

EL MODELO POLICIAL LATINO

CANDIDO CARDIEL OJER

Teniente Coronel de la Guardia Civil (DEM)

DEFINICION

En esta serie de comentarios en torno a los distintos modelos policiales, el hablar del "modelo latino" resulta, para nosotros, algo en cierta forma cómodo por la vinculación que nos une al mismo y por la frecuencia con que manejamos este término.

Pero el conocimiento cercano que de este modelo tenemos no obvia la necesidad de empezar el comentario con una definición del mismo.

Entendemos como modelo policial latino aquella organización policial del Estado basada en la coexistencia de dos Cuerpos de Policía, uno de naturaleza civil y otro de naturaleza militar, recibiendo el adjetivo latino de su implantación mayoritaria, aunque no única, y en lo que a Europa se refiere, en los países de dicha cultura. Esta organización no impide la existencia de otros Cuerpos policiales, como las Policías Municipales o Locales, u otras con funciones específicas; aunque en su modalidad más pura mantiene la duplicidad señalada. Pero, en todo caso, esta definición que parece tan sencilla también precisa alguna concreción.

Por Cuerpo de Policía Civil no debemos entender una organización "civilista" en el sentido más amplio de la palabra, pues como tal institución policial también tiene rasgos característicos que la diferencian de cualquier otra organización "meramente civil".

Efectivamente, por tal Cuerpo de Policía debemos entender:

- Que es una institución armada.
- Que se halla jerarquizada.
- Que posee un régimen disciplinario específico para asegurar el cumplimiento de su función.
- Que, en mayor o menor medida, es uniformada.

En cuanto al concepto de Cuerpo policial de naturaleza militar, la precisión debe ser mayor. Es evidente que esa naturaleza se adquiere directamente por su integración orgánica en las Fuerzas Armadas, como Arma del Ejército (caso de la Gendarmería francesa o de los Carabineros italianos), o bien por su definición en la ley, sin integración orgánica en el Ejército (como en el caso de la Guardia Civil y de la Guardia Nacional Republicana); pero siendo necesario, en este último caso, poseer organización militar, entendiéndose por tal una estructura jerarquizada en base a escotas, empleos y divisas militares, así como el sometimiento de sus miembros al régimen general de derechos y deberes de las Fuerzas Armadas y a las leyes penales y disciplinarias militares.

En cuanto a la distribución de funciones y competencias entre ambos Cuerpos, en general se ajusta a lo siguiente:

- El Cuerpo de policía civil es competente en los grandes núcleos urbanos y su atención prioritaria lo constituyen la investigación criminal, la prevención y el mantenimiento del orden.
- El Cuerpo de naturaleza militar es competente en el resto del territorio nacional y su atención preferente es la prevención, el mantenimiento del orden y la investigación criminal (en orden distinto al anterior), así como otras funciones que varían según cada Cuerpo (tráfico, contrabando, etcétera).

IMPLANTACION

Ya hemos dicho que este modelo se halla mayoritariamente implantado en los países de origen latino. Pero no es un modelo uniforme en su conjunto, pues presenta ligeras diferencias que podemos apreciar en el estudio concreto de dichos países.

Centrándonos en Francia, Italia, España y Portugal (mencionados según la antigüedad de su Cuerpo policial militar), podemos apreciar, en un breve resumen, lo siguiente:

Francia. Su organización se basa en la Gendarmería Nacional y en la Policía Nacional, con ausencia casi total, excepto en París, de lo que conocemos como Policías Locales.

La Policía Nacional, por su parte, está constituida por varias Direcciones Generales (Policía Judicial, de Información General, de Vigilancia del Territorio, de Extranjeros, etc.), casi autó-

nomas, que configuran realmente varias Policías dentro de la Policía. Es un rasgo característico del modelo francés.

Pero es la Gendarmería Nacional Francesa el origen más definido de este modelo latino. Tiene su precedente en las MARECHAUSSEES, fuerzas militares de justicia prebostal que extendieron su jurisdicción a la población civil, y que en 1791 el Nuevo Régimen consolida, con su actual nombre, como instrumento de afirmación de la autoridad del nuevo Estado centralista, de la misma forma que la Marechaussée habría contribuido a la unidad nacional asegurando la presencia de la autoridad real en todo el territorio. Como Arma del Ejército depende directamente del Ministro de Defensa, siéndolo del Ministro del Interior para su servicio policial, y más concretamente de los prefectos y procuradores de la República.

Pero esta dependencia funcional tiene, en el caso de la Gendarmería, una limitación importante para los servicios extraordinarios, la REQUISITION, petición de la autoridad civil formulada a la autoridad militar, que en la doctrina francesa tiene su origen en la separación de poderes y permite un empleo racional y legal de la fuerza militar en tareas civiles; pero que, desde nuestra óptica profesional, no deja de ser un freno a la autoridad de los prefectos que limita su empleo.

Le corresponden funciones de:

- Policía judicial.
- Policía administrativa, incluido el tráfico.
- Policía militar.
- Misiones de defensa.
- Misiones diversas (protección civil, etc.).

Otro dato característico es que, inicialmente, tiene competencia en todo el territorio nacional para la lucha contra la delincuencia.

Italia. Junto con el Arma de Carabineros Italia dispone de la Guardia de Finanzas, también militar, de la Policía del Estado y de la de Tráfico, civiles y de las Policías Municipales.

La fundación del Arma de Carabineros se remonta al 14 de julio de 1814, entonces como Cuerpo Militar de Infantería y de Caballería, elevado a Arma del Ejército en 1861 en el proceso de formación del nuevo Estado italiano. Tuvo su origen en la exigencia de tener, al servicio exclusivo del Estado legítimo, un instrumento válido y fiable para la garantía de las Instituciones y la tutela del orden público.

Depende del Ministerio de Defensa para el cumplimiento de sus misiones militares y para todo lo que concierne al reclutamiento, ascensos,

disciplina, administración, armamento, transmisiones y vehículos. Y del Ministerio del Interior para el servicio del Instituto como garante del orden y de la seguridad ciudadana. También depende de otros Ministerios para el cumplimiento de diversas misiones de policía administrativa.

Como primera Arma del Ejército coopera en las tareas de la Defensa Nacional y realiza actividades de policía militar en el ámbito de los tres Ejércitos.

Como fuerza armada en servicio permanente de policía tiene competencia principal en la lucha contra toda forma de delincuencia, contribuye al mantenimiento del orden público, custodia y traslada a los detenidos y presta auxilio a los desvalidos.

España. Junto con el Cuerpo Nacional de Policía, civil, y la Guardia Civil, militar, destaca en España además de la enorme relevancia de las Policías Locales, la existencia de las Policías Autónomas, también civiles, lo que introduce un elemento diferencial en nuestro caso respecto al modelo latino original en que estas otras policías tienen mucho menor peso específico; pero dicho esto, hay que añadir que este es un fenómeno muy reciente y que, en su origen, nuestro modelo era similar al de los países del entorno.

No considero necesario extenderme, por conocida, en la descripción detallada de nuestra organización policial, aunque sí hay que recordar, como contrapunto a los otros Cuerpos policiales de referencia, que la Guardia Civil nace en mayo de 1844 ante la necesidad de un Cuerpo de carácter estatal que proporcione la necesaria seguridad en el ámbito nacional, y especialmente en los medios rurales, asolados por el bandidismo y el desorden público frutos de la inestabilidad política (guerras civiles, crisis gubernamentales y luchas entre partidos).

Desde su origen nace como un Cuerpo de naturaleza militar, integrado orgánicamente en el Ejército hasta bien recientemente, con una doble dependencia tradicional en el Cuerpo, del Ministro de Defensa en materia de ascensos, situaciones administrativas y misiones de carácter militar, del Ministro del Interior en lo relativo a su servicio peculiar, retribuciones, destinos, acuartelamientos y material, y conjunta en lo referente a selección, formación, perfeccionamiento, armamento y despliegue territorial; pasando en tiempo de guerra y durante el estado de sitio a depender exclusivamente del Ministro de Defensa.

Además de sus funciones en materia de seguridad ciudadana, compartidas con el Cuerpo

Nacional de Policía, destacan sus misiones exclusivas de control de tráfico y el transporte, el resguardo fiscal del Estado y el control de armas y explosivos, funciones que, en su conjunto, no asumen los otros Cuerpos policiales militares aquí estudiados.

Portugal. En Portugal la organización policial cuenta con la Guardia Nacional Republicana, que recientemente ha integrado a la extinguida Guardia Fiscal, ambas de carácter militar, y a la Policía de Seguridad Pública, la Policía Judicial y el Servicio de Extranjeros, todos de carácter civil.

Los antecedentes de la Guardia Nacional Republicana están constituidos por la Guardia Real de Policía, creada en 1801, y por su sucesora la Guardia Municipal, extinguida en 1910 con el advenimiento de la República.

El nuevo Estado nacional se dota inmediatamente de una Institución Nacional que garantice el orden en todo el territorio; así nace el 3 de mayo de 1911 la Guardia Nacional Republicana como una Fuerza de Seguridad constituida por militares organizados en un Cuerpo Especial de Tropas, dependiendo en tiempo de paz del Ministerio de Administración Interna a efectos de reclutamiento, administración y ejecución de su servicio peculiar, y del Ministerio de Defensa Nacional a efectos de uniformidad y normalización de la doctrina militar, armamento y equipo. En caso de guerra o en situaciones de crisis las fuerzas de la Guardia Nacional Republicana pasan a depender del Jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas.

Entre sus misiones figuran las de garantizar el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana, auxiliar a las Autoridades judiciales, velar por el cumplimiento de las leyes, vigilancia del tráfico, combatir las infracciones fiscales, colaborar en el control de entrada y salida de personas en el territorio nacional, auxiliar y proteger a los ciudadanos y colaborar en la ejecución de la política de Defensa Nacional.

CARACTERÍSTICAS

En primer lugar hay que señalar que la característica fundamental de este modelo policial radica en su propia señal de identidad, la presencia del Cuerpo policial de naturaleza militar sin cuya existencia nos hallaríamos simplemente ante el modelo anglosajón. Este hecho, unido a la circunstancia de que normalmente el Cuerpo militar es el que tiene raíces históricas más profundas, da lugar a que la mayor parte de las

características del modelo latino dimanan del mismo.

Como hemos podido ver, el nacimiento de estos Cuerpos policiales militares está unido al proceso de unidad nacional y de conformación del Estado moderno, a cuya consolidación contribuyeron directamente, lo cual les da una carga histórica y tradicional que explica su propia consolidación y continuidad a través del devenir político de cada país.

Por esta razón, este modelo tiene una connotación centralista muy importante, frente al modelo anglosajón, mucho más descentralizado e incluso atomizado en policías de condado, lo que deriva en una fuerte estructura estatal que facilita la acumulación de medios y, en definitiva, la eficacia policial. En este sentido, el Cuerpo policial militar se caracteriza por un despliegue territorial muy capilarizado, que permite, como brazo secular del Estado, asegurar su presencia y afirmar su autoridad en todo el territorio nacional.

Esa presencia en los lugares más apartados y más rurales de la geografía nacional ha dado lugar también a una presencia constante de estos Cuerpos en todas las calamidades y catástrofes públicas, siendo su vocación humanitaria, su deseo de ser un pronóstico feliz para el afligido, una constante de su historia hasta el extremo de recibir el título de Beneméritos, como en el caso de los Carabineros y de la Guardia Civil.

En la duplicidad intrínseca al propio modelo se halla una de sus características de mayor contenido político, la de los contrapesos que dificultan la aparición de "poderes fácticos"; aunque, visto desde un punto de vista más positivo, realmente se trata de un incentivo que impulsa a ambos Cuerpos en pos de mayores cotas de eficacia, por la simple ley de la competencia, lo que permite a las autoridades judiciales y gubernativas elegir en cada momento al Cuerpo más adecuado para la misión a cumplir.

Por otra parte, el estatuto personal y el régimen disciplinario del Cuerpo militar garantiza una disponibilidad para el servicio y una disciplina eficaz, ausente en principio de conflictos colectivos, que proporcionan a la Autoridad política un instrumento seguro y fiable hasta el final en el mantenimiento del orden.

En cuanto a la doble dependencia del Cuerpo militar no parece que, en principio, pueda significar un freno a su empleo útil por parte de la autoridad gubernativa, siempre que la dependencia funcional de ésta esté bien definida.

Respecto a la propia duplicidad de Cuerpos policiales, es evidente que la misma genera una lógica necesidad de coordinación, que puede y debe resolverse a través de los correspondientes órganos del Ministerio del Interior, como pueden ser la actual Secretaría de Estado de Interior o la antigua Secretaría de Estado para la Seguridad españolas, o la Secretaría de Estado Adjunta del Ministerio de Administración Interna portuguesas.

Finalmente hay que destacar la enorme ventaja que, en este modelo, presta la capacidad del Cuerpo militar para cubrir con su actuación esa peligrosa franja que va desde el conflicto de orden público agudo hasta los conflictos armados de baja intensidad (lo que podríamos incluir en el concepto de defensa operativa del territorio), y que en el modelo anglosajón alternativo obliga a un empleo prematuro de las Fuerzas Armadas por incapacidad del Cuerpo de policía civil.

En este mismo sentido tampoco es desdeñable el esfuerzo con el que los Cuerpos policiales de naturaleza militar pueden contribuir a la Defensa Nacional, lo que, evidentemente, contribuye a rentabilizar su existencia en el conjunto del propio Estado.

VALIDEZ DEL MODELO LATINO

Con alguna frecuencia se ha planteado, en focos nacionales más que en los extranjeros, la validez del modelo policial latino, y más concretamente de su Cuerpo de naturaleza militar, para el concreto cumplimiento de sus misiones de seguridad ciudadana en el marco del moderno Estado de derecho acusándole de militarizar el orden público.

Esta polémica tiene su origen en el proceso de evolución del concepto del orden público que ha corrido paralelo al proceso de transición de los Estados autoritarios a los Estados de derecho, de tanta trascendencia para nuestro país en el último cuarto de siglo; pasando del Estado autoritario que tiene como meta alcanzar la seguridad del Estado frente a los particulares mediante la vigilancia y control de los desviados (vagos y maleantes, delincuentes, activistas de todo tipo, etc.), frecuentemente apoyado en un modelo policial muy militarizado, a un Estado de derecho que pretende simplemente garantizar la defensa de los derechos y libertades públicas con un modelo policial basado más generalmente en una policía civil.

En consecuencia, la pregunta que nos formulamos es la siguiente: Un Cuerpo policial de naturaleza militar, como los aquí definidos, ¿cuándo podemos decir que es compatible en su actuación con un moderno concepto del orden público no militarizado, propio del Estado de derecho?

Al margen del propio derecho positivo "ad hoc", dicho Cuerpo Policial debe reunir, a mi juicio, las siguientes características:

- Dependencia funcional del Ministerio del Interior, sin perjuicio de su dependencia orgánica del Ministerio de Defensa, por ser la Autoridad Civil la responsable de la seguridad ciudadana.
- Dependencia funcional también de Jueces y Magistrados en el cumplimiento de sus funciones como Policía Judicial.
- Separación clara y definida de sus misiones policiales y militares.
- Sujeción en su actuación a normas reglamentarias que recojan el espíritu de la Declaración sobre la Policía de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, y del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Definición de un régimen disciplinario de carácter militar sólo como elemento de relación interna que no impide, sino que asegura, que el cumplimiento de sus misiones se ajuste a los principios de actuación antes mencionados.
- Reducción del fuero militar por razón del delito a su ámbito imprescindible, de forma que las relaciones de los ciudadanos con este Cuerpo policial, a veces tensas, no queden sujetas a los tribunales militares sin perjuicio de su adecuada protección en el seno del derecho penal común.

En el caso español este modelo policial ya es conocido que está formado por el Cuerpo Nacional de Policía, como Instituto armado de naturaleza civil, y por la Guardia Civil como Instituto armado de naturaleza militar.

Las notas características antes señaladas para determinar la compatibilidad de un Cuerpo militar con el cumplimiento de sus misiones policiales en el moderno Estado de derecho, se manifiesta en la Guardia Civil de la siguiente manera:

— Competencias.

- La Guardia Civil depende del Ministerio del Interior en el desempeño de sus funciones policiales, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden; en tiempo de guerra o durante el estado de sitio depende exclusivamente del Ministro de Defensa.
- Bajo la inmediata autoridad del Ministro del Interior el mando lo ejercen la Secretaría de Estado de Interior y el Director General del Instituto; y en cada provincia el Gobernador Civil con sujeción a las directrices de los anteriores.
- En el cumplimiento de sus funciones de Policía Judicial, la Guardia Civil depende de Jueces, Magistrados y Tribunales.

— Misiones.

- Policiales, comunes y exclusivas, según Ley Orgánica 2/86 de 13 de marzo.
- Militares, en paz o en guerra, que el Gobierno o el Ministro de Defensa le encomienden, y que actualmente se hallan en proceso de definición concreta en el marco del desarrollo del PEC-94.

— Principios básicos de actuación.

- Los miembros de la Guardia Civil, en sus actuaciones policiales, deben ajustarse a los siguientes principios recogidos en la Ley Orgánica 2/86.
- Adecuación al ordenamiento jurídico con:
 - Respecto a la Constitución.
 - Neutralidad política e imparcialidad, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión.
 - Integridad y dignidad, absteniéndose de todo tipo de corrupción.
 - Jerarquía y subordinación, sin que la obediencia debida ampare órdenes constitutivas de delito o ilegales.
 - Colaboración y auxilio a la Administración de Justicia.
- Relaciones con la comunidad basada en:
 - Impedir prácticas abusivas, arbitrarias o intimidatorias en su actuación profesional.
 - Trato correcto y esmerado al ciudadano.

- Actuar con la decisión necesaria, con congruencia, oportunidad y proporcionalidad en el empleo de sus medios.
- Empleo de las armas sólo cuando exista un peligro racionalmente grave para su vida, integridad física, terceras personas o la seguridad ciudadana.
- Tratamiento a los detenidos:
 - Identificarse debidamente en el momento de la detención.
 - Velar por su vida e integridad física, con respeto a su honor y dignidad.
 - Cumplimiento de los trámites procesales oportunos.
- Dedicación profesional, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo o lugar, en defensa de la ley y la seguridad ciudadana.
- Guardar riguroso secreto respecto a las informaciones que conozcan por razón de sus funciones.
- Responsabilidad personal y directa de sus actuaciones profesionales.

— Régimen disciplinario.

El Régimen Disciplinario de la Guardia Civil responde a la naturaleza militar del Cuerpo, siendo el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas supletorio del mismo. Protege los siguientes bienes jurídicos, en general:

- La disciplina y el régimen interior del Cuerpo.
- El servicio policial.
- El respeto a los principios básicos de actuación antes señalados.

El primero de ellos visto en su perspectiva militar y los dos segundos en la policial, por lo que se constituye no en un obstáculo sino en una herramienta eficaz para garantizar el correcto comportamiento de sus miembros en defensa de los derechos y libertades públicos.

— Fuero penal.

- El moderno ordenamiento jurídico post-constitucional, en España, ha dado lugar a una reducción del fuero militar que, en el caso de la Guardia Civil, presenta las siguientes características:

- La Guardia Civil queda protegida en el Derecho Penal Común como Agente de la Autoridad y, en ciertos casos, como Autoridad.
- La jurisdicción ordinaria es competente para conocer de los delitos que se cometan contra sus miembros, y los cometidos por éstos en el ejercicio de sus funciones.
- Los miembros de la Guardia Civil, por su carácter militar, quedan sujetos a la jurisdicción militar en el resto de sus actuaciones.
- La Guardia Civil sólo tiene consideración de *fuerza armada*, y sus agresores quedan sujetos por tanto a la jurisdicción militar, en el cumplimiento de sus misiones de carácter militar.

CONCLUSIONES

Como resumen de todo lo expuesto me gustaría resaltar, a modo de reflexiones, las dos ideas siguientes:

- Que los Cuerpos policiales de naturaleza militar propios del modelo policial latino, ajustados a las características antes descritas, no sólo son compatibles con el moderno concepto del orden público y de la seguridad ciudadana no militarizados, sino que, además, constituyen un importante elemento de seguridad y de eficacia en el marco de este modelo policial.
- Que del estudio comparado de dichos Cuerpos, realizado quizá con más detalle del aquí empleado, se deduce con claridad que la Guardia Civil reúne un conjunto de funciones y competencias (seguridad ciudadana, policía judicial, tráfico, resguardo fiscal, control de armas y explosivos, custodia de costas, fronteras, puertos, aeropuertos y vías de comunicación, mar territorial, etc.) que podemos calificar como el más extenso de los mismos.

Circunstancias que creo deben permitirnos abandonar, de una vez por todas, ese complejo que de tanto en tanto surge entre nosotros respecto al carácter militar del Cuerpo y a sus propias capacidades. ■