *dislate* jurídico?

Antes de proceder a articular una respuesta es preciso hacer una observación previa en relación con el concepto de Derecho, pues ello nos ayudará a discernir los presupuestos de los que parten las doctrinas críticas. El Derecho en general, y el Derecho interna-

cional en particular, es considerado por una buena parte de la doctrina a la que muestro mi adhesión como una realidad constituida por tres dimensiones: hecho, norma y valor. El Derecho no se agota en su vertiente normativa, en su forma de ley estatal o internacional, sino que tiene que servir también a unos valores y responder a unas determinadas necesidades sociales. La mayoría de los críticos a un posible derecho de injerencia por causa de humanidad suelen ampararse en la aparente claridad de los textos jurídicos internacionales, y tachan de vuelta al oscurantismo medieval y a la concepción de la guerra santa el hecho de introducir consideraciones de valor para justificar una intervención como la de Kosovo (2). No obstante, es preciso subrayar el hecho de que los nuevos paradigmas de valores en la sociedad internacional y el marco de las relaciones internacionales surgido en los años noventa son hechos determinantes para introducir matices en la interpretación de las leyes internacionales, cuando no para exigir una clara mutación de las mismas.

La respuesta a los críticos del derecho de injerencia por causa de humanidad puede, por tanto, adoptar una triple dirección según centre su atención en el aspecto normativo, valorativo o sociológico del Derecho internacional. Es esto lo que pasamos a realizar a continuación.

## LAS AMBIGÜEDADES JURIDICAS DEL USO DE LA FUERZA

La letra del artículo 2.4 de la *Carta de las Naciones Unidas* parece lo suficientemente elocuente a primera vista como para no dejar la menor duda de la obligación de los Estados de abstenerse en todo caso del uso de la fuerza en sus relaciones internacionales. Se ha afirmado a este respecto por muchos internacionalistas que la norma que prohíbe la utilización de la fuerza es una norma de *ius cogens*, es decir, una norma universalmente imperativa cuya violación supondría la comisión de un crimen internacional. Sin embargo, la operatividad del *ius cogens* se encuentra a veces bloqueada por las contradicciones que se producen entre dos o más principios considerados como imperativos. Tal es el caso de la

injerencia por causa de humanidad en la que el principio de abstención del uso de la fuerza choca con el de la protección de los derechos humanos. Hace ya algunos años, el profesor Bermejo en un documentado trabajo ponía al descubierto muchas de las ambigüedades presentes en el propio texto de la *Carta de las Naciones Unidas* en relación con el uso de la fuerza (3). En el prólogo de aquel libro, Pastor Ridruejo, aun mostrándose contrario a las tesis más intervencionistas de Bermejo, valoraba su apoyatura en argumentos respetables. Y es que, como concluía el ilustre internacionalista, "el sector de las relaciones internacionales más refractario a la racionalización y regulación jurídica es precisamente el relativo al uso de la fuerza por los Estados" (4).

Se ha impuesto un cierto consenso en la doctrina internacionalista en cuanto a la admisión de la legitimidad de dos clásicas excepciones a la abstención del uso de la fuerza: la legítima defensa, señalada en el artículo 51 de la *Carta*, y el estado de necesidad apoyado en algunos dictámenes de la Comisión de Derecho Internacional. Poco a poco comenzaba a abrirse paso la idea de la legitimidad de una intervención humanitaria, contando siempre con la base previa del consentimiento del Estado en cuestión y el mandato del Consejo de Seguridad. La intervención de la OTAN en Kosovo ha venido a dar un paso más y ha planteado a la doctrina internacionalista una acuciante cuestión: ¿Cuál es el fundamento jurídico de una intervención armada como la de la OTAN realizada sin consentimiento del Estado y sin mandato del Consejo de Seguridad? Una primera y burda respuesta defensiva sería la de afirmar que la OTAN no está ligada por el artículo 2.4 de la *Carta*, pues el imperativo de abstenerse del uso de la fuerza corresponde a los "miembros" de la organización, es decir, a los Estados, pero no alcanzaría a las organizaciones internacionales. Sin embargo, el artículo 1 del *Tratado de Washington* por el que se funda la OTAN destaca el compromiso de las Partes de "abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza y al uso de la fuerza en cualquier forma que sea incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas". Existe, por tanto, una vinculación expresa de la utilización del uso de la fuerza por parte de la

OTAN a los propósitos de las Naciones Unidas. Y puede afirmarse que una intervención por causa de humanidad como la de Kosovo es compatible con aquellos propósitos entre los cuales se halla el de "respeto a los derechos humanos y a los derechos fundamentales de todos", previsto en el artículo 1.3 de la *Carta*. Igualmente, en el Preámbulo de la misma, párrafo séptimo, se declara: "Los miembros se comprometen a unir sus fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a asegurar, mediante la adopción de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común". Es evidente que en favor de una intervención armada, en la que no se pretende otra cosa que evitar un genocidio e imponer el respeto a la dignidad humana, puede argumentarse la presencia de aquel interés común. Toda intervención o injerencia humanitaria podría, en definitiva, hallar su justificación en ese párrafo del Preámbulo de la *Carta*.

Se plantea, no obstante, como escollo fundamental, la cuestión del mandato del Consejo de Seguridad. ¿Tiene el Consejo de Seguridad competencias para ordenar una intervención armada por razones humanitarias en contra del consentimiento del Estado en cuestión? ¿Puede una organización internacional, por razones análogas, injerirse en los asuntos de un Estado, sin mandato del Consejo de Seguridad? En lo que se refiere al primer punto, como ya tendremos ocasión de ver, la evolución de la doctrina internacionalista va conduciendo hacia una respuesta afirmativa. Sin embargo, en lo que respecta al segundo, son muy pocos los que, con base en la actual legislación, se inclinan a negar el monopolio de decisión del Consejo de Seguridad en materia del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. En el propio artículo siete del *Tratado de Washington* existe una cláusula de sumisión expresa de las funciones de la Alianza al "papel primordial" reconocido al Consejo de Seguridad.

La contradicción puede ser salvada si se adopta la teoría de la "acción de imposición no desautorizada", según la cual puede considerarse legal el uso de la fuerza por parte de una organización internacional si el Consejo de Seguridad no la desautoriza. Fue el argumento

utilizado por los asesores jurídicos del Departamento de Estado norteamericano Chayes & Meeker para legitimar el bloqueo de Cuba por parte de la OEA durante la famosa crisis de los misiles de 1962 (5). Aunque no haya sido mencionado, éste ha sido también, de hecho, el argumento que pudo legitimar inicialmente la intervención de la OTAN en Kosovo. La injerencia de humanidad sin autorización del Consejo no pudo ser desautorizada posteriormente por éste. Es más, de los quince miembros que lo componen, sólo dos: Rusia y China, condenaron la intervención. Esto, unido a la posterior reconducción del conflicto bajo el mandato de la ONU, confiere a la injerencia un indudable carácter legítimo y legal que, aunque sea *ex post*, difícilmente puede ser tachado de dislate jurídico.

## SOBERANÍA VERSUS DERECHOS HUMANOS

El conflicto que enfrenta a los partidarios del derecho de injerencia y a sus detractores se centra en conferir una mayor o menor importancia a la soberanía de los Estados. El Derecho internacional, desde su surgimiento en la edad moderna, siempre ha adoptado la forma de un sistema jurídico interestatal. Los sujetos originarios del Derecho internacional son los Estados y son ellos los que determinan, normalmente por vía convencional o de Tratado, cuáles pueden ser los otros sujetos de Derecho internacional y cuál el estatuto jurídico de estos sujetos. La soberanía, definida ya en el siglo XVI por Bodino como "el poder absoluto y perpetuo de la república", subraya, de forma brutal, la preeminencia del Estado sobre el individuo. La soberanía, se dirá en otra lapidaria definición del mismo autor, es "el poder supremo y no sometido a leyes sobre los ciudadanos y súbditos". Es esta concepción la que perdura en el Derecho internacional moderno y según la cual cada Estado puede decidir unilateralmente cómo tratar a sus súbditos y determinar a qué normas se siente o no vinculado.

Los Estados soberanos, al menos desde un punto de vista formal, son considerados iguales en el concierto de las naciones y fuera de su propia voluntad no se admite ningún otro

principio limitador de su capacidad de determinar discrecionalmente las normas que rigen en su territorio. Consecuencia importantísima del principio de soberanía y de igualdad soberana de los Estados es el postulado de la no injerencia en los asuntos internos, el cual rige de forma indiscutida e indiscutible en la práctica internacional hasta poco después de la Segunda Guerra Mundial. Una prueba evidente de la pujanza del principio está en su aceptación por parte de la Sociedad de Naciones que fue incapaz de ponerlo en cuestión ante situaciones de evidente violación de los derechos humanos. Así, en 1933, tuvo lugar una histórica sesión pública de la Asamblea de la Sociedad de Naciones para ver y fallar la demanda interpuesta por un judío llamado Bernheim contra las prácticas bárbaras y odiosas utilizadas por los nazis. El tuvo ocasión de explicar ante la Asamblea cómo los seguidores de Hitler incendiaban los comercios y las casas de los judíos, cómo violaban a las mujeres, masacraban a los hombres y maltrataban a los niños, cómo saqueaban las sinagogas, profanaban las tumbas y expulsaban a familias enteras a punta de pistola. Ante estas acusaciones, el representante alemán, Joseph Goebbels, pronunció las siguientes palabras que, a la luz de los posteriores acontecimientos, constituyen uno de los más descarados alegatos en favor del principio de no injerencia: "Somos un Estado soberano. Todo lo que acaba de decir este individuo no les concierne a ustedes. Nosotros hacemos lo que queremos con nuestros socialistas, con nuestros pacifistas y con nuestros judíos, sin que tengamos porqué padecer ningún control por parte de la humanidad o de la Sociedad de Naciones" (6).

Ciertamente, tras la conmoción de la Segunda Guerra Mundial, el Derecho internacional sufrió una profunda transformación. Aun confirmando el principio básico de la soberanía, la *Carta de las Naciones Unidas* abre un proceso de creciente humanización del Derecho internacional, en el que la persona humana adquiere una relevancia hasta entonces desconocida. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 marca, en este sentido, un hito fundamental. La afirmación de que la persona humana es titular de derechos propios, oponi-

bles jurídicamente a todos los Estados, incluso al Estado del que es nacional, constituye, tal y como ha destacado el profesor Carrillo Salcedo, una extraordinaria innovación con respecto al Derecho internacional clásico. La persona, aunque no sea sujeto pleno de Derecho internacional, no puede ya ser considerada como un mero objeto del mismo (7). El viejo concepto de súbdito indefenso frente a la arbitrariedad del Estado soberano va siendo sustituido por el de ciudadano que puede demandar a su propio Estado frente a determinadas entidades supranacionales.

Poco a poco, desde 1945, se han ido creando y perfeccionando los instrumentos declarativos y jurídicos que han permitido no sólo una mayor conciencia de la universalidad de los derechos humanos, sino también mejores garantías para su protección. El artículo seis del Acuerdo de Londres de 8 de agosto de 1945, base del Tribunal de Nüremberg, que definió las categorías de crímenes contra la paz y crímenes contra la humanidad, junto a la ya existente de crímenes de guerra, constituye uno de los documentos jurídicos contemporáneos fundamentales en la lucha contra la barbarie. Es, como ha señalado el profesor Cassese, un enorme progreso en el campo ético-jurídico, porque, por primera vez, se condena a nivel internacional lo que hasta entonces estaba condenado solamente por los ordenamientos estatales en su interior (8). Instrumentos como la *Convención sobre el genocidio* de 1948 o los *Convenios de Ginebra de 1949* sobre prisioneros y heridos de guerra han ido creando un núcleo de *ius cogens*, de normas imperativas de contenido humanitario de ámbito universal que no pueden ser modificadas por los Estados por vía convencional. En lo que respecta, por tanto, a ciertos aspectos de la dignidad humana, puede afirmarse la existencia de un consenso universal en virtud del cual cada Estado debe rendir cuentas a los demás países y a ciertos organismos internacionales sobre qué trato da a sus súbditos, a los extranjeros y a los pueblos que viven en el interior de sus fronteras. La Declaración final adoptada en la *Conferencia Mundial de los Derechos Humanos* celebrada en Viena en 1993, aunque con concesiones a las particularidades nacionales y regionales, hizo una profesión de fe en la universalidad de los mismos:

"Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes". Una prueba de esta universalidad de los derechos humanos fue su apasionada invocación por parte de los países islámicos cuando se trató de apoyar las resoluciones de la ONU para evitar el genocidio de los musulmanes de Bosnia. En cuanto a los mecanismos concretos de garantía no nos podemos detener aquí, dada su variedad, en un análisis pormenorizado. Baste señalar la tendencia a un perfeccionamiento de las técnicas jurídicas y a un desarrollo progresivo de los sistemas de garantía supranacional de los mismos, de los que quizá la *Convención Europea de Derechos Humanos*, con su Tribunal *ad hoc*, constituye el modelo más acabado (9). Aparece consagrado, en definitiva, en la conciencia internacional el valor de la dignidad humana aunque aún se esté muy lejos de poderlo garantizar. Es necesaria su articulación con el principio de la soberanía de los Estados que sigue desempeñando un papel decisivo en el Derecho internacional. La exigencia del agotamiento de los procedimientos internos antes de acudir a instancias supranacionales es una muestra del compromiso entre ambos principios. No obstante, la progresiva humanización del Derecho internacional se ha convertido en el presupuesto necesario para justificar medidas de injerencia, más o menos intensas, en el caso de que un Estado recalcitrante se empeñe en desprestigiar y violar los derechos de sus súbditos.

## LA PRACTICA DE LA INJERENCIA

Frente a las declaraciones de principios y valores se opone el mundo de la realidad de las relaciones internacionales. El abismo entre los preceptos y el comportamiento de los Estados provoca un aumento del escepticismo con respecto a la eficacia del Derecho internacional. Y uno de los campos en el que este escepticismo encuentra su mayor apoyo es el de la aplicación práctica del artículo 2.4 de la *Carta de las Naciones Unidas* que impone a los Estados el imperativo de abstenerse del uso de la fuerza en sus relaciones internacionales. Desde 1945 hasta el día de hoy pueden reseñarse varias decenas de casos en

que la norma ha sido violada con total impunidad, desde la acción de Estados Unidos en Guatemala en 1954 hasta el ataque iraquí contra Koweit en 1990, pasando por la invasión de Checoslovaquia por el Pacto de Varsovia en 1968, por citar sólo algunos de los más conocidos. En muchas de aquellas intervenciones se arguyeron motivos de justicia y de interés común no siempre comprobables. La posibilidad de introducir una nueva excepción, por causa humanitaria, al artículo 2.4 de la *Carta* hace que muchos se lleven las manos a la cabeza. Quienes mantienen una posición puramente normativista del Derecho suelen suscribir la conocida frase de Goethe: "Prefiero la injusticia a soportar el desorden". La apelación a la justicia o a los derechos humanos para una intervención armada contra un Estado soberano, aparte de provocar desorden, suele ocultar intereses estratégicos inconfesables. De ahí que estos autores terminen no sólo por rechazar la posibilidad de utilizar argumentos de justicia, sino el valor que pueda tener la práctica de los Estados ante la "claridad" del artículo 2.4 cuyo contenido no podría ser ni alterado ni adaptado a la realidad por vía de interpretación. Lo importante para ellos sería subrayar la validez de este artículo aunque su eficacia dejara mucho que desear.

Ante tales críticas hay que recordar por una parte que, como ya hemos visto, la jerarquía de valores en la que hoy nos movemos sitúa en el grado más alto a los derechos humanos. Y, por otra, que el mundo de 1945 que vio el nacimiento de la *Carta de las Naciones Unidas*, firmada por cincuenta miembros, es muy diferente del que hoy vivimos en el que se han incorporado más de cien nuevos miembros a la ONU y en el que se encuentra en vías de consolidación una práctica de los Estados concerniente a la injerencia humanitaria. Efectivamente, a lo largo de estos más de cincuenta años podemos observar en la práctica internacional un lento e implacable proceso que conduce de pequeñas injerencias teóricas a la injerencia armada que ha supuesto la intervención de Kosovo. El profesor Bettati (10), uno de los grandes especialistas europeos en la materia, distingue en la evolución del derecho de injerencia humanitaria desde la posguerra tres grandes etapas:

Una primera etapa que se extendería entre

los años 1948 a 1968 habría consagrado, no sin dificultades, una injerencia humanitaria en la forma de derecho de mirada de la comunidad internacional sobre las relaciones de los Estados con sus súbditos. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, las soberanías nacionales están mejor establecidas que nunca. El movimiento comunista internacional funda sobre la soberanía nacional el progreso social de los pueblos y, por esta razón, se niega a admitir cualquier tipo de injerencia en nombre de los derechos humanos o de la democracia. Un telón de acero no sólo político, sino también jurídico se alza entre ambos universos. Las democracias populares se sustraen a cualquier iniciativa de las Naciones Unidas por investigar la situación de los derechos humanos en sus respectivos países. Se denunciará como una injerencia en los asuntos internos el hecho de que algunas potencias occidentales exigieran la libertad para abandonar la URSS de muchas mujeres soviéticas casadas durante la Segunda Guerra Mundial con súbditos extranjeros. Asimismo, no se perderá la ocasión para calificar la política occidental como un imperialismo de los Derechos del Hombre. En la batalla de trincheras contra la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las democracias populares encontraron valiosos aliados en países occidentales preocupados por sustraerse de la vigilancia de las Naciones Unidas en materias concernientes al proceso de descolonización. La tenaz oposición de Francia, entre 1955 y 1962, a cualquier papel de la ONU en el caso de Argelia se hizo pretextando la no injerencia en asuntos internos, como también lo hizo Sudáfrica en el caso del *apartheid*. Pero, poco a poco, a lo largo de los años sesenta la ONU se va arrogando el derecho de discutir sobre la situación de los individuos en sus respectivos Estados, de expresar su indignación, de emitir recomendaciones o ejercer presiones económicas o diplomáticas.

En una segunda época, a partir de 1968, la acción humanitaria sufre una cierta transformación con la aparición del fenómeno del "sinfronterismo". Esta injerencia caritativa cuenta con algunos ilustres precedentes tales que los misioneros católicos y protestantes que, desde tiempos lejanos, desplegaron una encomiable actividad humanitaria por todo el mundo, fieles

al mandato evangélico: "Curad a los enfermos y decidles que está cerca el Reino de Dios". Igualmente, cabe destacar la actividad de la Cruz Roja desde su creación a mediados del siglo XIX. Sin embargo, el nuevo "sin-fronterismo" acentúa la finalidad exclusivamente asistencial a personas en situación de urgente necesidad y se aparta también del neutralismo de la Cruz Roja, adoptando una actitud claramente intervencionista y denunciadora de los crímenes cometidos por las autoridades locales. En 1968, Cáritas, desafiando la prohibición del gobierno de Nigeria, hace llegar a Biafra ayuda clandestina en vuelos nocturnos sin luces de aterrizaje. Pocos meses más tarde un equipo médico de la Cruz Roja francesa dirigido por Bernard Kouchner, futuro fundador de Médicos sin Fronteras, adopta el mismo procedimiento, asumiendo la ilegalidad de su entrada en país extranjero en nombre de la moral. El famoso juramento de Hipócrates se amplía con una cláusula por la que se acepta el compromiso de prestar asistencia a los enfermos en cualquier lugar del mundo, sin respeto a las fronteras y a otros obstáculos institucionales impuestos por los Estados. Esta desacralización de la frontera, adoptada por muchas ONG, tuvo un efecto contagioso que pronto se tradujo en encendidas demandas a la ONU para legitimar intervenciones armadas y llevar a la esfera de lo jurídico las exigencias humanitarias impuestas por la ética.

La tercera etapa de la injerencia humanitaria comienza con la caída del muro de Berlín en 1989. Diversas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas acaban por consagrar el principio de la injerencia humanitaria y legitiman la adopción de medidas de fuerza para hacer llegar la ayuda a las víctimas o para proteger al personal encargado de distribuirla. Lo decisivo en estas resoluciones tanto más que su contenido es la consolidación de la competencia del Consejo de Seguridad, confirmada a partir de la Resolución 688, de 5 de abril de 1991, sobre la ayuda humanitaria a los kurdos del norte de Irak. La Resolución 794 de 3 de diciembre de 1992 (*Restore hope*), después de condenar enérgicamente como violaciones del Derecho internacional humanitario los obstáculos puestos a la distribución de la ayuda humanitaria y

de exigir su cooperación con la ONU a todos los movimientos y facciones en Somalia, autorizó el empleo de "todos los medios necesarios" para establecer un marco seguro para el despliegue de la actividad humanitaria. Análogas resoluciones encontramos a propósito de Rwanda y de la ex Yugoslavia.

Hasta aquí hemos hablado de injerencia humanitaria o caritativa, consistente en la distribución de ayuda o atención médica a determinados individuos en el interior de un país. Muy diferente es la intervención por causa de humanidad que implica una injerencia sustractiva, es decir, que procura sustraer del poder de un Estado a un grupo de seres humanos directamente amenazados de muerte. Ha habido algunos precedentes recientes que podrían con mayor o menor propiedad incluirse en esta categoría. Tal es la Resolución 929, de 22 de junio de 1994, conocida con el nombre de operación Turquesa dirigida por Francia a fin de socorrer a miles de refugiados en Rwanda amenazados por el genocidio.

De todo lo expuesto puede deducirse que la práctica de lo humanitario siempre ha precedido a su regulación jurídica y ha debido superar múltiples resistencias institucionales para lograr un reconocimiento que, hoy por hoy, dista mucho de ser definitivo.

## CONCLUSION

La crisis de Kosovo, tal y como ha señalado Ignacio Ramonet, ha significado el cierre de un decenio de incertidumbres, de desórdenes y de titubeos en materia de política internacional y diseña un marco nuevo para el siglo que comienza (11). La intervención de la OTAN en Kosovo, calificable como una injerencia sustractiva por causa de humanidad, puede ser justificada jurídicamente con base en el Derecho internacional existente y sobre todo en los valores de humanidad que inspiran a este Derecho y en la práctica de la injerencia humanitaria en los últimos años. No obstante, dado el carácter "inaugural" de esta intervención sería deseable que diera motivo a una puesta al día del Derecho internacional. La reforma de la ONU, sobre todo en lo que respecta al papel del Consejo de Seguridad y al

derecho de veto y una nueva definición del concepto de soberanía, serían, entre otras muchas, cuestiones cuya solución ayudaría a evitar interpretaciones forzadas de la legalidad vigente. Los continuos genocidios, como el practicado recientemente en Timor, y la velocidad a la que se desarrollan los acontecimientos en el orden internacional, han provocado, tal y como ha señalado el alto representante de las Naciones Unidas en Kosovo, Bernard Kouchner, que el derecho de injerencia haya entrado no sólo en el mundo de los hechos, sino también en el corazón y la reflexión de los individuos (12). Recientemente, en la apertura de la 54 sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de septiembre de 1999, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, ha hecho un llamamiento para llegar a la definición de un nuevo derecho de intervención. El debate de la Asamblea General y la posición de una gran mayoría de países favorables, entre los que se encuentra España, muestran, a mi juicio, que no es mucha la dis-

tancia que separa al derecho de injerencia de un pleno y formal reconocimiento jurídico internacional.

#### NOTAS

(1) Miguel Herrero de Miñón, "Error en Kosovo", *El País*, 27-3-99.

(2) Véase a este respecto el artículo de Francisco Rubio Llorente, "La guerra justa en la aldea global", en *El País*, 30-3-1999.

(3) Romualdo Bermejo García, *El Marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: Ambigüedades y límites*, Madrid, Civitas, 1993.

(4) *Ibid.*, pág. 14.

(5) AAVV, *Gendarmes ou agresseurs*, Université de Grenoble, 1990.

(6) Cit. por Mario Bettati, *Le Droit d'ingérence*, Paris, Odile Jacob, 1996, pág. 18.

(7) Juan Antonio Carrillo Salcedo, *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, Madrid, Tecnos, 1995.

(8) Antonio Cassese, *Los Derechos humanos en el mundo contemporáneo*, Barcelona, Ariel, 1991.

(9) Así, a este respecto, es interesante el libro de Pedro Nikken, *La Protección internacional de los Derechos humanos, su desarrollo progresivo*, Madrid, Civitas, 1987.

(10) Véase el libro citado en nota 6.

(11) Ignacio Ramonet, "Nuevo orden global", en *Le Monde diplomatique*, junio 1999.

(12) Bernard Kouchner, en *Le Monde*, 20-8-1999.



# LOS TRIBUNALES PENALES INTERNACIONALES PARA LA ANTIGUA YUGOSLAVIA Y RUANDA

ALICIA GIL GIL

Doctora en Derecho  
Profesora asociada del Departamento de Derecho Penal  
de la UNED

## 1. LAS BASES JURIDICAS PARA LA CREACION DE ESTOS TRIBUNALES

El 21 de octubre de 1947 la Asamblea General encomendó a la Comisión de Derecho internacional la formulación de los principios de Derecho internacional reconocidos en la Carta y en el juicio del Tribunal de Nuremberg y la preparación de un Proyecto de Código de crímenes contra la paz y seguridad de la humanidad (1). Sin embargo, la labor de creación de un Tribunal penal internacional permanente fue larga y difícil (2). Tras más de cincuenta años de discusiones y de asistir al naufragio de varios proyectos, la esperanza de que aquella tarea llegara con éxito a su fin se había convertido en el sueño de unos pocos confiados. Sin embargo, en 1993 y 1994 la Comunidad internacional asiste a un acontecimiento que hace revivir el interés y la confianza en aquellos trabajos: la constitución por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de tribunales *ad hoc* para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de genocidio y otras graves violaciones del derecho humanitario bélico cometidas en el territorio de la antigua Yugoslavia desde el primero de enero de 1991 (3), y en Ruanda y sus estados vecinos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1994 (4).

Cuando el proceso de elaboración de un Código y un Tribunal penales de carácter internacional parecía distar todavía mucho de llegar a su fin, las atrocidades cometidas en la antigua Yugoslavia y en Ruanda conmocionaron a la opinión pública y exigieron una actuación pronta de la Justicia. La urgencia de la situación exigía una medida de eficacia inme-

diata que permitiera desplegar el efecto preventivo del Derecho penal. Ello obligó a prescindir del procedimiento considerado como más adecuado para el establecimiento de un Tribunal internacional: la conclusión de un tratado internacional por el que los Estados Parte establecerían el tribunal y aprobarían su Estatuto, siendo además preferible que dicho tratado hubiese sido diseñado por un órgano internacional apropiado —la Asamblea General— y abierto a la firma y ratificación de los Estados, pues la experiencia había demostrado que este mecanismo resulta largo y complicado. Se optó, por ello, por el establecimiento de los Tribunales mediante Resolución del Consejo de Seguridad. De esta manera, se aseguraba la requerida efectividad inmediata, pues todos los Estados están obligados a llevar a cabo una decisión tomada como medida ejecutiva de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.

Con el fin de cumplir con esta obligación, el Parlamento español aprobó la Ley Orgánica 15/1994, de 1 de junio, para la cooperación con el Tribunal internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del Derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia (5).

La creación de estos tribunales por el Consejo de Seguridad encuentra su legitimidad en su adopción como medida para la restauración o mantenimiento de la paz internacional de conformidad con el Capítulo VII, y, en concreto, en aplicación del artículo 41 de la Carta de Naciones Unidas que recoge las medidas que no implican el uso de la fuerza de las que puede hacer uso el Consejo de Seguridad: "El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones...". Y con base en el artículo 29 que le permite crear organismos subsidiarios para el desempeño de sus funciones (6): "El Consejo de Seguridad podrá establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones".

El Tribunal internacional para la antigua Yugoslavia ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el problema de la legitimidad de su creación, en su decisión a la cuestión de previo

pronunciamiento planteada por la defensa de Dusko Tadic, alegando la falta de jurisdicción del Tribunal para juzgar al acusado. Tanto en la decisión de la Sala de primera instancia como en la de Apelación se afirma que el Consejo de Seguridad no ha actuado arbitrariamente, sino dentro de las competencias que le otorga el Capítulo VII de la Carta, y en aplicación de los artículos 29 y 41 de la misma (7).

## 2. PRINCIPALES DIFERENCIAS CON LOS TRIBUNALES DE NUREMBERG Y TOKIO. ALGO MAS QUE LA JUSTICIA DE LOS VENCEDORES

En el procedimiento de creación de los Tribunales para Ruanda y para la antigua Yugoslavia encontramos ya la primera diferencia con los Tribunales de Nuremberg y Tokio, pese a ser, al igual que estos últimos, tribunales con jurisdicción limitada al conocimiento de los crímenes cometidos a raíz de unos sucesos determinados. Los tribunales creados tras la Segunda Guerra Mundial eran de carácter militar, establecidos por las cuatro potencias aliadas vencedoras en el conflicto bélico (8), y conocieron únicamente de los delitos cometidos por sujetos pertenecientes a los países vencidos. Los tribunales para Yugoslavia y Ruanda no son, en cambio, tribunales militares y han sido establecidos por un órgano internacional con el objeto de enjuiciar determinados crímenes, con independencia del bando al que pertenezcan los sujetos acusados de los mismos.

A pesar de tratarse de tribunales *ad hoc*, es decir, tribunales no permanentes, sino creados para enjuiciar los delitos cometidos en un contexto determinado, con una jurisdicción limitada *ratione materiae*, *ratione personae*, *ratione temporis* y *ratione loci*, en la creación de los tribunales para Yugoslavia y Ruanda se han superado muchas de las deficiencias por las que los procesos de Nuremberg y Tokio se hicieron merecedores de duras críticas (9).

Así, por ejemplo, se ha tenido especial interés en la salvaguarda del principio de legalidad a la hora de determinar el Derecho aplicable por estos tribunales internacionales (10). El Secretario General de Naciones Unidas, en su

informe al Consejo de Seguridad, de 3 de mayo de 1993, sobre el Estatuto del Tribunal para la antigua Yugoslavia (11), declara que el principio de legalidad exige que el Tribunal aplique Derecho humanitario internacional que constituya, sin duda alguna, Derecho internacional consuetudinario y afirma, a continuación, que tienen tal consideración las Convenciones de Ginebra de 12 de agosto de 1949, la IV Convención de La Haya sobre las leyes y costumbres de la guerra y su Reglamento de 18 de octubre de 1907, la Convención para la prevención y sanción del crimen de genocidio de 9 de diciembre de 1948 y la Carta del Tribunal Militar Internacional de 8 de agosto de 1945. La doctrina internacionalista mayoritaria está de acuerdo con esta afirmación pues reconoce unánimemente el carácter obligatorio y general (de *ius cogens*) (12) de las normas según las cuales ciertos hechos ilícitos constituyen crímenes internacionales (13). Existen, además, decisiones del Tribunal Internacional de Justicia en este mismo sentido: la sentencia de 5 de febrero de 1970, en el caso de la *Barcelona Traction* (14); la sentencia de 27 de junio de 1986, en el caso relativo a las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (15) y la opinión consultiva del Tribunal Internacional de Justicia relativa a las reservas a la Convención sobre el genocidio (16), (17).

### 3. LOS CRIMENES A ENJUICIAR

En los Estatutos de ambos tribunales, aprobados por las Resoluciones que los crean, se prevé el enjuiciamiento de los delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. No se recoge, a diferencia de lo sucedido en Nuremberg y Tokio, el crimen contra la paz, probablemente porque, como opina O'Brien (18), su inclusión hubiera obligado al Tribunal a investigar las causas del conflicto y a ocuparse de los problemas políticos que lo rodearon, además de que todavía no existe un acuerdo sobre la definición de este delito como demuestra lo dispuesto en el artículo 5.2 del Estatuto de la Corte penal internacional.

En el artículo 2 del Estatuto del Tribunal para la ex Yugoslavia se contemplan las "violaciones graves de los Convenios de Ginebra de

1949". Este precepto no encuentra paralelo en el Estatuto del Tribunal para Ruanda, y ello se debe a que, según la doctrina mayoritaria, las "violaciones graves" de los Convenios de Ginebra son aplicables exclusivamente a los conflictos bélicos de carácter internacional (19), y si bien el conflicto en la antigua Yugoslavia puede ser calificado, en algunos de sus aspectos, tanto de interno como de internacional (20), el de Ruanda era en aquella época (21), sin duda, un conflicto bélico no internacional (22). Por ello, en el artículo 4 del Estatuto del Tribunal para Ruanda se recogen únicamente las "violaciones del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y del Protocolo Adicional II de los Convenios", normas éstas aplicables a los conflictos bélicos sin carácter internacional.

En el artículo 3 del Estatuto del Tribunal para Yugoslavia se tipifican "las violaciones de las leyes o usos de la guerra". En opinión del Tribunal dicha expresión incluye: 1. Las violaciones del Derecho de La Haya aplicables a los conflictos internacionales. 2. Otras violaciones de los Convenios de Ginebra distintas de las calificadas de "violaciones graves". 3. Las violaciones de Derecho consuetudinario aplicables a los conflictos internos, en el que se incluye el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra. 4. Las violaciones de acuerdos en vigor entre las partes en el conflicto (23).

Uno de los principales avances de la jurisprudencia del TPIY ha sido, por tanto, el reconocimiento del carácter de delito internacional de los crímenes de guerra cometidos en conflictos internos, que venía siendo reclamado por la doctrina (24), y que con apoyo en esta jurisprudencia han sido finalmente introducidos en el artículo 8.2, apartados c) y e), del Estatuto de la Corte penal internacional.

El delito de genocidio (25) se recoge en los artículos 4 y 2 de los Estatutos de los Tribunales para Yugoslavia y Ruanda respectivamente (26). En los apartados 2 y 3 de dichos artículos se reproducen literalmente los artículos II y III de la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio de 1948 (27).

Los crímenes contra la humanidad se contemplan en los artículos 5 y 3 de los Estatutos de los Tribunales para Yugoslavia y Ruanda, respectivamente. El concepto de crimen contra la humanidad proviene del artículo 6.c del

Estatuto del Tribunal de Nuremberg (28). En la definición del artículo 6.c se exigía que los actos en él enumerados como constitutivos de crímenes contra la humanidad hubiesen sido cometidos en ejecución o en relación con otros crímenes de la competencia de aquel Tribunal. Sin embargo, la doctrina moderna admite, de forma casi unánime, que en su desarrollo posterior el crimen contra la humanidad ha alcanzado una total autonomía respecto de los crímenes contra la paz y de los crímenes de guerra (29). La independencia de los crímenes contra la humanidad ha sido reconocida por el propio Tribunal internacional para la antigua Yugoslavia tanto en instancia como en apelación (30). A pesar de ello, el Tribunal se declara vinculado a la definición del artículo 5 de su Estatuto, más restrictiva que la definición general de los crímenes contra la humanidad, que exige un nexo con un conflicto armado (interno o internacional) para que dichos crímenes entren en la competencia del Tribunal (31). Esta restricción de la competencia respecto de los crímenes contra la humanidad no se contempla, en cambio, en el artículo 3 del Estatuto del Tribunal para Ruanda.

Como particularidades destacables respecto de la regulación del artículo 6.c de la Carta del Tribunal de Nuremberg hay que señalar, también, la mención expresa de la violación, encarcelamiento y tortura entre los actos constitutivos de crímenes contra la humanidad. Ello se debe, sin duda, a que en los conflictos a los que nos referimos estos actos han adquirido una relevancia especial que no presentaron durante la Segunda Guerra Mundial, y en especial la violación, al ser utilizada como parte de una estrategia de limpieza étnica (32).

#### **4. OTRAS DISPOSICIONES DE LOS ESTATUTOS DE LOS TRIBUNALES PENALES INTERNACIONALES PARA LA ANTIGUA YUGOSLAVIA Y PARA RUANDA. LA RESPONSABILIDAD DE LOS MANDOS Y LA OBEDIENCIA DEBIDA**

En ambos Estatutos se declara la irrelevancia del carácter oficial del inculpado. Tanto el artículo 6.2 del Estatuto del Tribunal para

Ruanda como 7.2 del Estatuto del Tribunal para la antigua Yugoslavia declaran: "El cargo oficial que desempeñe el inculpado, ya sea de Jefe de Estado o de Gobierno o de funcionario responsable del gobierno, no le eximirá de responsabilidad penal ni atenuará la pena".

Las tradicionales inmunidades diplomáticas desaparecen en el ámbito del Derecho penal Internacional. Así se dispuso ya en los procesos de Nuremberg y Tokio y en los Principios de Derecho Internacional reconocidos por el Estatuto y las Sentencias del Tribunal de Nuremberg, formulados por la Comisión de Derecho Internacional y confirmados por la Asamblea General (33).

Además, se prevé la responsabilidad penal del superior jerárquico si sabía o tenía razones para saber que el subordinado iba a cometer alguno de los delitos mencionados y no adoptó medidas para evitarlo o sancionarlo (34). No existía un precepto similar en los Estatutos de los Tribunales Militares Internacionales de Nuremberg y Tokio, pero esta misma doctrina fue aplicada, aun sin base legal ni argumentación jurídica, por los tribunales nacionales que juzgaron a criminales de guerra tras la Segunda Guerra Mundial y se recogió expresamente en el artículo 86.2 del Protocolo Adicional I de 1977 a los Convenios de Ginebra (35). Esta regla, tras su consagración en los estatutos y la jurisprudencia de los tribunales para la ex Yugoslavia y Ruanda ha sido adoptada también en el artículo 28 del Estatuto de la Corte penal internacional (36).

Respecto de la eficacia de la obediencia debida, en Nuremberg y Tokio se declaró que la misma nunca podía eximir, aunque sí atenuar la pena (37). En los "Principios de Nuremberg" se declara, en cambio, en el Principio VI: "El hecho de que una persona haya actuado en cumplimiento de una orden de su Gobierno o de un superior jerárquico no la exime de su responsabilidad conforme al Derecho internacional, si efectivamente ha tenido la posibilidad moral de opción". Sin embargo, los Estatutos de los tribunales para Yugoslavia y Ruanda han vuelto a la redacción del Estatuto del Tribunal de Nuremberg, pues en todos ellos se otorga a la obediencia debida únicamente un posible carácter atenuante (38), versión que no ha sido asumida por el Estatuto de la Corte penal internacional cuyo

artículo 33 ofrece una regulación preferible, más cercana a la establecida en los "Principios de Nuremberg".

## 5. IMPOSICION Y CUMPLIMIENTO DE LAS PENAS

En la determinación de las penas se deja una amplia libertad al Tribunal con el consiguiente menoscabo del principio de legalidad en su vertiente *nulla poena sine lege* (39). Ese amplio arbitrio se limita en parte con la introducción de determinados parámetros. Así, se señala que el Tribunal deberá atender, para la determinación de la pena, a la práctica general de los tribunales de la antigua Yugoslavia o de Ruanda, respectivamente, relativa a las penas privativas de libertad, a la gravedad del delito y a las circunstancias personales del delincuente (40). El artículo 101(B) de las Reglas de Procedimiento y Prueba del Tribunal añade a los factores a tener en cuenta en la determinación de la pena cualquier circunstancia agravante; cualquier circunstancia atenuante, incluida la cooperación sustancial con el Fiscal por parte de la persona sentenciada, antes o después de la sentencia y la extensión en que una pena impuesta por un tribunal nacional al condenado por el mismo delito hubiera sido cumplida, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 (3) del Estatuto del Tribunal para la antigua Yugoslavia y 9 (3) del Estatuto del Tribunal para Ruanda (41).

En Nuremberg doce de los acusados fueron condenados a morir en la horca. En los Estatutos de los Tribunales para la antigua Yugoslavia y Ruanda se excluye, en cambio, la posibilidad de imponer la pena de muerte, al limitarse las penas que el tribunal puede dictar a las privativas de libertad, que pueden extenderse, sin embargo, a la cadena perpetua (42).

Las penas de encarcelamiento se cumplirán en un Estado designado por el Tribunal internacional de entre una lista de Estados que hayan indicado al Consejo de Seguridad que están dispuestos a aceptar a los condenados (43). El encarcelamiento se llevará a cabo conforme a la legislación del país designado y estará supervisado por el tribunal que dictó la sentencia (44).

## 6. MECANISMOS PARA LOGRAR EL EFECTIVO PROCESAMIENTO DE LOS ACUSADOS

Se excluye también en ambos Estatutos y a diferencia de lo dispuesto en el artículo 12 del Estatuto de Nuremberg (45), la posibilidad de celebrar juicios en ausencia del reo. Si bien está previsto, en el artículo 61 de las Reglas de Procedimiento y Prueba, un procedimiento por el que, en los supuestos en que no pueda localizarse al acusado, o las autoridades del lugar en que se encuentra se nieguen a colaborar con el Tribunal, éste puede dictar una orden internacional de detención si, tras escuchar al Fiscal y a los testigos en audiencia pública, decide que hay pruebas suficientes para fundamentar el acta de acusación (46).

Por otro lado, hay que recordar que los crímenes que son objeto de enjuiciamiento pertenecen a los declarados imprescriptibles por la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad de 26 de noviembre de 1968 (47). Dicha convención ha sido ratificada hasta la fecha por más de treinta países entre los que se encuentran tanto la antigua Yugoslavia como Ruanda y Croacia, que lo ratificó en 1992 como Estado independiente. El artículo 100 del antiguo Código penal de la República Federal Socialista Yugoslava declaraba imprescriptibles los crímenes de guerra, el genocidio y aquellos que lo fueran en virtud de tratados internacionales. España no es, en cambio, parte en esta convención. A pesar de ello, el nuevo Código penal de 1995 establece en su artículo 131.4 la imprescriptibilidad del delito de genocidio.

## 7. ORGANIZACION DE LOS TRIBUNALES

Así como en Nuremberg el Tribunal estaba compuesto por cuatro magistrados que representaban a una de las cuatro potencias vencedoras, los magistrados elegidos para formar parte de los tribunales para la antigua Yugoslavia y para Ruanda representan todas las regiones del mundo y todos los sistemas legales.

Por otra parte, en el proceso de Nuremberg, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26

del Estatuto de dicho Tribunal, no existía la posibilidad de apelación. En cambio, los tribunales para la antigua Yugoslavia y para Ruanda están formados por dos Salas de primera instancia compuestas por tres magistrados cada una y una Sala de apelación integrada por cinco magistrados (48), con la particularidad de que los magistrados de la Sala de apelación del Tribunal para la antigua Yugoslavia lo son también de la Sala de apelación del Tribunal para Ruanda según dispone el artículo 12.2 del Estatuto de este último. Esta medida parece acertada en cuanto supondrá una unificación del Derecho penal internacional aplicado por ambos tribunales.

## 8. ACTIVIDADES REALIZADAS POR LOS TRIBUNALES HASTA LA FECHA

El Tribunal para la antigua Yugoslavia tiene su sede en La Haya mientras que las Salas de primera instancia del Tribunal de Ruanda tienen su sede en Arusha (Tanzania).

En estos más de seis años de funcionamiento (49) del Tribunal para la antigua Yugoslavia el Fiscal ha acusado a más de 60 personas, la mayoría de ellos comandantes y guardias de campos de concentración, militares y autoridades locales, tanto serbios como croatas y musulmanes (50). En la actualidad 30 de ellos se hallan detenidos bajo custodia del Tribunal (51) y ocho de ellos ya han sido condenados (52).

El 25 de julio de 1995 el Fiscal acusó formalmente al presidente serbo-bosnio Radovan Karadzic y al comandante del ejército serbo-bosnio Ratko Mladic. Estas acusaciones fueron ampliadas con cargos adicionales el 16 de noviembre de 1995, como consecuencia de los sucesos acaecidos en la toma de la ciudad bosnia de Srebrenica. Ambos sujetos están acusados de cometer violaciones graves de los Convenios de Ginebra, violaciones de las leyes y costumbres de la guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad. Pero, lamentablemente, hay que sospechar que razones políticas dificultarán que tales acusaciones den lugar al efectivo procesamiento de los líderes serbo-bosnios, a pesar de que el Tribunal dictó el 11 de julio de 1996 una orden

internacional de detención de ambos dirigentes conforme al procedimiento previsto en la Regla 61 (53).

Dado que a diferencia del Tribunal para Ruanda el de Yugoslavia no tiene establecido un límite temporal a su jurisdicción, el Fiscal pudo recientemente extender las investigaciones y las acusaciones a raíz del conflicto albanano-kosovar (54). Así, el 27 de mayo de 1999 el Tribunal hizo pública la acusación contra Slobodan Milosevic, presidente de la República Federal de Yugoslavia, su Primer Ministro Nikola Sainovic, Milan Milutinovic, presidente de Serbia, el ministro de interiores serbio Vljako Stojilkovic, y el Jefe del Estado Mayor yugoslavo Dragoljub Ojdanic (55). Todos ellos han sido acusados de crímenes contra la humanidad, bien por haberlos planeado, instigado u ordenado —art. 7 (1)—, o bien por no haberlos impedido o castigado —art. 7 (3)—.

El Tribunal internacional para Ruanda no corrió en un principio la misma suerte. Un informe interno de Naciones Unidas, publicado el 13 de febrero de 1997, denunciaba las insuficiencias del Tribunal de Arusha que cuestionaban su capacidad para cumplir con la tarea encomendada y que se debían, en especial, a la mala gestión administrativa y la falta de visión estratégica en la investigación criminal. Mientras tanto, continuaban celebrándose juicios por genocidio y por crímenes de guerra ante los tribunales nacionales ruandeses que condenaron a muerte a numerosas personas. Ello es posible porque el artículo 8 del Estatuto del Tribunal afirma que el Tribunal internacional y los tribunales nacionales tendrán jurisdicción concurrente, si bien concede primacía a la jurisdicción internacional que puede, en cualquier momento del procedimiento, presentar una petición de inhibitoria a los tribunales nacionales (56).

Sin embargo, los cambios efectuados en la fiscalía y las recientes condenas al antiguo primer ministro Jean Kabanda, sentenciado a prisión perpetua por genocidio, y a Jean Paul Akayesu, condenado por genocidio y crímenes contra la humanidad (57), han devuelto la confianza en la labor de este Tribunal.

La creación y la labor de los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y Ruanda, a pesar de todas las dificultades y deficiencias que su tarea haya podido encon-

trar y presentar, han supuesto, sin duda alguna, un hito importantísimo en la evolución del Derecho penal internacional, contribuyendo notablemente a la consolidación y desarrollo de sus normas y favoreciendo la creación de la anhelada Corte Penal Internacional.

#### NOTAS

- (1) Resolución 177 (II) de 21 de noviembre de 1947.
- (2) Véase GIL GIL, A., *El genocidio y otros crímenes internacionales*, UNED Alcala-Valencia, Valencia, 1999, pp. 63 y ss.; la misma, *Derecho penal internacional. Especial consideración del delito de genocidio*, Tecnos, Madrid, 1999, cap. 1.
- (3) Véase la Resolución 827 (1993) de 25 de mayo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, publicada en el BOE de 24 de noviembre de 1993. El texto en versión en lengua inglesa y otros documentos referentes al Tribunal pueden verse recogidos en MORRIS/SCHARF, *An insider's Guide to the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. A Documentary History and Analysis*, vol. 2, Transnational Publishers, New York, 1995.
- (4) Véase la Resolución 955 (1994) de 8 de noviembre del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, publicada en el BOE de 24 de mayo de 1995, incluida en el anexo documental de esta obra. Sobre las actuaciones de Naciones Unidas en Ruanda y el proceso de establecimiento de este Tribunal, véase *The United Nations and the Situation in Rwanda*, United Nations Department of Public Information, New York, 1995; PIGNATELLI Y MECA, F., "El Tribunal penal internacional para Ruanda", en *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 65, enero-junio 1995, pp. 386 y ss.
- (5) Publicada en el BOE de 2 de junio de 1994.
- (6) Sobre las bases jurídicas de la creación de estos Tribunales y de la actuación del Consejo de Seguridad, véase PIGNATELLI Y MECA, F., "Consideraciones acerca del establecimiento del Tribunal internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del Derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia a partir de 1991", en *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 64, 1994, pp. 41 y ss., en especial pp. 49 y ss.; TOMUSCHAT, C., "La creación de un sistema de enjuiciamiento penal internacional está tomando forma", en *La Revista*, Comisión internacional de juristas, número especial, n.º 50, 1993, pp. 61 y ss., en especial pp. 64 a 67; QUEL LOPEZ, "Los efectos de la creación del Tribunal Internacional penal para la antigua Yugoslavia en el orden interno español", en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLVI, n.º 1, 1994, pp. 61 y ss.; DAVID, E., "Le Tribunal international pénal pour l'ex-Yugoslavie", en *Revue Belge de Droit International*, 1992/2, en especial pp. 567 a 569; PIGRAU SOLE, "Reflexiones sobre el Tribunal internacional para la antigua Yugoslavia desde la perspectiva de la codificación y el desarrollo progresivo del Derecho internacional", en *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, n.º 11, 1994, en especial pp. 214 a 221; GREENWOOD, "The International Tribunal for former Yugoslavia", en *International Affairs*, n.º 69, 1993; CASTILLO, M., "La competencia du tribunal pénal pour la Yugoslavie", en *Revue Generale de Droit International Public*, n.º 1, enero 1994; HUESA VINAIXA, R., "Algunas consideraciones en torno al Tribunal penal para la antigua Yugoslavia", en *Tiempo de Paz*, n.º 39, otoño 1995.
- (7) Véase la decisión de la Sala de primera instancia: *Decision on the defence motion on Jurisdiction of the Tribunal, Case N° IT-94-I-T (Dusko Tadic)*, 10 august 1995 y la de la Sala de apelación: *Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, Case N° IT-94-I-AR72*, 2 oct. 1995, pp. 13 a 19.
- (8) Los procesos de Nuremberg encuentran su fundamento en el Acuerdo de Londres de 8 de agosto de 1945 entre Estados Unidos, el Reino Unido, Francia y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, en el que aparece como anexo el Estatuto del Tribunal Militar Internacional. El Tribunal para el Extremo Oriente se crea mediante la Declaración del Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en el Extremo Oriente de 19 de enero de 1946. Ambos textos pueden verse recogidos en GLASER, *Droit International penal Conventional*, vol. I, Bruxelles, 1970, vol. II, Bruxelles, 1977, pp. 217 y ss., y en español en JIMENEZ DE ASUA, *Tratado... II*, pp. 1230 y ss.
- (9) Sobre las críticas a estos procesos, véase TRIFFTERER, O., *Dogmatische Untersuchungen zur Entwicklung des Materielen Völkerstrafrechts seit Nuremberg*, Eb. Albert Verlag, Friburgo de Br., 1966; JESCHECK, H. H., *Die Verantwortlichkeit der Staatorgane nach Völkerstrafrecht, Eine Studie zu den Nürnberger Prozessen*, L. Röhrscheid Verlag, Bonn, 1952; CEREZO MIR, J., *Curso... I*, pp. 209 y ss., y JIMENEZ DE ASUA, L., *Tratado... II*, pp. 1253 y ss., recogiendo numerosas opiniones, tanto a favor como en contra.
- (10) Sobre la existencia y significado del principio de legalidad en el Derecho penal internacional, véase GIL GIL, A., *Derecho penal internacional...*, cap. 2.
- (11) *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 2 of the Security Council Resolution 808 (1993) (S/25704)*, 3 mayo 1993, p. 9.
- (12) Sobre el concepto de *ius cogens*, véase el artículo 63 de la Convención de Viena de 23 de mayo de 1969, sobre Derecho de los Tratados; PASTOR RIDRUEJO, *Curso*, pp. 66 y ss.
- (13) Véase, entre otros, PASTOR RIDRUEJO, J. A., "Protocolos de Ginebra de 1977 sobre Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional general y *ius cogens* internacional", en II Jornadas sobre Derecho Internacional Humanitario, 4 y 5 de mayo de 1989, Ed. Cruz Roja -AIETI-, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1990, pp. 69 y ss.; BASSOUNI, M. Ch., *Crimes against Humanity in International Criminal Law*, Nijhoff, Dordrecht, 1992, pp. 489 y ss.; PIGRAU SOLE, "Reflexiones..." ob. cit., pp. 227 y ss.; PIGNATELLI Y MECA, F., "Consideraciones...", pp. 80 y ss.; MARIÑO MENENDEZ, F. M., *Derecho Internacional Público*, 2.ª ed., pp. 68 y ss. y 409; BLANC ALTEMIR, *La violación de los derechos humanos fundamentales como crimen internacional*, BOSCH, Barcelona, 1990, pp. 49 a 54, y GONZALEZ CAMPOS/SANCHEZ RODRIGUEZ/ANDRES SAENZ DE SANTA MARIA, curso ..., 5.ª ed., pp. 301 y ss.
- (14) CIJ Recueil 1970.
- (15) CIJ Recueil 1986, pp. 113 y ss.
- (16) CIJ Recueil 1951.
- (17) Sobre la aplicabilidad de esta doctrina y jurisprudencia a la exigencia de responsabilidad penal individual por la infracción de dichas normas, véase GIL GIL, A., *Derecho penal internacional...*, cap. I, II, 4.
- (18) O'BRIEN, J. C., "Current Developments", *American Journal of International Law*, vol. 87, 1993, p. 645.
- (19) Así lo estima la Sala de Apelación del Tribunal para la antigua Yugoslavia en su decisión de 2 de octubre de 1995 al recurso planteado por la defensa del Dusko Tadic alegando falta de jurisdicción. Véase *Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, Case N° IT-94-I-AR72*, 2 oct. 1995, pp. 44 y ss. Un comentario a esta decisión puede verse en SASSOLI, M., "La premier décision de la Chambre d'appel du Tribunal penal international pour l'ex-Yugoslavie: Tadic (competence)", en *Revue Generale de Droit International Public*, tome 100/1996/1.
- (20) Véase *Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, Case N° IT-94-I-AR72*, 2 oct. 1995, pp. 42 y 43.
- (21) Con posterioridad podría entenderse que el conflicto se internacionalizó a raíz de los incidentes con Burundi y con Zaire.
- (22) Véase PIGNATELLI Y MECA, F., "El Tribunal penal internacional para Ruanda", en *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 65, enero-junio 1995, p. 416.
- (23) Véase *Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, Case N° IT-94-I-AR72*, 2 oct. 1995, p. 51, para. 89.

(24) Sobre esta cuestión con mayor detalle, véase GIL GIL, A., *El genocidio y otros crímenes internacionales*, pp. 98 y ss.

(25) Sobre el delito de genocidio, véase GIL GIL, A., *Derecho penal internacional...*, en especial los capítulos 4 y ss., y de la misma autora, *El genocidio y otros crímenes internacionales*, cap. 8.

(26) Este delito ha cobrado especial significación por su magnitud y gravedad en el conflicto ruandés. Véase al respecto el *Informe sobre la situación en Ruanda*, del Secretario General de las Naciones Unidas de 31 de mayo de 1994 (Doc. S/1994/640).

(27) Puede verse el texto de dicha convención en *United Nations, Treaty Series*, vol. 78, pp. 277 y ss., y en lengua castellana publicado en el BOE de 8 de febrero de 1969, y en el anexo documental de esta obra.

(28) Sobre el nacimiento, evolución y concepto actual de los crímenes contra la humanidad, véase GIL GIL, A., *Derecho penal internacional...*, cap. 3; la misma, *El genocidio y otros crímenes internacionales*, cap. 7.

(29) Véase, por ejemplo, BASSIOUNI, M. Ch., *Crimes against Humanity...*, pp. 176 y ss.; ZOLLER, *La définition des crimes contre l'humanité*, JDI, n.º 3, 1993, pp. 549 y ss.; PIGRAU SOLE, "Reflexiones..." ob. cit., pp. 233; CLARK, R. S., "Crimes Against Humanity at Nuremberg", en GINSBURG, G.; KUDRIAVTSEV, V. N. (Eds.), *The Nuremberg Trials and International Law*, Nijhoff, Dordrecht, 1990, pp. 195 y ss.

(30) Véase *Decision on the defence motion on Jurisdiction of the Tribunal, Case N° IT-94-I-T (Dusko Tadic)*, 10 august 1995, pp. 19 a 32 y *Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, Case N° IT-94-I-AR72*, 2 oct. 1995, pp. 72 y ss.

(31) En opinión de PIGRAU SOLE, "Reflexiones..." ob. cit., pp. 232 y ss., la limitación no será decisiva desde el punto de vista de la competencia *ratione materiae* del Tribunal puesto que su propia jurisdicción va ligada a la existencia de un conflicto armado. El TPIY ha hecho, sin embargo, una interpretación muy flexible de dicho requisito. Sobre la misma, véase GIL GIL, A., *El genocidio y otros crímenes internacionales*, pp. 119 y ss., la misma, *Derecho penal internacional...*, cap. 3, I, 3.

(32) Véase el *Informe Mazowiecki sobre la situación de los derechos humanos en el territorio de la antigua Yugoslavia*, A/47/666, p. 12; BASSIOUNI, M. Ch., *The Commission of Experts Established pursuant to Security Council Resolution 780: Investigating Violations of International Humanitarian Law in the Former Yugoslavia*, International Human Rights Law Institut DePaul University, Chicago, 1996, y BASSIOUNI/McCORMICK, *Sexual Violence. An Invisible Weapon of War in the Former Yugoslavia*, International Human Rights Law Institut DePaul University, Chicago, 1996.

(33) Véase el artículo 7 del Estatuto de Londres, el artículo 6 del Estatuto del Tribunal para el Extremo Oriente y el principio III de los Principios de Nuremberg confirmados por la Asamblea General en su Resolución 95 (I) de 11 diciembre de 1946.

(34) Véanse los artículos 6.3 del Estatuto del Tribunal para Ruanda y 7.3 del Estatuto del Tribunal para la antigua Yugoslavia.

(35) Véase el juicio del general Yamashita -Trial of the General Tomoyuki Yamashita, United States Military Commission, Manila 8th October-, 7th Dezember, 1945 y Supreme Court of the United States, 4th February 1946, en *Law Reports of Trials of War Criminals*, vol. IV, United Nations War Crimes Commission, London, 1948, pp. 1-96; véase también PIGNATELLI Y MECA, F., "Consideraciones..." ob. cit., pp. 112 y ss.; O'BRIEN, J. C., "Current Developments", *American Journal of International Law*, vol. 87, 1993, pp. 651 y ss.

(36) Un breve comentario a la misma en relación a su aplicabilidad al delito de genocidio puede verse en GIL GIL, A., *Derecho penal internacional*, cap. 5, III, 4.

(37) Véase el artículo 8.º de la Carta del Tribunal Militar Internacional, publicada como anexo al Acuerdo de Londres de 8 de agosto de 1945, y el artículo 6 del Estatuto del Tribunal Militar Internacional para el Extremo Oriente.

(38) Véanse los artículos 23 del Estatuto del Tribunal para Ruanda y 24 del Estatuto del Tribunal para la antigua Yugoslavia.

(39) Sobre el principio de legalidad en materia penal, véase CERESO MIR, *Curso...*, pp. 162 y ss. Sobre el principio de legalidad en el ámbito del Derecho penal internacional, véase GIL GIL, A., *Derecho penal internacional...*, cap. 2.

(40) Véanse los artículos 23 del Estatuto del Tribunal para Ruanda y 24 del Estatuto del Tribunal para la antigua Yugoslavia.

(41) Véase el artículo 101(B) de las Reglas de Procedimiento y Prueba -*Rules of Procedure and Evidence*, IT/32/Rev. 5, 15 de junio 1995 (del Tribunal para la antigua Yugoslavia) y *Rules of Procedure and Evidence ICTR/TICR/2/L.2, 8 January 1996* (del Tribunal para Ruanda). Las Reglas de procedimiento y prueba del Tribunal para Ruanda son una copia de las del Tribunal para Yugoslavia que pueden verse también reproducidas en MORRIS/SCHARF, *An insider's Guide...* ob. cit., p. 81.

(42) Véanse los artículos 23 del Estatuto del Tribunal para Ruanda y 24 del Estatuto del Tribunal para la antigua Yugoslavia y el artículo 101(A) de las Reglas de Procedimiento y Prueba -*Rules of Procedure and Evidence*, IT/32/Rev. 5, 15 de junio 1995-, reproducidas en MORRIS/SCHARF, *An insider's Guide...* ob. cit., p. 80, y *Rules of Procedure and Evidence ICTR/TICR/2/L.2, 8 January 1996*.

(43) Véanse artículos 27 del Estatuto del Tribunal para la antigua Yugoslavia y 26 del Estatuto del Tribunal para Ruanda.

(44) Véanse artículos 27 del Estatuto del Tribunal para la antigua Yugoslavia y 26 del Estatuto del Tribunal para Ruanda.

(45) En el proceso de Nuremberg se admitía la condena en rebeldía y de hecho algún acusado fue sentenciado a muerte tras haber sido juzgado en ausencia.

(46) Véase *Rules of Procedure and Evidence*, IT/32/Rev. 5, 15 de junio 1995 y *Rules of Procedure and Evidence*, ICTR/TICR/2/L.2, 8 January 1996.

(47) Esta convención, elaborada en el seno de Naciones Unidas, entró en vigor el 11 de noviembre de 1970.

(48) Se cumple así con lo dispuesto en el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -*United Nations, Treaty Series*, vol. 999, pp. 171 y ss.-, que proclama el derecho fundamental a la doble instancia.

(49) La reunión inaugural del Tribunal tuvo lugar el 17 de noviembre de 1993. Véase MORRIS/SCHARF, *An insider's Guide...* ob. cit., pp. 645 y ss.

(50) La lista de acusados y de detenidos y los cargos concretos que se les imputan a cada uno de ellos puede verse en el boletín publicado periódicamente por el tribunal. La última actualización de esa lista en esta publicación corresponde al *Bulletin ICTY* n.º 21, de 27/07/98 (también disponible en internet: <http://www.un.org/icty/bulletin21-e/indict.htm>).

(51) La última lista de detenidos publicada en el boletín del tribunal corresponde al *Bulletin ICTY* n.º 21, de 27/07/98 (también disponible en internet: <http://www.un.org/icty/bulletin21-e/indict.htm>). A los citados en este boletín hay que añadir los nombres de Radislav BRDANIN, detenido por las tropas de la SFOR en Bosnia el 6 de julio de 1999, y Momir TALIC, detenido en Viena el 25 de agosto de 1999. Véase el comunicado de prensa de la fiscalía de 25 de agosto de 1999 (<http://www.un.org/icty/pressreal/p432-e.htm>).

(52) Se trata de Drazen ERDEMOVIC, condenado a 5 años de prisión por crímenes de guerra -sentencia firme-; Dusko TADIC, condenado a 20 años de prisión por crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad -sentencia firme-; Zlatko ALEKSOVSKI, condenado a 2 años y 6 meses por crímenes de guerra -cabe apelación-; Anto FURUNDZIJA, condenado a 10 años de prisión por crímenes de guerra -cabe apelación-; Zejnab DEDALIC, absuelto, Zdravko MUCIC, condenado a 7 años por crímenes de guerra, Hazim DELIC, condenado a 20 años por crímenes de guerra, y Esad LANDZO, condenado a 7 años por crímenes de guerra (respecto de estos cuatro últimos -caso CELEBICI- cabe apelación). Las sentencias pueden verse en <http://www.un.org/icty/judgment.htm>.



(53) Véase *International arrest warrants & Orders for surrender, Cases No. IT-95-5-R61 & IT-95-18-R61*.

(54) Véase el comunicado de prensa de la fiscalía de 27 de mayo de 1999 (<http://www.un.org/icty/pressreal/p404-e.htm>).

(55) Véase el comunicado de prensa de 27 de mayo de 1999 (<http://www.un.org/icty/pressreal/p403-e.htm>).

(56) La misma disposición se encuentra en el artículo 9 del Estatuto del Tribunal para la antigua Yugoslavia, a diferencia de lo que ocurre con lo dispuesto en el artículo 17 del Estatuto de la Corte penal internacional. De ella han hecho uso por ejemplo los tribunales alemanes, véase la sentencia del Bayerisches

Oberstes Landesgericht, de 23 de mayo de 1997, 3 St 20/96, también publicada en NJW 1998, p. 392, un comentario a la misma puede verse en AMBOS, K., "Beteiligung am Völkermord in Bosnien", en NStZ, Heft 3, 1998, y recientemente la sentencia del TS alemán de 30 de abril de 1999 (BGH. Ur. vom 30. April 1999 -3 StR 215/98- OLG Düsseldorf), comentada por GIL GIL, A., en Revista de Derecho penal y Criminología de la UNED, n.º 4, 2.ª época.

(57) Véase el comunicado de prensa de 4 de septiembre de 1998, emitido por la fiscal Louis ARBOUR (<http://www.un.org/icty/pressreal/p342-e.htm>).

# EL CONFLICTO EN KOSOVO

FRANCISCO DIAZ ALCANTUD  
MANUEL MARION MAINER

Comandante de la Guardia Civil  
Secretaría de Cooperación Internacional de la  
Dirección General de la Guardia Civil

## 1. HISTORIA

Kosovo constituye un territorio que apenas sobrepasa los 10.000 km<sup>2</sup> —aproximadamente el tamaño de la provincia de Valencia—; situado en la conflictiva región de los Balcanes forma un rincón estratégico en una explosiva zona entre Albania, Macedonia, Serbia y Montenegro.

La historia de este enclave esta salpicada de guerras, éxodos forzosos y sobre todo por un litigio permanente entre los nacionalismos albanés y serbio sobre el problema de fondo, que no es otro que dilucidar a "quién pertenece Kosovo".

Para intentar comprender la complicada situación actual, es necesario seguir la evolución histórica del territorio, ya que es en esta evolución donde se fundamentaron las raíces de la compleja problemática de enfrentamientos entre dos comunidades diferentes que lucharon por el control de Kosovo.

Desde esta perspectiva, podemos resumir la historia kosovar en los siguientes hitos más importantes:

- Los datos más alejados exponen que esta región fue ocupada en sus orígenes por los ilirios, pueblo procedente de la rama indoeuropea y que los albaneses manifiestan que son sus antepasados.
- La primera aparición de los pueblos eslavos (a los que pertenecen los serbios) se sitúa alrededor del siglo VII, cuando consiguen ocupar la región, que se integra en el reino de Serbia en el año 1170.
- Los siguientes siglos constituyen una época de prosperidad, donde conviven las dos comunidades (albaneses y serbios).

Es en esta época cuando la Iglesia ortodoxa serbia asienta numerosos monasterios e iglesias, estableciéndose en Pec la sede del patriarcado ortodoxo serbio.

- Esta situación de estabilidad queda drásticamente alterada con la conquista de la zona por parte del Imperio Otomano, los cuales derrotaron a los serbios en el 1389 en la batalla del Campo de los Mirlos. La presencia de los turcos se extendió durante prácticamente 500 años y Serbia dejó de ser un reino independiente hasta 1878. Estos hechos marcaron significativamente a la historia serbia, quedando ligada la zona con estrechos lazos afectivos y siendo considerada por una gran parte de la población serbia como la cuna de su civilización.
- Durante la dominación otomana gran parte de los serbios abandonaron el territorio, mientras que los albaneses ocupan este vacío, se convierten en los agricultores de las tierras y abrazan el islam como religión. Poco a poco los albaneses se convierten en mayoría en Kosovo ejerciendo el protagonismo en la región.
- La situación de protagonismo albanés bajo el poder otomano queda truncada cuando Serbia alcanza su independencia del imperio turco y las grandes potencias europeas colocan la región de Kosovo dentro del reino de Serbia. En esta situación los albaneses siguieron siendo aliados de Turquía, combatiendo a su lado en las guerras balcánicas (1912-1913), y cuando se produce la derrota otomana, aunque Albania alcanza su independencia, aproximadamente la mitad de los albaneses quedan fuera de sus fronteras, generando de esta forma un desequilibrio que permanece latente en nuestros días.
- Serbia, aliada de Francia, sale reforzada al acabar la I Guerra Mundial en un intento de debilitar la influencia de los imperios centrales (Austria-Hungría, Alemania) en los Balcanes. De esta forma se crea el reino de los serbios, croatas y eslovenos que en 1929 se denominó Yugoslavia, ejerciendo los serbios la hegemonía sobre el resto de pueblos que lo integraban.
- En el período entre las dos Guerras Mundiales los albaneses protagonizaron

diversos incidentes y alzamientos guerrilleros reclamando sus derechos en la región de Kosovo, estos movimientos fueron combatidos por Serbia iniciándose así la represión. A la vez numerosos serbios se instalan en la región empujando a la población de origen albanés hacia otras zonas de los Balcanes.

- Al acabar la II Guerra Mundial, Yugoslavia se convierte en un estado comunista federal, integrado por seis repúblicas –Serbia, Montenegro, Bosnia, Croacia, Eslovenia y Macedonia– y dos regiones autónomas dentro de la república de Serbia –Kosovo y Vojvodina–. Esta solución impuesta integra en un mismo Estado a nacionalidades antagónicas, enfrentadas durante siglos y que de forma larvada crearon el polvorín de los Balcanes.
- Durante el período posterior a la II Guerra Mundial, el gobierno que instauró Tito consiguió mantener un inestable equilibrio étnico entre los diferentes pueblos que integraban la federación yugoslava. En Kosovo, tras algunos incidentes, Tito concede una amplia autonomía con gobierno y parlamento propios, con el estatuto de región autónoma dentro de la república de Serbia. En esta época la población albanesa lucha por alcanzar el reconocimiento del estatuto de república independiente dentro de la federación yugoslava, lo cual no consiguen pero el amplio autogobierno que disfrutaban aplaca el latente conflicto entre las dos comunidades. Paralelamente se produce un salto demográfico de población de origen albanés en Kosovo, pasando de 550.000 en 1948 a 1.700.000 en 1991, superando considerablemente a los serbios y abriendo más las diferencias en la región con amplia mayoría albanesa pero bajo la autoridad de Serbia.
- El difícil equilibrio étnico yugoslavo salta por los aires al desaparecer el líder carismático que fue Tito. La situación se degrada progresivamente y de una forma consecutiva las repúblicas se hacen independientes de Belgrado naciendo nuevos Estados (Eslovenia, Croacia, Macedonia y Bosnia), quedando reducida la federación yugoslava a las repúblicas de Serbia y Montenegro. Esta desintegración fue

especialmente cruenta en aquellas zonas donde las diferentes etnias estaban más mezcladas entre sí, alcanzando su punto álgido en Bosnia.

- Es en esta época convulsiva cuando surge una nueva figura carismática del ultranacionalismo serbio, Slobodan Milosevic, el cual hace de la región kosovar una reivindicación radical nacionalista y provoca una represión contra la comunidad albanesa que obliga a intervenir a la comunidad internacional.

## 2. LOS ACONTECIMIENTOS POSTERIORES A LA DESINTEGRACION YUGOSLAVA

La tradicional confrontación histórica entre las dos comunidades existentes en Kosovo fue larvando tensiones interétnicas que se reflejaron a través de los años en continuas reivindicaciones de la mayoría albanesa que vivía bajo la hegemonía de los serbios que, a excepción de la presencia otomana en la región, dominaron el escenario político sometiendo a esta región a los dictámenes de Belgrado.

Esta durmiente problemática alcanza su punto de inflexión con los acontecimientos que se desencadenaron a raíz de la desintegración de la antigua Yugoslavia, de aquí que sea trascendente analizar con más profundidad estos últimos años para comprender las razones que provocaron el estallido de la confrontación en Kosovo.

Nos encontramos con una provincia donde la mayoría albanesa es aplastante, con 1.800.000 personas sobre un total de poco más de 2.000.000, además los intentos de Belgrado de repoblar la región con serbios desplazados de las antiguas repúblicas de la federación no tuvieron suficiente éxito.

El caos institucional que se provocó a raíz de los procesos de independencia de las antiguas repúblicas yugoslavas alimentó en la mayoría albanesa la esperanza de volver a reivindicar mayores cotas de independencia, a la vez que crecía entre ellos el miedo a una Serbia bajo la influencia de los ultranacionalistas (con Milosevic a la cabeza) que, después de la segregación de resto de repúblicas, pretendiera

reforzar la represión en Kosovo sometiéndola a un mayor control de Belgrado.

En este clima de tensión se suceden las manifestaciones independentistas que reclaman para Kosovo mayores niveles de autonomía y el reconocimiento del estatuto de república independiente dentro de la nueva federación yugoslava; estos desórdenes son reprimidos por las autoridades serbias y la reacción nacionalista serbia encabezada por Milosevic lleva a suprimir la autonomía de Kosovo en 1989.

Estas decisiones provocaron una radicalización de las posturas de las dos comunidades enfrentadas, alcanzándose una dinámica de exclusión étnica recíproca, la cual desembocó en una "declaración de autodeterminación para Kosovo" en Pristina por parte de los diputados albaneses el día del referéndum de la nueva constitución serbia (2 de julio de 1990); la reacción de Belgrado fue fulminante disolviendo las instituciones en Kosovo, se nombraron nuevos cargos de procedencia serbia que se colocaron en los puestos importantes de la administración, se cerró la universidad bilingüe de Pristina y se prohibió la enseñanza en albanés en las escuelas.

El escenario generado por los acontecimientos hizo evolucionar el conflicto hasta el estallido de la guerra, pudiendo considerarse según algunos analistas tres fases diferenciadas:

### I. Creación de un Estado paralelo

El 7 de septiembre de 1991 dos terceras partes de los representantes albaneses se reunieron clandestinamente y proclamaron la denominada "*Declaración constitucional de la República de Kosovo*". La trascendencia de este acto hizo que la represión serbia aumentara, pero ésta no consiguió sino unir a las diferentes organizaciones albanesas asumiendo el protagonismo la LDK (Liga Democrática de Kosovo), cuyo líder es Ibrahim Rugova.

El afianzamiento de la estructura albanesa alrededor de la LDK desencadenó la ruptura con Belgrado a través de un boicoteo total a las diferentes iniciativas políticas de la metrópoli, a la vez que se desarrollaba una "lucha paralela": la creación de un estado dentro del

estado, eligiendo la resistencia no violenta como vía para encontrar la legitimación y apoyos políticos internacionales. La estrategia de la LDK (y de su líder Rugova) consistía en crear un estado paralelo que consiguiera de hecho, en espera del reconocimiento de derecho, la independencia de Kosovo.

En esta época se producen unas elecciones semiclandestinas entre la comunidad albanesa que otorgaron a Ibrahim Rugova la presidencia de este "pseudostado" con más del 99 por 100 de los votos, instaurándose un parlamento y gobierno de la autoproclamada República de Kosovo. Esta estructura se dedicó en los siguientes años a consolidar una organización paralela, incentivándose la enseñanza en albanés y boicoteando los servicios e infraestructuras serbias.

## II. La división política albanesa

Paradójicamente la estrategia de la LDK durante la fase anterior favoreció a Milosevic, ya que llevó a una estabilización en Kosovo en el momento más crítico de Belgrado empeñado en los conflictos con Croacia y Bosnia. Por otro lado, el reconocimiento internacional perseguido sólo alcanzó resultados muy tibios.

Con todo, la frustración albanesa se acentuó cuando la "cuestión kosovar" se obvió en las negociaciones de Dayton. La comunidad internacional perfilaba como solución la restauración de la autonomía a Kosovo pero dentro de la integridad territorial de Serbia.

Estos contratiempos en la estrategia planteada hicieron aflorar progresivamente signos de división en la hasta entonces monolítica organización política albanesa; apareciendo nuevas corrientes que se oponían al poder de Rugova. Surgen, de esta forma, nuevas vías para la solución del problema de la comunidad albanesa, entre ellas destaca la promovida por Adem Demaqui, que invoca "*las lecciones escritas con sangre en la historia*" para llamar a la movilización para obtener el estatuto de república independiente.

En este contexto surge el PPK (Partido Parlamentario de Kosovo) como oposición al monopolio que había disfrutado la LDK, resultando una división política de la comunidad albanesa.

## III. La lucha armada

En un principio la organización de este tipo de lucha fue negada por personalidades albanesas de Kosovo, ya que pocos pensaban que esta opción pudiera tener éxito.

Sin embargo, la frustración de los objetivos perseguidos con la estrategia diseñada por la LDK, así como la división política en el seno de la comunidad albanesa, favoreció la consolidación de la lucha armada como una opción válida para alcanzar la independencia.

La aparición del UÇK (Ejército de Liberación de Kosovo) como tal, se puede ubicar en 1993, consiguiendo progresivamente una mayor implantación. En noviembre de 1997 realiza su primera aparición pública en los funerales de un albanés víctima de la policía serbia, siendo aclamados por una gran parte de los asistentes. En 1998 se incrementan las acciones armadas y atentados contra policías y civiles serbios.

El UÇK va ganando apoyos y fuerza, a su vez los episodios de los desórdenes en Albania provocados por el problema de la "piramidal bancaria" favorecen que el armamento desaparecido de los arsenales policiales y militares puedan ser derivados a los activistas del UÇK, lo que incrementa notablemente su capacidad operativa armada.

El auge es tal que los propios Estados Unidos, que en un principio habían considerado al UÇK como una organización terrorista, reconocen al final que es un actor que habrá que tener presente en las iniciativas negociadoras que se puedan plantear para la resolución del conflicto.

En este escenario, donde el UÇK incrementaba su influencia y aumentaban las acciones armadas, Belgrado responde enviando tropas especiales que reprimieron con dureza las acciones del UÇK; ante esta situación la comunidad internacional tomó conciencia de la gravedad del problema, y en un intento de evitar un nuevo conflicto similar al de Bosnia, presionó a las partes implicadas para conseguir un acuerdo. Diversos contactos se sucedieron auspiciados por el Grupo de Contacto y la OSCE, desembocando en las conversaciones de Rambouillet.

La no aceptación de Milosevic y su gobierno de las condiciones pactadas provocó la inter-

vención armada de la OTAN contra Serbia, creyendo quizá que la voluntad de resistencia serbia se doblegaría rápidamente, sin embargo los acontecimientos se agravaron de una forma fulminante sorprendiendo a la propia comunidad internacional, al adoptar el régimen de Milosevic una "huida hacia adelante" que provocó el éxodo masivo de mas de 1.000.000 de albaneses, así como numerosos crímenes y abusos contra los Derechos Humanos de la comunidad albanesa.

Las consecuencias y las estadísticas terribles de la guerra en Kosovo son conocidas, provocando una división mayor entre las dos comunidades que impedirá una fácil convivencia y solución del conflicto a corto y medio plazo.

### 3. LA MISION DE LAS NACIONES UNIDAS EN KOSOVO

Una vez alcanzado el acuerdo que ponía fin a las hostilidades en Kosovo (retirada de las fuerzas serbias y fin de los ataques de la OTAN), el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 1244, en la cual se decidió la creación de una Administración Transitoria, formada por funcionarios internacionales de la ONU y que llevarían a cabo la progresiva creación de las instituciones necesarias para el funcionamiento de un Kosovo multiétnico con unas competencias autónomas, aunque dentro de Serbia.

En dicha Resolución se precisa:

- El despliegue y presencia en Kosovo de una fuerza internacional civil y militar.
- Que las responsabilidades de la presencia militar internacional incluirían, entre otras, asegurar la seguridad pública y el orden hasta que la presencia civil internacional pudiera asumir dichas funciones.
- Que las principales responsabilidades de la presencia civil internacional incluirían el mantenimiento de la ley y el orden, incluyendo el establecimiento de fuerzas de policía local. Mientras estas fuerzas no fueran operativas, haría sus funciones una fuerza internacional de policía.

En la Administración Transitoria establecida por la ONU y en concreto en la fuerza interna-

cional de policía (UNIP) toma el mando un Comisionado, que es quien coordina los tres componentes de la UNIP, la cual pretende alcanzar la cifra de unos 3.000 policías. Dicha fuerza se compone de:

- **La Unidad de Policía Civil** (observadores policiales): para supervisar las funciones policiales en la región y establecer y monitorizar el Servicio de Policía de Kosovo (especie de Policía autónoma a formar). En esta unidad se encuadran 20 miembros de la Guardia Civil.
- **La Unidad Especial de Policía:** con misiones, entre otras, de control de masas, dando apoyo al resto del personal de la UNIP. En esta unidad se integrarán 112 miembros de la Guardia Civil más un Oficial de Enlace en el Cuartel General de Pristina.
- **La Unidad de Policía de Fronteras:** para supervisar el funcionamiento de esta Policía que, inicialmente, estará compuesta de funcionarios serbios, toda vez que Kosovo, recordemos, es parte integrante de Serbia.

También, y de acuerdo con la Resolución 1244, el mandato para la UNIP es el de:

1. Aconsejar y apoyar a KFOR en el mantenimiento de la seguridad pública en el periodo inicial de retirada de las tropas serbias. (Dentro de KFOR se encuentran las fuerzas militares españolas, donde también está encuadrada una Sección de la Guardia Civil, en funciones de policía militar.)
2. Mantener la ley y el orden
3. Establecer, monitorizar, aconsejar y valorar el Servicio de Policía de Kosovo (KPS).
4. Proteger y promover los derechos humanos.
5. Apoyar al ICTY (Tribunal Penal Internacional) en Kosovo. También aquí han estado trabajando seis miembros de la Benemérita, en el levantamiento e identificación de cadáveres de las fosas comunes, consecuencia de las masacres ocurridas durante las hostilidades.
6. Monitorizar las fronteras y establecer la Policía de Fronteras de Kosovo.

Para todas estas funciones, tanto los Observadores Policiales (ObPol,s) como los miembros de la Unidad Especial de Policía van armados, los primeros con arma corta; los últimos con medios no letales, pero también con armas de mayor potencia que los primeros, configurándose como una tercera fuerza, a medio camino entre los ObPol,s y las fuerzas militares.

La UNIP tiene su Cuartel General –HQ– en Pristina (dentro del HQ del UNMIK), y se divide en 5 Regiones y 29 Estaciones. Las Regiones son Prizren, Pec, Kosovska Mitrovica, Pristina y Gnjiljane.

Su función principal es el mantenimiento de la ley y el orden y, al mismo tiempo, desarrollar una fuerza de policía profesional en Kosovo, el KPS. En esta última tarea cobra protagonismo también la OSCE, que, bajo la autoridad de la Administración Transitoria de ONU en Kosovo, y en coordinación con el Comisionado de la UNIP, asegura el desarrollo de estándares unificados para el reclutamiento, selección y entrenamiento de los futuros miembros de la KPS.

Como parte de sus funciones, la UNIP, a través de su componente de policía de Fronteras, se desplegará a lo largo de las mismas, asesorando a la KFOR, mientras ésta tenga responsabilidades en fronteras, y posteriormente monitorizando a la policía que se autorice para cumplir estas funciones.

#### 4. EL PAPEL EJECUTIVO DE LA POLICIA DE NACIONES UNIDAS EN KOSOVO

Si examinamos los distintos componentes (militar, electoral, policial, etc.) que han formado parte de las operaciones de paz en los últimos diez años nos daremos cuenta inmediatamente que cada vez han sido más frecuentes y numerosos los contingentes de fuerzas de orden público que han intervenido en dichas OP,s.

La necesidad de las mismas ha venido marcada por los orígenes mismos de los conflictos, en los cuales la raíz del problema no encuentra la solución definitiva con el sólo envío de tropas militares. Por el contrario, la firma de unos acuerdos de paz y el consiguiente cese de hostilidades abiertas da paso

a otro tipo de desórdenes públicos, organizados y alentados por extremistas civiles que aprovechan el vacío de poder y autoridad del momento para seguir –si es el caso– con una solapada limpieza étnica u otras actividades criminales ligadas con mafias, tráfico de drogas, armas, vehículos robados, extorsiones, etcétera.

La comunidad internacional –los organismos internacionales y regionales responsables de las recientes OP,s– conscientes de ello, han incrementado paulatinamente el número de miembros de las fuerzas de seguridad a sabiendas de que, de no atajarse esos desórdenes, el conflicto distará mucho de resolverse definitivamente.

Sin embargo, los mandatos del Consejo de Seguridad de la ONU no han sido lo suficientemente explícitos y tajantes como para dotar de suficiente autoridad a los Observadores Policiales (ObPol,s) de una OP. Ya el nombre de “observadores” sugiere una carencia de poder coactivo frente a una violación de unos acuerdos de paz, o frente a una pasividad de las fuerzas de seguridad –policías– locales, que se han limitado ellos mismos (recordemos las terribles imágenes de Timor Oriental) a hacer de testigos de matanzas y violaciones de los derechos humanos sin hacer nada por evitarlas. Los ObPol,s sólo han tenido la posibilidad de “informar” y como mucho de “aconsejar”. La tan denostada función de *monitoring*, palabra inglesa que hemos traducido por “monitoreo” o monitorizar, forma parte de las misiones que la IPTF (Policía de ONU en Bosnia-Herzegovina) cumple en dicho país; son las funciones de *monitoring, observing and inspecting* a las que luego se añadió *training and advising*, entre otras. Muy pronto se demostró que con una población civil liderada por extremistas cuyas intenciones poco tienen que ver con el cumplimiento de unos acuerdos de paz, ni la policía local, ni el aparato judicial, ni las autoridades establecidas tienen el poder –ni la voluntad en la mayoría de las ocasiones– para imponer la ley y el orden.

La OTAN ha intentado terminar con estos problemas en Bosnia creando una unidad especial de policía internacional que, integrada en SFOR, tuviera, más que funciones ejecutivas, la posibilidad de intervención en los desórdenes públicos ligados con problemas

de refugiados, desplazados o el establecimiento de las autoridades democráticamente elegidas.

En Kosovo, además, la necesidad de crear una fuerza de policía autónoma propia y la imposibilidad de que en el entreacto la policía serbia asuma estas funciones, han forzado a la ONU a que uno de los componentes de la operación sea una Unidad de policía con suficiente poder ejecutivo —coactivo—, y así se define tanto en el Acuerdo Provisional (1) como en la Resolución 1244 (2), donde además se cita que dicha fuerza actuará bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, esto es, cumpliendo funciones de lo que se denomina "imposición de la Paz".

Complicado es para una fuerza militar internacional hacer cumplir unos acuerdos de paz impuestos a sus compañeros de profesión de un país en conflicto. Sin embargo, mayor es la complejidad de ejercer de policía, con plenas funciones, en un país extraño, donde se desconocen las costumbres, la forma de aplicar las disposiciones legales que puedan regir y cuyos habitantes civiles pueden sentirse dolidos —a veces incluso humillados— por unos extranjeros, en su propia tierra, queriendo imponer unas normas, unos estándares que, por muy democráticos e internacionales que nos parezcan a nosotros, no dejarán de ser ajenos para ellos.

El caso de Kosovo no es muy distinto de aquellos otros en los que la ONU ha intervenido en un país soberano alegando causas humanitarias. Y es que a pesar del principio de no injerencia proclamado en su Carta (3) y algunas resoluciones posteriores de la Asamblea General (4), Boutros Ghali quitó valía a todos estos preceptos manifestando que "la absoluta y exclusiva soberanía ya no puede sostenerse. De hecho nunca fue tan absoluta como se concibió" (5). Y es que "ya nadie sostiene que la soberanía es un valor absoluto al que deba sacrificarse la dignidad y la vida humana y pueda paralizar el juicio y la acción internacional. La soberanía es un valor relativo, que se justifica y merece respeto cuando sirve a valores superiores a ella misma: el respeto y la protección de la vida y la dignidad humanas. La soberanía, la integridad territorial y la independencia de los Estados son principios que decaen cuando los

poderes públicos en ese Estado son incapaces de impedir las violaciones masivas de derechos humanos o son los mismos poderes públicos los que llevan a cabo esas transgresiones llegando a situaciones intolerables" (6).

Finalmente la ONU ha seguido el criterio de intervención en un país soberano en caso de situaciones internas que puedan convertirse en amenazas para la paz, encasillando en este concepto las intervenciones humanitarias, ya que de otro modo la Carta no le autorizaría para aplicar las medidas del capítulo VII.

Sin embargo, el uso de la fuerza por parte del componente policial es un asunto conflictivo y así lo afirmó el Sr. Miyet, del DPKO de las Naciones Unidas, cuando dijo que todavía se tienen varios asuntos pendientes como son la cuestión del envío a misiones de paz de policías de la ONU con armas o sin ellas, así como el papel ejecutivo de dicho componente (7).

Las respuestas están viniendo por la vía de los hechos, de forma pragmática, una a una. Así se ha afirmado que el jefe de una fuerza internacional de la ONU es como el director de una orquesta recién formada donde los músicos tocan sin partitura; ésta debe escribirse a lo largo del concierto.

Aunque mucho tenemos que aprender de casos pasados, nunca deberemos olvidar la experiencia somalí, donde por segunda vez en la historia se aprobó por el Consejo de Seguridad un mandato de imposición de paz (la primera fue en el Congo en 1960) y donde se daban, entre otras, unas misiones de "asistencia en el restablecimiento de las fuerzas de policía somalíes a nivel local, regional o nacional" (8). De todos es conocido el fracaso de la ONU en Somalia.

Mejor suerte corrieron los responsables de la ONU en Camboya, cuyas funciones fueron "colaborar en el restablecimiento de las funciones policiales y gubernamentales". Las lecciones extraídas de la misión UNTAC fueron numerosas, útiles para una policía de la ONU con misiones ejecutivas, entre las que podemos citar:

- La necesidad de *mandatos* que digan de forma explícita la autoridad que deben de tener los funcionarios de policía internacional.



- La necesidad de establecer desde los primeros momentos una estrecha relación, no sólo con las altas autoridades del país sino con los funcionarios más bajos en la escala, de forma que se les comprometa en el proceso.
- La imperiosidad de un planeamiento a largo plazo para crear instituciones estables y democráticas, "institution-building".
- Precariedad de los medios militares para captar una información con la suficiente fiabilidad y cantidad para valorar las amenazas civiles y, como consecuencia, necesidad de una tercera fuerza.

Las Naciones Unidas quieren enmendar en Kosovo los errores que, desoyendo estas lecciones, cometieron en Bosnia hace tres años. Allí, al igual que en otras OP,s nos encontraremos con unas fuerzas, civiles o militares, organizadas o no, que apoyen el proceso de paz y otras que intenten boicotearlo. El papel ejecutivo de una policía internacional deberá basarse en el intento de establecer una muy estrecha relación con la comunidad que le rodea, con las autoridades o líderes civiles, manteniendo un delicado equilibrio entre firmeza y corrección cada vez que se debe utilizar la fuerza, con el fin de respetar estrictamente la sensibilidad local. La retirada de su apoyo a gran escala puede acabar con el proceso de paz. El mantenimiento del apoyo civil al proceso es, por tanto, importantísimo.

La labor que deban realizar unas fuerzas de policía internacional debe tener su continuación en un aparato judicial imbuido de unos principios democráticos y una justa aplicación de la ley. Lo contrario menoscabaría la labor policial y echaría a perder el trabajo realizado.

Esto trae a colación otros interrogantes que afectarían las funciones policiales en Kosovo, que recordemos es provincia autónoma de Serbia, y es que ¿cómo se pretende reformar—crear— una administración autónoma en Kosovo sin a su vez reformar la serbia? ¿Se acometerán por tanto las necesarias reformas de la ley penal y penitenciaria serbias? ¿Qué jueces van a aplicar la ley? ¿En qué cárceles y con qué carceleros? Recordemos cuanto dinero se gastó la UEO tratando de crear una policía unificada en Mostar, entre croatas y los llamados bosniacos. La solución de estas

cuestiones añade un elevado grado de dificultad a la misión de la ONU en Kosovo, planteando un enorme reto a la comunidad internacional, que tendrá que superar grandes obstáculos para conseguir llevar cierta estabilidad a la región.

La Guardia Civil ha sido llamada a Kosovo a participar en esta fuerza de policía internacional con misiones ejecutivas, tanto en la sección de ObPol,s como en la Unidad Especial de Policía. La aptitud del Cuerpo para este tipo de misiones está suficientemente demostrada. Su naturaleza, organización, despliegue y funciones han sido estudiados por expertos norteamericanos (9) e incluso algún alto cargo ha manifestado la valía de las fuerzas constabulares (10) para operaciones de paz como componente policial con poderes ejecutivos. Entre otras cosas se ha señalado la capacidad para hacer frente a los desórdenes civiles que, anteriores o posteriores a un conflicto bélico, requieren experiencia policial y medios no letales. Esa maestría adquirida en el trabajo diario en funciones policiales, con una doctrina de empleo sobradamente probada. Esto permite su utilización tanto en programas de enseñanza como en unidades operativas, las cuales tienen la autonomía suficiente para poder hacer frente tanto a conflictos civiles o de muy baja intensidad como al crimen organizado o mafias que pretendan hacerse con el control.

No obstante, el empleo de estas fuerzas debería estar limitado en el tiempo. Lo antes posible, la policía kosovar tendría que hacerse cargo de todas estas funciones. De otra forma se correría el riesgo de que la población civil viera a la policía de la ONU como un ente ajeno, invasor. En el cumplimiento de la misión debe prestarse una cuidadosa atención al mandato, dar y exigir órdenes claras y leerse detenidamente las reglas de enfrentamiento, de forma que se sepa cómo y cuándo actuar, tanto con las fuerzas policiales del propio país que se desplieguen en un inmediato futuro como con la población civil.

La prudencia debe ser siempre el mejor aliado de esta fuerza multinacional para que las cosas vayan cambiando a mejor en Kosovo, para que se realicen las reformas necesarias en medio de una cultura local con unas tradiciones y una dinámica política interna. Una presión demasiado fuerte en un

área no adecuada puede retardar el proceso, cuando no poner en peligro el éxito. Las expectativas deben ser realistas.

#### NOTAS

(1) Acuerdo Provisional para la Paz y Autogobierno en Kosovo. Capítulo 2, artículo 1: La misión internacional tendrá la autoridad de cuando sea necesario obligar a las fuerzas del orden a cumplir con los Acuerdos.

(2) La Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de la ONU en su Apartado 9.d dice que será responsabilidad de la misión internacional asegurar el orden público hasta que una fuerza civil internacional se haga cargo, y en el apartado 11.i, al enumerar las funciones de dicha presencia civil internacional, dice que sus funciones serán mantener la ley y el orden, establecer fuerzas locales de policía, proteger los Derechos Humanos, asegurar el retorno de los refugiados a sus hogares.

(3) Artículo 2.7 de la Carta: ninguna disposición de esta

Carta autoriza a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados.

(4) Resolución 2131 (21-12-65) que declara la inadmisibilidad de la intervención en asuntos internos... Resolución 2625 (24-10-70) que prohíbe el recurso a la fuerza o amenaza de fuerza contra la integridad o independencia de cualquier Estado.

(5) Boutros Ghali, Empowering the United Nations. Revista Foreign Affairs, Winter 92/93.

(6) Araceli Mangas Martín, Cuadernos de la Guardia Civil núm. 8/92, pág. 43.

(7) Seminario en el DPKO sobre el papel de la policía en Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Nueva York, marzo 1998.

(8) Resolución 814 de 26-3-93.

(9) Embajador Robert Oakley y Coronel Mikel Dziedzic, National Defence University, Washington DC, USA.

(10) Guardia Civil, Gendarmerías de Francia y Argentina, Carabineros de Italia y Chile, Marechaussée de Holanda, entre otros.

# LA DISPUTA COMPETENCIAL EN TORNO A LA GUARDIA CIVIL

## (I PARTE)

MIGUEL LOPEZ CORRAL

Teniente de la Guardia Civil  
Doctor en Historia

La creación de la Guardia Civil supuso, entre otros varios aspectos importantes, el punto de inflexión en la disputa que venía manteniendo el poder civil y el militar por el control de la seguridad ciudadana en España.

Esta disputa se remonta hasta incluso el Antiguo Régimen, se acentúa con la llegada del Constitucionalismo de la Guerra de la Independencia y alcanza plena nitidez en la etapa fernandina.

Las siguientes líneas tienen por objeto analizar esta disputa. Para ello, parte de la evolución histórica del orden público en España hasta llegar a la fundación de la Guardia Civil, institución que tomaremos como base para seguir con el recorrido histórico que analice el objeto de nuestro trabajo hasta llegar a nuestros días.

Este análisis nos permitirá, además, profundizar en la evolución experimentada en esta parcela de la política española, en la cual observaremos las razones que explican la importante mutación habida en aspecto tan importante para la construcción del moderno Estado español.

Como también pretende demostrar este estudio, la doble dependencia que la Guardia Civil ha tenido tradicionalmente de los Ministerios de Defensa e Interior sembró de dificultades su relación tanto institucional como funcional con las autoridades civiles, en especial con los Gobernadores Civiles, a quienes por mucho tiempo les fue hurtado aquello por lo que con tanta tenacidad habían luchado: asumir con plenitud las competencias de la Guardia Civil a nivel provincial.

La razón para que esto fuese así ha de buscarse en la aludida disputa mantenida entre el poder civil y el militar por controlar la

Administración del Estado. Quizá en ninguna otra relación institucional (Gobernador Civil-Guardia Civil) de la historia española contemporánea podamos observar con tanta claridad como en la cuestión de la dependencia funcional de la Guardia Civil esta lucha que afectaría de manera singular a la parcela del orden público, y que con más o menos intensidad estuvo siempre presente en las distintas épocas durante este último siglo y medio de nuestra historia. El contrastado peso específico que el Ejército ha tenido en España y su firme determinación de defender la implantación de un modelo policial basado en un Cuerpo de seguridad con marcado carácter militar, aunque fuese doblemente dependiente de los dos Ministerios citados, resultaría decisivo, por cuanto lograron imponer el modelo encarnado por la Guardia Civil. El acierto en su organización y en la impronta con que fue dotado por su organización el Duque de Ahumada, hicieron que este modelo se revelase como especialmente eficaz, dándoles la razón a quienes defendían su naturaleza militar y despojando de credibilidad a quienes opinaban lo contrario, y por tanto, contribuyendo a mantener sin cambios la organización de la Guardia Civil.

Este cúmulo de circunstancias, que duda cabe, marcaron la relación entre la Guardia Civil y las autoridades civiles. El apego a su naturaleza militar y la autonomía de la que gozó desde su fundación la Dirección General del Cuerpo, hicieron que la Guardia Civil viese durante mucho tiempo con recelo las aspiraciones de las autoridades civiles por controlar sus movimientos y funciones. Por su parte, los Gobernadores Civiles no entendían la clara intromisión del estamento castrense en una parcela de la Administración que la ley les otorgaba a ellos, como era la defensa del orden público y el control de las fuerzas encargadas de esta misión. Por esta razón, jamás claudicaron de lo que creían eran sus legítimos derechos. Ambas posiciones fueron fuente de permanentes conflictos, que se acentuaban según qué etapa. Fue claro, y este estudio también pretende demostrarlo en su línea argumental, que en aquellas donde el progresismo se impuso, el viejo contencioso sobre la dependencia funcional de la Guardia Civil adquirió especial protagonismo (véase ambas Repúblicas y actual período democrá-

tico). Por contra, en las de dictadura o monopolio del poder por una determinada facción política, el debate sobre la cuestión, aunque larvado, cedió a los intereses de los grupos dominantes, generalmente militares.

Sólo al final de esta larga andadura histórica la disputa parece haber llegado a su fin. La sólida implantación de la democracia en España ha sido la razón. La eficacia que la Guardia Civil ha ofrecido en defensa de la seguridad ciudadana a lo largo de sus ya más de ciento cincuenta años de historia ha tenido mucho que ver con su naturaleza militar, y así lo han comprendido los distintos sectores del abanico parlamentario español. Hoy el debate sobre la conveniencia de mantener el carácter militar de la Guardia Civil se ha cerrado y el consenso al que se ha llegado sobre su dependencia funcional posibilitó el enterramiento de las viejas rencillas al respecto. El nuevo marco legal español y las vías de diálogo propias de la democracia han propiciado que la Guardia Civil continúe manteniendo su naturaleza y características esenciales, sin que ello suponga alterar un sistema basado en las libertades y derechos fundamentales de las personas. De igual forma, los esquemas propios de un régimen constitucional, como el español y el resto de los Estados de nuestro entorno europeo, ha terminado por colocar a las dos Administraciones antes en litigio en el lugar que les corresponde. Esto ha posibilitado, a su vez, que la supremacía del poder civil sobre el militar se haya consumado en la parcela del orden público, y que, por tanto, las autoridades civiles hayan obtenido el premio a su perseverancia de muchas décadas.

Por lo demás, la metodología para este estudio ha optado por seguir las líneas tradicionales de la historiografía. Con la línea argumental de fondo que hemos expuesto, el esquema responde a un tratamiento cronológico de las etapas convencionales de nuestra historia. Y es dentro de cada una donde se trata de dar respuesta al objeto de este trabajo, expuesto en las líneas precedentes. El estudio arranca en el Antiguo Régimen, continúa en apretada síntesis por las etapas constitucionalista y fernandina, para posarse con más detenimiento en las etapas que surgen a partir de 1844, año de creación de la Guardia Civil.

## DEL ANTIGUO AL NUEVO REGIMEN

Precisamente uno de los aspectos que más llama la atención a la hora de adentrarnos en el estudio histórico de la seguridad pública en España es la enconada disputa que por su control se empezó a librar entre Poder Militar y Poder Civil desde el primer momento. Y es esta disputa la que nos permite entender, por ejemplo, el que una fuerza de naturaleza militar como la Guardia Civil haya ostentado el protagonismo del orden público en siglo y medio; o que recientemente el Cuerpo Nacional de Policía se haya consolidado; o el auge experimentado tanto por policías locales como autonómicos con la llegada de la democracia.

Pues bien, para entender este asunto, hemos de hundir las raíces en el Antiguo Régimen para pasar a analizar cada una de las distintas etapas históricas hasta llegar a nuestros días.

El Antiguo Régimen se caracterizaría por una práctica ausencia de normativa en materia de orden público (de hecho, la primera regulación no tuvo lugar hasta la Pragmática de Carlos III de 17 de abril de 1774, considerada con bastante fundamento como la primera Ley de Orden Público). Las competencias en las cuestiones tanto de policía como de orden público y el mando directo de la fuerza pública de intervención interior recaía exclusivamente en el Ejército, y más concretamente en el Capitán General y en la Real Audiencia. El Ejército se regía desde el 22 de octubre de 1768 por las Reales Ordenanzas dictadas durante el reinado de Carlos III, lo que convertirá a esta normativa en el eje en torno al cual va a girar la temática de seguridad y policía, hasta el punto de que en toda concentración urbana donde hubiera tropas acuarteladas existía un régimen militar especial que vinculaba a la población civil. En este sentido, las Ordenanzas prescribían que "no se ejecutarán fiestas ni acto alguno público que pueda ser motivo de juntarse mucho el pueblo donde hubiere tropas de guarnición". De ellas se desprende también las siguientes competencias de las autoridades militares en materia de seguridad:

1. Cuestiones de policía y orden público.
2. Mando directo de la fuerza pública de intervención interior: fuese Ejército, fuese Cuerpos regionales.
3. Extensión de la jurisdicción militar a los civiles que hubieren cometido delitos prescritos en las Ordenanzas Militares. Esto suponía que cualquier persona civil podía ser juzgada y penada por normas militares sin ser militares. De hecho, cualquier concentración urbana debía ser previamente advertida a la autoridad militar para que ésta tomase las precauciones convenientes.
4. Dictar bandos declarando los estados excepcionales, de sitio o guerra.

Esta regulación suponía establecer un régimen de autorización previa para cualquier tipo de reunión pública, lo que irritaba a sectores de la población civil. Sin embargo, como veremos a continuación, este sistema establecido en el antiguo régimen, no sólo no será antecedente del liberalismo, sino que será la fuente de inspiración de ulteriores fórmulas constitucionales en materia de orden público.

## EL ORDEN CONSTITUCIONALISTA, 1812-1823

Al igual que en el resto de la Europa liberal, la entrada en vigor de un régimen constitucional hizo concebir esperanza al poder civil de que la situación en materia de competencias cambiaría. Mas no fue así, y la promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812 puede ser considerada como la acentuación de la lucha entre ambos poderes para asumir las competencias citadas.

El origen estuvo en la pugna que desde el principio del Régimen liberal se suscitó entre Capitanes Generales y Audiencias, por un lado, y las Juntas Provinciales, por otro. En la raíz del conflicto estaba la versión de las Juntas, que achacaban a los primeros de incapacidad para organizar una oposición seria contra el invasor francés.

En esta disputa se distinguen dos etapas bien diferenciadas:

1. Se inicia con la creación del Tribunal de Seguridad Pública y la extensión del articulado

de la Pragmática de 1774 sobre tumultos. Estas medidas suponen el reforzamiento de los poderes públicos y civiles.

2. Se inicia con la extensión de la jurisdicción castrense otras contrarreformas de corte militar que se consignan en la Constitución.

Sin duda, la creación del Tribunal de Seguridad Pública y el Decreto sobre Tumultos de 1809 suponen un reforzamiento de los poderes públicos y, por tanto, que la Administración civil prevalezca sobre la militar, al quedar descartada desde su aprobación la utilización de los Consejos de Guerra en temas de orden y seguridad.

Por su parte, el Real Decreto firmado en Sevilla el 14 de enero de 1809 suprimió en su artículo 6º las competencias que hasta entonces tenía la jurisdicción militar. Pero ya en su artículo 1º dejó patente la intención de alejar al Ejército de las tareas de policía.

*“Luego decía el Real Decreto que un pueblo que manifieste algún movimiento tumultuario, las justicias convocarán y armarán a los vecinos honrados o mandarán poner sobre las armas las milicias urbanas, si están organizadas, para sostener el decoro de la autoridad y reducir a la obediencia a los amotinados” (1).*

Esto permitió que el Tribunal de Seguridad Pública pudiese actuar sin discriminación de categoría social y profesional. Y hasta los militares de alta graduación sospechosos de colaboracionismo con el invasor quedaron bajo la jurisdicción de este Tribunal. Además, al amparo de esta Institución, por primera vez en España se creó un Tribunal de policía especial no castrense, lo que tenía por objetivo no instrumentalizar al Ejército para asuntos de seguridad pública.

Con esta serie de medidas parecía seguirse el modelo revolucionario francés a fin de consolidar el régimen frente a la amenaza latente de las fuerzas absolutistas. Francia había potenciado una Administración pública con amplias facultades, basada en un aparato policial como columna vertebral de la Administración del Estado y como principal instrumento para acabar con las tendencias involucionistas, sobre la base de unos méto-

dos autoritarios, pero con técnicas jurídicas administrativas no militares.

Estas iniciativas irritaron grandemente a los militares, que no tardaron en reaccionar. Disposiciones como la “Instrucción para los Ayuntamientos, Juntas Provinciales y Jefes Políticos Superiores” fueron siempre contestadas con acritud desde el estamento castrense. La consecuencia de esta campaña iba a alcanzar objetivos parciales, pero a la vez sustanciales dentro del marco constitucional. Dos hechos lo demuestran:

1. El mantenimiento de la jurisdicción militar como excepción a la prohibición de las jurisdicciones especiales.

2. Las instituciones encargadas del mantenimiento del orden público y carácter militar que se dio a esta Administración (Milicia Nacional y Ejército).

Sobre la primera de las medidas, el artículo 250 de la Constitución tenía un texto inequívoco: “Los militares gozarán de fuero particular en los términos que previene la Ordenanza o en adelante previniere”. La trascendencia de este artículo no puede ser ignorada, porque prefiguraba el modelo del régimen constitucional español: la inexistencia sólo teórica de jurisdicciones especiales y la extensión a civiles de la jurisdicción militar. Además, el Decreto de 6 de enero de 1813 reguló las “facultades y responsabilidades de los generales en Jefe de los Ejércitos Nacionales; creación de intendencia en los mismos y nombramiento de Jefes Políticos en cada provincia de su distrito”, lo que auspiciaba el futuro enfrentamiento entre autoridades gubernativas y militares. En otras palabras, se había efectuado una serie de concesiones a las autoridades militares que suponían una reversión de poderes a otras instituciones, fundamentalmente en materia policial. Todo ello a raíz de las quejas de las autoridades militares desposeídas de las facultades a las que estaban acostumbradas en el Antiguo Régimen.

En cuanto al tema de las instituciones encargadas del orden público, una de las características más notables del liberalismo, especialmente el anglosajón, era la tajante separación que establecía el Ejército, por un lado, y la policía y demás fuerzas encargadas de man-

tener el orden, por otro. Esta disociación llevaba, incluso, a que si por causa extrema de no disponer de fuerzas civiles de policía se recurría al Ejército, los militares, además de estar sometidos a las directrices de las autoridades civiles, estaban bajo jurisdicción ordinaria por cualquier responsabilidad derivada de su actuación.

Sin embargo, en España esto no fue así. El artículo 356 del texto constitucional decía que "Habrà una fuerza militar nacional permanente de tierra y de mar para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior". Además, la misma Constitución no establecía en la Administración pública una organización permanente de policía y de fuerza de orden público, excepción del mismo Ejército, ya que la Milicia Nacional, según el artículo 364, no prestaba servicio permanente. Ante estos prejuicios, ni se plantearon los intentos de crear una Administración policial mínimamente profesional. El mismo Argüelles nos relató que, habiéndose examinado en las Cortes un "reglamento de Policía general", se halló impracticable y repugnante.

Esta política dejaba el camino despejado a las Instituciones y al Poder Militar para dirigir el gobierno interior. Por esta razón, los mismos liberales acudieron al Ejército en varias ocasiones para mantener el orden público. La prueba más evidente fue que, en pleno Trienio Liberal, el Decreto de la Cortes de 17 de abril de 1821, inmiscuyó más al Ejército en materias de gobierno y orden interior y se extendió la jurisdicción militar al conocimiento de los delitos políticos cometidos por los civiles. También fue durante el Trienio Liberal donde se remarcó otra característica de nuestra Administración: la ocupación de órganos eminentemente civiles por militares.

## **LAS CONTRADICCIONES ABSOLUTISTAS, 1824-1843**

Este período constituye una evidente paradoja. Si bien se completa la militarización del Estado Absolutista, donde los Capitanes Generales reasumen el mando gubernativo y administrativo del territorio, se atisba por momentos un cierto recelo de Fernando VII hacia la Institución castrense, a causa del pro-

tagonismo de muchos de sus miembros en la etapa constitucional.

Esto se puede comprobar, por ejemplo, con la medida de la creación de las Milicias Realistas, verdadero contrapoder de la defensa del Régimen Absolutista. Esta organización política parapolicial actuaba como verdaderas bandas armadas contra los sospechosos de liberalismo, y tuvieron serios conflictos con los Capitanes Generales, sobre todo a partir de establecerse en 1826 la Inspección General con dependencia directa del monarca, quedando sustraída al control de los Capitanes Generales. Asimismo, se vislumbra una tímida tendencia a potenciar la creación de una Administración civil al margen del elemento militar. Al respecto, se constituyó de nuevo la Policía, con su órgano máximo, la Superintendencia, en Real Decreto de 8 de enero de 1824, dictándose un Reglamento de Policía de 20 de febrero y de 1 de agosto de 1824.

Naturalmente, este apartado policial no gustó a otros organismos que venían detentando el poder de policía, caso de los Capitanes Generales y de los Obispos, que criticaron abiertamente a la Policía y a los intendentes territoriales. Los denuestos de las protestas dieron su resultado. Si bien no se restableció la Inquisición, tampoco se dejó progresar y consolidar la Administración policial. Por una Real Cédula de 19 de agosto de 1827 se agregaba la Superintendencia General de Policía al Ministerio de Gracia y Justicia y se creaban subdelegados provinciales, cargo que quedaba agregado a los regentes o a los corregidores, e incluso a los gobernadores militares y políticos.

Por el momento, tanto poder militar como Iglesia lograron frenar el intento de potenciar la Administración civil. Sin embargo, en el seno del propio militarismo surgirán dos tendencias a partir de este momento:

- Una partidaria de mantener en el Estado la preponderancia del poder militar en las esferas gubernativas.
- Otra pragmática y posibilista, partidaria de construir una Administración civil sólida, por el convencimiento de que era la única fórmula inteligente de gobernar y administrar.

Si bien van a ser los primeros los que se impongan, también es cierto que beneficiados por las dudas del estamento castrense se irán abriendo camino proyectos como el de Javier de Burgos, cuya famosa Exposición a Fernando VII en enero de 1826 será un claro exponente de esta afirmación. En esta Exposición, De Burgos proponía organizar la Administración Civil, creando un Ministerio del Interior, estableciendo en las provincias agentes especiales de administración. Las propuestas de De Burgos no tuvieron éxito, pero dejaron sentadas las bases de un posterior avance en este sentido.

Esta silenciosa y camuflada pugna entre los mantenedores del poder militar y los partidarios de administrativizar la Administración civil del Estado se manifestó también en la creación de uno de los primeros Cuerpos de Policía: Los Carabineros.

En 1829 se creó (Decreto de 9 de marzo) el Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras. Este cuerpo fue modelado sobre la base de un anteproyecto elaborado en el Ministerio de la Guerra por el oficial Luis Armero, adelantándose a la propuesta de crear un cuerpo administrativo no militar que se estaba gestando en el Ministerio de Hacienda. De esta forma, el Cuerpo se organizaba con unos caracteres bastante pronunciados de militarización, se le independizaba de Hacienda y se nombraba a un general, José Ramón Rodil, como Inspector General. La medida suponía hacer cumplir al Ejército una actividad administrativa de Hacienda en contra de lo que deseaba López Ballesteros, Ministro de Hacienda, que postulaba una policía de contrabando, pero bajo las directrices y órdenes de la autoridad administrativa, desapareciendo la jurisdicción militar. Incluso los Capitanes Generales quedarían sometidos, en lo referente a estas competencias, a la autoridad y jurisdicción del departamento de Hacienda. Sin embargo, la puesta en funcionamiento del Cuerpo de Carabineros supone que sus hombres queden sometidos a la jurisdicción castrense y dependiente de un inspector general que es militar.

A la muerte de Fernando VII continuaron los enfrentamientos. El momento clave de este periodo es el nombramiento, en 21 de octubre de 1833, de Javier de Burgos como Ministro de Fomento. Burgos aprovechó la ocasión

para retomar sus viejas aspiraciones y potenciar la Administración civil. Su idea consistía en vertebrar una Administración al estilo napoleónico: un verdadero poder administrativo según sus propias palabras. Uno de los elementos que lo concretaba era la creación de los subdelegados de Fomento, lo que hasta hace poco serían los gobernadores civiles. Burgos presentó dos proyectos de Decreto sobre "división civil del territorio como base de la Administración Interior", donde se establecían 49 provincias, y otro disponiendo que a la cabeza de cada una de de las mismas hubiera un jefe con el título de Subdelegado de Fomento.

Por supuesto, ambos proyectos no gustaron al Consejo de Gobierno ni a los Capitanes Generales. El Decreto de creación de los Subdelegados contemplaba el que éstos asumirían las competencias de Policía, entendiendo esta actividad como un servicio público, y defendiendo una Institución con funciones preventivas y protectoras, más que represiva. Los Capitanes Generales protestaron airadamente este contenido y el propio Javier de Burgos tuvo que firmar una Real Orden de 12 de marzo de 1834 disponiendo que "Los Subdelegados de Fomento se entenderán por ahora en todo lo relativo a Policía con los Capitanes Generales. Y se dirigirán al Gobierno las comunicaciones relativas a este ramo, y recibirán órdenes". Javier de Burgos dimitió el 13 de abril de 1834. Un mes después se cambiaba la denominación de Ministerio de Fomento por la de Interior, y el 4 de diciembre por la de Gobernación, pero poco importaba, porque se habían desfigurado los órganos de la Administración civil en este ramo.

## **EL PUNTO DE INFLEXION MODERANTISTA, 1844-1868**

Como se advertía en la introducción a este trabajo, la disputa competencial por controlar la seguridad pública se decantaría del lado militar con la llegada de los moderados al poder. El proceso de creación de la Guardia Civil es clave para comprender esta afirmación.

Ya durante la gestación de su nacimiento como fuerza de seguridad, la Guardia Civil se



vio envuelta en una enconada disputa sobre la conveniencia de su naturaleza, civil o militar, y la dependencia orgánica que habría de tener. Sería éste un debate que permanecería latente a lo largo de la historia del Cuerpo, cobrando más o menos intensidad según qué etapa.

Si bien hacia 1844 eran muy pocos los hombres de Estado que dudaban de la necesidad de un Cuerpo de seguridad a escala nacional, la propia configuración de los grupos políticos del régimen isabelino alentaba el enfrentamiento en varias cuestiones de fondo, como consecuencia de una forma diferente de entender el Estado. La seguridad pública no era una excepción. En este asunto, los problemas procedían de la falta de consenso a la hora de dotar al futuro Cuerpo de un carácter bien civil bien militar. Mientras los progresistas y una parte de los moderados encabezados por González Bravo se inspiraban en un modelo similar al anglosajón, basado en un Cuerpo policial de naturaleza civil y en un control del orden público por no militares, la mayoría de los moderados lo hacían del modelo adoptado en Francia para la Gendarmería; es decir, un Cuerpo de naturaleza militar y con una fuerte dependencia del Ministerio de la Guerra en el caso español.

Este hecho condicionaría la relación de la Guardia Civil con los Jefes Políticos, por cuanto la fuerza del pretorianismo militar, el predominio del Ejército sobre el poder civil, facilitaron el triunfo de la alternativa más conservadora del moderantismo sobre la progresista y aun sobre la "civilista" moderada de González Bravo. A pesar de que con éste en el poder el preámbulo del primer decreto fundacional de la Guardia Civil, fechado el 28 de marzo de 1844, contemplaba una fuerza bajo la exclusiva dependencia del Ministerio de la Gobernación en todo menos en la organización y disciplina, la inmediatez de su caída y la consiguiente asunción de la Jefatura del Gobierno por el general Narváez abonaron el camino a las pretensiones del Duque de Ahumada, llamado para organizar el recién creado Cuerpo y claramente alineado con la tesis militarista. Esta circunstancia provocó la publicación de un segundo decreto fundacional con fecha 13 de mayo del mismo año, por el que se instauró un Cuerpo de naturaleza

militar, con una dependencia dual del Ministerio de la Guerra en lo concerniente a su organización personal, disciplina, material y percibo de haberes, y del de Gobernación por lo relativo a su servicio peculiar. Pese a su aparente ambigüedad, la lectura que cabía hacer de esta disposición no dejaba lugar a dudas, y el tiempo no tardaría en ponerlo de manifiesto: el segundo decreto suponía la consagración del control de la nueva fuerza por los militares en perjuicio de la administración civil, lo que significaba despojar a los Jefes Políticos (antecedente de los Gobernadores Civiles) de gran parte de sus competencias sobre aquél, lo que sembró de dificultades la relación institucional inicial entre las autoridades civiles provinciales y la nueva fuerza. Así las cosas, no resultaba fácil la dependencia que para su servicio peculiar tenía la Guardia Civil de las autoridades civiles como responsables de la seguridad pública, que con frecuencia se hizo incompatible con su naturaleza militar y el consiguiente intento del Ejército por controlar amplias parcelas de la seguridad a través del Cuerpo. El resultado fueron los numerosos contenciosos entre autoridades civiles y militares, generalmente saldados en favor de los segundos, a causa de su ascendencia en el entramado del Estado isabelino. Como muestra, sirva la llamada de atención del Gobierno al Gobernador Civil de Málaga ante el conflicto planteado por los vecinos de aquella provincia cuando éstos exigieron del ejecutivo la adopción de medidas rápidas y excepcionales para frenar el bandidaje que recorría aquellas tierras: "... las órdenes e instrucciones para la persecución y captura de salteadores de caminos y ladrones en despoblados se den siempre y directamente por la autoridad militar, y que a ésta se le presten por la civil los auxilios más eficaces para conseguir el mismo objeto" (2).

Como era presumible, la consolidación del segundo y definitivo decreto fundacional de la Guardia Civil supuso un mazazo para quienes con más ahínco habían porfiado por la implantación de la nueva fuerza. Esa fue la razón de que los Jefes Políticos no se resignasen a perder la batalla que se libraba en el seno del Estado por el control de la Guardia Civil (y por añadidura de la seguridad interior). A pesar de su decepción inicial, desde el primer momento

reivindicaron con tenacidad a través del Ministerio de la Gobernación lo que consideraban les pertenecía. La oportunidad se les volvió a presentar con la elaboración del reglamento que obligatoriamente debía poseer el Cuerpo para su servicio. Sus presiones consiguieron que su redacción fuera de acuerdo con las directrices del Decreto fundacional de 28 de marzo de 1844. El reglamento, aprobado por Real Decreto de 9 de octubre de 1844, determinaba en su artículo 6 que "El Ministerio de la Gobernación es el único conducto por donde se transmiten las órdenes referentes al servicio de la Guardia Civil". La intención de las autoridades civiles era la de canalizar las órdenes y concentraciones del Cuerpo tanto a nivel nacional como provincial y municipal, de manera que cualquier otra autoridad que necesitase de él debía solicitarlo a través del Ministerio de la Gobernación o de los Jefes Políticos (con la excepción de las autoridades judiciales en los casos para ellas establecidos en los artículos del 20 al 23, ambos incluidos). Además, la autoridad de Gobernación llegaba más lejos, al pretender que se reconociese la capacidad sancionadora de las autoridades civiles sobre los Jefes y Subalternos del Cuerpo que "por apatía o cualquier otra causa entorpezca el servicio (art. 10) o "no dé cumplimiento a disposiciones tomadas por la autoridad civil" (art. 13).

Sin embargo, de nuevo las intenciones de las autoridades civiles tropezaron con un escollo de difícil salvación. El Duque de Ahumada vio en la medida un paso hacia la politización de la Guardia Civil, además de ver rebajada su autoridad y consiguiente autonomía de mando. Las consecuencias fueron un cúmulo de enfrentamientos entre la Inspección General del Cuerpo y los Jefes Políticos, saldada, en palabras del Duque de Ahumada, recogidas por Diego López Garrido en su libro *La Guardia Civil y los orígenes del Estado Centralista*, con "la progresiva —decía Ahumada— desvinculación de la autoridad civil y la inmediata dependencia que la Guardia Civil tiene de la autoridad militar". Y así fue, porque en una España donde la fortaleza del militarismo ganaba todos los pulsos en litigio, el texto que contenía el artículo 24 del reglamento original: "Todo individuo de la Guardia Civil tiene la obligación de auxiliar y obedecer

al Jefe Político o sus delegados, cuando requieran la intervención de esta fuerza para reprimir cualquier tumulto o desorden", quedaba liquidado por la reforma del Reglamento aprobada en el Real Decreto de 2 de agosto de 1852, tan a gusto del estamento militar, que sería la única efectuada en lo que restaba de siglo.

Sin entrar a valorar lo acertado o no que para la eficacia del orden público tenía esta reforma, sí debemos señalar que para la Guardia Civil trajo consecuencias que no facilitarían su implantación y despliegue orgánico. La desmotivación con que los Jefes Políticos acogieron la rebaja en el control de la nueva fuerza, se materializó en el escaso entusiasmo que emplearon en aspectos en apariencia intrascendentes, pero que para la Guardia Civil resultaban decisivos. Quizá el ejemplo más ilustrativo lo fuese la cuestión del acuartelamiento. Los artículos 49 y 50 del mismo Reglamento para el Servicio de la Guardia Civil recogía la obligación implícita contraída por el Ministerio de la Gobernación de conseguir acuartelamientos a la nueva fuerza en las grandes poblaciones y de facilitárselo en los demás pueblos donde fuera destinada. Fue una realidad que los Jefes Políticos mostraron poca o ninguna celeridad en el asunto, lo que motivaría las protestas del Inspector General del Cuerpo y la orden del Gobierno para que las autoridades provinciales consiguiesen alojamiento a los guardias civiles en el plazo máximo de dos meses.

Pese a todo, y como ha quedado expuesto líneas arriba, esta escabrosa relación institucional inicial no guardó paralelismo en la forma de desarrollar la Guardia Civil sus funciones rutinarias. En el día a día, las relaciones entre guardias civiles y autoridades civiles provinciales tenían que ser estrechas a la fuerza. El hecho de que el principal objeto del Cuerpo fuese la "conservación del orden público", como marcaba el artículo 1 de los decretos fundacionales y de sus reglamentos posteriores, derivada en una positiva vinculación con quienes ostentaban la máxima responsabilidad a nivel provincial en idéntico objetivo. En este sentido, las autoridades provinciales no cedieron ni un ápice de sus competencias, en especial porque la Guardia Civil constituía una fuente extraordinaria de información, algo que

sabían valorar muy bien quienes ostentaban cualquier parcela de poder. Por eso, desde el primer momento se mostraron intransigentes a la hora de exigir estar puntualmente al corriente de cuanto tuviese relación con el orden público en la provincia. De esta forma “las novedades”, aspecto genuino de la Guardia Civil en su servicio, debían de llegar a los Jefes Políticos. Para ello fue establecido un canal jerárquico que funcionó razonablemente bien desde el principio. Así, cada Jefe de Puesto debía participar el hecho a su inmediato superior y éste al siguiente hasta llegar al Jefe Político... “encargue a sus subordinados —decía en una Circular el Duque de Ahumada a los Jefes de Tercio— sin demora alguna participen a los Gobernadores los hechos de que deben tener conocimiento inmediato, sin perjuicio de que lo hagan también a esta Dirección, según les está prevenido” (Circular de agosto de 1861) (3). De esta forma, las autoridades provinciales estaban permanentemente enterados de cuanto acontecía en sus demarcaciones.

Y aún más. Todos los servicios peculiares de la Guardia Civil en relación con la Policía judicial, como era la vigilancia de campos, caminos y ferrocarriles; así como de Policía Administrativa, como podía ser el control de las armas y la vigilancia de la caza y la pesca, dependían en todo momento del Gobernador Civil, a quien había que dar cuenta de cuantas infracciones se producían en este ámbito de la seguridad. En realidad, a excepción de los servicios extraordinarios —generalmente los de mayor impacto en la seguridad pública—, la competencia del Gobernador Civil quedaba supeditada a la de las autoridades militares. Como señala Enrique Martínez Ruiz en su obra *La creación de la Guardia Civil*, “Las atribuciones de los Jefes Políticos consistían en la capacidad para disponer el servicio en sus provincias respectivas sin mezclarse nunca en operaciones de índole militar” (4). Nada más ilustrativo que el contenido de la Circular de 6 de junio de 1845 para sintetizarnos las competencias de los Gobernadores Civiles sobre la Guardia Civil en los primeros años de andadura de este Cuerpo:

*“1º Aunque los Jefes Políticos disponen, según el Reglamento de la Guardia*

*Civil, el servicio de la fuerza de esta clase destinada a su provincia respectiva, procurarán conservar los destacamentos en puntos determinados y fijos, dentro de cuyo radio han de patrullar de continuo las partidas que se establezcan para proteger eficazmente las poblaciones y los caminos.*

*2º Cuando hayan de comunicar sus órdenes para variar los destacamentos, los Jefes Políticos se entenderán con el Jefe del Tercio, o con el superior de la Guardia Civil residente en la capital de la provincia, pero lo verificará directamente, si lo reclamare la urgencia, o la naturaleza del servicio.*

*3º Los Comisarios de Protección y Seguridad Pública no podrán alterar la distribución que se haga de la fuerza destinada a su Comisaría, fuera de los casos extraordinarios urgentes o imprevistos, de que habla el artículo 16 del citado reglamento, procediendo siempre con sujeción a lo prevenido en el mismo artículo.*

*4º Cuando los Comisarios, en uso de las facultades que el reglamento les concede, se entiendan con algún Oficial de la Guardia Civil, deberán por regla general hacerlo por escrito, evitando en sus comunicaciones toda expresión imperativa, y sujetándose a la fórmula que se adjunta a esta Real disposición.*

*5º Al hacer uso de las indicadas atribuciones de los Comisarios manifestarán al Jefe de la partida o destacamento el objeto que reclama la intervención de la fuerza, siempre que no se trate de un servicio reservado, ya por su propia índole, ya en virtud de orden superior.*

*6º Y última. En ninguna circunstancia, por ningún motivo ni pretexto, se mezclarán los Comisarios ni celadores en los movimientos y operaciones militares, que necesite la ejecución del servicio, ni en punto alguno relativo a la política interior de la Guardia Civil” (5).*

De esta forma, como recoge Sánchez Arcilla en su libro *Historia de las Instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)*, las funciones que los Jefes Políticos asumie-

ron por Ley de 1845, decretos de 1813 y la Instrucción de 1823 en lo concerniente a "circular por la provincia las leyes y decretos expedidos por el Gobierno" y de "velar por el orden interno de la provincia", quedaba a salvo de la fagocitación militar.

## LA SENSATEZ DE PRIM, 1868-1872

Aunque efímero, la revolución de septiembre de 1868 supuso un intento fracasado por solucionar la cuestión de la dependencia orgánica de la Guardia Civil con respecto a los Gobernadores Civiles. Este intento, sin embargo, sí adquirió una dimensión mayor en la etapa del Sexenio Revolucionario correspondiente a la I República, única de toda centuria decimonónica donde la Guardia Civil dependió exclusivamente del Ministerio de la Gobernación.

La coalición de los grupos políticos signatarios del Pacto de Ostende (formados en su mayoría por demócratas, unionistas y progresistas), que destronaron a Isabel II y se hicieron con el poder en 1868, apenas alteró los rasgos esenciales de la Guardia Civil heredados del período isabelino, e, incluso, en los aspectos más importantes que afectaban a su organización y funciones, aquella coalición intentó llevar a la práctica la concepción ahumadiana en su estado más puro, limitándose tan sólo a adaptar la distribución del Cuerpo a la nueva dinámica delincencial y socioeconómica del país. Pero, de igual forma, el general Prim, como máximo exponente del nuevo régimen, tenía las ideas muy claras sobre cómo debía construirse el nuevo Estado. Además de cuál debía ser el papel de la Guardia Civil dentro de él, creía con sinceridad en la necesidad de ampliar el abanico de libertades desde el orden y la autoridad que parecían imprescindibles para consolidar la obra revolucionaria. Por eso, dispuso desde la Jefatura del Gobierno una serie de medidas tendentes a potenciar las competencias de los Gobernadores Civiles (fue el caso de la proclama de 25 de octubre de 1868, del Decreto de 1 de noviembre de 1868, convertido en Ley el 20 de junio de 1869, o el Decreto de 6 de noviembre de 1868), lo que de inmediato tuvo su reflejo en sus relaciones con la Guardia Civil. Al adquirir aquéllos mayor protagonismo en la

defensa del orden, aun en casos extraordinarios, las autoridades militares vieron en un principio limitado su poder sobre la misma, de manera que la relación entre Gobernadores Civiles y Guardia Civil se estrechó en los primeros meses de la revolución.

Tampoco es posible dudar del sentido liberal de la política seguida desde el Ministerio de la Gobernación por su primer titular. El ministro Sagasta promovió una apertura en todos los órdenes, con medidas siempre dirigidas a ampliar los principios liberales. Emprendió una frenética labor reformista, tomando como base la legislación generada por la etapa progresista de 1854, que tuvo su reflejo en la rápida aprobación de un paquete de leyes, entre las que, además de regular la libertad de pensamiento, reunión y asociación, se potenció la autonomía de las autoridades municipales y provinciales. También fue Sagasta quien dio satisfacción a las peticiones hechas por las numerosas Juntas a fin de que se organizase el Cuerpo de Voluntarios de la Libertad, a partir de las bases que regían en 1854 la Milicia Ciudadana. Con la organización de los Voluntarios de la Libertad, el Gobierno dio por perfilada la estructura del ramo de la seguridad pública. Se mantenían los Cuerpos de Carabineros y Guardia Civil con sus misiones de siempre y se implantaba el de los Voluntarios para atender los núcleos urbanos importantes.

Los tres Cuerpos quedaban vinculados funcionalmente al Ministerio de la Gobernación, quien pretendía ejercer un férreo control sobre su servicio a través de la potenciada figura del Gobernador Civil. En el Ejército ni se pensaba. La idea era mantenerlo al margen de cometidos impropios, al estilo de cómo se hacía en las avanzadas democracias europeas. La Orden Circular de 21 de febrero de 1869 era una lograda síntesis de la política auspiciada por Sagasta y en ella puede observarse que el cumplimiento de los objetivos apuntados no era ni mucho menos un brindis al sol, como lo demostró, por ejemplo, el hecho de que Sagasta, aun después de haber hecho frente a las primeras insurrecciones republicanas en la Baja Andalucía, dispuso varias órdenes circulares a los Gobernadores Civiles para que fuesen permisivos con los derechos y libertades, utilizando la persuasión antes que la fuerza.

La Guardia Civil no fue ajena a este cambio

de tendencia. La antigua aspiración de gran parte de los progresistas y por supuesto del partido demócrata por anteponer la línea civilista a la militarista en lo concerniente a la seguridad pública, propició el intento de dar una mayor dependencia de las autoridades civiles en el desempeño de las funciones del Cuerpo. Fue así como en los primeros meses del Sexenio se produjo un predominio en la dependencia del servicio de la Guardia Civil de los Gobernadores Civiles, en detrimento de las militares.

Como era de esperar, el cambio no fue bien visto por la jerarquía castrense, reacia a perder su ascendencia y acostumbrada a disponer casi a su antojo de la Guardia Civil. De nuevo surgieron las disputas competenciales entre el Ministerio de la Gobernación, de una parte, y el de Guerra y la Dirección General del Cuerpo, de otra. El hecho de que muchos Gobernadores Civiles se arrogaran potestades sobre la distribución de la fuerza y su utilización, que hasta entonces no se habían atrevido a hacer, trajo consigo protestas y conflictos, en especial cuando algunos Gobernadores Civiles dispusieron en una medida unilateral el cambio de personal de la Guardia Civil de unos Puestos a otros, lo que fue interpretado desde la Dirección General del Cuerpo como una clara invasión de sus competencias, pretextando para ello que la medida perturbaba la disciplina de la fuerza y alteraba el espíritu y letra del Reglamento para el Servicio. Sin embargo, la filosofía emprendida por el Gobierno era firme, de modo que restó importancia al hecho y mantuvo la autoridad de los Gobernadores Civiles.

Y lo que era más importante, también fue llevado al terreno de la práctica en lo fundamental, que era el servicio. En este sentido, tal vez el ejemplo más sintomático haya que encontrarlo en la lucha del Gobierno por erradicar el rebrote del bandolerismo que en algunas zonas del país, como Andalucía, caracterizaron el periodo hasta 1871. Impulsada por el propio Prim y su segundo Ministro de Gobernación, Nicolás María Rivero, los Gobernadores Civiles de muchas provincias fueron llamados a consulta para que dirigiesen personalmente la batalla contra el bandolerismo, algo hasta entonces reservado a las autoridades militares. Es esta la etapa de

nuestra historia en la que el célebre Julián Zugasti, nombrado Gobernador Civil de Córdoba por el Gobierno de Prim, llevó a cabo su famosa política de acoso y derribo a las partidas de bandoleros andaluzas mediante la práctica de la eufemísticamente conocida como "Ley de fugas".

Pero cuando esto ocurría eran los primeros meses de la revolución, es decir, cuando la unidad revolucionaria no estaba rota y cuando aún no habían aflorado con fuerza las insurrecciones republicanas y el carlismo no representaba una amenaza al proyecto de Prim. La dinámica de acontecimientos provocada por el maximalismo de las posturas a derecha e izquierda de la coalición en el poder no sólo desbarató el proyecto democrático representado por la alianza de progresistas, unionistas y *cimbrios* del partido demócrata, sino que convirtió en un espejismo la nueva tendencia en materia de orden público. Desde el poder se empezó a temer con fundamento por la consolidación de la obra revolucionaria, y se cerraron filas a fin de combatir la amenaza generada por la radicalización de amplios sectores del republicanismo, desde la izquierda, y del carlismo, desde la derecha. Fue entonces cuando la aludida tendencia en materia de orden público se invirtió, produciéndose su militarización. La promulgación del Decreto de 22 de julio de 1869, por el que se hacía entrar en vigor la Ley de 17 de abril de 1821, y la aprobación de la Ley de Orden Público de 23 de abril de 1870, son dos de los más importantes ejemplos de esta militarización, algo que ya no sería abandonado en esta fase del Sexenio, y que perduraría hasta la proclamación de la I República, como bien señala el profesor Ballbé (6).

Naturalmente, este cambio de tendencia llevaba aparejado el retorno al predominio de las autoridades militares sobre las civiles en relación con la dependencia de la Guardia Civil. Como era de esperar, este trueque de papeles contó con la oposición de los Gobernadores Civiles. A principios del verano del conflictivo 1869, el Ministerio de la Gobernación hubo de advertir a sus representantes en las provincias de que, dada la agitación reinante, no verificasen concentración alguna de fuerzas de Carabineros y Guardia Civil, sin antes ponerse de acuerdo con los Capitanes Generales de

Distrito, autoridad encargada de adoptar las medidas finales oportunas, según decía la Circular. Cuando algunos Gobernadores Civiles consideraron la medida como una intromisión intolerable en sus competencias en materia de orden público y se negaron a ceder las fuerzas de seguridad a las autoridades militares, la reacción del Gobierno no fue la misma que meses atrás. Prim desautorizó de pleno a los Gobernadores Civiles y les exigió el exacto cumplimiento de la orden del Consejo de Ministros de 19 de julio de 1869:

*"Teniendo entendido que algún Gobernador de provincia, lleno del mejor deseo, ha negado a la autoridad militar el derecho que tiene de disponer de las fuerzas de Carabineros y Guardia Civil para la persecución de partidas facciosas, pretendiendo dirigir exclusivamente las operaciones militares que con este objeto se emprendan por las fuerzas de dichos institutos, como Jefe de ellas, mientras la provincia no se declare en estado de guerra. Considerando que si bien está repetidamente mandado que las autoridades militares no dispongan en circunstancias normales de los Carabineros y Guardia Civil, no puede privárseles de que empleen esa fuerza a falta de la del Ejército para perseguir rápidamente las partidas facciosas que se levanten en el territorio de su mando. Considerando que llegando este caso es de imperiosa necesidad distraer esas fuerzas del servicio peculiar de su instituto, no siendo por lo mismo posible que continúen a las órdenes de las autoridades civiles, a quienes en ningún caso corresponde la dirección de las operaciones de guerra que son de exclusiva competencia de los militares... S.A. el Regente del Reino, de acuerdo con el Consejo de Ministros, se ha servido resolver...*

*1. En el momento que las autoridades militares tengan noticia de la aparición de una pareja facciosa en el territorio de su mando, dispondrán que sea inmediatamente perseguida por fuerzas del Ejército.*

*2. En el caso de que éstas no sean suficientes, dispondrán en la forma que juzguen conveniente de la Guardia Civil y Carabineros, comunicando directamente las órdenes a los Jefes respectivos y dando conocimiento a las autoridades civiles de que dependan.*

*3. Los Capitanes Generales tendrán siempre presente el emplear los Carabineros y la Guardia Civil en persecución de partidas facciosas, las condiciones de la localidad en que se hallen y la conveniencia de tenerlos separados el menor tiempo posible del servicio peculiar de sus institutos" (7).*

Pese a veladas advertencias a fin de que no se abusase en el uso de las fuerzas de seguridad, las autoridades militares recurrieron con frecuencia a ellas para combatir la insurrección republicana y el carlismo. Su control de la Guardia Civil y del orden público llegó hasta el extremo de tener los Jefes de Comandancia que participar a los Gobernadores Militares todos los movimientos de concentraciones y desconcentraciones de la fuerza a sus órdenes, así como las noticias de orden público producidas. Además, lo que se cuestionaba a los Gobernadores Civiles sobre la conveniencia o no de proceder al traslado de los componentes de la Guardia Civil de una unidad a otra, se concedía sin reservas a los Capitanes Generales, con desprecio de la organización del Cuerpo, sus reglamentos y, por supuesto, de las competencias de los Gobernadores Civiles.

Pero no terminaron aquí los males para las competencias de las autoridades civiles con respecto a la Guardia Civil. Si bien Prim siempre tuvo claro el papel de la Benemérita en el entramado de la seguridad pública y que eso pasaba por mantener su carácter militar, sí cabía esperar que la anunciada reforma que el mismo Prim encargó al general Serrano Bedoya diese satisfacción a las demandas de los Gobernadores Civiles a fin de ver aumentadas sus competencias en el servicio. Finalmente tampoco esto pudo conseguirse. La militarización del orden público era irreversible y esto influyó también en la redacción del nuevo reglamento militar de la Guardia Civil. Su aprobación no sólo no significó merma

alguna en el carácter militar del Cuerpo, sino que tampoco representó facultades llamativas para los Gobernadores Civiles en el área del servicio. Así podemos considerar al menos los contenidos de los artículos 74 y 75 que recogían las competencias de éstos para casos extraordinarios. La redacción del 74 es ilustrativa: "Este Cuerpo, cuyo servicio peculiar es distinto del que prestan las demás tropas del Ejército, escepto (sic) en caso de guerra, nunca se considerará como parte de la guarnición de las Plazas ni cantones en que se encuentre; por consiguiente no hará más servicio que el propio de su Instituto, ni dará guardia alguna que no sea en los cuarteles; pero en casos extraordinarios y a falta de otra fuerza pública, puede el Gobernador en las capitales de provincia disponer que dé guardia este Cuerpo para custodiar los caudales públicos". En realidad, las diferencias con respecto al reglamento anterior eran más de forma que de fondo, consolidando el mantenimiento de la supremacía del Ministerio de la Guerra en las dependencias orgánicas de la Guardia Civil. En este Cuerpo sólo mandaba su Director General y éste no obedecía más órdenes que las del Ministerio de la Guerra. Cada vez estaba más claro que para poder ver cambios en este asunto, habría que esperar a la etapa republicana.

Tan sólo al final de la monarquía de Amadeo I, la política poco proclive al militarismo de los radicales en el poder intentó poner freno al exclusivismo del Ejército en materia de orden público. Su jefe, Ruiz Zorrilla, era partidario de conceder el monopolio de las competencias para el servicio a los Gobernadores Civiles, tal y como estaba contemplado en el espíritu del Reglamento para el Servicio. Con este planteamiento de fondo, en diciembre de 1872, el Ministerio de la Gobernación solicitó del de Guerra que la Guardia Civil volviera a depender de los Gobernadores Civiles en todo momento. La respuesta se la hizo el Subsecretario de Guerra, Azcárraga, al de Gobernación, Solís, en el sentido de que tal medida no era posible, por resultar peligrosa a causa del desguarnecimiento que entonces sufrían las poblaciones principales y puntos estratégicos, a las que el Ejército no podía atender por carecer de quintos y por estar centrado en las campañas carlistas; además, se

añadía que la diseminación de la Guardia Civil en sus Puestos la exponía a sorpresas inevitables. A esta oposición del Ejército se unió también la de los sagastinos, por lo que se propuso zanjar el permanente contencioso con una llamada al consenso entre los dos Ministerios implicados. Su meta era muy precisa: los Capitanes Generales y los Gobernadores Civiles debían ser respetuosos entre ellos mismos y colaborar en el uso de la Guardia Civil, poniéndose previamente de acuerdo. Los segundos tendrían el mando directo, pero lejos de monopolizarlo cada vez que las circunstancias lo exigiesen, y previa petición razonada de las autoridades militares, accederían a prestarles la fuerza, devolviéndosela inmediatamente terminadas las causas que habían motivado su uso. Esas consignas se plasmaron por vez primera en la Circular de 18 de octubre de 1872, con motivo de las graves alteraciones republicanas de final de este año. Es cierto que la mayor parte de las veces este consenso funcionó con aceptables dosis de cortesía y entendimiento; pero no lo es menos que los roces no faltaron. Unas veces por orgullo personal, otras por falta de acuerdo sobre cuánto número de fuerza y por cuánto tiempo se podría ceder, y las más por exceso de protagonismo, el caso fue que los conflictos competenciales continuaron existiendo.

Esta situación no gustaba en absoluto en la Guardia Civil, colocada la mayoría de las veces entre la espada y la pared. Sus Jefes ignoraban muchas veces a que atenerse, y la fuerte presión a que eran sometidos de continuo hizo que se elevaran protestas cerca del Gobierno para que la eficacia del servicio no se resintiese. Desde este punto de vista, las secuelas del asesinato de Prim, la persistencia de las insurrecciones carlistas y republicanas, más el fenómeno bandoleril, vendrían a favorecer de nuevo los intereses de la Dirección General, y dado que fueron la causa de que los últimos meses de la monarquía de Amadeo I se volviese a un reforzamiento de la tendencia militarista. El último ejemplo lo supuso la creación de un Cuerpo de policía judicial y de orden público para vigilar Madrid y sus afueras, creado por Decreto de 20 de febrero de 1871, a propuesta de Sagasta, de nuevo Ministro de la Gobernación tras el paréntesis en el cargo en beneficio de Nicolás

María Rivero. La nueva fuerza, si bien nacía como civil y dependiente del Ministerio de la Gobernación a través del Gobernador Civil, quedaba militarmente organizada, con lo que el Gobierno trataba de asegurarse su control, una mayor disciplina y, sobre todo, contrarrestar militarmente los posibles desafueros y atentados contra el orden público. El proyecto suponía, además, el certificado de defunción del fallido proyecto de los Voluntarios de la Libertad. Era la culminación al proceso de reacción desde el poder ante la beligerancia mostrada por los grupos de la oposición. Bajo esta perspectiva, se comprenderá mejor la reafirmación en el carácter militar de la Guardia Civil en este período y cómo ésta fue refrendada con la promulgación del Reglamento Militar de 29 de noviembre de 1871.

## LA SITUACION EXCEPCIONAL DE LA I REPUBLICA, 1873-1874

Si la potenciación de las competencias de las autoridades civiles sobre la Guardia Civil pasó de puntillas durante las dos primeras etapas del Sexenio, el advenimiento de la I República supuso un vuelco espectacular en el viejo contencioso.

Los republicanos basaron el soporte de la seguridad pública sobre tres Cuerpos: los Voluntarios de la República, de nueva creación, los Carabineros y la Guardia Civil. Si el primero nacía para conservar el orden público en los núcleos urbanos importantes —además de constituir un velado intento de sustituir al Ejército permanente por otro de voluntarios a medio plazo—, los Carabineros y la Guardia Civil se consideraban imprescindibles para el resguardo fiscal y para la seguridad en el medio rural, respectivamente. En el caso de la Guardia Civil, no obstante, había un factor irrenunciable, como era la inveterada reivindicación y asignatura pendiente de la revolución: dar un cambio cualitativo a su organización y hacer efectiva su dependencia orgánica de las autoridades civiles. Para los republicanos el control de la Benemérita debía pasar a ser ejercido en exclusiva por el Ministerio de la Gobernación y sus delegados provinciales, los Gobernadores Civiles, en detrimento de las autoridades militares. Consecuentes con sus

ideas de restringir al máximo el poder militar, los republicanos estimaban que los Capitanes Generales no debían continuar en el uso de la Guardia Civil bajo ningún concepto.

Como era de suponer, la iniciativa hizo saltar la alarma en el seno del estamento castrense, y la vieja herida volvió a abrirse con mayor intensidad que nunca hasta entonces. Algunos Capitanes Generales insinuaron su negativa categórica a prescindir de la Guardia Civil llegado el momento, amparándose en la situación de guerra que vivía el país y en la imprescindibilidad de contar con los guardias civiles en sus unidades. Sin embargo, las presiones no consiguieron vencer la firmeza con la que Pi y Margall defendió la convicción de su Gobierno y sus deseos de asestar un duro golpe a lo que entendía había supuesto una arrogancia exclusivista del Ejército. Así las cosas, el 15 de abril de 1873 vio la luz el decreto que certificaba la nueva dependencia de la Guardia Civil:

*“Habiendo desaparecido —decía Pi y Margall— los motivos alegados por la circular de este Ministerio de fecha 18 de octubre de 1872 para hacer depender a la Guardia Civil de las autoridades militares siempre que éstas lo creyesen necesario, el Gobierno de la República ha dispuesto dejar sin efecto la disposición expresada y declarar conforme con lo preceptuado en el Decreto de 28 de marzo de 1844 y pensamiento que presidió a la creación de aquel Instituto, que la Guardia Civil depende exclusivamente de los Gobernadores Civiles y del Ministerio de la Gobernación...”*

Pi y Margall no era tan ingenuo como para ignorar las consecuencias que la medida podía acarrear a su ya de por sí débil situación al frente de la República. Por esa razón pretendió amortiguar la ira del Ejército con un segundo párrafo, pero sin que ello fuese a significar la renuncia a su auténtica intención de no ceder en la dependencia de la Guardia Civil:

*“Únicamente en casos extremos —decía ese párrafo—, cuando el estado del país exija en primer término atender*



*a la salvación de la patria o a la conservación de la República, los Gobernadores, pesando las circunstancias en que se encuentre la provincia de su mando, y atentos siempre al bienestar de los pueblos, podrán prestarse, siempre con el asentimiento del Ministro que suscribe, como Jefe nato de la fuerza de que se trata, a que sus Tercios, escuadrones o compañías queden a disposición de los Capitanes Generales de los Distritos. Fuera de estos casos excepcionales, la Guardia Civil, que ha sido creada para velar por las personas y las propiedades de los ciudadanos, continuará al servicio de las autoridades civiles, sin que por ningún concepto pueda distraérsela de las obligaciones propias de su Instituto."*

El sesgo de Pi y Margall distó de aplacar las iras de buena parte de los mandos militares, en especial de aquellos que combatían en primera línea a los carlistas. De hecho, hubo más de un Gobernador Militar y Capitán General que se negó a cumplir la orden si ésta no venía por conducto de su Ministro en lugar del Gobernador Civil... "por ser absolutamente imposible reemplazar el servicio que hoy prestan en las columnas de operaciones y considerar además impropio y anómalo que siguiesen en ellas dependiendo de las autoridades civiles, máxime hallándose el Distrito en Guerra (8).

Tantas reticencias colmaron la paciencia de los Gobernadores Civiles, que no dudaron en manifestar sus quejas a su Ministro. Pi y Margall se mostró firme y, a las primeras protestas, no dudó en instar al responsable de la cartera de Guerra, general José Acosta, para que exigiese a sus subordinados el exacto e inmediato cumplimiento de la orden dada por el Gobierno de la nación. Acosta se vio obligado a exigir a sus Capitanes Generales que procediesen a poner a la Guardia Civil de sus distritos a disposición de las autoridades civiles. Asombrados y enrabiados, los mandos militares volvieron a la carga y presionaron de nuevo a su Ministro para que transmitiera a Pi y Margall la inconveniencia de llevar a cabo el trasvase de competencias y que, al menos para perseguir a los carlistas, la Guardia Civil

continuase dependiendo de las autoridades militares. Pero Pi y Margall estaba dispuesto a llegar hasta el final en su intención y con fecha 21 de mayo de 1873 respondió al Ministro de la Guerra en el sentido de que... "siendo indispensable que la autoridad civil tenga a su disposición una fuerza destinada a prestar servicios de suma importancia y a velar por la tranquilidad interior de las poblaciones y no existiendo otra que la Guardia Civil, que reúnan las condiciones necesarias al efecto, es de todo punto imposible acceder a los deseos de V.E., pues hoy más que nunca conviene que cada Gobernador tenga a su disposición una fuerza para garantizar (sic) el orden y contribuir al buen servicio de su provincia..." (9).

De esta forma el asunto quedaba zanjado, pero sus consecuencias serían graves para el futuro de la República. La intransigencia de Pi y Margall a ceder la dependencia de la Guardia Civil fue uno de los varios motivos que predispuso a buena parte de los altos mandos militares a pronunciarse una y otra vez contra la República, y, a la sazón, fuente de conflictos permanente entre las autoridades civiles y militares. Este clima de crispación no gustaba a los hombres de la Guardia Civil, que en algunos casos salieron perjudicados, lo que favoreció que varios de ellos se sumasen al proceso involucionista y terminasen por dar su apoyo tácito, y en algunos casos expreso, a los partidarios de derribar la República por la fuerza. La apatía en el servicio, el abrumador número de licencias por enfermedad y el espectacular incremento de las desertiones al bando carlista experimentadas a lo largo de los once meses de duración de la República federal, fueron demostraciones vivas del descontento que en la Guardia Civil existía a finales de 1873.

Pero la consumación de este radical cambio en la dependencia de la Guardia Civil fue efímero en el tiempo. El agravamiento de la guerra carlista, la penetración de las ideas de la I Internacional, la radicalización del republicanismismo en su vertiente más intransigente, el nuevo fracaso de los Voluntarios y, sobre todo, la indisciplina que había germinado en el Ejército, hicieron que el proyecto de seguridad pública de los republicanos estuviese lejos de cumplirse. La situación se hizo tan desesperada, que el golpe de timón a la derecha se

hizo inevitable. La consecuencia para el orden público fue que la Guardia Civil terminó por constituirse en el único Cuerpo armado en quien el Gobierno podía confiar para la resolución de los muchos problemas de orden público, dado su aceptable estado de disciplina y organización. Surgió así la idea de redoblar el número de efectivos del Cuerpo (de quince mil se quiso pasar a treinta mil). Pero, además, tanto Salmerón como Castelar eran conscientes que la medida sería insuficiente si no conseguían atraerse al Ejército. Para ello era condición innegociable dar marcha atrás en cada una de las decisiones que tanto habían irritado a los militares. Fue así como, tácitamente, la Guardia Civil volvió a depender en la práctica de los Capitanes Generales, a formar parte de las columnas de operaciones del Ejército y, por consiguiente, a que los Gobernadores Civiles se convirtiesen de nuevo en perdedores de la lucha competencial que por el Cuerpo mantenían desde la creación de éste.

Por lo demás, la República presidencialista que desde enero de 1874 hasta finales de diciembre del mismo año dio juego a la vida política española, se limitó a mantener la indefinición legal en la dependencia orgánica de la Guardia Civil. Teóricamente no se modificó la competencia exclusiva de los Gobernadores Civiles sobre el servicio, pero en la práctica ésa no fue la nota característica. La solapada medida de que los Capitanes Generales pudiesen volver a hacer uso de la Guardia Civil para sus operaciones contra los carlistas vino aparejada de un reforzamiento del carácter militar y un férreo control ejercido sobre la organización del Cuerpo desde el Ministerio de la Guerra.

## LA EXIGUA RELACION DE LA RESTAURACION, 1875-1905

Esta vuelta atrás experimentada en la última fase del Sexenio no fue sino el preludeo de lo que le depararía a las autoridades civiles el modelo de Estado implantado por Cánovas durante buena parte de la Restauración, sin duda la etapa más negativa para el poder civil en materia de orden público, y también en sus aspiraciones de controlar la Guardia Civil, al menos hasta 1905. Esta, por su parte, más

que en ninguna otra etapa de su historia, se erigió en protagonista indiscutible en la salvaguarda del orden público, hasta casi monopolizarlo.

Aunque no en exclusiva, la razón principal hay que buscarla en la experiencia vivida por España y más concretamente por el Ejército durante la I República. Decididos a que los fantasmas que hicieron posible el fracaso de la revolución no volviesen a repetirse, los militares acapararon importantes parcelas de la Administración Civil del Estado. Desde el primer momento continuaron la práctica de convertirse en los garantes del orden público, dejando solamente la política a los civiles, a condición de que éstos respetasen todos los deseos del Ejército y de que sus mandos siguiesen como figuras influyentes en la vida política. En realidad, y por lo que al orden público se refiere, se trataba de aplicar la vieja táctica de no intervenir como policía, pero sí de controlar al Cuerpo responsable de mantener el orden, funciones que iban a quedar reservadas casi en exclusiva a la Guardia Civil, pero con una variante sustancial con respecto a la etapa isabelina: ahora la Benemérita sería incluida como un Cuerpo más del Ejército. Lo que Narváez no había tolerado a su buen amigo Ahumada cuando éste le presionaba con insistencia en 1844 para que, además de dotar a la Guardia Civil de una fuerte dependencia del Ministerio de la Guerra y un marcado carácter militar, la aceptase también como una parte integrante del Ejército, lo permitían ahora los sectores más conservadores del grupo político que asumió el poder tras el pronunciamiento de Sagunto.

En efecto, el artículo 22 de la Ley Constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878 consideraba a la Guardia Civil "como un Cuerpo más del Ejército", y no como auxiliar de éste (Ley de Reorganización del Ejército de 27 de julio de 1977). La Ley suponía no sólo reforzar la tendencia militar del Cuerpo desde su nacimiento, sino consolidar la prevalencia del Ejército en materia de orden público y la consiguiente militarización de éste: "la primera y más importante —decía en su artículo segundo— misión del Ejército es, además de las tradicionales de cualquier régimen constitucional, la de defender a la patria de los enemigos interiores". A nadie se le escapa que el

nuevo ordenamiento jurídico equivalía a enterar las viejas aspiraciones de los Gobernadores Civiles por asumir la competencia exclusiva de la Guardia Civil y, de paso, certificaba su defunción como garantes principales del orden público.

Por si esto fuese poco, nada más empezar el siglo XX, en el año 1901, El Real Decreto de 17 de abril, que desarrollaba una disposición de 1889 sobre el cambio de denominación de la Dirección General de la Guardia Civil por el de Inspección General, escondía una profunda reforma de fondo que, aunque exigua en el tiempo (fue anulada por el Real Decreto de 30 de diciembre de 1902), venía a poner de manifiesto el afán del estamento castrense por controlar todas las parcelas de la seguridad. No en vano, la considerable autonomía de la que gozaba el máximo responsable de la Benemerita con respecto a los dos Ministerios de los que dependía, quedaba aniquilada en beneficio del Ministerio de la Guerra, ya que éste pasó a tener "atribuciones inspectoras a la que entiende en todo cuanto a organización y administración se refiere". Además, según decía el artículo 3: "el inspector de la Guardia Civil dependerá inmediata y directamente del Ministerio de la Guerra, sin perjuicio de lo cual debería entenderse directamente también con el de la Gobernación, de quien recibiría las órdenes e instrucciones relativas al servicio peculiar del Instituto y al acuartelamiento de la fuerza". En la misma disposición se decía que El Ministro de la Guerra se reservaba la facultad, de acuerdo con el de Gobernación, de poder concentrar la fuerza en determinados casos. El Inspector General había de proponer a Guerra las "medidas que estime convenientes se dicten acerca de todo cuanto ha de ser objeto de su inspección, incluso lo que respecta a personal". Con todo, lo más trascendental y que afectaba de lleno a la línea de flotación de aquella autonomía era el contenido del artículo 7: "En armonía con lo dispuesto en mi Decreto de 18 de enero de 1893, todas las demás atribuciones directoras y dispositivas que correspondan a la Dirección General de la Guardia Civil pasarán a la sección del Ministerio de la Guerra, la cual entenderá de cuanto se relaciona con la organización, personal, contabilidad, material, colegios y remonta de dicho Instituto, confiándose asimismo a los

capitanes generales y comandantes generales exentos aquellas atribuciones que por su carácter de generalidad les correspondan y no sea precisa su centralización". No había duda, pues, de que al reforzamiento del carácter militar del Cuerpo había un intento no disimulado de dilapidar la autonomía por la que Ahumada y sus sucesores tanto habían luchado.

En cualquier caso, así planteada la situación, hasta un mínimo control sobre el servicio de la Guardia Civil resultaba tarea inalcanzable para la administración civil. Consciente de esta realidad, el Ministerio de la Gobernación orientó su estrategia para recuperar el terreno perdido en el ramo de la seguridad hacia una parcela más asequible, cual era la custodia del orden en las capitales de provincia. Tal se desprende del Proyecto de Ley que "sobre organización de la seguridad pública" fue presentado el 30 de diciembre de 1883 por Segismundo Moret, y que fue antesala de los proyectos posteriores de 1885 (Ley de 18 de marzo), 1886 y de 1887 con el Reglamento de los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia, todos con la velada intención de alcanzar la coordinación de los cuerpos de seguridad bajo el mando civil y dar una autonomía organizativa al orden público. En todos subyacía la llamada de atención sobre la falta de control de la Guardia Civil por el Ministerio de la Gobernación, a la vez que propugnaba el alejamiento de los servicios de este Cuerpo de las capitales de provincia, sustituyéndolos por guardias de orden público, los cuales habrían de actuar bajo las órdenes exclusivas del Ministerio de la Gobernación.

Sin embargo, lejos de aminorar, el protagonismo de la Guardia Civil en los grandes núcleos urbanos vivió durante la Restauración su etapa de mayor intensidad. La consolidación del movimiento obrero en las ciudades y la fuerza de su sector más radical —la propaganda por el hecho anarquista— cogieron desprevenidos a los distintos Gobiernos en su afán de combatir la nueva forma de delincuencia que constituía el terrorismo. De nuevo hubo que echar mano del único Cuerpo que ofrecía una organización sobria y las consiguientes garantías para hacer frente a la violencia callejera de las ciudades. Pero, lejos de suavizar su dependencia militar, ésta se vio reforzada con legislación de tanto calado como era la Ley de Enjuiciamiento Militar de

29 de septiembre de 1886, que no sólo ratificaba la competencia de la jurisdicción de guerra en los presuntos insultos a la Guardia Civil, sino que extendía la jurisdicción militar a los presuntos delitos de "atentado y desacato a las autoridades militares", lo que, además, cobraba especial relevancia al ser dictada bajo el mandato de un Gobierno Liberal, en aquellos momentos presidido por Sagasta.

Las consecuencias de esta situación eran que cuando un altercado de orden público se producía y en él intervenía la Guardia Civil, las competencias de los Gobernadores Civiles se veían muy limitadas, en beneficio, naturalmente, de las autoridades militares. Manuel Ballbé recoge en su libro citado un ejemplo ilustrativo de esta aseveración a partir del contenido de la Circular de 16 de abril de 1892, dirigida a los Capitanes Generales:

*"Que si bien toca en primer término a los gobernadores civiles disolver toda manifestación contraria al orden público, dominar por sí la agitación y restablecer la tranquilidad, sirviéndose para procurarlo del cuerpo armado de seguridad y de la Guardia Civil... no es posible que la autoridad militar permanezca pasiva, ni aun en los comienzos del acto subversivo siendo por el contrario indispensable que adopte por propia iniciativa medidas y precauciones encaminadas a favorecer desde luego el buen éxito de una represión enérgica e inmediata, si fuese necesario. Con este objeto habrá de ocupar de antemano la autoridad militar aquellos puntos que considere más útiles para dominar en su caso el tumulto, la sedición o la rebelión" (10).*

La consecuencia de esta prevalencia del militarismo era el decaimiento aún mayor del poder de las autoridades civiles, en especial en las ciudades. De esto eran conscientes en el Ministerio de la Gobernación, que no paraba de lamentarse con amargura sobre la situación. Así lo constata una nota confidencial elaborada a principios del nuevo siglo por el propio Ministerio, y que sintetiza cómo era la situación de los Gobernadores en el umbral del siglo XX en relación a la Guardia Civil y al orden público en general:

*"Diversos son los motivos —dice la nota— que han ocasionado el actual decaimiento del principio de autoridad y la consecuencia de que en la mayor parte de los casos de alteración del orden público los gobernadores civiles se vean forzados a encomendar a las autoridades militares el restablecimiento de la tranquilidad...*

*Las capitales de provincia tienen asignado un personal de agentes de vigilancia exiguo, sin organización, sin facultades para hacer uso de la fuerza más que en los casos de defensa propia, con sueldos tan reducidos que no les alcanza para satisfacer las más perentorias necesidades...*

*La Guardia Civil en las capitales de provincia es escasa y ha de cumplir los servicios de su instituto. El carácter especial de dicho instituto, celoso de su prestigio militar, al extremo de haber llegado sus oficiales en Logroño y Santander a desobedecer y desacatar a los gobernadores civiles, es otra de las dificultades que éstos encuentran para el cumplimiento de su encargo. Además esa fuerza, obligada por el fuero militar a hacer uso de las armas en el caso de ser agredida, o falta a sus deberes o lleva la represión al exceso de ser sangrienta y como tal odiosa.*

*Las autoridades militares, por otra parte, resisten siempre facilitar auxilio de fuerzas del Ejército a los gobernadores civiles... por entender que el Ejército sólo debe obrar con arreglo a las leyes militares y bajo la dirección de sus jefes.*

*Hállanse, por tanto, los gobernadores civiles faltos de las fuerzas necesarias para prevenir la perturbación del orden, para restablecerlo o para imponer el respeto a las leyes; y esos conflictos, que en su mayor parte no se producirían, o tendrían inmediata solución con sólo que ante los perturbadores se presentaran fuerzas que les hicieran comprender la inmediata aplicación del castigo, subsisten y dan lugar a escenas sangrientas, si las escasas fuerzas de que la autoridad civil dispone tratan de imponer obediencia, o acaban por la*

*declaración del estado de guerra, sin haber otro motivo para ello que la alarma y el convencimiento de aquella autoridad de que, en caso de producirse la perturbación, carecerá de fuerza suficiente para reprimirla y restablecer la tranquilidad" (11).*

Según se mire, esto podía beneficiar al Ejército, pero en modo alguno a la Guardia Civil. El hecho de no cuajar los proyectos de la Milicia Nacional o los del Cuerpo de Voluntarios, junto a la pésima posición de la Policía en esta época, dejaron al Estado sin otra alternativa que la Guardia Civil. Así las cosas, el monopolio de la seguridad recayó prácticamente en esta Institución, por lo que resultaba ineludible acudir a ella, incluso en las ciudades, cuando de solventar cualquier problema de orden se tratase. La Circular de 7 de febrero de 1881 daba en la diana cuando llamaba la atención sobre este recurso constante a la Guardia Civil y también adelantaba las consecuencias que éste traía para los ciudadanos, dada la consideración de fuerza armada que tenía la Institución en su servicio peculiar...:

*"sobre el uso demasiado frecuente —decía la citada circular— que las Autoridades locales de varios puntos de las provincias hacen del benemérito Cuerpo de la Guardia Civil para reprimir las faltas y escándalos cometidos por paisanos en estado de embriaguez, dando lugar con el empleo de dicha fuerza, en casos determinados, al delito de resistencia a centinelas, de cuyo carácter se hallan investidos los individuos del citado Cuerpo contrayendo los delincuentes severa responsabilidad criminal, y haciéndose merecedores de gravísimas penas, lo que no tendría lugar si dichas Autoridades acudiesen a los alguaciles, guardias municipales y demás dependientes directos, a no ser en casos imprescindibles, pues la resistencia a los mencionados dependientes municipales no constituirá delito tan grave como la opuesta a la Guardia Civil; S.M. el Rey ha tenido a bien disponer se manifestase a V.S. la conve-*

*niencia de no reclamar el auxilio de la Guardia Civil dentro de las poblaciones sino en casos de reconocida necesidad, valiéndose para todos los demás de los agentes o dependientes que tienen los municipios a sus órdenes, lo cual reportará a sus respectivos administrados la consiguiente ventaja, evitándose que contraigan responsabilidad criminal tan grave como es la relativa a insultos o resistencia a centinelas y con ello la aplicación de una penalidad siempre temible por lo rigurosa" (12).*

El desgaste que esta situación acarrea para la Guardia Civil era incuestionable, pero todavía se vio agravado por dos factores más. Uno lo constituía la apuntada consideración de fuerza armada en su servicio peculiar. El otro lo inadecuado de los medios materiales con los que era dotada para realizar sus funciones.

En el caso de que la Guardia Civil fuese considerada "fuerza armada de facción permanente" (Real Orden del Ministerio de Gracia y Justicia de 9 de octubre de 1878), porque tenía un alcance extraordinario, que le procuró unos añadidos en absoluto positivos, que pronto se reflejaron en su comportamiento cotidiano. Es innegable que la citada consideración de fuerza armada de facción permanente le otorgó mayores niveles de autonomía de los que ya poseían sus miembros en el desempeño de sus funciones, lo que con frecuencia se tradujo en una interpretación abusiva de las mismas, amparados por una parcela de poder amplia, que escapaba de la jurisdicción civil y se escudaba en el respaldo de la militar:

*"... si hay un alboroto, una sedición, un robo a mano armada, de todo debe conocer la jurisdicción ordinaria, con exclusión de otra; pero si con motivo u ocasión de ellos se comete el de insulto a centinela o salvaguardia, resistencia a la fuerza armada o desacato a la autoridad militar, de éstos sólo... la jurisdicción de guerra es la única competente para conocer. La agresión o resistencia a la misma (Guardia Civil), sino el simple insulto a cualquiera de sus individuos en el ejercicio de sus funciones,*

*está sometido a la jurisdicción militar, ya sea que obre en apoyo de autoridad de esta índole, o ya en el de la autoridad civil, como casi siempre sucede, porque en ningún caso pierde su carácter de instituto armado y de centinela permanente" (Real Orden del Ministerio de Gracia y Justicia de 9 de octubre de 1878) (13).*

En el caso de la falta de material adecuado, porque la Guardia Civil estaba dotada de arma larga rayada (fusil máuser) y de pistola o sable –según se tratase de fuerza de infantería o de caballería– para enfrentarse a un tipo de desórdenes que nada tenían que ver con la forma de combatir la delincuencia del medio rural para el que la Institución había sido concebida. Era evidente que la evolución del país en el orden social y económico había propiciado un tipo de lucha centrado fundamentalmente en los núcleos urbanos y que la irrupción de la clase obrera en los mismos dio pie a huelgas y manifestaciones ante las que había que poner orden, pero también lo era la torpeza de los distintos Gobiernos, que no supieron ver que la utilización de una Guardia Civil inadecuadamente dotada de medios suponía un uso desproporcionado de éstos en relación con la gravedad de la mayor parte de las situaciones en que la fuerza pública había de intervenir, y ello ocasionaba las lógicas reacciones de protesta en amplios sectores de la población y de la clase trabajadora. Cuando Romero Robledo interpeló al Gobierno sobre el empleo del fusil máuser para reprimir los desórdenes, el jefe del Ejecutivo, Sagasta, le respondió que: “como la fuerza pública no tiene más armamento que el que el Estado le da, sólo de ése puede hacer uso. ¿Qué quiere S.S., que al insulto conteste la fuerza pública con el insulto y a las pedradas con las pedradas? Eso no puede ser: la fuerza pública contesta con las armas que tiene, y si esto es así, cuenta es de los amotinados saber a lo que se exponen: que no se expongan a que la fuerza pública haga uso de las armas”. Y fueron muchos los ejemplos en los que este uso abusivo tuvo lugar, algunos de ellos de gran resonancia social, como fueron los casos de Barcelona y San Sebastián en 1892, o el de la Universidad de Salamanca en abril de 1903.

Todos, en cualquier caso, contribuían a echar tierra sobre el prestigio de la Guardia Civil.

Las consecuencias para la Benemérita no podían ser otras que una gradual pero imparable erosión en el prestigio que tan ardua y meritoriamente había conquistado desde 1844, de tal forma que de ser una fuerza respetada por todo el arco social español, pasó también a ser una fuerza temida, en especial entre los sectores de la clase trabajadora. El enfrentamiento entre la España “real” y la España “oficial” afectaba de esta manera a la Guardia Civil. Lo malo era que lo peor estaba todavía por venir, como se demostraría entre 1931 y 1939.

## **GOBERNADORES CIVILES MILITARES, 1905-1931**

Por fortuna, no toda la clase política era tan miope como para no ver las graves consecuencias que para el orden público y para la propia Guardia Civil reportaba una situación como la aquí expuesta. En representación de un amplio abanico de aquella clase, el político gallego Canalejas pidió desde la oposición reflexionar sobre la situación inmerecida, de “evidente hostilidad”, en que se había colocado a una fuerza armada –la Guardia Civil–, “que no ha de ser responsable –decía Canalejas– ni de los errores de alguno de sus individuos ni mucho menos de los errores del Gobierno”. El mismo Antonio Maura insinuó desde su puesto de Ministro de la Gobernación la posibilidad y hasta necesidad de crear un cuerpo de seguridad para las cuatro grandes ciudades más importantes de España y alejar así a la Guardia Civil del contacto con las luchas callejeras (14).

Volvió entonces a cobrar fuerza la vieja idea de crear un Cuerpo de seguridad de naturaleza civil y exclusivamente para las ciudades. De esta forma el Ministerio de la Gobernación volvió a alimentar expectativas para recuperar un papel no tan dependiente del Ministerio de la Guerra en su función de mantener el orden al margen de los militares, aun sin disponer plenamente de la Guardia Civil. Sin embargo, el problema de fondo no había variado, y éste era la notable ascendencia del estamento castrense en el umbral del siglo XX. Más aún, hay

quien apunta a que es a partir de 1905 cuando muchos generales y mandos del Ejército dejaron de renunciar a la Administración del Estado y comenzaron a irrumpir en importantes cargos públicos dentro de la administración civil. Como era lógico, el área de seguridad fue una de las más demandadas. Casos como los de los generales Mola para la Dirección de la Seguridad, de Fuentes y Martínez Anido, nombrados para el cargo de Gobernador Civil de una población tan importante y conflictiva como Barcelona en diferentes etapas (1905 y 1920, respectivamente); o los nombramientos reiterados de generales de la Guardia Civil para la Dirección General de Orden Público, como fue el caso de Arlegui Bayonés, primero, y Aranguren Roldán, después; o el coronel también del Cuerpo José González Hernández para la Dirección General de Seguridad; o los tenientes coroneles de la Guardia Civil Reparaz y Osuna Pineda para la dirección de la Escuela de la Policía; e incluso puestos en apariencia reservados a profesionales de la carrera policial, como las Jefaturas Superiores de Madrid, para la que fue nombrado el militar Méndez Alanis, y de Barcelona, a donde se nombró al coronel Vallespino, fueron algunos de los ejemplos más ilustrativos del desembarco de los militares en la administración civil: "España —denunciaba Azaña— está hoy acogotada, más que gobernada, por su Ejército... por todas partes generales y oficiales: en los gobiernos civiles, en las direcciones generales, en las subsecretarías, ..."

Naturalmente, esta situación tenía que traer por fuerza una relación distinta a la existente entre las autoridades civiles y la Guardia Civil. Si bien la autonomía de la Dirección General del Cuerpo continuó siendo grande y la intervención de los Capitanes Generales cuando los estados de guerra y de excepción se declaraban seguían la tónica de desplazar de la responsabilidad del orden público a los Gobernadores Civiles, no es menos cierto que la ocupación de los gobiernos civiles por militares —y la posterior decisión de 20 de octubre de 1923, por la que los mismos Gobernadores Civiles pudiesen nombrar delegados gubernativos entre los jefes y capitanes del Ejército— acercó a los Gobernadores Civiles a la Guardia Civil y los lazos de colaboración se

estrecharon por una cuestión de inercia. Como dice el profesor Ballbé, "La Guardia Civil no era más que el Ejército, y sus oficiales y mandos eran militares como los de las otras armas sin ni siquiera una academia especial propia" (15). Más que nunca ambas instituciones se entremezclaron, al socaire de ascendencia del poder militar que Ejército y Guardia Civil representaban. Incluso hubo muchos guardias civiles que abrigaron la esperanza de convertirse en Gobernadores Civiles. Esta aspiración no hizo más que acentuarse cuando la monarquía de Alfonso XIII se convirtió en dictadura militar bajo el general Primo de Rivera. Entonces la militarización del orden público y el protagonismo de la Guardia Civil alcanzaron su punto más álgido.

#### PROXIMO CAPITULO:

- Los esfuerzos de la II República.
- Difícil dilema, fatal desenlace. (La Guerra Civil.)
- Más militares que nunca. (El franquismo.)
- Fue la democracia. (Transición y Democracia.)

#### NOTAS

- (1) *Archivo Histórico Nacional, Sección Estado* (Junta Central). Legajo 11.
- (2) Real Orden de 28 de agosto de 1851, en *Reales Ordenes y Circulares de interés para la Guardia Civil* (en lo sucesivo RROOCC), tomo VI, pág. 232.
- (3) RROOCC..., tomo XVI, pág. 188.
- (4) Martínez Ruiz, Enrique: *La creación de la Guardia Civil*. Madrid, 1976, pág. 46.
- (5) RROOCC..., tomo I, págs. 233-235.
- (6) Ballbé, Manuel: *Orden Público y Militarismo en la España Constitucional, 1812-1983*. Madrid, 1983.
- (7) RROOCC..., tomo XXV, págs. 133-134.
- (8) Véase la correspondencia del Capitán General de Zaragoza, en el Servicio Histórico Militar, sección 2.ª, división 10, legajo, 141.
- (9) Véase el legajo 141 de la sección 2.ª, división 10, del Servicio Histórico Militar.
- (10) Ballbé, Manuel: *op. cit.*, pág. 252.
- (11) Recogida por López Garrido, Diego, en su libro *La Guardia Civil y los orígenes del Estado Centralista*, Madrid, 1982, pág. 173.
- (12) RROOCC..., pág. 39.
- (13) Ballbé, Manuel: *op. cit.*, pág. 234.
- (14) *Diario de Sesiones de las Cortes*, de 11 de julio de 1905, página 1.019.
- (15) Ballbé, Manuel: *op. cit.*, pág. 304.

## **BIBLIOTECA DEL PROFESIONAL DE LA SEGURIDAD PUBLICA**

MIGUEL LOPEZ CORRAL

Teniente de la Guardia Civil  
Doctor en Historia

12

**LEY Y ORDEN**  
Ralph Dahrendorf

*Civitas, Barcelona, 1999*

*Tamaño: 11 x 18 cms; páginas: 197*

*ISBN: 84-470-0335-3*

*Depósito legal: M. 1135-1998*

*PVP: 1.950 ptas.*

**E**N *Ley y Orden* desarrolla Ralph Dahrendorf un penetrante análisis de uno de los fenómenos más extendidos en las modernas sociedades industriales: la descomposición de la estructura normativa del tejido social y los peligros que ello comporta para el Estado democrático de derecho. Combinando un examen tanto de los hechos sociales cuanto de las concepciones del hombre y la sociedad, el autor pone de manifiesto las insidias que se esconden detrás de la propaganda de la anomia.

Originariamente escrito por invitación a pronunciar las prestigiosas Hamlyn Lectures en 1985, este libro es un alegato contra dos reduccionismos del pensamiento contemporáneo: el de quienes piensan que todos los problemas de descomposición normativa han de afrontarse mediante medidas de política económica y social y el de aquellos que, en cambio, creen que es suficiente un tratamiento de orden público de corte tradicional.

Frente a ambas actitudes, Dahrendorf apuesta por un nuevo liberalismo institucional. La clave para la reconstrucción de las modernas sociedades democráticas se hallaría, así, en una construcción consciente de instituciones dotadas de sentido e inspiradas en principios racionales; y ello, porque la experiencia histórica muestra cómo no es posible la libertad fuera de las instituciones.



**EL BLANCO MAS FACIL: LA DELIN-  
CUENCIA EN ZONAS TURISTICAS**

P. Stangeland

J. L. Díez Ripollés

M<sup>a</sup> A. Durán Durán

*Tirant lo Blanch, Valencia, 1998*

*Tamaño: 15 x 21,5 cms; páginas: 142*

*ISBN: 84-88002-614-6*

*Depósito legal: V. 1099-1998*

*PVP: 1.900 ptas.*

**E**N esta publicación se pretende llevar a cabo una recopilación de diversas investigaciones sobre la delincuencia en zonas turísticas realizadas por el Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología (IAIC).

Tanto desde el punto de vista de las víctimas como desde la perspectiva de las propias características de la delincuencia, parece esencial mejorar el conocimiento de las condiciones de seguridad ciudadana.

A continuación se presenta cuatro trabajos de investigación puestos en marcha por el IAIC desde 1994, los cuales intentan ofrecer una imagen de conjunto de la realidad criminal de la Costa del Sol, analizándola desde diversos puntos de vista.

El capítulo 2 aborda el estudio de las "estructuras de oportunidad"; en otras palabras, cómo la organización social y física de la ciudad de Málaga y las zonas turísticas próximas influyen en la posibilidad de delinquir.

En el capítulo 3 se presenta una encuesta de victimización a turistas. Este estudio se centró en la población transeúnte y confirmó las hipótesis existentes en relación al hecho de que los turistas, por diversos motivos, constituyen una población con elevado riesgo de victimización si se compara su índice de victimización con aquel correspondiente al extraído para la población de residentes.

Tras esta visión inicial de la delincuencia desde la perspectiva de la víctima, se exponen dos investigaciones sobre las características de la delincuencia y las consecuencias de la actuación policial en dos puntos concretos de nuestro litoral: Fuengirola y Marbella.

Finalmente, en el capítulo 6 se exponen un conjunto de ideas que, desarrolladas de modo adecuado, pueden constituir la base para el establecimiento de programas específicos de prevención de la delincuencia en zonas turísticas.

**LA POLICIA**  
Jean-Louis Loubet del Bayle

*Acento Editorial, Madrid, 1998*  
*Tamaño: 9,5 x 19,5 cms; páginas: 90*  
*ISBN: 84-483-0300-8*  
*Depósito legal: M. 31315-1998*  
*PVP: 550 ptas.*

**E**STE libro toma partido por un enfoque sociopolítico de la policía, confrontando la organización y funcionamiento de las instituciones policiales en su realidad propia y en sus relaciones con el entorno social, teniendo igualmente en cuenta el cuestionario que la ciencia política puede suscitar en torno a la intervención de la policía en la organización y el funcionamiento de una sociedad. Eso significa ir más allá de la anécdota criminológica o de la casuística jurídica para relacionar directamente a la policía con lo político, para explicar su posición en el Estado y la pertinencia de su actuación en el mismo. Un tema apasionante, tratado con originalidad.

**MODELO POLICIAL Y FORMA DE  
ESTADO EN ESPAÑA**  
Tomás Gil Márquez

*Atelier, Barcelona, 1999*  
*Tamaño: 15 x 21,5 cms; páginas: 140*  
*ISBN: 84-923167-7-2*  
*Depósito legal: B. 48915-1998*  
*PVP: 1.800 ptas.*

**E**L trabajo del profesor Tomás Gil Márquez aporta elementos de reflexión sobre la relación entre la organización policial y la forma de Estado en España, tanto desde un punto de vista histórico como especialmente a raíz de la promulgación de la Constitución de 1978.

El autor conoce la temática policial por razones profesionales, sostiene una concepción democrática de la policía como servicio público garante de los derechos fundamentales y de la seguridad ciudadana, que se ha de adaptar a los condiciona-

mientos del Estado Social y Democrático de Derecho y del Estado autonómico. Constata las dificultades que ha habido a raíz de la Constitución para incardinar la policía en estas dos coordenadas, lo cual comporta también atender el establecimiento de un sistema policial, globalmente considerado, en el que primen los principios constitucionales de eficacia y eficiencia en el funcionamiento administrativo, la coordinación interadministrativa y la legitimidad social de su función.

En estas páginas que siguen se analiza la organización policial al amparo del proceso histórico de construcción del Estado español, así como una vez aprobada la Constitución, las dificultades y las diferentes vías descentralizadoras para establecer tanto diversos cuerpos policiales como la coordinación entre los mismos. En los últimos años, superando quizá un inicial desinterés, Cataluña ha protagonizado un proceso de despliegue de los Mossos d'Esquadra, que sin duda está constituyendo un importante elemento para percibir la posibilidad de una organización asimétrica de los cuerpos policiales. Junto al modelo vasco, con la presencia de la Ertzaintza, nos presenta un dato clave de la estructura autonómica del Estado español.

Los cuerpos policiales, autonómico y local especialmente, forman parte de los símbolos que expresan la pertenencia comunitaria de los ciudadanos de un territorio, es decir, de la integración de las nacionalidades que forman parte del Estado español.

16

**POLICIA AUTONOMICA E SEGURIDADE PUBLICA**

Carlos Alberto Amoedo Souto

*Escuela Gallega de Administración Pública, Santiago, 1995*

*Tamaño: 15,5 x 21,5 cms; páginas: 370*

*ISBN: 84-453-1328-2*

*Depósito legal: C. 385-95*

*PVP: 2.000 ptas.*

**E**N este trabajo sobre "Policia Autonómica y seguridad pública", que este investigador gallego, Carlos Alberto Amoedo Souto, nos presenta, constituye un referente indispensable para entender de forma integral y racional los problemas que atañen a la policía autonómica y al propio contenido que se encierra en el concepto de seguridad pública.

Una de las principales virtudes de este trabajo es el esfuerzo realizado por el autor con el fin de no limitarse a una mera recopilación de aspectos jurídicos, sino que ha ido más allá de un ejercicio de derecho comparado, pretende acercarse a eficaces conclusiones y hacer un singular estudio desde la perspectiva constitucional y estatutaria, como de su desenvolvimiento legal y administrativo, mostrando a la institución de la policía autonómica como el resultado de una lógica concatenación natural del desenvolvimiento constitucional y estatutario.

Esta obra presenta un riguroso análisis de temas que configuran un plantel generalizado de la institución policial. De tal hecho, tenemos aspectos del libro dedicados al derecho o su entroncamiento con la fuerza, seguridad pública y orden público, policía judicial, servicios privados, la seguridad, la distribución territorial de compe-

tencias, la seguridad en la Comunidad Autónoma de Galicia; en definitiva una plural visión de fundamento legal de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado que vienen a iluminar la actual dialéctica existente sobre el tema.

Este particular enfoque permite perfilar los límites de los derechos y libertades de los ciudadanos en el marco jurídico que ampara la labor de las fuerzas de seguridad. Porque ésta es la misión clave que le está encomendada a los cuerpos de policía, además de garantizar la seguridad citada.

17

**LEGISLACION SOBRE CUERPOS DE  
POLICIA**

Gonzalo Jar Couselo  
Juan Luis Pérez Martín

*Dykinson, Madrid, 1997*

*Tamaño: 17 x 24 cms; páginas: 622*

*ISBN: 84-8155-287-9*

*Depósito legal: M. 35685-1997*

*PVP: 4.950 ptas.*

**E**N base al denominado "bloque de constitucionalidad" –Constitución, Estatutos de Autonomía y leyes de desarrollo–, este libro se abre con la cita ineludible a los artículos de la Constitución que se refieren de manera concreta al tema de la seguridad, incluida la muchas veces olvidada Disposición Adicional 1ª –relativa al amparo, respeto y actualización de los derechos forales– que tanta trascendencia tendrá en el desarrollo normativo autonómico del País Vasco y Navarra.

Ante el dilema planteado por algunos estudiosos, respecto a la prioridad entre Estatutos de Autonomía o Ley Orgánica que desarrollase los preceptos constitucionales, la propia dinámica política resolvería la cuestión, al aprobarse previamente la totalidad de aquéllos antes de que lo fuese la citada ley en 1986. Es lógico, por tanto, que la segunda parte de la obra se dedique al análisis de lo que recogen dichos Estatutos en torno al tema de la seguridad en general y de la policía en particular, de tal manera que, a modo de resumen, se pueda hablar de la existencia de dos grupos de comunidades –aquellas que se acogen a la previsión estatutaria de creación de policías autónomas (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y Navarra) y las que no contemplan dicha posibilidad (el resto)–, sin que, como se verá más adelante, se pueda hablar de uniformidad entre unas y otras.

La parte tercera de la obra –titulada "Fuerzas y Cuerpos de Seguridad"– se dedica a lo que se puede considerar normativa de aplicación común a todo el ámbito policial, en la medida que su contenido afecta a los distintos niveles que tienen responsabilidad en dicho campo; como novedad de última hora, se incluye el articulado de la recién aprobada LOFAGE que viene a modificar, de manera profunda, la tradicional atribución de responsabilidades que, en este campo, habían tenido los gobernadores civiles, ahora traspasadas a los delegados y subdelegados del Gobierno. A continuación se dedican sendos apartados a los dos cuerpos policiales de ámbito estatal, un poco más extenso en el caso de la Guardia Civil, toda vez que el texto de

la LOFCS recoge ya aspectos tan importantes para el Cuerpo Nacional de Policía como los relativos a escalas y sistemas de acceso, representación colectiva o régimen disciplinario.

En el apartado sexto, dedicado a las "Policías Autónomas", se contemplan, por una parte, las leyes de Policía aprobadas en las tres comunidades que actualmente disponen de dichos Cuerpos –País Vasco, Cataluña y Navarra–, así como el real decreto que regula la organización de Unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía a Comunidades que, disponiendo de previsión estatutaria para crear policía propia, todavía no han hecho uso de tal facultad, situación en la que se encuentran las demás del denominado grupo primero, excepto la de Canarias que no ha adoptado ninguna decisión al respecto.

A continuación, y esto sí que se puede considerar una novedad en lo que a publicaciones similares hasta ahora existentes se refiere, se recoge la normativa autonómica relativa a "Policías Locales", consecuencia del mandato constitucional recogido en el artículo 148.1.22 CE, en donde se atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia sobre coordinación y demás facultades en relación con las policías locales.

Se presenta pues una obra en la que, a través de las oportunas concordancias entre normas de diferente origen, el lector –ya sea profesional, estudioso o simple curioso de los temas de seguridad– pueda llegar a comprender las claves de un sistema que, respecto a los existentes en otros países, puede ser considerado –dicen los autores– como peculiar, complejo y escasamente eficiente si no se adoptan los mecanismos necesarios que permitan obtener unos resultados óptimos para el conjunto de la sociedad.

18

**LA POLICIA JUDICIAL**  
Félix Blázquez González

*Tecnos, Madrid, 1998*

*Tamaño: 17 x 24 cms; páginas: 251*

*ISBN: 84-309-3267-4*

*Depósito legal: M. 40104-1998*

*PVP: 2.300 ptas.*

**E**STE interesante libro expone la situación en la que se encuentra la Policía Judicial en España. Para ello aborda el modelo policial español, y su complejidad a causa de la aparición de las Policías Autónomas y la potenciación de las Policías Locales. Igualmente se expone la repercusión que tiene para la Policía Judicial la anquilosada situación de nuestro modelo procesal. Por último, se destacan las continuas referencias a los modelos imperantes en los países de nuestro entorno. Todo ello desde el pragmatismo y con la intención de buscar unas conclusiones que puedan servir de reflexión a todos aquellos que tienen relación directa o indirecta con esta materia.

## RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACION Y DELITO

Miguel Casino Rubio

*Marcial Pons, Madrid, 1998*

*Tamaño: 16 x 23,5 cms; páginas: 369*

*ISBN: 84-7248-556-0*

*Depósito legal: M. 21415-1998*

*PVP: 4.500 ptas.*

**D**E un tiempo a esta parte es claramente perceptible un incremento notable en el número de sentencias penales que enjuician problemas de responsabilidad patrimonial de la Administración pública. Este aumento de la responsabilidad civil subsidiaria de la Administración derivada de delito de sus funcionarios, particularmente cierto en materia de daños que tienen su origen en conductas punibles de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, apenas ha encontrado reflejo en la doctrina. Y ello a pesar de que la creciente presencia de la jurisdicción penal y, con ella, las posibilidades de resarcimiento así descubiertas y su desarrollo previsible amenazan con trastocar el sistema administrativo de responsabilidad civil y previenen, en todo caso, de la ausencia de un sistema único.

Hasta ahora, sólo unos pocos autores han recalado en la cuestión y han advertido sobre la necesidad de armonizar la responsabilidad civil *ex directo* con el régimen general de responsabilidad patrimonial de la Administración. No obstante, y dada la concentración de tales análisis en la vertiente iusadministrativista del problema, las soluciones en tal forma propuestas carecen por ahora de la fuerza de convicción necesaria, y de ahí probablemente que no hayan conseguido seducir al legislador. Tanto el ordenamiento administrativo como el penal confirman, en efecto, la radical separación que parece existir entre uno y otro tipo de responsabilidad civil de la Administración. En esas condiciones no resulta extraño que la jurisprudencia de los dos órdenes jurisdiccionales implicados (contencioso y penal) continúe recurriendo invariablemente a los presupuestos y pautas de su respectivo sistema normativo de referencia y, por tanto, sin que exista contemplación alguna a lo dispuesto en el otro ni engarce posible entre lo decidido en una y otra jurisdicción.

Este libro intenta justamente salir al paso de esta situación y anticiparse a las posibles consecuencias jurídicas (tanto sustantivas como procesales) y de otro orden a que dicha situación conduce y, en algún caso, está produciendo ya. Tal intento pasa, a juicio del autor, por conocer qué sea en concreto la responsabilidad civil *ex directo*, esto es, por averiguar el sentido y justificación de la estructuración normativa que le es propia, en cuanto distinta de la establecida en la legislación administrativa.

**MILITARES, CIVILES Y DEMOCRACIA**  
Felipe Agüero

*Alianza Editorial, Madrid, 1995*

*Tamaño: 14 x 22 cms; páginas: 435*

*ISBN: 84-206-9438-X*

*Depósito legal: M. 37170-1995*

*PVP: 2.850 ptas.*

**E**SPAÑA, uno de los primeros países que efectuaron la transición a una democracia estable, ha constituido frecuentemente un ejemplo al que han acudido los reformadores tanto de América Latina como de Europa del Este. Al examinar la evolución del país tras la muerte de Franco, Felipe Agüero identifica los principales puntos de negociación y los factores –incluido el papel del Rey como Jefe del Estado– que contribuyeron al éxito de la democratización. Apoyándose en abundante documentación y entrevistas con las figuras claves del proceso, el autor sigue el delicado hilo de las relaciones entre MILITARES, CIVILES Y DEMOCRACIA, dando cuenta, primero, de las dificultades a que hubo de enfrentarse la democratización y, después, del proceso de estabilización que condujo finalmente a la supremacía civil. Por último, sitúa a España en el contexto de la democratización de América Latina y Europa meridional, contrastando los rasgos específicos de la transición española con los demás procesos.

**ESTUDIOS DE CRIMINOLOGIA II**

Luis Arroyo  
Juan Montañés  
Cristina Rechea

*Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 1999*

*Tamaño: 17 x 24 cms; páginas: 342*

*ISBN: 84-89958-59-9*

*Depósito legal: CU. 88-1999*

*PVP: 2.400 ptas.*

**E**STUDIOS de Criminología II es una recopilación de temas candentes y de gran actualidad para todos aquellos que se acercan y se interesan por la criminología en sus más variadas perspectivas. Por un lado, se recogen diversas aportaciones teóricas sobre el papel, la formación y la composición de la Policía

a las puertas del siglo XXI y sobre las nuevas respuestas de la Administración de Justicia a las demandas de una sociedad moderna. Por otro, se incluyen trabajos de carácter empírico sobre la delincuencia y la persona delincuente y sobre las nuevas perspectivas metodológicas en el estudio del crimen. Es, por tanto, una obra que busca la renovación del conocimiento sobre los temas centrales de la criminología: el delito, el delincuente, la víctima y el control social, lo que permitirá mejorar las respuestas individuales y sociales ante los mismos.

22

**ETA: ESTRATEGIA ORGANIZATIVA Y  
ACTUACIONES, 1978-1992**  
Florencio Domínguez Iribarren

*Universidad del País Vasco, Bilbao, 1998*

*Tamaño: 16 x 22,5 cms; páginas: 285*

*ISBN: 84-8373-021-9*

*Depósito legal: Bl. 713-98*

*PVP: 2.800 ptas.*

**S**EGÚN el autor ETA ha desarrollado en los últimos años una estructura idónea para practicar el activismo violento, a costa de excluir el debate político e ideológico en su seno. Esta estructura genera una inercia continuadora de la violencia y dificulta el abandono colectivo de las armas. Una jerarquía renovada por cooptación impone sus decisiones al resto de los militantes que aceptan este modo de proceder en nombre de las exigencias de la clandestinidad. Para Domínguez Iribarren frente a la organización sólo cabe la desidencia individual y silenciosa.

Esas estructuras han sido alimentadas por cientos de activistas que se han enrolado en ETA en un flujo que comienza a reducirse de forma sustancial a mediados de los ochenta. Esos activistas constituyen la base social de ETA, una base que hasta mitad de la década de los setenta procedía de las clases medias, pero que en los años ochenta se traslada hacia escalones más desfavorecidos de la sociedad vasca.



**PREVENCIÓN DE LAS DROGODEPENDENCIAS**  
Plan Nacional sobre Drogas

*Plan Nacional sobre Drogas, Madrid, 1997*

*Tamaño: 17 x 24 cms; páginas: 141*

*ISBN: 84-8150-172-7*

*Depósito legal: M. 44689-1997*

*PVP: 1.000 ptas.*

**D**E carácter informativo, este libro cobra importancia para los profesionales de la seguridad pública por cuanto las páginas de este libro se dirigen a analizar y promover los esfuerzos que, desde las instituciones públicas y la iniciativa social, se están aplicando en nuestro país para prevenir el consumo y abuso de drogas. Todo ello desde una perspectiva de cooperación y homologación con las políticas que se están impulsando en los diferentes países que conforman la Unión Europea, porque de este modo aumentaremos la unidad territorial de la lucha contra las drogas.

Desde su función de órgano impulsor y coordinador de las acciones preventivas, la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas propone priorizar tres ámbitos fundamentales de actuación: la familia, la escuela y los medios de comunicación. Los tres constituyen instancias básicas de socialización de nuestros niños y jóvenes en un abordaje preventivo fundamentado principalmente en la educación. Una educación destinada a fortalecer los valores y actitudes de la juventud para que sea auténticamente libre, responsable y solidaria; una juventud capaz de enfrentarse con éxito a la falsa alternativa que representa el consumo de drogas.

De todo ello se ocupa esta publicación, que no pretende agotar los conocimientos y virtualidades de la prevención de las drogodependencias, sino, muy al contrario, abrir una ventana a la cooperación, al intercambio de procedimientos y al progreso de la acción preventiva. En suma, una invitación a participar activamente en una nueva etapa significada por el fortalecimiento y consolidación de la prevención en nuestro país.

**PRINCIPIOS DE CRIMINOLOGIA**

Vicente Garrido  
Per Stangeland  
Santiago Redondo

*Tirant lo Blanch, Valencia, 1999*

*Tamaño: 17 x 24 cms; páginas 877*

*ISBN: 84-8002-746-0*

*Depósito legal: V. 4863-1998*

*PVP: 6.900 ptas.*

**E**L lector tiene en sus manos un excelente manual de Criminología que combina el rigor científico con un atrevido repaso de la realidad delictiva actual: robos, asesinatos, violaciones y maltrato a las mujeres, abusos a menores, delincuencia "de cuello blanco" y corrupción, tráfico de drogas, mafias, terrorismo, etc. A partir de la más moderna investigación criminológica, se analizan los perfiles típicos de los asesinos en serie, de los delincuentes sexuales y de los psicópatas, así como las características de las víctimas de los delitos. Eje central de la obra es el estudio de la interdependencia que existe entre delincuencia y mecanismos sociales de control, ya sean éstos los medios de comunicación social, la policía, los tribunales o las prisiones.

Los estudiantes y profesores de Criminología, Derecho, Investigación privada, Ciencia policial, Psicología, Pedagogía, Sociología, Trabajo social, Educación social, Magisterio y otras disciplinas afines, encontrarán en esta obra un completo y didáctico manual introductorio al estudio de las diversas materias criminológicas. Incluso los lectores meramente interesados en este campo podrán disfrutar adentrándose en cualquiera de las variadas temáticas criminológicas tratadas. Garrido, Stangeland y Redondo merecen el sincero agradecimiento y el reconocimiento público de nuestra Universidad, pues nos brindan una obra señera de Criminología que tardará muchos años en superarse.

JOSE GARCIA SAN PEDRO

Tte. Coronel de la Guardia Civil  
Doctor en Derecho

## NOTICIAS LEGISLATIVAS

**LEY ORGANICA 11/1999, de 30 de abril, de modificación del Título VIII del Libro II del Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre (BOE 124/1999).**

Se fundamenta esta reforma en la necesidad de modificar las normas contenidas en el Código Penal de 1995, relativas a los delitos contra la libertad sexual, ya que los derechos inherentes a la dignidad de la persona humana, al libre desarrollo de la personalidad y la indemnidad o integridad sexual de los menores e incapaces exige que se contemplen adecuadamente otros bienes jurídicos en juego.

En consecuencia con lo anterior, se modifica el epígrafe del Título VIII del Libro II que pasa a denominarse "Delitos contra la libertad e indemnidad sexuales"; se introduce (reintroduce, puesto que figuraba en el Código Penal anterior) el delito de corrupción de menores o incapaces, por considerarse insuficientes las normas relativas a la prostitución, definiéndose auténticamente ambos conceptos; se amplían las conductas reprochables de naturaleza pornográfica, también en relación con los menores e incapaces; se acomoda la valoración de las circunstancias que agravan la responsabilidad a cada una de las especies delictivas y se revisa el sistema de penas, rechazando aquellas sanciones que en este ámbito no resultarían adecuadas al principio de proporcionalidad o a las necesidades de prevención general y especial que la sociedad demanda, como sucedería en principio con las meramente pecuniarias. También se revisan los delitos de acoso sexual y tráfico de personas con el propósito de explotación sexual. Además, en los delitos relativos a la prostitución y corrupción de menores se introduce la agravante de pertenencia del culpable a una organización o asociación, lo que no hace sino reforzar la congruencia sistemática en relación con lo dispuesto en el artículo segundo, apartado 4.b), de la Ley Orgánica 5/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de perfeccionamiento de la acción investigadora relacionada con el tráfico ilegal de drogas y otras actividades ilícitas graves (BOE 12/1999); se establece que los plazos de prescripción no empiezan a correr hasta el día en que la víctima alcanza su mayoría de edad; se recuerda expresamente la necesidad de apreciar concurso real entre estos delitos y las agresiones o abusos sexuales cometidos concretamente sobre la persona que se encuentra en tan lamentable situación; y se modifica el artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial a fin de aplicarles igualmente el principio de universalidad. Por otra parte, y aprovechando esta oportunidad legislativa, se introduce en el Código Penal una nueva medida de seguridad ("la prohibición de aproximarse a la víctima o de comunicarse con ella"), aplicable a los supuestos previstos en los artículos 57, 83 y 617.

**LEY ORGANICA 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (BOE 138/1999).**

Responde esta modificación a los objetivos marcados en el Plan de acción contra la violencia doméstica, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 1998. Por lo que se refiere al Código Penal, se modifican los artículos 33, 39, 48, 57, 83, 105, 153, 617 y 620, lo que supone, entre otras innovaciones, la inclusión como pena accesoria de determinados delitos de la prohibición de aproximación a la víctima, la tipificación como delito específico de la violencia psíquica ejercida con carácter habitual sobre las personas próximas y hacer posible el ejercicio de oficio de la acción penal en los supuestos de faltas, al mismo tiempo que se adecúa la imposición de la sanción penal a las posibles consecuencias sobre la propia víctima.

En cuanto a la Ley de Enjuiciamiento Criminal, con la modificación de sus artículos 13 y 109, junto con la introducción de un nuevo artículo 544 bis, se introduce una nueva medida cautelar que permita el distanciamiento físico entre el agresor y la víctima, medida que podrá acordarse entre las primeras diligencias. Por otro lado, se reforma el artículo 104 de dicha Ley para permitir la persecución de oficio de las faltas de malos tratos (al tiempo que se elimina la obsoleta referencia que se contiene en dicho precepto a la desobediencia de las mujeres respecto de sus maridos o de los hijos respecto de sus padres). También se revisa la redacción del artículo 103 con el objeto de ponerla en consonancia con el vigente Código Penal. Por último, se introduce la cobertura legal necesaria para que no se produzca confrontación visual entre la víctima o los testigos y el procesado.

## **JURISPRUDENCIA**

### **IDENTIFICACIONES Y CACHEOS**

#### **Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LO 2/1986, de 13 de marzo).**

Artículo 11. 1. *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones:*

- f) Prevenir la comisión de actos delictivos.*
- g) 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.*

#### **Protección de la Seguridad Ciudadana (LO 1/1992, de 21 de febrero).**

Artículo 19. 2. *Para el descubrimiento y detención de los partícipes en un hecho delictivo causante de grave alarma social y para la recogida de los instrumentos, efectos o pruebas del mismo, se podrán establecer controles en las vías, lugares o establecimientos públicos, en la medida indispensable a los fines de este apartado, al objeto de proceder a la identificación de las personas que transiten o se encuentren en ellos, al registro de los vehículos y al control superficial de los efectos personales con el fin de comprobar que no se portan sustancias o instrumentos prohi-*

*bidos o peligrosos. El resultado de la diligencia se pondrá de inmediato en conocimiento del Ministerio Fiscal.*

Artículo 20. 1. *Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir, en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención, la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento, siempre que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que a los agentes encomiendan la presente Ley y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

2. *De no lograrse la identificación por cualquier medio, y cuando resulte necesario a los mismos fines del apartado anterior, los agentes, para impedir la comisión de un delito o falta, o al objeto de sancionar una infracción, podrán requerir a quienes no pudieran ser identificados a que les acompañen a dependencias próximas y que cuenten con medios adecuados para realizar las diligencias de identificación, a estos solos efectos y por el tiempo imprescindible.*

**Poder Judicial** (LO 6/1985, de 1 de julio).

Artículo 11. 1. *En todo tipo de procedimiento se respetarán las reglas de la buena fe. No surtirán efecto las pruebas obtenidas, directa o indirectamente, violentando los derechos o libertades fundamentales.*

AP Granada. S. 23-7-1998.

«Los hechos que se han declarado probados no son constitutivos de ninguna infracción punible. En el caso concreto los agentes de Policía actuantes procedieron a ordenar un dispositivo de vigilancia en las inmediaciones del Centro Penitenciario de Granada, ante la sospecha de que la acusada, de quien se conocía iba a mantener un contacto personal con el interno (...), pudiera ser portadora de alguna clase de droga que se propondría hacer llegar al mencionado interno. De ese modo interceptaron a la acusada cuando se disponía a acceder a la prisión, y la condujeron a unas dependencias policiales "para su cacheo", al que, según se dice en el atestado, accedió la misma de forma voluntaria. Como es sabido, el artículo 20 de la LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, autoriza a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para requerir la identificación de las personas cuando ello fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que los mismos tienen legalmente encomendadas, e incluso para "requerir a quienes no pudieran ser identificados a que les acompañen a dependencias próximas y que cuenten con medios adecuados para realizar las diligencias de identificación a estos solos efectos y por el tiempo imprescindible", siempre que ello se muestre necesario "para impedir la comisión de un delito o falta o al objeto de sancionar una infracción". Dicha posibilidad legal ha recibido el refrendo del TC (...). Ahora bien, en el supuesto que nos ocupa no se trataba de identificar a la sospechosa, cuya identidad ya se conocía, sino de indagar si la misma llevaba consigo alguna droga, obteniendo la prueba evidente de ello, para lo cual, una vez interceptada, se condujo a una dependencia policial "para su cacheo". Es decir, se trataba de materializar cierta investigación concerniente al tráfico de drogas sobre una persona concreta y determinada. Pues bien, en tal tesitura no puede aceptarse que la privación de libertad a la que se sometió a la sospechosa estuviese amparada por el artículo 20 de la LO 1/1992, sino que es necesario establecer, siguiendo la doctrina constitucional que podríamos llamar "clásica" (...), que sobre la acusada

tuvo lugar una detención material no adornada de las formalidades y garantías inherentes a toda detención legítima, pues el propio atestado expresa con meridiana claridad que sólo tras la aprehensión de la droga se procedió a informar a la denunciada de sus derechos constitucionales. Y en cuanto a que la detenida entregó "voluntariamente" la droga extrayéndose de la vagina el profiláctico que envolvía dicha sustancia, ha de ampararse en que tal cosa tuvo lugar una vez que la funcionaria de la Policía Local se disponía a realizar el cacheo de la misma en una habitación reservada, lo que sin duda alguna condicionó que la encausada optara por desistir de la ocultación de la droga, cuyo descubrimiento suponía inminente. Así pues, la detenida no sólo no fue informada de sus derechos constitucionales al tiempo de su detención material, sino que tampoco fue advertida de que el registro íntimo que iba a practicarse requería autorización judicial (...), o bien consentimiento expreso, que no puede estimarse concurrente al no aparecer debidamente documentado mediante la oportuna diligencia suscrita por la propia interesada.

Las pruebas inculpatorias se obtuvieron, pues, con vulneración de las garantías constitucionales de la encausada (derecho a la libertad, derecho a la intimidad, derecho a la asistencia letrada y derecho a la defensa), por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 11.1 LOPJ, no pueden surtir efecto alguno en su contra.»

## COMENTARIO

Como señala la STS (2<sup>ª</sup>) 2-2-1996, los cacheos, identificaciones, retenciones y privaciones transitorias de la libertad para deambular, constituyen siempre un problema proclive a la controversia, incluso jurídica. Es por ello que se ha escogido la sentencia de la Audiencia provincial de Granada como punto de referencia para traer a colación la doctrina jurisprudencial más completa sobre esta cuestión. La misma STS 2-2-1996 es de sumo interés, no sólo por la doctrina que establece, sino también por su carácter recopilatorio.

Según esta sentencia «el Tribunal Constitucional ha indicado que el derecho a la libertad y a la libre deambulación por el territorio español no se ven afectados por las diligencias de cacheo e identificación, pues aunque éstas comporten inevitablemente molestias, su realización y consecuente inmovilización del ciudadano, o ciudadana, durante el tiempo imprescindible para su práctica, supone para el afectado un sometimiento legítimo a las normas de la Policía (Providencia de 26 de noviembre de 1990, en recursos de amparo 2252/1990, 2260/1991 y 2262/1991); la conducta de la Policía al pedir la identificación de una persona que, por las circunstancias de ese momento concreto infundía serias sospechas, es correcta y legal, como lo es si, a continuación, han de detenerla porque, de una forma o de otra, encuentran en su poder una cantidad de cocaína y de heroína en cuantía superior a la que un consumidor guardaría para sí. Tal actividad no está pues incurso en la nulidad que el artículo 11.1 de la LOPJ prevé; los miembros de las Fuerzas de Seguridad tienen el derecho y la obligación de defender la seguridad y el orden, persiguiendo el delito en todas sus manifestaciones, (...) lo que conlleva la necesidad de actuar por simples sospechas siempre que éstas no sean ilógicas, irracionales o arbitrarias, criterio que, por lo demás, ha venido a ser ratificado por el Tribunal Constitucional, al declarar conforme a la Constitución el artículo 20 de la Ley de Protección de Seguridad Ciudadana. (...). La Sentencia de 23 febrero 1994, por su parte, declara que no es cuestionable que en una sociedad democrática la libertad es un valor superior del ordenamiento jurídico, pero no se trata de un valor absoluto; nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo —"el tiempo estrictamente necesario para el esclarecimiento de los hechos"

(artículo 17.1 CE, en relación con el 17.2)–; “y en los casos y en la forma previstos en la Ley” cuando existan motivos racionalmente bastantes para creer en la existencia de un hecho que presenta caracteres de delito y que se tengan, también bastantes, para creer que la persona tuvo participación en él (artículo 17.1 CE, en relación con el 492.4º LECrim). Puede añadirse a estas citas legales el artículo 282 de la Ley Procesal y artículo 11.1, f) y g), de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que les atribuyen la prevención e investigación de los delitos públicos, sin hacer aplicación del artículo 20 de la LO 1/1992, de 21 febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, que regula específicamente el punto debatido y ha pasado el examen de constitucionalidad..., y termina poniendo de relieve la concurrencia de los matices de racionalidad, necesidad y proporcionalidad, necesarios para considerar correctas, desde el punto de vista constitucional y de Ley ordinaria, este tipo de actuaciones policiales. La Sentencia de 27 abril 1994 llega a decir, en este contexto, que si existe un sospechoso y no se comprueban las causas de esa sospecha, quienes faltarian a su obligación investigadora, por omisión, serían los agentes de la autoridad. Finalmente, en la Sentencia de 7 julio 1995 se dice que la llamada diligencia de “cacheo” consiste en el registro de una persona para saber si oculta elementos que puedan servir para la prueba de un delito, no es equivalente a una detención en el sentido del artículo 490 y siguientes de la LECrim. Indudablemente implica una breve medida coactiva que afecta a la libertad ambulatoria, pero en este sentido se diferencia en forma esencial de la detención, pues su efecto es cuantitativamente reducido. Por esta razón las exigencias previstas en la Ley para una detención no pueden ser extendidas a la diligencia de cacheo. En este punto la doctrina procesal europea es prácticamente unánime. Esta conclusión, que deriva directamente de la materia regulada, se ve confirmada, por lo demás, por el artículo 19.2 de la LO 1/1992, de 21 febrero (...). En base a esta doctrina, se declaró ajustada a la ley la conducta del funcionario de policía que, «cuando patrullaba con otro funcionario por la barriada (...), observaron la presencia en el interior de un taxi que se dirigía hacia la barriada (...), de un individuo conocido por sus actividades delictivas relacionadas con el mundo de la droga, por lo que (...) procedieron a su identificación y cacheo comprobando cómo el mismo portaba la sustancia estupefaciente, el dinero y los objetos que se reseñan anteriormente (veinticuatro papeletas –al parecer de heroína–, treinta y cinco mil pesetas, una navaja con cachea de madera y otra de afeitarse)».

En la misma línea, en la STS (2ª) 6-4-1998 se analizan los siguientes hechos: «el día 29 de noviembre de 1996 sobre las 15,45 horas llegó (el recurrente) a la ciudad de Barcelona, en el autobús de la compañía B. procedente de Fuengirola, bajándose en la parada de la estación de autobuses, dirigiéndose hacia la bodega de aquél de donde cogió una de las bolsas de su propiedad de color azul que contenía 16 paquetes conteniendo sustancia estupefaciente cocaína con un peso neto de 13.607 gramos y una pureza media del 58 por 100 siendo inmediatamente detectado por una dotación de la Policía Nacional que se encuentra en la estación, en funciones de prevención de tráfico de estupefacientes a quienes infundió sospechas, ocupándole además de la bolsa conteniendo la droga 16.000 pesetas en efectivo y 450 dólares USA. El valor de la droga aprehendida, que el procesado poseía con la finalidad de transmisión a terceros, alcanza un valor en el mercado de 178.800.000 pesetas». Según la citada sentencia, la «proporcionalidad no falta si –como ocurrió en el supuesto que da origen a este recurso– la intervención tiene lugar en un punto en que es probable el descubrimiento de determinados delitos –por ejemplo, una estación de autobuses a que llegan medios de transporte públicos asiduamente utilizados por redes dedicadas al tráfico de estupefacientes– y la intervención se concreta en un individuo cuya actitud infunde sospechas a los miembros de la Policía

por razones vinculadas a la preparación y experiencia profesionales de los mismos. Así ocurrió en la ocasión de autos en que funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía interceptaron al procesado cuando, habiéndose bajado en la estación de (...) del autobús que hace el recorrido Marbella-Málaga-Barcelona, adoptó una actitud vigilante antes de recoger una bolsa de la bodega del vehículo, por lo que procedieron, legítimamente y sin vulneración alguna del derecho del procesado a la intimidad personal, a la apertura de la bolsa donde se encontró la droga».

Con respecto a los exámenes radiológicos, en el Auto de 22-1-1997, el Tribunal Supremo analiza el motivo casacional basado en la infracción del artículo 11.1 de la LOPJ, al estimar el recurrente la conculcación de los derechos fundamentales a la integridad física, a la libertad y a la seguridad por habersele sometido a una exploración de rayos X con anterioridad a comunicarle su detención y los motivos de la misma. Según el Tribunal Supremo, «examinadas las actuaciones se comprueba que en un control rutinario efectuado sobre personas que viajaban en un vuelo procedente de Colombia, y por infundir sospechas a los miembros de la Guardia Civil, identificaron al hoy recurrente preguntando por los motivos de su viaje a España, procediendo a examinar su equipaje y posteriormente a efectuar un examen radiológico, en el que se observó la existencia en su abdomen de cuerpos extraños, momento en el que el acusado manifiesta que llevaba setenta y tantas bolas, lo que motivó su detención y su conducción hasta el hospital», y, con argumentos jurídicos similares a los de la sentencia 2-2-1996, concluye que «a la vista de cuanto ha quedado expuesto, la identificación y exploración del hoy recurrente no fue el resultado de una actuación arbitraria, sino justificada por motivos para creer en la existencia de un hecho con perfiles de delito y la participación de la persona retenida, y habiéndose practicado con observancia de los preceptos ordinarios y constitucionales, no atentándose ni a la intimidad ni dignidad de la persona, ni al resto de los derechos fundamentales que el recurrente invoca en la impugnación».

A este respecto, es preciso tener en cuenta la doctrina que, con una perspectiva más amplia, establece la importante sentencia del Tribunal Constitucional 207/1996, de 16 de diciembre, refiriéndose a los medios de investigación y su relación con diversos derechos fundamentales.

«(...) dentro de las diligencias practicables en el curso de un proceso penal como actos de investigación o medios de prueba (en su caso, anticipada) recayentes sobre el cuerpo del imputado o de terceros, resulta posible distinguir dos clases, según el derecho fundamental predominantemente afectado al acordar su práctica y en su realización:

a) En una primera clase de actuaciones, las denominadas inspecciones y registros corporales, esto es, en aquellas que consisten en cualquier género de reconocimiento del cuerpo humano, bien sea para la determinación del imputado (diligencias de reconocimiento en rueda, exámenes dactiloscópicos o antropomórficos, etc.) o de circunstancias relativas a la comisión del hecho punible (electrocardiogramas, exámenes ginecológicos, etc.) o para el descubrimiento del objeto del delito (inspecciones anales o vaginales, etc.), en principio no resulta afectado el derecho a la integridad física, al no producirse, por lo general, lesión o menoscabo del cuerpo, pero sí puede verse afectado el derecho fundamental a la intimidad corporal (art. 18.1 CE) si recaen sobre partes íntimas del cuerpo, como fue el caso examinado en la TC S 37/1989 (examen ginecológico), o inciden en la privacidad.

b) Por contra, en la segunda clase de actuaciones, las calificadas por la doctrina como intervenciones corporales, esto es, en las consistentes en la extracción del cuerpo de determinados elementos externos o internos para ser sometidos a informe pericial (análisis de sangre, orina, pelos, uñas, biopsias, etc.) o en su exposición a



radiaciones (rayos X, T.A.C., resonancias magnéticas, etc.), con objeto también de averiguar determinadas circunstancias relativas a la comisión del hecho punible o a la participación en él del imputado, el derecho que se verá por regla general afectado es el derecho a la integridad física (art. 15 CE), en tanto implican una lesión o menoscabo del cuerpo, siquiera sea de su apariencia externa. Y atendiendo al grado de sacrificio que impongan de este derecho, las intervenciones corporales podrán ser calificadas como leves o graves: leves, cuando a la vista de todas las circunstancias concurrentes no sean objetivamente consideradas susceptibles de poner en peligro el derecho a la salud ni de ocasionar sufrimientos a la persona afectada, como por lo general ocurrirá en el caso de la extracción de elementos externos del cuerpo (como el pelo o uñas) o incluso de algunos internos (como los análisis de sangre), y graves, en caso contrario (por ejemplo, las punciones lumbares, extracción de líquido cefalorraquídeo, etc.) (...).

Una vez constatada la afectación por la intervención corporal y consiguiente pericia de los derechos fundamentales a la integridad física y a la intimidad personal, hemos de concretar ahora si el sacrificio de tales derechos fundamentales es susceptible de alcanzar una justificación constitucional objetiva y razonable (...). A tal efecto, conviene recordar los requisitos que conforman nuestra doctrina sobre la proporcionalidad (...).

A) Fin constitucionalmente legítimo: Ciertamente, la CE, en sus artículos 15 y 18.1, no prevé expresamente la posibilidad de un sacrificio legítimo de los derechos a la integridad física y a la intimidad (a diferencia, por ejemplo, de lo que ocurre con los derechos a la inviolabilidad del domicilio o al secreto de las comunicaciones –art. 18.2 y 3 CE–), mas ello no significa que sean derechos absolutos, pues pueden ceder ante razones justificadas de interés general convenientemente previstas por la Ley, entre las que, sin duda, se encuentra la actuación del *ius puniendi* (TC S 37/1989, FFJJ 7 y 8). Así pues, el interés público propio de la investigación de un delito, y, más en concreto, la determinación de hechos relevantes para el proceso penal son, desde luego, causa legítima que puede justificar la realización de una intervención corporal, siempre y cuando dicha medida esté prevista por la Ley, lo cual nos remite a la siguiente de las exigencias constitucionales.

B) Principio de legalidad: La necesidad de previsión legal específica para las medidas que supongan una injerencia en los derechos a la intimidad y a la integridad física está establecida expresamente en el artículo 8 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos, en la medida en que la jurisprudencia del TEDH incluye tales derechos dentro del más genérico derecho al respeto de la vida privada y familiar (TEDH SS X. e Y./Holanda, de 26 de marzo de 1985, y Costello-Roberts/Reino Unido, de 25 de marzo de 1993, entre otras; y también Decisiones del Convenio Europeo de Derechos Humanos números 8239/1978 y 8278/1978). Pues bien, el apartado 2, artículo 8, expresamente señala que no podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley. La anterior exigencia ha sido recordada por la doctrina de este Tribunal. Así, en el supuesto de las exploraciones ginecológicas a los fines de un procedimiento penal, y en relación entonces con el derecho a la intimidad corporal, dijimos que la limitación de dicho derecho sólo podrá producirse con fundamento en una inexcusable previsión legislativa (TC S 37/1989, FJ 7), que en aquel caso entendimos existente (FJ 8) (...). Cabe concluir, pues, que toda intervención corporal acordada en el curso de un proceso penal, por su afectación al derecho fundamental a la integridad física (y, en su caso, de la intimidad), no puede ser autorizada por la vía reglamentaria, sino que ha de estar prevista por la Ley.

C) Jurisdiccionalidad: A diferencia de lo que ocurre con otras medidas restrictivas de derechos fundamentales que pueden ser adoptadas en el curso del proceso penal (entradas y registros en domicilio –art. 18.2 CE–, intervención de las comunicaciones –art. 18.3 CE–, etc.), no existe en la CE en relación con las inspecciones e intervenciones corporales, en cuanto afectantes a los derechos a la intimidad (art. 18.1 CE) y a la integridad física (art. 18.2 CE), reserva absoluta alguna de resolución judicial, con lo que se plantea el problema relativo a si sólo pueden ser autorizadas, al igual que aquellas otras, por los Jueces y Tribunales, esto es, mediante resolución judicial. En relación con la práctica de diligencias limitativas del ámbito constitucionalmente protegido del derecho a la intimidad, en la TC S 37/1989 dijimos que era sólo posible por decisión judicial (FJ 7), aunque sin descartar la posibilidad de que, en determinados casos, y con la conveniente habilitación legislativa (que en tal caso no se daba), tales actuaciones pudieran ser dispuestas por la policía judicial (FJ 8). Esta misma exigencia de monopolio jurisdiccional en la limitación de los derechos fundamentales resulta, pues, aplicable a aquellas diligencias que supongan una intervención corporal, sin excluir, ello no obstante (debido precisamente a esa falta de reserva constitucional en favor del juez), que la Ley pueda autorizar a la policía judicial para disponer, por acreditadas razones de urgencia y necesidad, la práctica de actos que comporten una simple inspección o reconocimiento o, incluso, una intervención corporal leve, siempre y cuando se observen en su práctica los requisitos dimanantes de los principios de proporcionalidad y razonabilidad. (...)

E) Principio de proporcionalidad: Según doctrina reiterada de este Tribunal, una exigencia común y constante para la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales (por todas, TC S 56/1996), entre ellas las que supongan una injerencia en los derechos a la integridad física y a la intimidad (por todas, TC SS 120/1990, 7/1994 y 143/1994), y más en particular de las medidas restrictivas de derechos fundamentales adoptadas en el curso de un proceso penal (por todas, TC SS 37/1989, 85/1994 y 54/1996) viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad. En este sentido hemos destacado (TC SS 66/1995 y 55/1996) que, para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres siguientes requisitos o condiciones: si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto). Y en el ámbito, análogo al actual, de las inspecciones corporales afectantes al derecho a la intimidad en el proceso penal también hemos subrayado la necesidad de ponderar razonadamente, de una parte, la gravedad de la intromisión que la actuación prevista comporta y, de la otra, la imprescindibilidad de tal intromisión para asegurar la defensa del interés público que se pretende defender mediante el ejercicio del *ius puniendi* (TC S 37/1989, FJ 8). Así pues, para que una intervención corporal en la persona del imputado en contra de su voluntad satisfaga las exigencias del principio de proporcionalidad será preciso: a) que sea idónea (apta, adecuada) para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido con ella (artículo 18 del Convenio Europeo de Derechos Humanos), esto es, que sirva objetivamente para determinar los hechos que constituyen el objeto del proceso penal; b) que sea necesaria o imprescindible para ello, esto es, que no existan otras medidas menos gravosas que, sin imponer sacrificio alguno de los derechos fundamentales a la integridad física y a la intimidad, o con un menor grado de sacrificio, sean igualmente aptas para conseguir dicho fin, y c) que, aun siendo idó-

nea y necesaria, el sacrificio que imponga de tales derechos no resulte desmedido en comparación con la gravedad de los hechos y de las sospechas existentes.

F) Otras exigencias específicas: Del artículo 15 CE cabe derivar, por último, una serie de exigencias específicas relativas a la práctica de las intervenciones corporales, de alguna manera referibles también al principio de proporcionalidad, las cuales cabe sustantivizar en los siguientes términos (al modo como se hace en la TC S 7/1994, FJ 3): a) En ningún caso podrá acordarse la práctica de una intervención corporal cuando pueda suponer bien objetiva, bien subjetivamente, para quien tenga la obligación de soportarla un riesgo o quebranto para su salud (TC S 7/1994). b) En cualquier caso, la ejecución de tales intervenciones corporales se habrán de efectuar por personal sanitario (TC S 7/1994), que deberá ser personal médico especializado en el supuesto de intervenciones graves que lo requieran por sus características. c) Y, en todo caso, la práctica de la intervención se ha de llevar a cabo con respeto a la dignidad de la persona, sin que pueda en ningún caso constituir, en sí misma o por la forma de realizarla, un trato inhumano o degradante, aspectos éstos sobre los que pesa una prohibición absoluta (arts. 10.1 y 15 CE)».

**FEW REFLECTIONS ABOUT THE CONCEPT OF SECURITY**

*by Alberto Oliart Saussol*

At the first moment Democracy seems to be the ideal deterrent that would finish with the arbitrary power and violence, practise has demonstrated that the violence actions of the human being exists also in the democracies.

Therefore, the concept of security remains as a fundamental concept in the different Constitutions: protect the dignity of the human being and its fundamental rights. The Civil Guard with its high grade of autonomy of the social power and its politic neutrality of the different and consecutive Governments has been, in Spain, the example of solid and authentic Security.

**THE STABLISHMENT OF A NEW POLICE MODEL**

*by Santiago López Valdivielso*

Although all the Security Systems are objectives of improvement cause of their complex reality, the spanish system works, its reasonably effective and fits with our democratic principles and to our society model. For the author we have to look for a system in which the local policies and the autonomous ones were integrated together with the Civil Guard and the National Police Corp.

**NATIONAL SECURITY, INTERNATIONAL SECURITY. NEW AXIS OF COOPERATION**

*by Ignacio Cosidó*

Is a matter of fact, that nowadays those emergent risks that tradicionally were focused in the interior security have gained a great dimension. The study of those risks as: terrorism, illegal inmigration, narcotraffic, organiza-

ted delicuency o cibernetic misdemeanour makes the author think about most cooperation between the different countries.

**ORGANIZED DELINQUENCY IN SPAIN**

*by Carlos Resa*

Transnational organized crime, understood as a conceptual cluster of different groups that works as Independent ones, have been installed in Spain quickly. Mr. Resa introduced us in the difficult world of the drug traffic and money wash in our country.

**A MAKING JUSTICE LAW**

*by Ana M<sup>a</sup> Vidal-Abarca*

With the arrival to the power of the Popular Party, they publish "The Terrorism Victim Solidarity Law", with this law the State assumed the compensates that the terrorists have to pay to their victims. In this article, Mrs. Vidal makes a critical study of the law, stopping her critics in the points of controversy with the Association.

**UNIVERSAL DECLARATION AND THE LAW FUNCTIONS**

*by Gregorio Peces-Barba*

The main function of the Fundamental Rights in the modern society is to guide the society organization and the justice agreed with the human dignity in order to guaranteed the contents that means this dignity. For this reason, the author divided in two the law functions: the objetive function, or the fundamental rights as Material Constitution, and the subjetive function or Fundamental rights as juridical power and as immunities.

## **SOME NOTES ABOUT THE JUDICIAL PROTECTION OF THE HUMAN RIGHTS**

*by Eduardo Fungairiño Bringas*

Mr. Fungairiño gives in this article his opinion about the main aspects which allow a legislative and jurisdictional protection of the Fundamental Rights, remarking that the Spanish Constitution looked for a Human Rights protection set up in the preference and summary principles.

## **IRREGULAR IMMIGRATION. IMMIGRANT LAWS**

*by Diego Jordano Salinas*

After a concise review of the rules dictated in Spain about the laws which regulates the irregular immigration and the ones that must be published, Mr. Jordano also takes note of the xenophobia problem.

## **UTILITY OF THE HUMAN RIGHTS FOR THE CIVIL GUARD**

*by José Pardos Aldea*

After a brief view over the Universal Declaration of the Human Rights and the Protection Agreements of those ones and their adjust in the Spanish Constitution, the author thinks about the role that the Civil Guard plays as guarantee of protection of the free exercise of the rights and liberties in our country.

## **FUNDAMENTAL RIGHTS LIMITS OF THE POLICEMAN**

*by José García San Pedro*

The military nature of the Civil Guard Corp supposes certain limits in the Fundamental Rights exercise concerning to the other policial public officials. Basically, the military nature of the Civil Guard makes its Disciplinary Regime also Military and so the Civil Guard is submitted to the rights and duties signed in the Royal Orderly of the Armed Forces.

## **PROPORTIONALITY PRINCIPLE AND FORCE USE**

*by Manuel Manzano Sousa*

Proportionality concept is an important step in the large road to the dignity extol of the human and the nacionality of the juridic instruments in the conquer of the human rights and the Democratic State institutionalitation, where the law is the sovereign. The author is talking about the victory of the freedom and the security in front of the powerful State.

## **TRAFFIC ACCIDENTS. A GRAVE INSECURITY CITIZEN FACTOR**

*by José Antonio López López*

Traffic insecurity in modern societies, is a phenomenon that clearly reflects the contradiction in the drivers between the solicitude of measures that diminish the risk and the no-accept intervention that tries to cut their individual freedom in the use of the car.

In most of the cases the drivers are the responsables of the accidents.

## **CIVIL GUARD IN THE GOVERMENT DELEGATION FOR THE DRUGS NATIONAL PLAN**

*by Gonzalo Robles Orozco*

Approach the Civil Guard to the Government Delegation for National Drugs Plan is the main object of this article which makes a minute analysis of this Institution specially about its present and future.

## **COOPERATION BETWEEN CIVIL GUARD AND AUTONOMOUS COMMUNITIES**

*by Benito Salcedo Muñoz*

The study of the Organic Law 2/1986 of the Security Corps and Forces (LOFCS) about the coordination and coloboration between the Autonomous Communities and State, and specially the relation between Civil Guard and this

ones that the author understood in cooperation terms, give shape to this article.

### **IHESI A DEBATE SPACE BETWEEN ALL THE ACTORS OF THE INTERIOR SECURITY**

*by Philippe Melchior*

Through this article, Mister Melchior give us a revision about all the main aspects that give shape to the IHESI, as the investigation, formation, advisory or the International Relations of the Institute. Good model to carry out.

### **INJERENCE LAW**

*by Carlos Eymar*

The truly question between legality and legitimate about the OTAN injerence in Kosovo, and a detailed study about the Injerence Law and its practice focus this actual, for its theme, article.

### **THE INTERNATIONAL PENAL COURTS OF JUSTICE FOR THE FORMER YUGOSLAVIA AND RUANDA**

*by Alicia Gil Gil*

The study of objectives, organization and aims of the International Penal Coun of Justice

for the former Yugoalavia and Ruanda are the main factor of importance in the development of the International Penal law. With this steps, it has been created the wished The International Penal Coun of Justice.

### **KOSOVO'S CONFLICT**

*by Alcantud and Marión*

After a short but concise review of the origins and history of the Kosovar's conflict, the authors of this article take note of the United Nations Mission in the zone, specially in the executive role that the united Nations police execute in this difficult situation.

### **COMPETENTIAL QUARREL ABOUT THE CIVIL GUARD**

*by Miguel López Corral*

With this article, the author tries to analyse the competential quarrel that inside the Spanish administration had place between the civil power and the military one, about the Civil Guard and beyond this, about the Public Security.

*María Luisa Barón Hernández*

