



CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

AÑO 1989 - NUMERO 2

JUAN ALBERTO BELLOCH

La Sociedad "indefensa" ante los excesos de poder

MARIANO FERNANDEZ BERMEJO

Presente y futuro de la Policía Judicial

LUIS RODRIGUEZ RAMOS

Reformas pendientes de la justicia penal

JOSE MANUEL REVERTE COMA

La Antropología forense y la justicia

ANTONIO GARCIA-PABLOS DE MOLINA

Policía y delito a la luz de la criminología

JOSE ANTONIO OLMEDA GOMEZ

Las Fuerzas Armadas y la percepción de la amenaza durante el franquismo

ANTONIO MORALES VILLANUEVA

Análisis de la delincuencia española en la década constitucional

JUAN J. QUERALT

El artículo 87.2 L.O.P.I. y la inviolabilidad de domicilio y otros locales:
(Especial referencia a las personas jurídicas)

FRANCISCO VAZQUEZ

Medios de comunicación y droga

JOSEP CARLES CLEMENTE

125 Aniversario del Convenio de Ginebra de 1864
El primer documento humanitario de la época contemporánea

GUILLERMO FATAS

Las Fasces Lictorias

ANTONIO SAN JOSE PEREZ

Fuerzas de Seguridad y medios de comunicación.
La imagen de la Guardia Civil y de la Policía Nacional en Prensa, Radio
y Televisión

ALVARO FRUTOS ROSADO

El modelo constitucional de competencias en materia de régimen de Policía

ENRIQUE MARTINEZ RUIZ

MAGDALENA DE PAZZIS PI CORRALES

Precedentes a la creación de la Guardia Civil.
La compañía de Fusileros Guardia Bosques Rurales



CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

COORDINACION:
Oficina de Relaciones Informativas y Sociales.

CONSEJO DE REDACCION:

María Esther Fernández Iñigo.
Angel Luis Ruiz Yravedra.
Rafael Yuste Martínez.
Gonzalo Jar Couseño.
Joaquín Barreira Rodríguez.
Miguel Sales Marote.
Juan Fernández Sánchez-Lebrero.
Miguel López Corral.

DISEÑO Y CONFECCION:

Francisco Martín Cejudo.

ADMINISTRACION Y DISTRIBUCION:

Revista Profesional.

UNIDAD EDITORA:

Centro de Publicaciones.
Ministerio del Interior.

AUTORA Y PROPIETARIA:

Dirección General de la Guardia Civil.

Depósito Legal: M-16131-1989

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

N.I.P.O.: 126-89-024-5

DIRECCION Y ADMINISTRACION:

Guzmán el Bueno, 110.
28003 MADRID.

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

SUSCRIPCION:

Miembros de la Guardia Civil
Dos números anuales 1 000 pesetas.

Particulares:

Los números anuales 1 300 pesetas.

I.V.A. y gastos de envío incluidos.

Asociación Pro Huérfanos Guardia Civil
(Imprenta-Escuela)
Príncipe de Vergara, 248 - 28016 MADRID

Número 2 - 1989

SUMARIO

	Pág.
■ JUAN ALBERTO BELLOCH: La Sociedad "indefensa" ante los excesos de poder	5
■ MARIANO FERNANDEZ BERMEJO: Presente y futuro de la Policía Judicial	19
■ LUIS RODRIGUEZ RAMOS: Reformas pendientes de la justicia penal	23
■ JOSE MANUEL REVERTE COMA: "La Antropología forense y la justicia"	29
■ ANTONIO GARCIA-PABLOS DE MOLINA: Policía y delito a la luz de la criminología	37
■ JOSE ANTONIO OLMEDA GOMEZ: Las Fuerzas Armadas y la percepción de la amenaza durante el franquismo	45
■ ANTONIO MORALES VILLANUEVA: Análisis de la delincuencia española en la década constitucional	51
■ JUAN J. QUERALT: El artículo 87.2 L.O.P.I. y la inviolabilidad de domicilio y otros locales: (Especial referencia a las personas jurídicas)	79
■ FRANCISCO VAZQUEZ: Medios de comunicación y droga	87
■ JOSEP CARLES CLEMENTE: 125 Aniversario del Convenio de Ginebra de 1864. El primer documento humanitario de la época contemporánea	95
■ GUILLELMO FATAS: Las Fasces Lictorias	103
■ ANTONIO SAN JOSE PEREZ: "Fuerzas de Seguridad y medios de comunicación". La imagen de la Guardia Civil y de la Policía Nacional en Prensa, Radio y Televisión	109
■ ALVARO FRUTOS ROSADO: "El modelo constitucional de competencias en materia de régimen de Policía"	113
■ ENRIQUE MARTINEZ RUIZ — MAGDALENA DE PAZZIS PI CORRALES: Precedentes a la creación de la Guardia Civil. La compañía de Fusileros Guarda Bosques Rurales	119

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

LA SOCIEDAD "INDEFENSA" ANTE LOS EXCESOS DE PODER

JUAN ALBERTO BELLOCH

Magistrado. Presidente de la Audiencia Provincial de Vizcaya

NO estoy muy seguro de que la palabra "indefensa" sea la que mejor caracteriza, hoy en día, la situación de la sociedad civil ante los excesos de poder. O, por mejor decir, la "indefensión" es, en una parte considerable, resultado no sólo de factores objetivos (alguno de los cuales trataré de aludir a lo largo de mi exposición), sino también de determinadas actitudes subjetivas de los ciudadanos; si bien, tales actitudes son, a su vez, consecuencia de claros y precisos procesos históricos. Quiero referirme, en particular, al ya tópico fenómeno del "desencanto" y a sus operativas consecuencias de inhibición, pasividad y desvertebración del tejido social.

Como punto de partida utilizaré una cita de PAUL GOODMAN. El referido publicista americano ve la causa central de tal fenómeno (siquiera lo refiera al comportamiento de la juventud norteamericana en un determinado momento histórico —la década de los setenta—) en la "acumulación de las revoluciones fracasadas y comprometidas de la época moderna, con sus consecuentes ambigüedades y sus desequilibrios sociales".

No es difícil, en efecto, hacer una enumeración de "ideas nuevas" o concepciones y hasta programas de "cambio" que se han ido ofreciendo a la sociedad civil en las últimas décadas, que si bien, al principio, lograron galvanizar un activo apoyo social, más tarde se han convertido en promesas no realizadas o, al menos, resultados absolutamente desproporcionados con las esperanzas y expectativas que suscitaron.

Veamos algunas de tales "categorías":

a) La "ciencia" y la "tecnología", ofrecidas, se han obtenido, en muchos casos, como la panacea que daría respuesta a las necesidades integrales del hombre y que propiciarían una irreversible mejora de la "calidad" de vida. Hoy ya se sabe que no son neutrales ni asépticas, sino las más "ideologizadas" de las mercancías. Que constituyen los "instrumentos" básicos de una nueva clase, los tecnócratas, clase que se vale de ellas en su propio beneficio y al servicio de la eterna lucha por el poder, social, económico, cultural, político. Sirvan, como muestra, el "saber urbanístico" (el Urbanismo), ofrecido en su propio campo de lo "espacial" como la respuesta a las carencias e insuficiencias del hombre urbano y que, en demasiadas ocasiones, se ha traducido en fenómenos de chabolismo vertical u horizontal o en mera ordenación interna del mercado especulativo; o el "saber sociológico" (la Sociología) que, sin perjuicio de la natural y asimilable cuota de sociólogos críticos, no ha sabido ser el instrumento de análisis objetivo en el que basar reformas profundas que amplíen los márgenes de libertad del individuo dentro del marco social, convirtiéndose demasiadas veces en meras técnicas de sometimiento e integración de la marginación dentro de los valores del sistema dominante, o en meras instancias burocratizadas con las que esclerotizar aún más las "administraciones" públicas o privadas de las diversas instancias de poder.

b) El propio fenómeno del "sindicalismo", debe citarse en segundo lugar dentro de tales categorías generadoras de frustración. No parece dudoso que, de igual modo que fue la burguesía liberal ascendente la que logró el reconocimiento jurídico-positivo de los derechos individuales, de la libertad, corresponde a los trabajadores, al movimiento obrero y sindical, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, el protagonismo histórico en la tarea, si no de lograr su efectivo reconocimiento, sí cuando menos de reclamar (y, en algún caso, lograr) los llamados derechos humanos de orden económico-social. Parece justo reconocer, cualquiera que sea la opción ideológica que se tenga, que fue el movimiento sindical quien, después de más de un siglo de confrontaciones, ha demostrado la insuficiencia de los llamados derechos individuales políticos. Desde entonces, con mayor o menor éxito, con menor o mayor entusiasmo o convencimiento interior, es (si ponemos entre paréntesis el período de apogeo de los fascismos de toda laya) extraño encontrar un político o pensador europeo "civilizado" que no acepte, al menos en el terreno de la pura doctrina, la necesidad de superar el modelo

de "democracia política" para añadir la adjetivación "y social" o de que, dicho de otra forma, el "Estado liberal" deje paso, como estadio superior, a un "Estado social y democrático de Derecho" —artículo 1 CE—. A nadie se le escapa que la esencia de tal modelo radica, precisamente, en la necesidad de añadir al postulado de la "libertad", el postulado de la "seguridad social", entendida ésta en su más amplio sentido, con sus consecuencias de orden laboral y económico y que, en buena medida, tal construcción teórica es consecuencia directa de una constante y, en muchos casos, heroica práctica sindical. Con todo, hoy en día, el sindicalismo (con la sólo y relativa excepción de la Europa Latina) más que por unas praxis de promoción del cambio social se identifica por una mera acción reivindicativa, cuando no meramente gremial.

c) En tercer lugar, una categoría ideológica engendradora de desencanto viene constituida por la "apelación a la ética" que, periódicamente, los protagonistas actuales o potenciales, de cualquier clase de poder dirigen a la sociedad. En este campo la enumeración podría hacerse interminable. Y siempre con el matiz de que son propuestos a la sociedad como valores de logro "inmediato", inminente, sólo impedidos hasta ese justo momento por la intrínseca maldad del oponente concreto en la lucha por el poder. Puede citarse aquí el anacrónico y bello ideal de la fraternidad, de la igualdad, de la no discriminación, las viejas promesas de honradez o/y de tolerancia. No es ya sólo que tales valores sean, luego, negados en la práctica social por fenómenos de privilegios de casta, racismo, sexismo, xenofobia, etc., es que, además, tales valores al no realizarse en la praxis política, económica o social, dejan de ser creídos (quedan gastados) para amplias capas sociales que no sólo dejan de creer en quienes formularon promesas incumplidas, sino en las propias categorías morales o éticas propuestas, quedando, en todo caso, devaluadas como motor de la conducta individual y social.

Y la lista de programas éticos devaluados no para de crecer, alcanzando, incluso, a valores que, en realidad, ni siquiera se han ensayado seriamente (al menos, en nuestra concreta sociedad). Pensemos, por ejemplo, en las fisuras que ya son observables en conceptos tales como pacifismo, neutralidad, protección del medio ambiente y hasta el "saber ecológico".

d) Y en esta lista no podía faltar la Educación y la Cultura. Durante mucho tiempo se ha sostenido y "propuesto" a la sociedad que las claves de la "regeneración social" deben buscarse en programas tales como el redescubrimiento o creación de una auténtica "cultura

popular" o en el logro histórico de la enseñanza y educación obligatorias. No se trata, desde luego, de minusvalorar la importancia intrínseca de tales programas o realizaciones; se trata, tan sólo, de cotejar cómo tales "ideales" demasiadas veces se han traducido en "folklore subvencionado", en masificación de valores dominantes o en la creación de inmensas bolsas de ciudadanos institucionalizados que enmascaran el paro. En particular, los efectos benéficos de la enseñanza obligatoria han quedado en gran parte anulados por los fenómenos de masificación y hasta de ausencia de ideas en la planificación misma de una enseñanza útil y no alienante. Y el problema ni siquiera se resuelve en las experiencias pedagógicas más modernas y, supuestamente, progresistas. ROEL VAN DUYN, uno de los fundadores del movimiento "provo" holandés (muy conocido en los últimos años de los sesenta y principios del setenta), antecedente importante de los actuales movimientos pacifistas y ecologistas, observa que, en tal clase de centros, se atiende, de manera bastante satisfactoria, a fomentar o estimular la creatividad, pero, en modo alguno, o, al menos, no en la misma medida, los valores de "solidaridad" y actuación colectiva. Desde esquemas muy distintos (cristianos, radicales, anarquistas) se critica profundamente el modelo educativo científico-positivista que, se dice, se limita a proporcionar herramientas con las que conocer y manipular el mundo exterior. A la tradicional concepción marxista de la educación como mecanismo de reproducción y perpetuación de los grupos sociales dominantes y, en consecuencia, de transmisión de la desigualdad, ALAIN TURAINÉ, examinando la importancia de la "información" en una sociedad tecnológica y la proliferación de los centros educativos de "élite" —a todos los niveles—, añade que la educación y, particularmente, la educación universitaria —el sistema universitario— se ha convertido en uno de los mecanismos centrales de creación de la desigualdad.

e) Tampoco, en quinto lugar, en el terreno de las costumbres sociales, las revoluciones y cambios que parecieron anunciar los felices años "68" han producido resultados plenamente satisfactorios. El mundo de las drogas, ofrecidas casi como un mecanismo de liberación, se ha convertido en una de las peores tragedias de nuestra convivencia social y, prescindiendo ahora de la polémica sobre su legalización o no, lo obvio es que para nadie (tampoco para los partidarios de la legalización) constituyen hoy un estímulo de la creatividad o, mucho menos, de la ampliación de la esfera de la libertad individual. Las propias "experiencias

comunitarias", nacidas en aquellos años en torno al naciente pensamiento ecológico, o no han sobrevivido o, en los contados casos en que aún permanecen —con una u otra orientación ideológica— se han gastado, como observa TURAINÉ, "en esforzarse en vivir juntos..., y la comunidad, como antaño los conventos, se agota en sí misma..., sin acción alguna sobre el exterior. Y, en cualquier caso, lo evidente es que tales experiencias se han mantenido, a lo sumo, como neutras frente a las relaciones de dominio social, siendo incapaces de "difundir" en el medio social sus eventuales avances en el campo de los hábitos, costumbres y formas de inter-relación. Y por poner un tercer ejemplo, la prometedora revolución sexual, iniciada también en aquellos años, aunque ha dado algunos frutos evidentes, corre el riesgo de verse sofocada por el puritanismo y el preservativo.

f) En sexto lugar debe mencionarse la crisis del "proletariado" o de la "clase obrera" como inevitable sujeto histórico revolucionario. Ya en los años sesenta HERBERT MARCUSE (antes excesivamente citado y ahora demasiado poco) se preocupaba en recordarnos que para MARX la dictadura del proletariado era la dictadura de una aplastante mayoría sobre la minoría y que ya entonces (ateniéndonos al propio sentido marxista de la palabra como obrero de la industria o, mejor, trabajo vivo en el proceso de producción) la formulación marxista era ya insuficiente pues —decía— "ni constituye una mayoría en los países industriales avanzados, ni constituye la única víctima de la explotación en las sociedades modernas". MARCUSE, en una interesante entrevista publicada en la revista francesa "Actuel" (diciembre 1971) negaba la posibilidad misma, desde un punto de vista marxista, de hacer prospectiva sobre cuál deba ser el "protagonista histórico" sustituto de la "clase obrera", llegando a decir, ligeramente irritado ante la ortodoxia marxista de su entrevistador que: "No hay Dios, ni fatalidad, ni libro que pueda designar a ciencia cierta la vanguardia de un movimiento... Todo depende del nivel de desarrollo de un país y de los aspectos de su capitalismo". Ya rechazaba entonces Marcuse (a nuestra izquierda le ha costado más) toda visión sacralizada de la "clase obrera" y así, ya francamente enfadado ante las preguntas de su entrevistador —que era, nada menos que HANS MAGNUS ENZENSBERGER—: "¿... Qué carajo puede importar que uno proceda o no de la burguesía?! ¡También Marx y Engels eran burgueses!, y más adelante afirma que concebir la clase obrera como depositaria de la verdad y de la liberación "... es puro fetichismo". De manera coherente, en las propias filas marxistas,

se ha cuestionado seriamente la propia concepción bolchevique o leninista del partido como supuesto motor del proceso revolucionario, llegándose a sostener o, por lo menos, a cuestionar, si el propio desarrollo experimentado en la URSS (frente al que, últimamente, se parece querer reaccionar) fue fruto de la casualidad o de meras y simples circunstancias exógenas (el "cerco imperialista" y demás) o si, por el contrario, el proceso ya estaba contenido, al menos virtualmente, en la propia estructura ("centralismo democrático") del partido leninista.

En una línea muy semejante a la de Marcuse, ALAIN TOURAINE considera muy dudoso que la clase obrera siga siendo un protagonista histórico privilegiado en la sociedad postindustrial. No se trata de repetir tópicos como que "la clase obrera ha muerto" —dice Touraine—. Lo que más bien ocurre es que, en tal clase de sociedad, el conflicto específico fundado sobre el papel que se desempeña en el mecanismo de producción industrial "tiende a no poder aislarse..." del resto de conflictos más amplios y globales que se producen en la sociedad.

Lo que, en todo caso, interesa destacar es que la "crisis" de tales categorías y estereotipos, prescindiendo de un análisis sobre la conveniencia o no de la crisis, sobre su bondad o maldad, se ha producido, y con ella se ha paralizado uno de los "estímulos de acción social" que funcionaron eficazmente en décadas pasadas.

g) De más alcance inhibitor, si cabe, es la crisis de la mística de la "TOMA DEL PODER" en las sociedades democráticas avanzadas. Desde muy diversos flancos se ha "bombardeado" el mito de la "toma del Palacio de Invierno". No me voy a referir, ahora, a los mecanismos que los propios grupos dominantes han impuesto o reforzado para destruir el mito, sino, precisamente, a los ataques que contra tal categoría se han formulado desde el propio campo "radical" y crítico. En primer término, se ha cuestionado la propia legitimidad de la violencia como mecanismo de acceso al poder (al menos, en las llamadas sociedades occidentales). Así el "radical" VAN DUYN (y en esta línea se ha situado, después, todo el movimiento ecologista y pacifista europeo, con contadas excepciones) afirma que no cabe concebir "la revolución como un golpe de Estado", limitándose a mencionar la necesidad de acciones concretas en terrenos concretos, afirmando que "... no me gusta la violencia y no creo en sus virtudes tácticas"; frente al fortalecimiento creciente del Estado, esta corriente de pensamiento apuesta por la utilización de los mecanismos democráticos (de sus "fisuras") —en particular

de los "mass-media" — del funcionamiento abierto y democrático-asambleario del movimiento, de la ingenuidad calculada en la realización de acciones que tengan en cuenta el carácter teatral del propio sistema y (dentro de una de las dos tradiciones del anarquismo —la pacífica y benéfica, en oposición a su tradición también existente de la violencia—), asume que "más vale perder un combate que corromperse utilizando las armas del enemigo. De lo contrario, ¿de qué sirve?". Se rechaza así cualquier metodología revolucionaria en que los medios utilizados y el autoritarismo que rija su acción prevalezcan sobre los fines y objetivos revolucionarios. "Hay que arriesgarse a sacrificar un poco de eficacia a la democracia interna, abrirse al exterior y descentralizar desde el principio...", concluyendo que "si así no se es capaz de tomar el poder ¡qué le vamos a hacer!". Si a tal postura, se une la opción decididamente institucional adoptada por todos los partidos comunistas europeos (por no hablar de los socialistas) hay que convenir que la estrategia de la "violencia" ha quedado reducida en Europa (salvo esporádicas y prácticamente desaparecidas reacciones puntuales: Brigadas Rojas, Baader-Meinhoff y Grapo) a esporádicos brotes fascistas (23 F español) y a permanentes conflictos de signo esencialmente nacionalista, que, por otro lado, difícilmente (con la excepción de los fascistas) puede decirse que ni siquiera aspiren a la toma del poder; si acaso a la adquisición de una cierta cuota de poder coactivo desde el que negociar supuestos objetivos políticos.

Pero es que, además, tal renuncia, desde opciones progresistas y hasta revolucionarias, a la estrategia de la violencia para la toma del poder, amén de obedecer a motivaciones éticas y políticas, descansa en un cierto análisis de la realidad, conforme al cual la revolución (así HENRY LEFEBRE) estaría "momentáneamente bloqueada" y junto con ella la imaginación social. Hoy por hoy, dice Lefebre, en arquitectura y urbanismo, la construcción no es otra cosa que la instauración de la repetición. Tal resultado, desconocido en otras épocas y momentos históricos, reflejaría de forma palmaria el bloqueo revolucionario indicado. Hasta no hace mucho tiempo —dice— "el espacio social (que siempre se inscribe en el tiempo) siempre había sido producido; en nuestras sociedades bloqueadas meramente se reproduce. No más imaginación ni creatividad, hoy vivimos la fantástica comedia de la increíble repetición burguesa. Desde hace decenios se viene regurgitando el pasado; es el reinado de lo neoarcaico, la recuperación, la renovación, todo ello bajo la máscara del modernismo, del discurso modernista, pero que

no puede ocultar que estamos consumiendo algo ya masticado y deglutido". Herbert MARCUSE, en la entrevista antes realizada, desde esquemas parcialmente diferentes llegada a una conclusión análoga, cuando indicaba que, sin abdicar de la necesidad de luchar por una sociedad comunista, afirma "que es asunto del futuro y que presupone una larga tarea de educación y una marcha difícil y paciente", considerando una fórmula excelente la que expresara otro célebre revolucionario del "68", Rudy DUTSCHKE, "la necesidad de una larga marcha a través de las instituciones". Y, ciertamente, esta clase de análisis coinciden con los "reformismos" de cualquier tipo en una cierta potencialidad inhibitoria de la acción social, por cuanto no es dable olvidar que el estímulo de la "toma del poder" es decisivo en cualquier proyecto de movilización colectiva.

Desde otras dos perspectivas distintas se ha cuarteado la mística de la "toma del poder". La primera sería la que podríamos denominar "de desnudamiento" o "desideologización" del fenómeno mismo de la "toma del poder". Existe un discurso, de efectos socialmente perniciosos (y cuyo origen no puede verse exclusivamente en el pensamiento reaccionario, sino también en el pensamiento crítico y progresista-radical; así, por ejemplo, en GILLES DELEUZE y FELIX GUATTARI, estudiosos de la esquizofrenia como enfermedad distintiva del capitalismo, en la línea de la antisiquiatría inglesa de LAING y COOPER), según el cual tanto si se pretende una crítica del sistema capitalista como del sistema soviético, el dato esencial de cualquier análisis en torno al fenómeno del poder sería no tanto los aspectos ideológicos y económicos, cuanto el aspecto concreto de la "organización" y distribución de las parcelas o cuotas del mismo. Y lo cierto es que, prescindiendo una vez más, de la justeza o no de ese análisis, lo relevante es que el mismo ha penetrado en la conciencia de los ciudadanos y genera, por ende, un indisimulable desdén o un grave cinismo práctico en sus tomas de postura frente al poder. Y, ciertamente, hay ejemplos que pueden justificar un tal análisis. Así, en cualquier Congreso, sea de partido político, de sindicato u organización social, es "costumbre" (seguramente no casual) el llevar al boato de las discusiones plenarias la discusión de los temas ideológicos, mientras que, por el contrario, el debate sobre temas "organizativos" siempre queda encomendado a una u otra forma de comité reducido en el que, a poco que se analice, siempre se concentra todo el poder. Parecería que sólo la organización atañe al poder. En nuestra tradición política hay una fórmula que, creo, se atribuye a Romanones que reflejaría, de algún modo, este fenómeno:

"Deja que ellos hagan la ley, que ya haremos luego nosotros el Reglamento". GUATTARI llega a señalar que es en torno a la organización donde surgen los problemas básicos de deseo y poder: "luego viene la constitución de las oposiciones políticas: el individuo toma tal opción contra tal otra porque en el plano de la organización y del poder ya ha escogido y odiado a su adversario".

La segunda y última de las perspectivas, más profunda en mi opinión, a que me voy a referir, para cerrar esta alusión a la crisis de la mística de la "toma del poder", es la que alude a la imposibilidad misma de definir el núcleo central de eso que denominamos Poder en las sociedades modernas. Dicho rudamente: adoptada la decisión de tomar el poder, aún a costa de tácticas violentas, y por razones ideológico-económicas altruistas ajenas a la mera dialéctica del control de la organización del poder, seguiría en pie un problema central para construir, siquiera en el terreno de lo mítico, un proyecto coherente; el problema se reduciría a decidir dónde está y quién detenta el poder, ¡nada menos! Alain TOURAINE llega a decir que no tiene sentido buscar un núcleo central denominado poder y que es un error de perspectiva otorgar más importancia "a la toma del poder que a la liberación social". Limitarse a "luchar" por apoderarse del aparato del Estado sería caer en el cebo que tienden los grupos dominantes. No parece excesivo afirmar que una pluralidad de centros dirigentes (muy diversificados y sólo caracterizables por una nota común: la de ser inmunes a toda forma institucional de control) acotan y definen, en un proceso continuo en el espacio y en el tiempo, las parcelas de poder que, en cada caso, tiempo y lugar, corresponde "desempeñar" a las diversas instituciones del aparato del Estado (las cuales tendrían, en común, la existencia de mecanismos más o menos perfeccionados de control democrático). El "resultado" (vamos a prescindir de cualquier juicio de intenciones) es que, limitarse a una lucha por el poder institucional equivale, en nuestras actuales sociedades, a renunciar a toda forma de control sobre amplísimas zonas de poder que tampoco están confiadas a la "sociedad civil" articulada en forma explícita y democrática, sino a singulares y diversos "grupos dominantes", de los que, en ocasiones, se desconoce hasta su propia existencia. Y es que, en efecto, en una sociedad moderna, tecnológica y homogénea, el "fenómeno político" (en sentido restrictivo: juego de partidos políticos) se disuelve —dice TOURAINE— "en provecho de los grandes centros de organización económica y social y de manipulación cultural". Estamos en una sociedad

—y ésta es una de las claves que fuerzan, como luego se dirá a la articulación de la sociedad civil— en que se tiende a que la clase dirigente tenga un puro carácter comercial y financiero, en el que "la maximalización de los intereses de la empresa predomina sobre la maximalización de la ganancia del capital", tendiéndose a que el dominio de la clase dominante se extienda a todos los elementos del proceso social (producción, desde luego, pero también consumo, organización, comunicación, información, urbanización, etc.). "La clase dirigente ya no puede separarse del concepto de control del conjunto de la vida social concebida como sistema".

h) Y, dentro de este repaso de categorías en "crisis", podríamos incluir también, ha llegado el momento de referirse explícitamente (aunque ya hemos hecho alguna inevitable alusión) (a la "doctrina de los DERECHOS HUMANOS"). No se trata, desde luego, de minusvalorar la importancia de la doctrina y práctica de los derechos humanos. Todos somos conscientes del esfuerzo que supuso la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, su carácter de progreso realmente histórico, en cuanto supuso encontrar un punto de convergencia práctica de las ideologías teóricas y de las tradiciones espirituales más distintas, un mínimo denominador común ético. Pero también sabemos que tal Declaración se limitó a aceptar una concepción "liberal" de tales derechos, levemente matizada por la inclusión, menos elaborado, de algunos de los derechos económicos, sociales y culturales. Y aunque más tarde (a través de los Pactos Internacionales de "Derechos civiles y políticos" y de "Derechos económicos, sociales y culturales", ambos de 16 de diciembre de 1966. New York) se logró una más elaborada definición de esta segunda categoría de derechos, no es menos cierto que sigue existiendo una radical diferencia en el tratamiento y protección de una y otra categoría de derechos humanos, que aunque no se puede ahora desarrollar, se podría resumir diciendo que mientras existen ciertos mecanismos de control jurisdiccional de los derechos políticos (lo cual es especialmente relevante en el ámbito europeo —Convención Europea de Ds Hs de 3 de septiembre de 1953) la protección de los derechos socio-culturales no pasa, en lo esencial, del terreno de lo programático. Los compromisos asumidos internacionalmente tienen, con ciertas limitaciones, en el primer caso el carácter de obligaciones jurídicas, mientras que, en el segundo caso, en términos generales, no pasan de recomendaciones, informes o dictámenes, no asumiendo los Estados firmantes (así ocurre en el caso de la llamada "Carta Social Europea")

otros deberes jurídicos que los de "información" a los restantes miembros, amén del deber moral implícito en las indicadas recomendaciones que puedan formular las instancias internacionales. No supone lo anterior, quiero insistir, desconocer el profundo valor de la actividad internacional desarrollada en torno a la doctrina de los derechos humanos. Pero es bien cierto que la función de la palabra ha sido tantas veces pervertida, se ha hecho mentir en tal forma a las palabras más verídicas, que ya son insuficientes las declaraciones más hermosas y solemnes para devolverles a los pueblos su fe en los derechos del hombre; lo que hoy se pide es que se articulen los medios capaces de hacer respetar tales derechos por los Estados y los Gobiernos y por quienes arrogándose ilegítimamente poderes que no tienen conferidos democráticamente pretenden imponer la ley de la fuerza. Pero con todo es esta categoría de los derechos humanos la que, sin ocultar su crisis, presenta hoy una mayor potencialidad de movilización en torno a ella de los ciudadanos articulados en grupos sociales. Tales declaraciones internacionales han permitido a los ciudadanos tener un sentimiento más hondo, ya irrenunciable, de esos derechos y han obligado, asimismo, a poner en funcionamiento a todos los "aparatos de propaganda" que se ven obligados a elaborar toda clase de entusiasmos verbales. En este campo algo, afortunadamente, se mueve en la sociedad. Es importante constatar que, en los propios informes de expertos de diversos organismos internacionales —singularmente el Consejo de Europa— se detecta ya la necesidad de clarificar los nuevos valores y con ello los nuevos y futuros derechos humanos. Se empieza a asumir que el esquema de "valores europeos tradicionales" se ha quedado corto, que empiezan a ser insuficientes para resolver las crisis, la crisis. En la medida en que haga de la doctrina de los derechos humanos un simple catálogo de los logros propios de un determinado modelo de Estado, un instrumento de confrontación política en la pugna Este-Oeste, un arma arrojada utilizada cínicamente contra el adversario político o social, una simple manifestación de la arrogancia europea como patria de los derechos del hombre, en esa misma medida debe afirmarse el carácter meramente publicitario y regresivo de la doctrina de los derechos humanos. Si, por el contrario, se concreta su valor al de un precario e insuficiente (pero imprescindible) mínimo ético, cuyo mayor interés radica en su virtualidad superadora de las estrechas concepciones de soberanía nacional y si al propio tiempo es capaz de generar una dinámica constante de progreso en las formulaciones

de su contenido y, sobre todo, en la eficacia de sus mecanismos de tutela, en tal caso, si puede llegar a ser un factor vital en el desarrollo histórico de las colectividades y de los pueblos. Dado el título genérico de este trabajo, puede ser de interés aludir, a título de ejemplo, las dificultades reales por las que atraviesa el derecho a la libertad de expresión o el de la libertad de prensa, mediatizados por el control público o privado de los "mass-media", a los que difícilmente acceden los ciudadanos o grupos sociales en que éstos se integran, por no citar las sombrías excepciones establecidas al respecto de los derechos individuales por las llamadas legislaciones especiales o la nula protección efectiva de los derechos socio-económicos.

i) Y ya para terminar esta enumeración de "categorías" y concepciones, ofrecidas a la sociedad, en "crisis", debe citarse aludirse muy brevemente al propio valor de la DEMOCRACIA y, más particularmente, a la crisis a nivel europeo del MODELO DE ESTADO. Ciertamente, durante mucho tiempo, los principales indicadores socio-económicos mostraban una sociedad europea enormemente dinámica que se encaminaba a la llamada fase postindustrial (se hablaba así, con frecuencia, de la llamada "civilización del ocio"). Se estaba operando una constante elevación del nivel de vida e, incluso, de la "calidad" de vida. Lo anterior, unido a un crecimiento demográfico moderado (cuando no francamente regresivo) y a la práctica ausencia en Europa de "ideologías extremistas o violentas" (ausencia o incidencia mínima) en los centros de decisión, determinó que el marco del debate político se limitara, con unos u otros matices, a los límites, estrechos, que pueden mediar entre lo que, convencionalmente, podríamos denominar "democracia cristiana avanzada" y una "moderada social-democracia", y permitió (con obstáculos más o menos serios derivados de un excesivo y mítico nacionalismo de Estado) que el proceso hacia la integración europea se fuera realizando, hasta hace escaso tiempo en medio de un considerable grado de parsimonia y tranquilidad y al margen, desde luego, de urgencias revolucionarias de cualquier tipo. En los últimos años, sin embargo, los propios textos emanados del Consejo de Europa revelan, con mayor o menor grado de elipsis, que estamos en una situación de crisis a nivel europeo del modelo de Estado. La doctrina, y así BARCELONA y, entre nosotros, GARCIA HERRERA, habla de que se está produciendo un proceso de quiebra del "compromiso político" del Estado Social, cuyos rasgos más salientes podrían sintetizarse del modo siguiente: a) surgen necesidades que no pueden reconducirse a la

lógica de la producción (A. Touraine) que ponen en crisis los instrumentos clásicos de la mediación (Estado, Empresa, Sindicatos); b) se producen fenómenos de concentración de capital como respuesta a la caída de tasa de ganancias, apareciendo un "modelo de producción transnacional"; c) se produce una cierta incapacidad del Estado para asumir plenamente las tareas clásicas del Estado Social (no puede gobernar las relaciones económicas exteriores, los flujos monetarios, los aspectos sectoriales de la economía); d) las fuerzas económicas comienzan a no precisar del Estado para desarrollar su propia política global; e) los propios trabajadores plantean reivindicaciones que difícilmente pueden ser asumidas por el estado (se habla así de la crisis fiscal del Estado, de la crisis de la "legitimidad") y f) casi como colofón o conclusión se plantea la insuficiencia del modelo general de "democracia representativa", hablándose de la necesidad de dar un paso hacia la "democracia participativa". Dentro de nuestro país, la doctrina ha planteado el problema de hasta qué punto no existe un desfase entre el clima cultural y político-económico que impregnó a los constituyentes del "78" (y ahora a "sus intérpretes", esto es, los distintos poderes del Estado y el propio TC) y la actual situación europea cuyos grandes rasgos han quedado descritos. Es lícito interrogarse si la cultura jurídica que informó la C. de 1978 no estaba ya duramente contestada, incluso cuando guiaba la redacción del texto constitucional. Así cuando en Europa ya se reflexionaba sobre las deficiencias e insuficiencias del modelo clásico del Estado social, nuestro constituyente y sus "intérpretes" se adhieren, quizá con demasiado entusiasmo, a tal modelo; y si bien es cierto que tal "adhesión" sin fisuras pudiera estar justificada inicialmente por la complejidad del proceso de transición, hoy es más que discutible que esté plenamente justificada. No parece, en cualquier caso, excesivo comenzar a rehacer esquemas, a reajustar ideas a fin de detectar cuál es el nuevo "humus" que va a alimentar el desarrollo y aplicación de la C., cuáles son los nuevos valores, cuáles las nuevas alianzas, quiénes los nuevos sujetos.

Y, ciertamente, la enumeración de palabras envejecidas, de conceptos y promesas irrealizadas, incumplidas o superadas, de categorías básicas "en crisis", podría prolongarse de manera casi indefinida. Lo que me interesaba destacar con este cuadro meramente descriptivo es que resultaría ingenuo (ahistórico) pensar que tantos abandonos, tantas frustraciones, tanta inseguridad no fueran a tener un coste social muy grave, traducido en una serie de rasgos ya aludidos al principio de mi intervención

y que, desgraciadamente, caracterizan a nuestra sociedad, generando, al propio tiempo, su indefensión: Desencanto, inhibición, pasividad, abstención, desvertebración del tejido social.

La segunda parte de mi intervención, mucho más difícil y discutible, tratará de exponer algunas de las respuestas posibles a una pregunta que, cuanto más tiempo pasa adquiere más actualidad: ¿Qué hacer?

Algunas alternativas

Para MICHEL FOUCAULT, el objetivo esencial sería luchar contra el humanismo —la "herencia más pesada —dice— que ha dejado el siglo XIX, de la cual ya es hora de deshacerse"—. Para comprender el alcance de esta afirmación, sin duda "escandalosa", hay que partir de la concepción, eminentemente parcial, que FOUCAULT tiene del humanismo como "el conjunto de discursos a través de los cuales se le ha dicho al hombre occidental: aunque no ejerzas el poder puedes, no obstante ser soberano. O mejor aún: cuanto más renuncies a ejercer el poder..., más soberano serás...". En resumen el humanismo, para Foucault, sería todo aquello con lo que en Occidente "se ha suprimido el deseo de poder, se ha prohibido querer el poder y se ha excluido la posibilidad de tomarlo". De su discurso hay una idea que, en mi opinión, debe retenerse si es que, en realidad, se pretende "actuar" en la sociedad para "cambiarla" y es la de que resulta preciso reconstruir la mística de la "toma del poder", siquiera sea utilizando los nuevos datos reales que caracterizan a las sociedades europeas contemporáneas, lo cual supone, como decía Touraine, comprender que el "poder" está no sólo, ni siquiera prioritariamente, en las instituciones democráticas que constituyen el aparato del Estado, de suerte que, sin perjuicio de no "abandonar" el terreno de lo institucional en cuanto objetivo (pues, ciertamente, las propias instituciones tienen potencialidad para incidir en terrenos distintos de los inicialmente previstos por lo grupos dominantes) hay que revisar cualquier estrategia que limite la "participación" de los ciudadanos en los asuntos públicos a los cauces, imprescindibles pero insuficientes, de los partidos políticos o de los sindicatos, entre otras cosas porque estas vías de articulación social se vienen limitando, cada vez más, a cuestionar o debatir la función del Estado, pero no a discutir una u otra concepción de la sociedad, digan lo que digan sus aparatos de comunicación y propaganda. No se trata de afirmar que los partidos políticos "per se" deban limitar así su función, ni siquiera de negar la posibilidad de que tales colectivos, conscientes de su pérdida

de protagonismo, sean capaces de evolucionar en el sentido de una real vitalización del discurso de participación social. Sólo se pretende decir que, hoy por hoy, los partidos y sindicatos, no satisfacen las necesidades de participación y que, muy probablemente, hasta una evolución de tales colectivos sólo es posible en la medida en que se configuren en la sociedad grupos de presión de corte progresista capaces de entablar una lucha abierta por el poder "socio-cultural" frente a los numerosos y plurales grupos dominantes que, en muchas ocasiones, resultan hasta difíciles de detectar en las sociedades modernas. Alguien debe tratar de luchar por el poder en el verdadero terreno en que hoy se suscita la cuestión del poder.

Es bien cierto, sin embargo, que resulta hoy difícil incluso de imaginar (no ya articular) alternativas globales y generalizadas a la actual correlación de poder, y ello tanto desde opciones "reformistas" como, incluso, de opciones pretendidamente "radicales". El propio FOUCAULT ha dicho más de una vez que hay que optar más bien por "acciones puntuales y locales", estimando que tal tipo de trabajo "puede llevar bastante lejos". Su propia "praxis" es un ejemplo claro de tal clase de opción, al haber trabajado durante muchos años en los mecanismos represivos que implican el sistema de las cárceles, de los hospitales psiquiátricos y del propio sistema judicial. Son conocidos e interesantes sus trabajos realizados dentro del llamado "Grupo de Información de prisiones", tendentes, en primera instancia a mejorar las condiciones de vida de los presos, pero orientados, finalmente, a "borrar la profunda división entre inocencia y culpabilidad" (que, en su concepción, vendría a ser el núcleo ideológico de la cultura dominante), sin excluir de su discurso ciertos componentes, que me atrevería a calificar de excesivamente simplificadores, directamente político-revolucionarios, cuando afirma que el verdadero objetivo de su acción sería acabar con el "sistema penal", premisa a partir de la cual (si se aceptase como realizable) no sería discutible el concluir que tal supuesto "logro" implicaría, necesariamente, cuestionar el código moral y, en última instancia, las bases mismas del sistema ideológico dominante. Es innegable que las premisas teóricas de su acción son "distintas" de las que "justificarían" ese mismo objetivo inicial ("cambiar el sistema penitenciario") por parte de otras opciones ideológicas. Así, desde cualquier opción englobable en el llamado "humanismo cristiano", tales reformas serían una consecuencia necesaria de su propia concepción del hombre como depositario de valores trascendentes; o desde opciones "laicistas" la justificación de emprender reformas radicales

en el sistema penal se encontraría en la propia doctrina de los "derechos humanos". Pero, al propio tiempo, es lo cierto que el tipo de resultados prácticos a obtener en una primera fase (que, quizá, sea la última fase) son sustancialmente idénticos tanto desde el reformismo como desde opciones más radicales. Y esta convergencia práctica debería permitir especular sobre la posibilidad de concitar formas de relación y colaboración permanente entre diversos grupos sociales y hasta, ¿por qué no?, formas organizativas concretas en que articular tal colaboración.

El propio Henry LEFEBRE, amén de denunciar la ya indicada impotencia o bloqueo de la sociedad, señala que la única forma de salvar ese "muro invisible" sería ponerlo todo en movimiento, volver a discutirlo todo, explicitando el dilema que la actual situación encierra: "para cambiar algo, habría que cambiarlo todo, pero por algo habrá que empezar. Este círculo de impotencia que nos lleva perpetuamente de la parte al todo y del todo a la parte" define perfectamente la situación de bloqueo; mientras tanto, reconoce, sólo es posible pasar del umbral que evite la impotencia, a través de una experiencia práctica que, al propio tiempo de ser forzosamente sectorial, acepte un planteamiento horizontal y no vertical como metodología de trabajo. En el caso concreto de Lefebre, esa experiencia concreta fue, por muchos años, la arquitectura y el urbanismo y así, si es que no se quiere caer en el nihilismo, entiende que, desde tal campo, se esbozan algunas posibilidades que concreta en la superación de lo público y lo privado, la superación de la oposición monumento-edificio, la superación del conflicto entre espacio y sociedad... La única forma —concluye— de desbloquear la imaginación "es pasar de la producción de las cosas en el espacio a la producción del espacio". Y, en este sentido, llega a afirmar que frente a la habitual fórmula radical de "autogestión de las empresas" lo verdaderamente propio de una sociedad revolucionaria "será la autogestión del espacio".

Y aunque sea desde planteamientos originales distintos, VAN DUYN y, hasta cierto punto, después todo el movimiento ecologista, pacifista o "verde", tienen en común con lo hasta aquí dicho, tanto la búsqueda de objetivos sectoriales (en este caso "prevenir la catástrofe —destrucción de la naturaleza por el hombre— que sería más importante que realizar la utopía revolucionaria, paralizar el crecimiento, descentralizar y desindustrializar la economía, eliminar las producciones nocivas o inútiles, reducir el crecimiento de las ciudades, una específica molitiva de vivienda en los centros urbanos o la protección de determinados grupos

de población especialmente marginados), como la utilización "diferente" de los medios que proporcionan las sociedades democráticas (siendo especialmente útil su forma de utilización de las características de los mass-media en las sociedades contemporáneas) y un tipo de acción en la que es decisivo el trabajo horizontal y comunitario y participativo. Desde un marxismo crítico, HERBERT MARCUSE incide en este mismo tipo de perspectivas cuando habla de la necesidad de encontrar formas nuevas, muy descentralizadas, de acción y de la necesidad de coordinar los diferentes grupos sociales. Alude, como ejemplo positivo, a una concreta experiencia (vivida por él muy directamente), cual es el movimiento estudiantil norteamericano de finales de los sesenta. Tal movimiento estudiantil —dice—, desde un análisis estrictamente marxista, no puede ser calificado de "burgués" por el hecho de que no fuera capaz de abrirse y movilizar a la clase obrera; lo cierto es que, al menos entonces, no había "nada menos burgués que el movimiento estudiantil americano (y los paralelos y concertados movimientos en pro de los derechos civiles) ni más burgues que un obrero americano", llegando a suponer su acción "un ataque contra el mismo meollo del sistema imperialista" (al haber movilizado la opinión pública contra la guerra del Vietnam y al haber constituido el motor del movimiento por los derechos civiles). Hasta desde la ortodoxia marxista (así Goran Therborn) se reconoce que frente al concepto burgués del "pluralismo político" debe oponerse una "práctica política consistente en organizar colectividades sociales en todos los niveles y en todas partes de la sociedad". Más lejos aún llegan los teóricos y prácticos del "comunismo latino" cuando reconocen, en este concreto terreno, unas obvias afinidades en el catolicismo, alejando ambas opciones de los modelos liberales y neoliberales. El propio TOGLIATI señaló la afinidad de la "solidaridad cristiana" con la "solidaridad socialista-comunista", como mecanismo central determinante de una eficaz acción social.

Especialmente lúcido es, en mi opinión, el análisis de Alain Turaine, en esta misma línea. Cualquier opción progresista que pretenda operar en la sociedad moderna debería indagar qué tipo de conflictos sociales no se pueden traducir en meros términos de reivindicaciones cuantitativas o en términos de lucha de influencias, a fin de tratar de reconocer las aspiraciones profundas de los grupos dominados o, mejor, de los grupos exteriores al aparato. Y si bien es cierto que el combate obrero no debería borrar en una extraña concertación, no es menos cierto que los movimientos sociales

no pueden concebirse como una prolongación o un simple rejuvenecimiento del movimiento obrero tradicional. Se hace preciso, por el contrario, que los ciudadanos encuentren formas de intercomunicación que les permitan una autonomía de decisión no siempre vehiculada a través de los mecanismos clásicos de participación: partidos, sindicatos. Es necesario encontrar nuevas formas de colectividad que sean capaces de autocontrolarse. Si la sociedad post-industrial tiende a aislar y masificar los individuos, llegando a destruir las formas de relación social más elementales, parece razonable afirmar que procede combatir esta tendencia a través de la búsqueda de nuevos colectivos. "Quizá no sea casual —decía Touraine ya en el año 1972— que los movimientos más vigorosos de los últimos años hayan tenido una base casi biológica (juventud, raza, mujeres), como si esta identidad fuera el único bien, el único lazo que el aparato no les hubiera quitado todavía".

Y hace escasos días (en un artículo publicado el 4 de septiembre de este año en el "Diario 16", bajo el título "La sociedad civil en auxilio de la democracia") el propio Alain TOURAINE argumenta que, lejos de ver en los que defendemos la sociedad civil una "amenaza" para las instituciones de la democracia "participativa", quienes desean defender la influencia del Parlamento (y demás instituciones políticas) no tienen, en realidad, otros aliados posibles que los defensores de la sociedad civil, hasta el punto de que, sin esta alianza, corren el riesgo de verse aplastadas por los aparatos del poder que hoy se apoyan más en "técnicas de modernización" que en principios ideológicos. Los que se inquietan por las debilidades de la democracia no tienen razón para desconfiar de las iniciativas de la sociedad civil. Deberían más bien angustiarse por la subordinación creciente de las instituciones políticas al poder omnímodo del Estado.

Es observable, sin especial dificultad, cómo, en muchas ocasiones, a través de una metodología sectorial y horizontal, se termina concluyendo en una construcción un tanto dogmática, excesivamente globalizadora y pluridimensional. Es la vieja idea de que cualquier partícula social contiene la totalidad del sistema social, como, paralelamente, la idea de que una determinada célula es capaz de contener, de algún modo, la explicación total del fenómeno de la vida. Este tipo de esquemas suele reproducirse en cualquier pensamiento y en cualquier pensador. Y tan es así que, lejos de resolver el expediente con la tesis de la "deformación del especialista" o de la peculiar estructura psíquica del hombre supuestamente necesitado

de respuestas totalizadoras y a menudo trascendentes, habrá que retomar la vieja idea de que lo particular contiene lo general y que, seguramente, lo no demostrado y experimentado desde parcelas sectoriales del conocimiento y de la acción, carece de verdadera significación en una sociedad caracterizada por el dinamismo, la complejidad, el cambio acelerado y, sobre todo, el aislamiento profundo de los individuos y de los grupos sociales en que se insertan. Parece por ello que, lejos de seguir esperando, unas nuevas Tablas de la Ley que, caso de haber existido alguna vez, no es razonable esperar que vuelvan a existir, lo propiamente adecuado a los ciudadanos de una sociedad industrial avanzada (y, más aún, en la inminente sociedad tecnológica) es asumir que sólo a través de la más radical experimentación de las posibilidades reales de los individuos y de los grupos o colectividades en que éstos deben articularse, a través de plurales y diversas acciones sectoriales, es posible ofrecer respuestas al actual modelo cultural y social que, si bien parciales, es hasta posible lleguen a ser sustancialmente homogéneas y convergentes. En todo caso, no parece razonable esperar en el futuro otras formas de síntesis que las derivadas de ese plural, disperso y aparentemente anarquizante proceso de respuestas particularizadas y sectoriales. La clave puede estar en la capacidad de conjugar una especialización y particularización profunda, con una capacidad de acción horizontal que permita intuir el estado de la cuestión en todas aquellas ramas del saber y de la "praxis" directa o indirectamente relacionadas con el campo concretamente "vivido" (pensado y actuado). Entre las necesidades más perentorias está la de construir nuevas estructuras míticas susceptibles de generar una profunda movilización social y, entre ellas, puede, quizá, ocupar un lugar la concepción de un nuevo ciudadano "renacentista", modelo que sería ya planteable desde el momento en que se tuviera capacidad de utilizar colectivamente los potenciales progresos implícitos en la renovación tecnológica. Es posible, frente al pesimismo de los hombres de la cultura escrita —entre los que me encuentro— concebir una utilización no alienante de los mecanismos puestos a su disposición por la cibernética y la informática. Presupuesto de todo ello es comprender, en todo caso, que ello sólo será posible si somos capaces de reconstruir, de manera previa, la antes aludida nueva mística de la toma del poder por la sociedad civil organizada. Sí conviene advertir que los grupos sociales en que es preciso vertebrar el tejido social no pueden caer en las más fáciles tentaciones: no pueden permitirse el lujo de con-

templar las instituciones democráticas como algo "hostil" que es preciso combatir, sino como sus naturales aliadas, no pueden tampoco reducirse (ni siquiera identificarse) con meros instrumentos corporativistas de estructura gremial; no pueden, finalmente (so riesgo no sólo de caer en el descrédito, sino lo que es más grave profundizar el abismo entre los ciudadanos y el sistema político) permitirse el lujo (y tiene a su favor la indudable ventaja de que no se presentan a las elecciones) de promesas ficticias o de planteamientos globales que se escapan de sus posibilidades reales, estando obligados, por el contrario, a fijar objetivos claros, precisos, realizables y coherentes y a utilizar, para ello, de manera imaginativa, la totalidad de medios que proporciona el sistema democrático participativo, singularmente los medios de comunicación.

Parece evidente que resulta difícil de concebir esa "democracia participativa, directa y ese proceso de comunicación abierto y productivo" (de que habla HABERMAS) o ese necesario equilibrio aproximado de los distintos grupos de interés que compiten en una sociedad (de que habla BARRINGTON MOORE, Jr.), sin que esa sociedad cuente con unos mass-media al servicio de tales objetivos. Puede sostenerse, quizá, que el esquema liberal y el industrialismo contengan en sí mismos los procesos que subvierten ese equilibrio. Y que, del mismo modo, durante los últimos 50 años, el papel global de los "media" haya participado directamente no sólo en la reproducción, sino hasta en la acentuación de las tendencias hacia ese desequilibrio. El problema central, desde mi punto de vista, que plantean los "media" es el dilucidar si el "poder" extra-institucional que suponen, pueden llegar o no a constituir una de las formas de controlar el poder mediante el poder, dado que, en todo caso, y como ya se ha venido insistiendo, no puede tenerse la menor fe en el autocontrol benevolente de ningún centro o grupo de poder.

El polémico MCLUHAN tiene el indudable mérito de ser el único teórico del papel y función de los medios de comunicación, cuya lectura se ha universalizado, en el muy concreto sentido de constituir sus libros una "mercancía" al alcance de todos y, como consecuencia de ello, gozar del discutible privilegio de haber convertido sus afirmaciones en tópicos habituales, ya no sólo de los hombres de mi generación, sino incluso de eso que suele llamarse (no se por qué) "hombre de la calle". La razón de tal fenómeno (espectacular en la década de los sesenta y setenta) puede estar no sólo en su brillante estilo literario (sus libros —se dice— están más cerca del género literario que del

ensayo o, desde luego, que del pensamiento), sino también en que el aparente tema inicial de su obra (el problema del control de los medios de comunicación por el hombre) pronto se convierte (y aquí radica su "atractivo", desde muy diversos puntos de vista) en la cuestión del control de los hombres a través de los medios y de las condiciones de programación de esa forma relativamente nueva y profunda de dominio social a nivel planetario. "Seguramente nos estamos aproximando —decía McLuhan— a un mundo extremadamente controlado, a un punto en que se pueda decir: seis horas menos de radio para Indonesia en la semana entrante o habrá un fuerte descenso de la atención literaria; o 20 horas más de televisión para Sudáfrica, a fin de enfriar los conflictos raciales de la semana pasada. Culturas enteras podrían programarse, entonces, para mantener estable su clima emocional". Prescindiendo de los aspectos, próximos a la ciencia-ficción tan del gusto de McLuhan, es lo cierto que, a partir de su obra pocos dudan de que los medios de comunicación no sólo constituyen un poder de incalculable magnitud y hasta, para muchos, que constituyen el "punto arquimédico de la palanca que mueve el mundo". TOM NAIRN no duda en afirmar que, en el estado actual de desarrollo de los "media", MARX no hubiera dudado en incluirlos dentro de los llamados elementos "estructurales", dado —dice— "su poder colosal sobre la mente" de los ciudadanos. Miquel de Moragas (Centenario de Deusto, 1988), en su concreta proyección a los defensores de las lenguas menos extendidas, subraya también la importancia de la transformación y extensión del moderno sistema comunicativo, indicando —en esa misma línea— que la transformación ha sido tan profunda que ha llegado a convertir a los medios en uno de los principales ejes del desarrollo industrial y de la evolución tecnológica. De ahí que, en su concreto terreno de interés, llegue a afirmar que la atención tradicional al binomio lengua-cultura deba extenderse ahora al triángulo lengua-comunicación-cultura. "Esto es así —afirma— no sólo porque la comunicación permite la divulgación de los bienes culturales, sino también y más trascendentalmente, porque la comunicación permite la participación social, la producción colectiva de cultura".

Las posiciones más tópicas frente al tema del "poder" del "cuarto poder" son las que se limitan a un enjuiciamiento (ya sea de pasado, ya sea en funciones de prospectiva) positivo o negativo (optimista o pesimista) del propio fenómeno y de su previsible evolución. Unos (y es abundante esta posición en la literatura anglosajona) parecen compartir la fe de McLuhan

en el carácter positivo "per se" del desarrollo tecnológico de los mass-media; otros (y esta fue durante mucho tiempo la postura clásica en la Europa continental) estiman que de ese futuro desarrollo sólo cabe esperar una cultura de masas, sí, pero cuyo objetivo sea embrutecer en más cantidad y en menos tiempo a quienes accedan a ella. Más frecuentes son, en la actualidad, sin embargo, los planteamientos que, asumiendo la evidencia de la dimensión antes inimaginable que los modernos mass-media dan a la difusión de la cultura, se limitan a constatar la necesidad de abordar la nueva cultura de una manera receptiva (abandonando los prejuicios y falsos desdenes prodigados, sobre todo, desde la cultura escrita) y a afirmar que no cabe renunciar "a priori" a que esta tecnología pueda ser un instrumento de aproximación de los ciudadanos a los datos tecnológicos que constituyen, hoy por hoy, una de las premisas esenciales del dominio de las élites. Y es que ciertamente, aunque cabe compartir con HALLET CARR que la pesadilla más perturbadora de la democracia de masas es el espectáculo de "una élite eficiente que mantenga su autoridad y afirme su voluntad sobre la masa, por medio de uso, racionalmente calculado y eficiente, de los métodos irracionales de persuasión, esa pesadilla no es, ni mucho menos, una consecuencia necesaria del desarrollo tecnológico de los mass-media.

El enfoque, con todo, que interesa más, desde la perspectiva de mi intervención, es el que alude a las posibilidades de "control democrático" (y sé que la expresión puede suscitar justificados recelos para los profesionales de la información) de esos medios de comunicación. Son muchos los que piensan que los medios de comunicación son sólo susceptibles de control a través de quienes detentan el dominio de estos medios y no a través de los consumidores de los mensajes que vehiculan. En este terreno es preciso realizar algunas precisiones. Los ciudadanos estamos ya acostumbrados a recibir a través de esos mismos medios de comunicación "noticias" periódicas que dan por supuestas una serie de aberraciones. Escojamos algunas de ellas: que, naturalmente —se dice—, los medios de comunicación públicos (singularmente la TV) sirven (o incluso "deben servir") a la concreta opción política titular del correspondiente P. Ejecutivo (tanto central como autonómicos), que el único remedio parece ser la existencia de "plurales" TV (aunque, al propio tiempo, los enterados afirman que previsiblemente las diversas cadenas se "concederán" a otras tantas concretas opciones políticas concretas previo "pacto" con el partido en el poder), que —entretanto— la prensa "rosa" o "amarilla"

invaden (y cada vez lo harán con más fuerza) el mercado de los "media"; que unos determinados profesionales "pierden" sus puestos de trabajo por discrepancias con la "línea política" que dirige el medio; que tal periódico o tal otro se crea como sostén de una determinada opción política y hasta para un objetivo político inmediato (unas concretas elecciones, el evitar que otro partido pueda llegar a controlarlo). Y, junto a tales "noticias", algunos datos objetivos: sigue sin desarrollarse legalmente el secreto profesional y la objeción de conciencia de los profesionales de la comunicación; la acción "asociativa" de estos profesionales es sumamente escasa y, a lo sumo, se centra en determinados problemas estrictamente profesionales; son escasísimas (yo no las conozco, al menos) las experiencias de "estatutos" profesionales que garanticen realmente la posición e independencia de los profesionales dentro de los respectivos medios de comunicación; no está regulada ni garantizada de forma alguna la "participación" de los grupos sociales ni en los medios privados ni siquiera en los medios públicos de comunicación (como no sea dentro del mínimo margen que supone la regulación del derecho de réplica).

No sé si exagero, en definitiva, si afirmo que en este campo —al menos en España— se produce la paradoja de coexistir una sociedad tecnológica postindustrial (que alude a la propia organización del aparato productivo y a tecnología utilizada) con una sociedad cuasi-feudal que afectaría tanto a los profesionales de la comunicación, con un estatuto profesional y una falta de dinamismo asociativo no enmarcables en los estándares mínimos de una simple democracia representativa como, sobre todo, a los usuarios, que limitan prácticamente su función a la de meros receptores pasivos del caudal informativo y comunicacional, sin que exista canal alguno de "participación" en un terreno que les afecta directa y hasta brutalmente. Bien es cierto, por ello, que (sobre todo a la vista del comportamiento ya "institucionalizado" de los diversos detentadores de los diversos poderes ejecutivos) ya no nos quedan argumentos válidos a quienes, desde siempre, defendimos la teórica conveniencia de un monopolio público de la TV, pues nunca defendimos, desde luego, el monopolio partidista de ningún medio de comunicación. Y, por ello, parece inevitable y hasta urgente llevar, también a este campo, el "pluralismo" característico de una democracia representativa. Sólo que conviene anticipar que, logrado tal estándar, seguirán en pie todos los problemas que (en su concreta proyección al campo de los medios de comunicación) plantea el modelo de democracia participativa a la que, desde cualquier sector o parcela de la vida social, se

aspira. Será preciso articular alguna vez formas concretas de participación de los grupos sociales en el control y en la presencia en los medios, cuando menos públicos, de comunicación. Será preciso que tales medios públicos (cuya primacía, al menos en el campo de la TV, es más que probable, al menos durante mucho tiempo) estén sometidos a un efectivo control, ya no sólo de las "instituciones", sino también de los grupos sociales. Será preciso garantizar un estatuto mínimo del profesional que le permita dar un tratamiento "informativo" (y no partidista) al mensaje que comunica; será precisa una auto-reflexión del profesional de los media en orden a cual es la forma de ejercer su profesión para el que está legitimado y cuál es el tipo de actitud ilegítima (pienso, por ejemplo, en la creciente confusión entre información y opinión). Será preciso que asuma que es cotitular de un poder excesivamente controlado desde "arriba" (centros directivos) y nulamente controlado desde "abajo" (el usuario). Será preciso, finalmente, que los ciudadanos y los grupos sociales en que nos integremos, asumamos, desde luego, las peculiares normas del "trabajo informativo", pero que, al propio tiempo, tengamos la posibilidad de organizarnos colectivamente frente a los excesos de poder de los media, de igual modo que debemos hacerlo frente a los excesos de poder de cualquier otro centro, institucional o no, de dominación social, cultural o económica.

No quiero terminar esta alusión a los "media" sin indicar que atendiendo tanto a la función del trabajo informativo como a la flexibilidad y descentralización típicas de su organización (sin perjuicio del peligro que suponen los grandes monopolios informativos, tema que no se puede ahora abordar), los media constituyen "en abstracto" el aliado natural de cualquier movimiento participativo de carácter social. Hay ejemplos claros de esa colaboración y yo he tenido la oportunidad de vivíroslos personalmente, a través de mi trabajo de portador de un típico grupo social que pretende realizar su función de participación "en los asuntos públicos": me refiero a mi labor en torno a la Asociación "Jueces para la Democracia", a la que, según entiendo, se le podrán reprochar muchas cosas (o, simplemente, podrá no estarse de acuerdo con sus planteamientos) pero, desde luego no, el que se haya inhibido de ese trabajo ciudadano de crear, desde su concreto sector, cauces participativos, renunciando explícitamente a ser un mero cauce de transmisión de intereses gremiales. Pues bien, desde esa experiencia concreta, puedo afirmar que mi Asociación ha recibido siempre un explícito apoyo, no de los centros directivos de los medios de comunicación

(no siempre, al menos), pero sí, desde luego, con escasísimas excepciones, de los profesionales de la comunicación. Quizá porque han sabido ver que su tipo de actuaciones se sitúa, precisamente (acierte o no) en el concreto terreno de la vertebración del tejido social.

Puede quizá intuirse una razón sutil que hace razonable esa colaboración. Me refiero a un rasgo esencial característico de nuestras modernas sociedades democráticas. En ellas no hay, en principio, y según el Código, nada secreto, hasta el punto de que se protege, con rango consuetudinario, la publicidad, la libertad de expresión, la libertad de prensa. Pero, al propio tiempo, los mecanismos, perfectamente "legales" en muchos casos, a través de los cuales se articulan los grupos dominantes, no ya sólo a nivel político sino, sobre todo, a nivel social y económico-financiero, son, en demasiados casos, nada confesables, pues lo que no es "confesable" es la propia normalidad, la propia "legalidad". Resulta incalculable, por ello, la dinámica transformadora de la sociedad que se pondría en marcha (que, de hecho, muchas veces se pone en marcha a medio de una colaboración sociedad articulada-medios de comunicación), limitándose los "media" a confesar, a "publicar" lo que es público. Creo sinceramente que lo "razonable" desde una opción progresista y participativa es explicitar los mecanismos reales (perfectamente legales y públicos: no hay que recurrir a lo privado o ilegal) sobre los que se asientan los mecanismos de dominación. Bastaría con ello para estimular el cambio social.

Y ya, para concluir, quisiera indicar que no se ajustaría a la realidad que parecen intuir los expertos en los fenómenos de cambio sociocultural, el pensar que una evolución en la línea de reforzamiento de la sociedad civil sea utópica o escasamente previsible. ALAIN DE VULPAIN, en su calidad de confundador de COFRENA —Observatorio modelo del cambio sociocultural— y Presidente del RISC —Instituto de Investigaciones Internacionales sobre el cambio sociocultural—, viene trabajando en este campo desde el año 1953. En una conferencia que dio en Bilbao, con ocasión del Centenario de la Universidad de Deusto recientemente celebrado, amén de explicar algunos de los aspectos del trabajo que viene desarrollando, refiere un ejemplo "práctico" del resultado de tales investigaciones que consideró oportuno exponer a quienes no tuvieran ocasión de asistir a tal conferencia o de leer la publicación que de la misma realizó la Universidad de Deusto. Se trataba de un encargo realizado a la Institución que dirige VULPAIN por la multinacional SHELL. Como resultado de sus investigaciones (corría

el año 1974) pudieron "tranquilizar" a los inversores extranjeros sobre que, pese a un eventual triunfo del programa común de izquierdas (lo que acontecería más tarde en el año 1981) las premisas de ese programa común no podrían prevalecer frente a las tendencias socioculturales evidenciadas en el curso de la investigación. Aquellas tendencias, resumiendo mucho, eran que los valores de libertad, autonomía y autodeterminación personal estaban en pleno proceso de plusvaloración (cambio socio-cultural respecto del inmediato pasado) por encima, incluso, de los valores de igualdad, justicia y seguridad. Comentó VULPIAN que, de hecho, en el año 1981 (más exactamente un año y medio después de tal fecha en que accede al poder la izquierda) la propia mayoría de izquierdas en el poder se vio obligada a dar marcha atrás y paralizar las partes del programa común que suponían una política de ruptura en relación a tales valores socioculturales en ascenso, convirtiéndose la izquierda —comenta con ironía— en "campeones de la liberalización".

A la luz de tal ejemplo, puede entenderse la importancia práctica de tales prospecciones sobre los cambios socioculturales y entenderse mejor la relevancia de los nuevos procesos que, hoy mismo, se están detectando en Francia (sin que sea excesivo extrapolar tales conclusiones a países como el nuestro). Tales tendencias son: 1.º) la que califican de "bioemotividad", caracterizada por la necesidad de integrar a un tiempo, la emoción, el instinto, la intuición y el intelecto; 2.º) la que llaman tendencia a una "mentalidad amplia", caracterizada por conceder importancia a las capacidades más distintas, incluso las juzgadas hasta ahora como de menor importancia o contradictorias, del ser humano; y 3.º) una tercera que VULPIAN no duda en afirmar que va a ser la más fundamental

de todas y que, desde luego, desde el enfoque de estas líneas, es de una importancia trascendental, la tendencia que denomina la COLECTIVIDAD, caracterizada como la capacidad y el deseo progresivamente creciente de unirse con los demás, de interactuar, de construir unas redes, unas interacciones, de "participar" en definitiva a través de grupos y acciones colectivas.

Es precipitado, por tanto, afirmar que la "solidaridad" (base última de tal participación) disminuye; lo que menguan son las viejas formas de solidaridad. No es sólo, desde mi punto de vista, por tanto deseable y hasta necesario que la sociedad civil se atreva a articularse, a constituirse en un contrapoder frente al poder no institucional de las verdaderas clases dirigentes (dentro de las cuales la clase política no es la única, ni la mayor protagonista, ni tan siquiera el "verdadero" rival, pues, como antes se apuntaba, cabe desarrollar formas de leal colaboración con ella), sino que, además, esta articulación —al pivotar en torno a las categorías renovadas de participación y solidaridad— empieza ya a ser vivida como un objetivo apremiante por amplios estratos sociales, hasta el punto de constituir el fenómeno más relevante dentro de las tendencias socioculturales detectables ya hoy en Europa. Y, aunque sólo sea por el hecho de que estudiar, "ver" el cambio, lo acelera (como observa el propio VULPIAN) me parece importante resaltarlo. El problema será dilucidar bajo qué criterios, bajo qué contenidos, y quiénes van a ser los nuevos protagonistas históricos de esa nueva "toma del poder" que corresponde realizar a la sociedad civil. Sólo empezando a actuar será posible ir dilucidando tales cuestiones, y sólo actuando será posible evitar eficazmente la situación de "indefensión" de la sociedad frente a los excesos de los poderes. ■

PRESENTE Y FUTURO DE LA POLICIA JUDICIAL

MARIANO FERNANDEZ BERMEJO

Fiscal del Tribunal Supremo

La Policía Judicial en la Ley de Enjuiciamiento Criminal

La historia de la Policía Judicial en nuestro país es la historia de los artículos 282 a 298, que nuestra vetusta Ley de Enjuiciamiento Criminal (ya más que centenaria) dedica a su regulación. Huelga decir que la nota más saliente de aquella Policía Judicial es su **Inexistencia** como tal. A no otra conclusión conduce la lectura del artículo 283 que pretende investir de la cualidad de Policía Judicial a quienes —como los Alcaldes, Tenientes de Alcalde, Serenos, Funcionarios de Prisiones, Agentes Judiciales... y un largo y variopinto etcétera— ni siquiera pertenecen a los Cuerpos de Seguridad.

Aquella pretendida Policía Judicial carecía de otra vinculación con la Administración de Justicia que la genérica obligación de auxilio que la ley impone a las distintas autoridades y funcionarios en la misma enumerados, que prestan su colaboración en forma esporádica, y sin formación especializada de clase alguna.

Tal marco no impidió, como es obvio, que desde hora bien temprana se intentara, en los Cuerpos de Seguridad, la especialización de funcionarios en las tareas de investigación criminal, de lo que es buena muestra la creación en 1914, dentro de la Guardia Civil, del Servicio de Identificación Judicial para instrucción de Oficiales y Suboficiales en las técnicas de

investigación criminal. Pero esos esfuerzos dieron sus frutos en un modelo policial institucionalmente desconectado de la Administración de Justicia.

A nadie, de todos modos, puede sorprender lo desdibujado del diseño a poco que se constate la falta de nitidez con que la Ley de Enjuiciamiento Criminal trata otras instituciones, como el propio Ministerio Fiscal, a quien el artículo 2.º de la Ley de 11 de febrero de 1981 (que establecía las bases y la autorización al Gobierno para que redactara la Ley de Enjuiciamiento Criminal) encomendaba la instrucción "de todos los procesos", mandato modificado pocos meses después por la Ley de 15 de junio de 1982, que ordenaría finalmente encomendar la instrucción a los "jueces de Primera Instancia", consagrando así el modelo que habría de adoptar el texto articulado de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En tal modelo aparecen nítida la figura del Juez de Instrucción, como encargado de instruir el sumario "bajo la inspección directa" (artículo 306) de un Ministerio Fiscal "cuasi-nonnato" aún —su primer Estatuto es del año 1925— y sin embargo ya recluido en las Audiencias y por tanto alejado del momento investigador, para el que, no obstante, se le atribuían importantes facultades.

Más de cien años de aplicación de esa ley, con usos y actitudes en ocasiones impensables para aquél legislador e incluso, a veces, contrarios a sus intenciones, han generado un sistema de relaciones entre los actores del proceso del que, en síntesis, destacan:

— Una actividad policial, dirigida desde el Ejecutivo, sin otra conexión con la Administración de Justicia que la que representa la entrega de atestados y puesta a disposición de detenidos, precedida en ocasiones de peticiones al Juez para actuaciones —entrada y registro domiciliarios, control postal, etc.— que requieren su inexcusable autorización. Es una actividad que desde la Administración de Justicia se ve como "ajena", llevada a cabo por funcionarios que nada tienen que ver con la misma y que carecen de un marco competencial definido.

— Por otra parte, en el centro de la actividad procesal, un Juez de Instrucción, en quien se confía la adopción de todo tipo de medidas cautelares, tanto personales como reales (desde la prisión preventiva hasta el embargo de bienes), pero también la "instrucción" de los sumarios, o, lo que es igual, la preparación del material necesario para el juicio, que prácticas poco deseables acabarían hipertrofiando a costa de una raquítica fase oral y, lo que no es menos

grave, las más de las veces sumando actuaciones (como la aportación de antecedentes penales, documentos oficiales e informes periciales) que con mayor celeridad podía haber realizado una Policía con competencias para ello, o que (como las inacabables ratificaciones sumariales) no son sino repetición inútil de lo ya practicado en el atestado policial.

— Espectador privilegiado de tales prácticas, un Ministerio Fiscal cómodamente parapetado en la sede de las Audiencias Provinciales, que rara vez se hace eco del mandato legal (artículo 306 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) de inspeccionar directamente las actuaciones sumariales, y ajeno por completo a la actividad policial, lo que le sitúa en la paradójica posición de promotor de la Justicia sobre la base de unas investigaciones con las que no tiene otra relación que la derivada de la lectura de los folios del sumario. Tal desconexión con el momento de la investigación y con sus actores se transformará, en numerosas ocasiones, en nuevo factor de dilación, al requerir el Fiscal la devolución del sumario al Instructor para que —tardamente— se completen determinados extremos que le parecen imprescindibles —sin que a veces lo sean— para formular una acusación fundada.

En síntesis, la realidad derivada del modelo de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, nos presenta una Policía, que siendo "auxiliar" de Jueces y Fiscales (artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) a pesar de que carece de vinculación real con la Administración de Justicia, tiene como obligación "averiguar los delitos", y practicar las diligencias necesarias para descubrir a los delincuentes, "según sus atribuciones", sin que en parte alguna se precise cuáles sean realmente esas atribuciones, pues sólo del Juez se predica en la ley la competencia —a veces, la obligación— para realizar todos y cada uno de los actos de "investigación", lo que duplicará habitualmente unas diligencias, en las que el Ministerio Fiscal, presente sólo "a los postres", ni siquiera merece el calificativo de invitado de piedra.

El diseño constitucional

El momento histórico que culmina con la Constitución de 1978 había de generar un intento de modificación de la situación existente, conscientes todos de la necesidad de establecer una mejor y mayor vinculación entre la Policía y la Administración de Justicia, que acabe

transformando a la primera en pieza —fundamental, además— de la segunda.

Comienza así una etapa —entiendo que, aún hoy, en sus inicios— en que se busca definir el nuevo marco institucional de la Policía Judicial.

La Constitución Española determinó la necesaria existencia de una Policía Judicial (artículo 126), que "depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente...". Del artículo 149.29 se deduce que tal Policía puede tener ámbito inferior al estatal, limitada al territorio de la Comunidad Autónoma que la cree.

Parcial desarrollo de tal mandato encontramos en la Ley Orgánica 6/85 de 1 de julio, del Poder Judicial (Título III del Libro V, artículos 443 a 446) y en la Ley Orgánica 2/86 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Capítulo V del Título II, artículos 29 al 36). Del conjunto de sus preceptos, cabe deducir la intención de alumbrar una Policía Judicial asentada en los siguientes principios:

Especialización (artículo 30). En un doble sentido:

a) **De los funcionarios:** Las unidades de Policía Judicial se forman con aquellos "que cuenten con la adecuada formación especializada".

b) **De las unidades:** Además del criterio territorial, prevé la formación de unidades de Policía Judicial en base a criterios de especialización delictual.

Exclusividad (artículo 33). La función debe ser exclusiva, lo que implica que sólo excepcionalmente pueden serles encomendadas misiones distintas (de prevención de delincuencia y otras).

Permanencia: Se predica de un modo contundente respecto de las unidades de Policía Judicial ("a las que corresponderá esta función con carácter permanente", dice el artículo 30.1). De los funcionarios sólo se predica en relación con determinadas investigaciones ya en marcha, pues "no podrán ser removidos o apartados de la investigación concreta que se les hubiere encomendado... si no es por decisión o con la autorización del Juez o Fiscal competente".

Dependencia funcional: Los funcionarios adscritos a Policía Judicial dependen en el cumplimiento de las funciones que les son

propias de Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal (artículo 31.1).

Tras las dos leyes orgánicas referidas, sólo el R. D. 769/87 de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial, con el limitado alcance que deriva de su modesto rango normativo, ha afrontado específicamente cuestiones relativas a la organización de la Policía Judicial.

El conjunto normativo aludido apunta hacia una Policía Judicial anclada en lo orgánico en el Poder Ejecutivo (sea estatal o autonómico) y dependiente en lo funcional de Jueces Magistrados y Fiscales, lo que determina que sea el Ministerio del Interior (artículo 30 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), quien **organice** las unidades de Policía Judicial, con funcionarios cuyo estatuto personal no difiere del de cualquier otro miembro de los Cuerpos de Seguridad, y que sólo en el cumplimiento de sus funciones dependen de Jueces y de Fiscales.

Una dependencia funcional, sin embargo, que no está sino tímidamente concretada en las disposiciones citadas, que apenas suponen unos cortos pasos en el camino hacia la inserción de la Policía Judicial en el ámbito de la Administración de Justicia, lo que puede no ser negativo si se considera parte de un proceso en marcha, no una meta alcanzada.

A la cortedad de tal regulación se une la inconcreción del ámbito de atribuciones de la Policía Judicial. La vaguedad del artículo 445 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el silencio de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, culminan en el vacío del R. D. 769/87, sobre regulación de la Policía Judicial, en cuyo artículo 28 no se enumeran atribuciones reales, sino delegadas ("podrán encomendárseles la práctica...").

Los pasos dados, pues, son poco significativos —apenas si puede vislumbrarse en qué consiste la tan citada "dependencia funcional"— y poco o nada supondrían si no van seguidos de un verdadero desarrollo que concrete el lugar que la Policía Judicial debe tener en el ámbito de la Administración de Justicia.

A mi juicio, el próximo futuro debe aportar una remodelación del marco institucional de la Policía Judicial, concretando su lugar y sus competencias. Pero ello, creo, debe formar parte de una completa redefinición de las funciones de las otras dos instituciones básicas de la Justicia penal —Jueces y Ministerio Fiscal— así como del modelo de proceso que se quiere, pues, obvio es decirlo, el diseño orgánico de-

términará decisivamente la elección del tipo de proceso penal.

Creo también que el desarrollo que se adopte debe ser fiel consecuencia de los principios en que se asienta la regulación del Poder Judicial, el Ministerio Fiscal y la Policía en la Constitución española, superando el desajuste que la situación actual revela.

Por decirlo sintéticamente, hay que superar las disfunciones que provoca la existencia de una Policía, sin marco competencial definido y desconectada de un Ministerio Fiscal, que constitucionalmente tiene encomendada la misión de promover la acción de la Justicia que encarna en unos Jueces, cuya misión constitucional — juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, así como garantizar la vigencia efectiva de los derechos básicos — no debe verse interferida por la asunción de competencias — la investigación de oficio, fundamentalmente — cuya atribución a los Jueces ha desembocado en una Justicia penal exasperantemente lenta e ineficaz.

Propugnamos, pues, que se cumpla el mandato constitucional sin cicaterías y, por tanto, que exista una verdadera Policía Judicial, funcionalmente inserta en la Administración de Justicia. Para ello es necesario asumir que la Administración de Justicia no puede ser ajena a los sistemas de selección de sus miembros, debe tener un papel preponderante en la elección de sus jefes y, en todo lo relativo a sus funciones, asumir la responsabilidad del régimen disciplinario y promoción de sus miembros.

Esta Policía Judicial desarrollará sus funciones vinculada directa e inmediatamente al Ministerio Fiscal, que dirigirá su actuación para que la aportación del material preparatorio del juicio esté, desde el principio, inspirada por quien debe luego decidir el sí y el cómo de las acciones a ejercitar. Debe romperse así la inercia de una desconexión casi total entre el Ministerio Fiscal y la Policía Judicial, para abrir paso a un modelo basado en la más completa colaboración en la preparación de un juicio oral que, con plena contradicción e igualdad, permita el ejercicio pleno de la función jurisdiccional que hasta ese momento sólo se habrá manifestado fragmentariamente, en garantía de los derechos del

justiciable, al decidir el Juez sobre las peticiones que, en el ámbito de las medidas cautelares o intervenciones restrictivas de derechos, le hayan formulado las partes.

En tal esquema deben quedar concretadas las actuaciones que deben ser responsabilidad de la Policía Judicial, conformando un marco legal de atribuciones del que no puede faltar una regulación detallada de la inspección ocular (dando estado legal al uso de toda clase de medios de fijación de imágenes), ocupación y depósito de piezas de convicción (o entrega provisional a sus legítimos poseedores), reconocimiento en rueda del imputado, levantamiento de cadáveres (con el asesoramiento del Médico Forense) y asistencia a la práctica de la autopsia, cuando proceda, requerimientos a Peritos para dictámenes de su especialidad y obtención de certificaciones de los Registros Públicos, medios todos básicos para conducir adecuadamente la investigación.

Ese diseño debe ser completado con la previsión legal de alternativas al proceso, que, como la suspensión temporal de la acusación, entiendo tienen cabida en nuestro ordenamiento en una interpretación flexible del principio de legalidad, constituyendo un instrumento sumamente eficaz al servicio de la Justicia en una sociedad consciente de las ventajas que conlleva la moderación en el ejercicio del "ius puniendi".

Quienes siguen aferrados a la idea del Juez Instructor como única fórmula de defensa de los derechos ciudadanos deben hacer balance y comprobar a dónde nos ha conducido tal modelo y, sobre todo, reflexionar acerca de la conveniencia de su mantenimiento en una sociedad democrática, en que están garantizados la libertad de expresión y el control político de los actos de gobierno.

Personalmente, creo más en un sistema que establezca las condiciones para que los Jueces dediquen todos sus esfuerzos a juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, a instancia de alguien legitimado para ello.

El camino hacia esas metas se percibe largo y difícil, pero ya está iniciado. En su consecución será decisiva nuestra ilusión y voluntad de alcanzarlas. ■

REFORMAS PENDIENTES DE LA JUSTICIA PENAL

LUIS RODRIGUEZ RAMOS

Catedrático de Derecho penal y Abogado

CUANDO EN 1978 se promulgó la vigente Constitución, se abrieron enormes expectativas para la modernización de la Justicia penal española. Téngase en cuenta que no sólo terminaba una larga etapa de gobierno autoritario sino que dicho período, con más o menos paréntesis cuasi democráticos, había estado precedido por otras largas épocas de dictadura y, sobre todo, que carecíamos en España de una revolución liberal, burguesa, industrial y urbana análoga a la de otros países, pues el siglo XIX español había demostrado una gran resistencia a la aceptación de las ideas nacidas con la revolución francesa.

Han transcurrido diez años desde la promulgación de la Constitución y, sin negar avances indudables, lo cierto es que las expectativas abiertas hace dos lustros siguen siendo simplemente eso: expectativas, pues la Justicia penal española se encuentra aún muy lejos de homologarse con la que funciona en países claramente desarrollados. Posiblemente la problemática de la Justicia penal sea extrapolable al ámbito de la Justicia en general e, inclusive, a otras instituciones tan básicas para un Estado actual como son la Universidad, la Sanidad, etc., etc., traspolación que de ser justa nos haría llegar a la conclusión de que nos encontramos en un país económicamente desarrollado, si se atiende a las cifras macroeconómicas, pero subdesarrollado en los restantes aspectos y, particularmente, en el que ahora interesa: el relativo a la Justicia penal.

AUSENCIA DE MODELO

No se puede negar que los gobiernos democráticos que han existido desde 1978 en este país, han realizado intentos de reforma de la Justicia penal tanto en el ámbito sustantivo (diecisiete modificaciones parciales ha sufrido el Código penal desde entonces!) cuanto en el procesal y orgánico, pero tales reformas, extensas en algún caso, han sido generalmente fragmentarias y, siempre, sin un norte claro respecto al modelo de Justicia penal que se quería, debía y podía implantar en España. La fragmentariedad y desorientación ha llevado, por ejemplo, a elaborar una legislación orgánico procesal en 1985 renovando la centenaria y modesta —"provisional"— Ley Orgánica del Poder Judicial (en algunos aspectos, estropeándola: vease la regulación de la recusación de jueces, por ejemplo, que asigna la competencia para instruir y fallar el incidente de recusación al juez sustituto del recusado, juez perfectamente parcial, tanto objetiva —decide sobre su propia competencia cuanto subjetivamente —respecto a un compañero al que sustituye y por quien es sustituido en caso de enfermedad, vacaciones, etc.—) sin una previa revisión de la Ley de enjuiciamiento criminal en profundidad, y cuando el Tribunal Constitucional declaró contraria a la Constitución la Ley Orgánica 10/1980 por ser parcial el juez enjuiciante que previamente había instruido la causa, la nueva, precipitada, parcial e imperfecta reforma procesal exigió que se revisase esa Ley Orgánica del Poder Judicial, poco tiempo antes promulgada y aún no íntegramente en vigor.

El cuadro normativo regulador de la Justicia penal, que debería haber aplicado los principios constitucionales en términos de realidad y efectividad, sigue pues pendiente de una reforma global, previa elección de norte o modelo claro y acorde con dichos principios. Como un dato más que evidencia la fragmentariedad y precipitación del legislador español, fijense mentes en la citada y reciente reforma de la Ley de enjuiciamiento criminal introductora del llamado "procedimiento abreviado", pues bien, lo que en teoría es un procedimiento especial y, en consecuencia, más bien excepcional, en la práctica se convierte en el procedimiento común, si se tiene en cuenta que es el aplicable al mayor número de las infracciones penales que acaecen, pues el "oficialmente" procedimiento ordinario únicamente se aplicará para los delitos que se castiguen con penas iguales o superiores a la reclusión menor, es decir, menos de la décima parte del total de los que suelen cometerse.

La fragmentariedad, precipitación y ausencia de guía o modelo de las reformas penales, procesal penales y orgánico procesal españolas, han llevado a que todavía estén pendientes de aplicación derechos, principios o instituciones tan importantes como el jurado, la doble instancia para todas las infracciones penales, la regulación y control jurisdiccional efectivo de la potestad sancionadora de las administraciones, las indemnizaciones por error, normal y anormal funcionamiento de la Justicia, y otros muchos aspectos; concretamente las referencias a esta materia de las indemnizaciones en la Ley Orgánica del Poder Judicial (arts. 292 y ss.) es la más perfecta expresión de la hipocresía legislativa: aparentar que se cumple con las exigencias constitucionales, para evitar en la práctica indemnizar a las "víctimas de la justicia" por prisiones preventivas o acusaciones en causas que terminan en absolución, por anormales funcionamientos de la Justicia (no se sabe si desde un punto de vista estadístico o por no ajustarse a la norma) e incluso por "normales" funcionamientos de la misma.

MAL FUNCIONAMIENTO

Si el marco normativo es insuficiente, el funcionamiento de la justicia penal no lo es menos. Existen enormes atascos en todos los órganos jurisdiccionales, tanto ordinarios como inclusive en el propio Tribunal Constitucional, que convierten la Justicia en un fenómeno tardío y, además, la acumulación de asuntos obsesiona a los órganos que deben impartir Justicia, hasta el extremo de poner todos los medios para aligerar tal acumulación, primando la celeridad y eficacia burocrática sobre la profundidad y la justicia. Inclusive la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, que ha supuesto el "ascenso" de jueces y magistrados y la entrada masiva en la judicatura de nuevos funcionarios, está generando importantes desajustes tanto por los períodos de vacancia sin titular de numerosos juzgados y salas, cuanto por la generalización de personas jóvenes y sin experiencia, que asumen responsabilidades jurisdiccionales sin tener un entrenamiento que deberían haber adquirido en el período previo a la toma de posesión de sus puestos.

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE DELINCUENTES Y VICTIMAS

El caos normativo y funcional significa lógicamente, en gran medida, una existencia de protección efectiva de los derechos fundamen-

tales de delincuentes y víctimas. Respecto a los delincuentes resta aún por conseguir una satisfactoria regulación, por ejemplo, de instituciones tan básicas como la detención y la prisión preventiva. Además en cuanto a la detención, la actual Constitución se separó de las tradicionalmente progresivas que establecían el plazo máximo de detención policial en veinticuatro horas en vez de las setenta y dos actuales, y en los restantes aspectos sigue estando regulada insuficientemente en la Ley de enjuiciamiento criminal, tanto por lo enrevesado y confuso de los supuestos de detención previstos en los arts. 489 y 491, disociados a su vez de la regulación de la prisión provisional, cuanto en lo relativo a la existencia de otros supuestos distintos sin ninguna o suficiente normativa y, además, con contradicciones palpables como las veinticuatro horas de plazo máximo de detención policial a las que alude el art. 496, sin duda por la inercia histórica antes mencionada. Se necesitaría una ley orgánica que aclarase los supuestos de detención no previstos en la Ley de enjuiciamiento criminal, además de clarificar también éstos al reformarse dicha ley, y de esta manera saldría de dudas la policía cuando recibe órdenes de realizar "redadas", "controles de carretera", personas que se niegan a identificarse, detención de menores, etc., etc.

La prisión preventiva merece también una especial atención, a la hora de denunciar aspectos de la Justicia penal, pendientes de una satisfactoria solución desde el punto de vista de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución española. A pesar de las reformas y contrarreformas padecidas por los arts. 503 y 504 de la Ley de enjuiciamiento criminal, la prisión preventiva en España está muy lejos de regularse conforme a las pautas en un país desarrollado. Ciertamente existen unos plazos máximos de prisión preventiva, cierto también que está claro que sólo cabe dicha prisión por delitos —no por faltas—, pero no lo es menos que los jueces pueden hacer lo que "les da la gana" —arbitrariedad— a la hora de decir sí o no a la prisión preventiva, puesto que únicamente existe un criterio general muy excepcionado en el sentido de proceder a la libertad si la pena es de prisión menor o inferior y la encarcelación en caso contrario. Que dos jueces distintos acuerden libertad uno y prisión otro ante hechos idénticos, carece de explicación en un país que define los derechos fundamentales y particularmente uno de los más importantes que es la libertad.

Habría que revisar en profundidad la prisión preventiva en España, considerando por ejemplo la regulación de la República Federal Alemana

que es muy clara a estos efectos, para reconocer en la teoría lo que en la práctica es el pan nuestro de cada día: que la prisión preventiva, aun teniendo como naturaleza primordial y más común la de medida cautelar personal, excepcionalmente puede tener también y de hecho tiene en ocasiones la naturaleza de medida de seguridad, aplicable a detenidos sobre los que pesa una objetiva sospecha de que van a seguir delinquiendo si se les concede libertad: drogadictos por ejemplo, y de pena anticipada, para los sospechosos de haber cometido delitos especialmente graves, pero no los simplemente castigados con pena de prisión mayor o superior, sino los que específicamente por su nombre y artículos del Código penal se designen en la Ley de enjuiciamiento criminal, como ocurre en la Ley ritual procesal penal alemana: asesinato, terrorismo, etc.

Las víctimas de las acciones delictivas tampoco están suficientemente protegidas en el ámbito procesal penal español, pues siguen teniendo un papel secundario en el proceso, protagonizado por la representación del delincuente y el Ministerio fiscal que, siguiendo pautas antiguas, actúa más en defensa del "ius puniendi" del Estado que de las propias víctimas. Pero esta temática relativa a la víctima en el ámbito del proceso penal, requiere un tratamiento autónomo referido a la extensión del principio acusatorio a la fase de instrucción penal y a la implantación del principio de oportunidad a lo largo del proceso.

PRINCIPIOS ACUSATORIO Y DE OPORTUNIDAD

Siguiendo los deseos de Alonso Martínez en la exposición de motivos de la Ley de enjuiciamiento criminal hace más de un siglo, es el momento de extender la vigencia del principio acusatorio a la fase instructoria del proceso penal. Ciertamente que la reciente modificación relativa al nuevo procedimiento abreviado ha dado un paso en este sentido, pero cierto también que dicho paso ha sido tímido y confuso pues en la actualidad tienen competencias instructoras tanto el juez que sigue siendo en consecuencia inquisitivo (juez y acusador a la vez), como el fiscal e inclusive la policía judicial. Parece llegado el momento de convenir al juez en una pieza absolutamente imparcial desde los primeros pasos del proceso, encargando al fiscal de todas las misiones relativas a la consecución de pruebas de cargo, con la ayuda de la policía judicial, bajo el control del juez de instrucción que deberá intervenir preceptivamente cuando las pretensiones del fiscal rocen los derechos

fundamentales de los acusados. Esta intervención desde los primeros momentos del Ministerio fiscal, además de liberar al juez de esas misiones acusatorias garantizando su imparcialidad también en la fase de instrucción, servirán para preparar en forma los procedimientos y recoger pruebas que pudieran resultar perecederas desde los primeros instantes en que se conoce la comisión de una posible infracción penal.

Pero junto a la extensión del principio acusatorio a la fase instructoria del procedimiento penal, no es menos importante la implantación del principio de oportunidad que puede aportar numerosas ventajas para víctimas, delincuentes y la sociedad en general. Sin necesidad de soslayar su sumisión al principio de legalidad, el Ministerio fiscal debe de tener amplios márgenes de "negociación" con los acusados y sus representaciones letradas, en el sentido de pactar soluciones que, en primer término, tengan en cuenta el restablecimiento de la situación perturbada por el delito sufrida por la víctima o por sus herederos. En este sentido deben de otorgarse facultades suficientes al Ministerio fiscal, no sólo ni principalmente para retirar la acusación cuando lo estime oportuno, sino también y sobre todo para lograr transacciones respecto a la pena que estaría dispuesta a aceptar la defensa, con las condiciones que se estimen oportunas. Esta transacción penal, naturalmente bendecida por el juez una vez propuesta por las partes, además de agilizar los procedimientos en bien de las víctimas o de sus herederos, significaría un desahogo de papeles y trabajo para la Justicia penal, al obviar la necesidad de que se celebren muchos juicios orales; téngase en cuenta que en algún Estado de los Estados Unidos de América, en torno al noventa por ciento de los que están cumpliendo penas de prisión no han pasado por juicio, al haber llegado a una transacción de esta naturaleza las defensas y la acusación pública.

PRESUNCION DE INOCENCIA Y SEGUNDA INSTANCIA

El derecho a la presunción de inocencia, consagrado como los restantes relativos a la justicia en general y a la penal en particular en el art. 24 de la Constitución, ha tenido algún reconocimiento en sus aspectos más elementales por el Tribunal Constitucional. Siguen sin embargo pendientes muchos problemas en la práctica y valoración de la prueba en el proceso penal español, particularmente este último aspecto. La valoración de la prueba en conciencia no puede ser incompatible con una explicitación

de dicha conciencia consistente en manifestar por qué se llega a una u otra conclusión, en atención a la prueba practicada. Hay que superar el mito o tópico falso de que en la justicia penal se busca la verdad material y no la verdad formal, porque dicho tópico conduce a consecuencias incalculables cuando la verdad material es imposible o difícil de conocer; es mucho más acorde con el derecho fundamental de presunción de inocencia que se considere la dialéctica de la prueba en el proceso penal como estrictamente formal, pues de lo contrario se confunde valoración en conciencia de la prueba con felices intuiciones que no pasan de ser sospechas o indicios: si formalmente hay prueba de cargo suficiente, se puede condenar; si no la hay, no cabe tal condena, sin que pueda suplirse tal ausencia por "convencimientos" de los juzgadores no explicados, esto es, arbitrarios.

En íntima conexión con el remozco de la prueba desde la perspectiva de la presunción de inocencia en el proceso penal, surge el problema de la segunda instancia. En primer lugar debe de existir segunda instancia para todas las infracciones penales y no sólo para las más leves como ahora ocurre, pues los delitos más graves, al margen del recurso de casación al que luego se hará referencia, deben tener segunda instancia también por exigencia del Convenio Europeo de derechos humanos, entre otras razones. Pero es que además en España la apelación o segunda instancia se entiende mal, y tan mal entendimiento se ha agravado en la reciente reforma de la Ley de enjuiciamiento criminal respecto al procedimiento abreviado, que convierte la apelación en un procedimiento escrito configurado como una mini casación. El error radica en no darse cuenta de que la segunda instancia, cuando no se plantea por razones de interpretación del derecho sustantivo sino de práctica o valoración de la prueba, exige que se repita toda la prueba ante el órgano jurisdiccional superior, por razones elementales de inmediación y oralidad. Mientras no se dé este paso en las leyes procesales españolas, la problemática de la prueba y de la doble instancia seguirá siendo una asignatura pendiente.

LA CASACION PENAL

Y en fin respecto a la casación (recurso que podría mantener e incluso acentuar su carácter formalista y restrictivo si se estableciese para todos los delitos la segunda instancia, lo que sin duda aligeraría el atasco actual), hay que

volver a sus orígenes anteriores, a los años cuarenta, extendiendo dicho control jurisdiccional casacional a todas las sentencias en segunda instancia relativas a cualquier infracción penal, desde la más leve —falta— hasta la más grave. Sólo de esta manera se puede lograr una unificación jurisprudencial en el país, elemental en un Estado de Derecho en donde todos somos iguales en teoría ante la Ley y donde no cabe la arbitrariedad, control jurisdiccional casacional que además avitaría convertir el recurso de amparo, como ocurre en la actualidad, en una tercera instancia.

EL LARGO CAMINO PENDIENTE

De este apresurado, apretado, desordenado e incompleto análisis, relativo a la Justicia penal en España después de la Constitución, se concluye la necesidad de una pausa, global y profunda reforma que actualice y adecúe la teoría y la praxis tanto a la Constitución cuanto a la realidad social españolas. Esta reforma pausada, extensa y profunda que por ello no puede ser meramente jurídica, pues debe de partir de un conocimiento de la realidad social y económica, desde la perspectiva que exige nuestra Constitución. Tras estos estudios realistas y la determinación de las consiguientes alternativas técnicas oídos todos los operadores (desde la policía judicial hasta los funcionarios de prisiones), parece conveniente el logro de un pacto de Estado de todas las fuerzas políticas, consistente en llevar a adelante la reforma penal durante el plazo y al costo que sean necesarios.

Lo primero que habría que hacer es estudiar y reformar todo el aspecto sustantivo sancionador del Estado español, incluyendo no sólo los sectores jurídico penales sino también los relativos a la potestad sancionadora de las administraciones públicas. Hay que optar en España por algunos de los sistemas existentes en Europa, relativos al control jurisdiccional efectivo y lo más inmediato posible de las infracciones y sanciones administrativas. Junto a dicha definición es también importante elaborar un nuevo Código penal que delimite con claridad las infracciones que deban de tener dicho carácter, superando arcaísmos como llamar a las penas privativas de libertad de distinta manera según su duración, archivando la reedición de penas por el trabajo señalando con realismo la efectiva duración de las penas, estudiando la instauración de la cadena perpetua que rige en los países con más tradición democrática que el nuestro, etc. Una vez determinado el derecho sancionador sustantivo, hechos los cálculos correspondientes del vo-

lumen de trabajo que va a existir con cada uno de los niveles de gravedad de infracciones previstos en dicho conjunto, será el momento de definir el segundo gran capítulo de la reforma penal pendiente que es el estrictamente procesal.

La reforma procesal debe de comenzar por la elección y definición precisa de los principios rectores del nuevo proceso penal, en gran parte diseminados en los anteriores epígrafes de este escrito. A continuación sería conveniente diseñar un procedimiento ordinario y los estrictamente necesarios procedimientos especiales para la celebración de los procesos relativos a infracciones especialmente graves o especialmente leves, con particular referencia a aquellas que deban ser enjuiciadas por el jurado. La vigencia del principio acusatorio desde el primer momento, la introducción del principio de oportunidad, la doble instancia, la casación para todas las infracciones, etc. serán aspectos esenciales de la nueva Ley de enjuiciamiento criminal, así como una precisa y satisfactoria regulación de las medidas cautelares reales y, sobre todo, personales particularmente la detención y la prisión preventiva, sin olvidar otras soluciones menos gravosas para la libertad personal que puedan introducirse como medidas cautelares en un futuro proceso, inspirándose en soluciones ya contrastadas por la experiencia en otros países de la C.E.E.

Una vez conocidos los panoramas sustantivo y procesal de la nueva Justicia española, será el momento de elaborar o de modificar profundamente la Ley Orgánica del Poder Judicial, que cree y diseñe los órganos jurisdiccionales necesarios para llevar a cabo el trabajo conforme a los presupuestos sustantivos y procesales ya descritos. De la mano de dicha Ley Orgánica del Poder Judicial estará la nueva Ley de planta y demarcación.

Pero lo que importa destacar a la hora de diseñar y ejecutar tan ambicioso programa es la necesidad de hacerlo, por una parte, con calma pero con urgencia y, por otra, con un realismo de ejecución que marque en un racional derecho transitorio los distintos pasos necesarios para cambiar efectivamente la estructura y funcionamiento de la Justicia penal en España. No importa que dicho plazo pueda ser de 10, 15 o 20 años, tendrá que durar lo que los técnicos consideren necesario, lo importante es que se gradúen fechando y cifrando (con el dinero necesario) los objetivos, y que se vayan alcanzando mes tras mes, año tras año hasta que se logren los últimos y más difíciles objetivos establecidos en dicho plan. ■

“LA ANTROPOLOGIA FORENSE Y LA JUSTICIA”

Dr. JOSE MANUEL REVERTE COMA

Profesor Emérito de la Universidad Complutense.
Escuela de Medicina Legal, Madrid.

La Antropología Forense es una ciencia joven aún, que tuve el honor de introducir en España a partir de mis estudios de especialización en Estados Unidos con maestros como Lawrence Angel y Thomas Stewart de la Smithsonian Institution y los distintos jefes de Sección del Federal Bureau of Investigation (FBI) de Washington.

El resultado fue la creación del LABORATORIO DE ANTROPOLOGIA FORENSE en la ESCUELA DE MEDICINA LEGAL de la Universidad Complutense de Madrid, dirigida por el Dr. Vicente Moya Pueyo hace más de dos décadas. A partir de entonces, la colaboración con los Juzgados de toda España, la Guardia Civil, la Policía Judicial, las Secciones de Homicidios, ha sido constante, realizando peritajes que han conducido al esclarecimiento de muy diversos casos criminales.

La Antropología Forense tiene principalmente como fines el estudio de los restos óseos esqueléticos con objeto de llegar a la identificación personal, averiguar la causa de la muerte, la data de la muerte, la edad, raza, sexo, estatura del sujeto, marcas profesionales, antiguas lesiones óseas y su estado, estudio de la cavidad bucal (verdadera **caja negra** del cuerpo humano) y todo cuanto sea posible siempre para proporcionar información a los investigadores policiales para que puedan llegar a la identificación del sujeto. Además la Antropología Forense estudia al sujeto vivo y sus caracte-

rísticas biotipológicas así como su posible relación con los hechos delictivos.

Se ha dicho que la Antropología Forense es una especie de Tribunal de Última Instancia y que el antropólogo forense es una especie de detective especializado, algo así como un Sherlock Holmes. Sin ser realmente nada de esto, algo hay de ambas cosas. Los materiales que recibe el Laboratorio son cadáveres en avanzado estado de putrefacción en los que el forense de campo, generalmente con pocos medios para hacer la autopsia, es imposible que pueda ver pequeños detalles. Otras veces son cadáveres a los que los criminales han hecho desaparecer las huellas dactilares y hasta la cabeza ya que saben que son elementos fundamentales para la identificación policial y muchas veces también, no nos envían cadáveres enteros sino partes del cuerpo, brazos, piernas, troncos, productos de un descuartizamiento criminal. Estas partes pueden llegar en muy diversos estados de descomposición, momificación, adipocira, putrefacción o simplemente ya esquelétizados.

Es precisamente en estos casos, en que la autopsia propiamente forense poco o nada puede deducir de las partes blandas y en los que la policía no ha encontrado huellas dactilares u objetos que permitan la identificación, cuando comienza el trabajo del antropólogo forense.

Lo primero que se hace en el Laboratorio es esquelétizar los restos, ardua e ingrata tarea que poco a poco vamos mejorando con ayuda de nuevas técnicas. En cuarenta y ocho horas podemos disponer de unos restos esqueléticos limpios, desodorados y esterilizados para que sin peligro para el investigador se pueda comenzar el estudio minucioso de cada centímetro de los restos óseos.

La base de nuestro trabajo es la certidumbre de que los huesos son como un papel de calco en el que han quedado registrados cuantos acontecimientos han tenido lugar a lo largo de la vida del individuo y especialmente los traumatismos que han llevado a la muerte de la víctima. Huellas del arma o armas homicidas, sean armas blancas o proyectiles de arma de fuego, armas contundentes y aún venenos son conservados escrupulosamente, fielmente, por los huesos a pesar del tiempo transcurrido, años o siglos. La historia clínica y la historia de la muerte del sujeto están grabadas en los huesos en un lenguaje o código muy peculiar que hay que saber leer y descifrar. Por otra parte como hemos repetido muchas veces, el criminal siempre deja su sello personal, su tarjeta de

visita sobre la víctima o dentro de ella y en las cercanías del lugar donde la depósito.

Lesiones esqueléticas antiguas cicatrizadas, fracturas consolidadas con restos de deformaciones o callos óseos, patología demostrativa retrospectivamente propia de cada edad, patología incluso de los primeros años de la vida que ha quedado marcada en los dientes o en las líneas de Harris o de detención del crecimiento óseo de los huesos largos, son visibles siempre en el esqueleto. Lo mismo que éste conserva huellas de patología sistemática, marcas profesionales, destreza o siniestralidad por el predominio de uno u otro de los hemisferios cerebrales, lesiones dentarias reparadas por dentistas, pérdidas dentarias, prótesis, variabilidad de caracteres anatómicos y somáticos en general. Todo queda impreso en el sistema óseo en un código que se puede llegar a descifrar con paciencia u observación muy detallada.

Como dijimos más arriba, con frecuencia se nos envía de algunos Juzgados una parte del cadáver, por ejemplo, el cráneo, para que después de su estudio enviemos una información lo más completa posible sobre edad, sexo, estatura, raza, patología, lesiones ante y post-mortem, marcas profesionales y todo cuanto puede contribuir a la identificación y determinación de la causa de la muerte. El resto del cadáver ha sido enterrado después de practicar la autopsia. Es obvio que si el individuo ha sido asesinado con 20 puñaladas en el pecho y abdomen o un cargador entero de proyectiles de arma de fuego, no podremos señalar ninguno de estos extremos sin estudiar **"todos los restos"**. Por ello es preciso que se envíe el cadáver entero.

En otras ocasiones, los restos hallados están momificados. En estos casos se podrán obtener muchas veces las huellas dactilares por medio de la revitalización de los tejidos, de las partes blandas, y bien por impresión directa o por medio de fotografía con iluminación especial, se podrán obtener huellas aceptables que permitan la identificación.

El cráneo es una parte indispensable para llegar a deducir cómo era el rostro del sujeto. Esto se logra por diversos métodos. El Laboratorio de Antropología Forense dispone de un moderno equipo electrónico, una computadora-analizador de formas con circuito cerrado de televisión que permite obtener la silueta de frente y de perfil del cráneo que se muestra al ordenador, añadiéndole las partes blandas probables que tuvo el individuo.

En otros casos y siguiendo los métodos, bien de la escuela americana o de la de Gerasimov,

se recurre a la reconstrucción de las partes blandas por medio de plastilina o arcilla aplicadas sobre la cara conservando los espesores medios según unas tablas milimétricas. Aunque más laborioso, el método de reproducir cada masa muscular y colocarla in situ, logra los mismos fines. En todo caso estas técnicas permiten obtener una imagen tridimensional de cómo debió ser la cara o rostro del sujeto. En ocasiones, sobre todo cuando el cráneo presenta rasgos muy característicos, como en el caso del crimen de Ajalvir, con la ayuda de un buen artista-dibujante del Laboratorio de Criminalística de la Guardia Civil, hemos plasmado gráficamente el probable rostro de la víctima. Esta técnica se basa en observaciones anatómicas muy precisas y otros rasgos subjetivos (implantación del pelo, forma de las orejas o punta de la nariz por ejemplo), pero esperamos que estos ensayos puedan permitir la identificación de la víctima. El antropólogo forense, quizá por la práctica diaria de su especialidad o por lo que se considera deformación profesional, observa subconscientemente los rostros de las personas con las que habla y los ve "sin carne", es decir, anota mentalmente la forma del cráneo, la anchura de la cara, la forma de la nariz, pómulos, barbilla, separación de los ojos, etc., y por el contrario, como resultado de esa experiencia diaria, cuando ve un cráneo en seco, se lo imagina recubierto de las partes blandas. Esta imagen subconsciente es la que ha de captar el dibujante-artista siguiendo nuestras indicaciones. Habrá de corregir muchas veces cada rasgo que dibuja sobre la fotografía del cráneo o su radiografía, pero después de una larga sesión, el resultado será aproximarse al rostro que "imagina" el antropólogo forense basándose en medidas exactas realizadas sobre el cráneo y características normales o patológicas que éste presente.

Otras técnicas que realiza el Laboratorio de Antropología Forense es el cotejo de fotografías de supuestas víctimas con el cráneo que se estudia, lo que confirma o descarta la identificación.

El Laboratorio de Antropología Forense de la Escuela de Medicina Legal, mantiene una estrecha colaboración con los colegas forenses de toda España, muchos de los cuales han sido discípulos nuestros y al mismo tiempo está al servicio de la Ciencia, la Justicia y la Investigación.

La ayuda de técnicas como la fotografía y la radiografía es fundamental para nuestros estudios, así como las técnicas histológicas y microscópicas.

La radiografía, aplicada por ejemplo al estudio de los senos frontales, es muchas veces definitiva para llegar a una identificación. Así tenemos casos en los que la policía judicial consiguió, a petición nuestra, radiografías de un grupo de sujetos desaparecidos obtenidas en Hospitales o Clínicas privadas. El cotejo de éstas con la radiografía del cráneo de la víctima permitió inmediatamente señalar de quién se trataba, basándonos en la regla de que los senos frontales son las huellas dactilares del cráneo. No hay dos individuos que tengan iguales los senos frontales. Así los senos frontales del cráneo de la víctima que había sido quemada en un intento de que no se llegase a la identificación y los del cráneo hallado semicarbonizado, eran exactamente iguales. Tras la identificación del individuo asesinado, no se tardó en llegar a la detención de los asesinos.

Otras veces la radiografía de la cavidad bucal como en el famoso crimen del Cementerio de Fuencarral (descuartizamiento e incineración) permitió llegar a la solución del caso que parecía imposible, bastando un fragmento de mandíbula con tres molares que es todo lo que quedó de la víctima, para identificar al sujeto y detener a los responsables de su muerte.

Un caso muy reciente en el que pudimos ayudar a su rápida solución fue el del doble crimen con emparedamiento del Mesón del Lobo Feroz de Madrid. En el esqueleto de las víctimas quedaron huellas del cuchillo que produjo su muerte, el número de puñaladas, la forma del cuchillo, su longitud, la fuerza con que se dieron los golpes, la dirección, la técnica empleada por el asesino e incluso su perfil psicológico, su estado de ánimo, su probable estatura y muchos detalles más que permitieron a la justicia solucionar el caso en un par de semanas.

Otras veces hemos dispuesto de menos material, pero un simple pubis sirvió en cierta ocasión para determinar que se trataba de una mujer que había desaparecido, y en la sínfisis pubiana se pudo determinar la edad con una precisión de un año de error, y que había pando por lo menos una vez. En otra ocasión por un sólo diente incisivo inferior aparecido entre los restos calcinados de la víctima se pudo saber que se trataba de un tapicero simplemente por la observación de una serie de rayas dispuestas en forma irregular en la cara lingual del mismo, circunstancia que sólo se presenta como marca profesional en personas que tienen la costumbre de colocar tachuelas en su boca para ir sacándolas una a una a medida que las van clavando.

Los informes que emite y envía el Laboratorio de Antropología Forense a los Jueces Instructores y a los investigadores judiciales, comprenden un detallado estudio antropométrico, un análisis de las características y lesiones halladas y unas conclusiones que permiten conocer el sexo, edad, estatura, raza, patología ósea, causa probable o cierta de la muerte, etc., así como las huellas que dejaron las armas homicidas. Pero además, estos informes son analizados, discutidos y a veces ampliados o aclarados si es preciso en nuestras conversaciones directas con nuestros colegas forenses, así como con la Policía judicial que investiga el caso.

El antropólogo forense no es solamente un perito especializado en una difícil rama del conocimiento médico-legal, sino según nuestro criterio, un verdadero colaborador de la Justicia, formando parte integrante de ella. Es por eso que en muchos casos, a medida que nuestras técnicas van siendo conocidas, apreciadas y respetadas por la administración de Justicia, nos desplazamos al lugar de los hechos, realizamos nuestra propia inspección ocular, discutimos los casos con los investigadores, obtenemos un juego de fotografías del "hallazgo del cadáver", y cambiamos impresiones con los colegas médicos-forenses. Lo importante es que se llegue a la verdad de los hechos, dejando a un lado las competencias, las suspicacias, los protagonismos. Nosotros nos consideramos servidores de la Justicia y de quienes investigan el caso y nos gusta que se nos utilice al máximo de nuestras posibilidades.

Siempre se ha dicho que ven más cuatro ojos que no dos, y el equipo formado por el Juez, el médico-forense, los investigadores, los diversos peritos y el Antropólogo forense, al ponerse a pensar conjuntamente, intercambiando ideas, opiniones y pareceres, podrá llegar mucho mejor a la solución del caso que si lo hacen por separado y descordinados. Todos tenemos la misma finalidad: que se llegue a la averiguación de la verdad y se resuelva el caso que se estudia. Los norteamericanos llaman a estos equipos "tank-brains", un verdadero tanque o agrupación de cerebros, todos dirigidos a pensar con el mismo fin.

Para el antropólogo forense tienen gran valor por ejemplo, el número y variedad de las larvas o pupas de los insectos de la fauna cadavérica, así como los residuos de polvo y micropartículas contenidas en la ropa del cadáver, las uñas de éste que nos permiten determinar el grupo sanguíneo con ayuda del Laboratorio de Biología. En las uñas se puede observar toda una serie de rasgos a veces de enorme interés para la

identificación. Por ejemplo, no todo el mundo se corta las uñas con frecuencia, otros se cortan demasiado, otros se las muerden, otros las pulen y no son iguales las uñas de un joven que las de un viejo. Pueden existir detalles que aparentemente no tienen interés pero que nos dan una pista sobre la psicología del sujeto o sus costumbres. El estudio de la fauna cadavérica nos permite llegar a averiguar la data de la muerte a veces con bastante aproximación, la época del año en que tuvo lugar, los lugares donde estuvo la víctima o algunos de sus hábitos todo lo que es parte de la solución final. De la misma forma que otros peritos como el biólogo interesan las manchas de sangre y al investigador las huellas sobre el terreno, las manchas o presencia de esperma, al toxicólogo las sustancias tóxicas, etc., para nosotros la presencia de un simple cabello adherido al cráneo puede ser fundamental para determinar la edad, sexo, raza, prácticas de tintes o tratamientos del pelo, etc.

Resultado de las investigaciones realizadas en los últimos años por nuestro Laboratorio ha sido la creación en la Escuela de Medicina Legal de Madrid de un Museo y ARCHIVO JUDICIAL que tiene enorme interés para la la enseñanza de la Antropología Forense, Museo que está a la disposición de las autoridades judiciales e investigadores que deseen consultarlo.

El Laboratorio de Antropología Forense ofrece periódicamente cursos especiales sobre las técnicas que le son propias, dedicados a los futuros especialistas en Medicina Legal y Forense, doctorado, etc.

Todos los años tengo la oportunidad además de dictar algunas conferencias a los Jueces, Fiscales, Forenses, Criminalistas, para explicarles el valor de la Antropología Forense en la investigación judicial. Nuestro repetido contacto con los Jueces de Instrucción de España, nos ha permitido darnos cuenta de su excelente preparación y disposición, lo que les ha permitido comprender el valor didáctico que tienen las piezas esqueléticas de los casos investigados y la organización y realización de este ARCHIVO JUDICIAL. Nuestras frecuentes visitas a los Archivos judiciales de Francia, Inglaterra, Alemania, Estados Unidos, nos han permitido comprender la importancia que se da en aquellos países a las colecciones en materia relacionada con el crimen. Era hora de que nosotros dispusiéramos de un Archivo Judicial que si no puede rivalizar aún con aquéllos por los pocos años que cuenta, ya es presentable. Esto no se puede hacer sin la colaboración de los Jueces e investigadores policiales. Afortuna-

damente, como he indicado anteriormente, los Jueces con los que he tenido la fortuna de tratar, así como los investigadores policiales y nuestros colegas forenses, han tenido un amplio y moderno criterio sobre este tema y ello ha permitido ver crecer nuestro Archivo Judicial, indispensable en la enseñanza de la Antropología Forense y la Medicina Legal en general y que está permitiendo cada día impartir mejores conocimientos y más prácticos a quienes desean especializarse en esta materia.

Esperamos que algún día pueda disponer el Laboratorio de Antropología Forense como lo tiene la Smithsonian Institución de Washinton de una colección de 3.000 esqueletos archivados en sus respectivas cajas metálicas. La colección de Washinton está formada por esqueletos completos de sujetos conocidos en vida con su historial clínico inclusive. Es obvio el enorme valor didáctico de esta colección ya que después de medir un centenar de esqueletos y observar sus particularidades cotejando las notas tomadas y medidas con las que aparecen en la ficha antropométrica total de cada uno se podrán comprobar los aciertos y errores y el alumno estará en perfectas condiciones para realizar su trabajo de Antropología Física.

Ya se intentó hacer en España hace años. El Dr. Olóriz logró reunir una numerosa cantidad de cráneos y esqueletos completos que hubieran podido haberse continuado a su muerte, pero no fue así y la colección se dispersó. El investigador español ha de luchar por tanto no sólo con las dificultades propias de toda empresa, tales como la falta de presupuesto, financiación de sus investigaciones, espacio y aparatología, sino con la desidia, la necia rivalidad, los personalismos y todo aquello que son como piedras puestas en su camino para que tropiece. La colección Olóriz es buena prueba de ello. Si se hubiera mantenido, y aumentado, hoy sería la mejor de Europa.

La investigación en el campo de la Antropología, nos ha permitido aplicar estos conocimientos al estudio de los restos humanos arqueológicos, sentando las bases de una Paleopatología española, uniéndonos a trabajos realizados por otros investigadores. Arqueólogos y Prehistoriadores nos envían constantemente lotes de esqueletos de cuerpos inhumados o restos cremados de los antiguos pueblos de la Península Ibérica (íberos, celtas, celtiberos, púnicos, fenicios, cartagineses, tartésicos, turdenatos, romanos, etc.) en los que aplicando las técnicas generales de la Antropología Física así como los particulares de la Antropología Forense, realizamos un detallado estudio de

esas poblaciones. El resultado ha sido una serie de numerosos y detallados estudios que luego son publicados en las memorias de los arqueólogos y en las revistas especializadas en Arqueología, Paleopatología y Antropología, que han enriquecido el conocimiento del hombre en el pasado.

Las cremaciones (restos incinerados de hace 3.000 años), halladas en España, contenidas en vasijas o urnas cinerarias, nos permiten detectar el sexo, la edad, a veces la estatura y peso del sujeto cremado, su patología ósea, las lesiones óseas que pueda presentar, la paleodemografía del grupo estudiado, la existencia de uno o varios cuerpos mezclados y otra variada información que ha permitido a la Arqueología aclarar algunos puntos oscuros y aún conocer la existencia de antiguas prácticas culturales como la cremación del hijo lactante cuando la madre moría, circunstancia desconocida hasta que nosotros realizamos estas investigaciones.

El conocido caso de la "Dama de Baza" que tuve la ocasión de estudiar, me permitió averiguar que los restos cremados contenidos en la base de la estatua eran los de una mujer joven a pesar de que el ajuar que contenía la sepultura era de lo más guerrero que se pueda imaginar (escudos, lanzas, espadas, etc.), lo que parece demostrar que el ajuar no siempre tiene que ver con el sexo del cadáver a cuya tumba pertenece sino que puede ser una ofrenda funeraria hecha a alguna divinidad o bien un recuerdo u ofrenda póstuma hecha por un familiar directo, padre o esposo, en memoria de la difunta. Lo cierto es que la aplicación de las técnicas de la Antropología Forense retrospectivas ha permitido averiguar datos desconocidos y obtener información nueva sobre las peculiaridades de aquellas culturas del primer milenio a.C.

Otros aspectos de la Antropología Forense son los estudios y peritaciones realizadas en exhumaciones de personajes famosos de la Historia. Tales fueron nuestros estudios de los restos momificados de Raimundo Lulio enterrado en Palma de Mallorca por ejemplo, que nos permitió determinar que el esqueleto correspondía a un varón de 84 años aproximadamente como era la edad en que murió el famoso filósofo y santo mallorquín, que había recibido un traumatismo en la región frontal izquierda compatible con una pedrada lo que confirma el hecho histórico de que fue lapidado en Túnez, y además datos que jamás se habían conocido de Raimundo Lulio y que él mismo no supo en vida, como que sufría de espina bífida oculta, que

tenía una **sella oblecta**, es decir una osificación y cierre de la silla turca del esfenoides que aloja la hipófisis, que sus articulaciones se mantenían en excelentes condiciones a pesar de la edad, lo que está muy en relación con las grandes caminatas que dio durante toda su vida hasta su muerte y que sin embargo tenía osificados los cartilagos costales como corresponde a un sujeto de 84 años.

El estudio retrospectivo antropológico-forense permite desentrañar misterios e incógnitas de la Historia con una relativa facilidad para el ojo avezado en este tipo de investigaciones.

Otro caso de gran interés fue la exhumación de los supuestos restos del poeta Juan de Mena, enterrado en Torrelaguna, entre cuyos restos hallamos una mezcla de varios cuerpos y aún huesos de animales mezclados, lo que hace muy dudoso que sean los restos del poeta los que están contenidos en la tumba que cubre una lápida puesta por la Real Academia de la Lengua. Es una complicada historia que tenemos casi completa y que en su momento mostrará toda la verdad del caso.

Otro caso también muy curioso fue el estudio de los restos de la llamada "mujer despeñada de San Frutos", hallados en el Monasterio de San Frutos en Segovia. Fue muy famoso caso en su tiempo hace varios siglos y los restos fueron venerados como si de una santa se tratase. El sarcófago que contenía tales restos fue hallado por los arqueólogos. Al estudiar los restos óseos contenidos en él nos encontramos con restos de dos personas, incompletos. Los principales eran de un varón, con lo que pudimos demostrar que en el último traslado de los restos de la "mujer despeñada", o bien hubo un error accidental o bien se ocultaron en otra parte a propósito. Todos estos casos han sido publicados en la Revista que edita la Escuela de Medicina Legal, los Anales, con detalles y fotografías.

Y así otros muchos casos de relicarios, reliquias óseas, todo lo cual es parte del trabajo de investigación de la Antropología Forense.

Actualmente sería muy oportuno realizar un estudio de los restos de Cristóbal Colón por ejemplo, con motivo del V Centenario del Descubrimiento para demostrar la verdad en el contencioso que existe con la hermana República Dominicana. Tienen la palabra las autoridades eclesiásticas, civiles y la Comisión del Quinto Centenario. De la misma forma se podrían realizar estudios antropológicos de los restos óseos de diversos descubridores del Nuevo Mundo como una contribución a esta efemérides, que se avecina.

Nuestra participación en Congresos internacionales de Paleopatología y la de nuestros colaboradores (Congresos de Caen, Lyon, Toulouse en Francia, Bruselas, Middelburg en Holanda, Siena en Italia, tuvo como consecuencia la organización del VI Congreso Internacional de Paleopatología en Madrid, resultado del cual fue la fundación de la Asociación Española de Paleopatología que nos honramos en presidir y que reúne a un ya numeroso grupo de antiguos discípulos, médicos forenses, biólogos y arqueólogos dedicados a este tipo de estudios y que anualmente celebra una reunión en la que se presentan los trabajos realizados durante el año y casos estudiados por sus miembros publicándose la Memoria correspondiente.

Mis viajes a Italia y Túnez han permitido realizar en estos países estudios de aplicación de la Antropología Forense al conocimiento de las culturas etrusca, romana, griega y cartaginesa. En Italia hemos formado un grupo de investigadores jóvenes, médicos, biólogos, antropólogos y arqueólogos que ahora continúan estos estudios en sus respectivos territorios y con los que publicamos frecuentes trabajos en colaboración.

Todos estos contactos con el mundo de la Arqueología y la Prehistoria, nos han permitido reunir una muy variada colección de piezas óseas con lesiones de todo tipo, inflamatorias, traumáticas, degenerativas, metabólicas, que hoy forman el núcleo de nuestro Museo en el área de la Paleopatología.

Dejo para el final otro de los más importantes aspectos en los que interviene el Antropólogo Forense: las grandes catástrofes, tema al que dedicaremos más espacio en otra ocasión pues lo merece. En las grandes catástrofes aéreas, ferroviarias, incendios de teatros, terremotos, etc., donde hay un número elevado de víctimas gran parte de las cuales quedan carbonizadas o despedazadas, el antropólogo forense es indispensable para poder llegar a reunir los fragmentos del "puzzle" humano que supone la dispersión, la fragmentación y la carbonización. De hecho hemos intervenido en varias de estas situaciones en los casos en que los restos no pudieron ser identificados ni por las huellas dactilares, los objetos o documentos o la situación del cuerpo. En estos casos el estudio de los restos óseos permitió llegar a numerosas identificaciones.

Como resumen diremos que el Laboratorio de Antropología Forense y Paleopatología de la Escuela de Medicina Legal de la Universidad Complutense de Madrid ofrece un servicio pericial muy especializado a los Jueces, Médicos

forenses, Policía Judicial, Guardia Civil y otras instituciones cuya finalidad es la identificación de restos cadavéricos o esqueléticos y asimismo a los Historiadores, Prehistoriadores y

Arqueólogos el estudio e investigación de restos cremados o simplemente inhumados del pasado para contribuir a la Historia de la enfermedad y del hombre en el pasado. ■

POLICIA Y DELITO A LA LUZ DE LA CRIMINOLOGIA

ANTONIO GARCIA-PABLOS DE MOLINA

Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Complutense de Madrid

CRIMINOLOGIA Y CIENCIA POLICIAL

La moderna Criminología ha asumido, definitivamente, determinados aspectos de la actividad de cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado como parte integrante de su ámbito de investigación. Problemas que en otro tiempo se estimaban reservados a las **Ciencias Policiales** interesan cada vez más a la Criminología. Y es lógico. Una Criminología realista, dinámica, interdisciplinaria, no puede ser ajena al rol que corresponde en el fenómeno delictivo a cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado (*). Analizarlo científicamente será, por fuerza, uno de sus cometidos (**).

La Criminología **tradicional**, de cuño positivista, se despreocupó de muchos de estos problemas, porque fue víctima de sus propios dogmas y prejuicios. Porque suponía que las definiciones legales caen sobre la realidad por su propio peso, sin desviación alguna; y porque los diversos agentes e instancias del control social (Policía, sistema legal, etc.) son correas de transmisión infalibles, que aplican el mandato de la ley al caso concreto como autómatas disciplinados (1). La **moderna Criminología**, más crítica, sociológica e interaccionista, ha llamado la atención sobre el proceso de concreción de las leyes a la realidad, proceso tenso, conflictivo, discriminatorio, en el que corresponde a Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado —como a los demás agentes del denominado "control

social formal": juez, fiscal, etc.— un papel muy relevante. Pero el significativo giro que ha emprendido la ciencia criminológica trasciende a la citada "problematización" y "crítica" del control social formal. Son muchos otros los aspectos y dimensiones del comportamiento o actuación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que interesan a las disciplinas científicas preocupadas por el problema criminal. Veamos algunos, sin pretender una relación exhaustiva:

Eficacia intimidatoria de las leyes penales

La Criminología tradicional relacionaba la eficacia disuasoria de la pena con la severidad o rigor de ésta. Hoy parece obvio, sin embargo, que la capacidad intimidatoria del castigo depende más de la efectividad del sistema encargado de aplicar las leyes que de la mayor o menor gravedad de las penas mismas. En consecuencia, el éxito —o el fracaso— de la acción policial repercute inevitablemente en el poder intimidatorio del arsenal punitivo del Estado, en el propio prestigio y seriedad de las conminaciones legales. Porque el infractor potencial no le contramotiva o digna de tanto la pena abstracta prevista en la norma jurídica como su experiencia y convicción del riesgo efectivo que asume al cometer el delito. Y dicho riesgo depende no de la mayor o menor severidad de la pena, sino de la mayor o menor probabilidad de que se le aplique. Esto es, de que sea detenido y condenado.

Efectividad del sistema legal

El éxito —o el fracaso— de la acción policial no es sólo —y sin más— un problema doméstico o interno. El eventual fracaso de la acción policial, por ejemplo, implica el correlativo incremento de las cifras "negras" y, con éste, un criminógeno clima de "impunidad" que incentiva al delincuente indeciso y desmoraliza al ciudadano honesto. El resultado final no puede ser otro que el grave deterioro de la credibilidad del sistema legal y del poder disuasorio del castigo. El rendimiento y efectividad policial es, por tanto, un problema criminológico de capital importancia en orden a la verificación del estado de salud del sistema legal, de su capacidad preventivo-disuasoria y de su poder de respuesta al crimen. No puede interesar sólo a la Ciencia Policial.

Selectividad del control social

El crimen es un fenómeno "ubicuo", no privativo de ningún estrato social. La estructura de la población reclusa demuestra, sin embargo, que

el sistema legal hace caer las iras de la ley siempre sobre los mismos. Actúa selectiva y discriminatoriamente con criterios ajenos al merecimiento objetivo del autor. Dicha desviación produce a lo largo de todo el proceso de concreción del mandato legal abstracto al caso singular; desde este enfoque sociológico, las diversas instancias del sistema legal (Policía, Proceso legal, etc.) son filtros, "mecanismos de selección" o agentes de los procesos de "criminalización". La Criminología, como es lógico, no puede desentenderse del análisis científico y crítico de estos fenómenos, indagando psicológica y sociológicamente las variables de los mismos. Y los poderes públicos son los primeros interesados en conocerlos, explicarlos y corregirlos.

Percepción de la actuación policial y víctima del delito

La víctima del delito (en cuanto "denunciante" y como "testigo") tiene las "llaves de contacto" del sistema legal (2). Difícilmente podrá funcionar éste, por correctas que sean sus leyes y doctos los magistrados que las aplican, si no cuenta con la confianza y colaboración activa de la víctima del delito.

La experiencia (empírica) demuestra que, en buena medida, el futuro comportamiento de la víctima (colaboración, alienación, hostilidad) —con todas sus graves implicaciones— depende de cómo percibe y valora el comportamiento y la efectividad de la Policía al denunciar el delito que padeció.

Por ello, cada vez interesa más a la Criminología conocer las opiniones de la víctima sobre la actuación de la Policía y de los restantes operadores del sistema legal (escalas de actitudes); y fomentar respuestas de confianza y cooperación activa con éste. Pues el crimen es un problema de todos —no sólo del sistema legal— y la alineación de la víctima se traduce en una drástica reducción de la tasa de denuncias, con el correlativo incremento de la cifra negra del delito y desprestigio del sistema.

Mantener un aceptable nivel de información (respecto a las investigaciones practicadas con motivo de la denuncia y resultado de las mismas) e incrementar el rendimiento y efectividad policial en beneficio de la víctima es algo más que un problema doméstico o de imagen.

Intervención policial y sustitutivos penales

Tampoco es irrelevante el impacto de la intervención policial en el infractor y en su "carrera delictiva". Cierto que no siempre es

negativo el contacto del infractor con el sistema legal. Que numerosas "carreras" criminales carecen de tal antecedente, o progresan con plena autonomía, sin que pueda afirmarse la incidencia etiológica negativa del primer "encuentro" del infractor con los agentes del sistema legal. Pero, aun sin asumir los excesos teóricos del "labelling approach" (3), la moderna Criminología presta cada vez más importancia a la denominada "desviación secundaria", al impacto efectivo del sistema legal en el delincuente que cae en sus redes (etiquetamiento, estigmatización, etc.) y a la posibilidad de evitar el mismo sustituyendo la intervención de aquél por otros mecanismos que no "marquen" al mismo con una impronta irreversible (sustitutivos penales).

Prevención selectiva del delito

Siendo el crimen un fenómeno altamente selectivo —y no "fatal", casual—, que se produce en torno a una determinada gama de variables, una previsora política criminal puede anticiparse al mismo y prevenirlo, incidiendo, también selectivamente, en aquellas variables temporales, especiales, personales, etc., que exhiben más elevadas tasas criminales. Ciertamente son limitados los éxitos que cabe esperar de una política de prevención ("terciaria") (4) confiada sólo en un mejor rendimiento del sistema legal, si al propio tiempo no se neutralizan, en sus raíces, las claves últimas del fenómeno delictivo. Pero es obvio que una distribución inteligente de los siempre escasos recursos policiales debe contribuir a una eficaz prevención de la criminalidad, reduciendo no sólo las tasas de delincuencia, sino también el elevado coste social que la intervención del sistema conlleva.

Policía y miedo al delito

Los problemas específicos que plantea el "miedo al delito" —esto es, no el crimen mismo, sino el miedo infundado, pero real, a convertirse en víctima de aquél— son graves en la moderna sociedad urbana. Pues el miedo altera los estilos de vida, perturba la convivencia, fomenta reacciones insolidarias respecto a otras víctimas del crimen y genera una política criminal de rigor desmedido, irracional, que, debidamente manipulada por quienes forjan la opinión pública, termina cebándose en grupos y subgrupos humanos predeterminados (5).

Una presencia efectiva e incluso simbólica de la Policía —unida, claro está, a una correcta y objetiva información a la sociedad— puede ser tal vez indicada para neutralizar peligrosos

e infundados estados de opinión. Pero, en todo caso, en un tema político criminal debatido y complejo el cometido corresponde a la Policía en tales situaciones.

POLICIA Y CRIMINALIDAD

Los cometidos y funciones de la Policía con relación al fenómeno delictivo dependen fundamentalmente de tres variables: el concepto que se profese del crimen, la propia autocomprensión de la Policía y la noción de control o prevención de la criminalidad. Por ello son oportunas ciertas reflexiones previas.

El delito como "problema" social

El crimen no es un fenómeno más del mundo natural, como una epidemia, sino un suceso complejo en su etiología, en su génesis y en su tratamiento. Intervienen muchos y sutiles factores en el mismo. Como todo suceso que protagoniza el ser humano tiene un inevitable componente de misterio y enigma, inaccesible a las leyes de la lógica y la razón.

Podemos controlarlo, pero no eliminarlo de la convivencia.

Su diagnóstico es y será siempre controvertido, como lo son, también, los muy diversos programas y respuestas sugeridas para intervenir positivamente en el hombre y la sociedad. Porque no caben soluciones simplistas ni fórmulas salvadoras. Un fenómeno de tales dimensiones merece la caracterización "sui generis" de "problema social", con todo lo que ésta significa y comporta (6). Y comporta, entre otras, tres consecuencias. En primer lugar, la necesidad de asumir su inevitabilidad y la normalidad de su protagonista. Patologizar al hombre delincuente, reputándole enfermo o anormal, es enfrentarse a la realidad y optar por un reduccionismo de funestas consecuencias político-criminales. En segundo lugar, todo problema requiere en el investigador una delicada actitud de interés y pasión, compatible con la objetividad: de aprecio y fascinación, de "empatía" (7). Ciertas actitudes apriorísticas respecto al delito y al delincuente hacen muy difícil la comprensión profunda del hecho criminal y el acierto en la intervención en el mismo, porque falta la indispensable neutralidad científica del diagnóstico y la sensibilidad que todo problema humano y social reclama. Por último, el crimen —como "problema"— no es susceptible de "solución". Cabe su control, su prevención razonable, pero no su total erradicación. Las

"cruzadas" contra el crimen pertenecen al campo de la utopía, o de las campañas electorales, cuando apelan al exterminio de aquél, a su desaparición estadística.

El crimen, problema no privativo del sistema legal

La correlación Policía-delito es incorrecta, por dos razones. Ante todo, porque el delito no interesa sólo ni exclusivamente a la Policía (ni al sistema legal, en sentido amplio), sino a la sociedad. En segundo lugar, porque la Policía no se ocupa sólo ni prioritariamente del crimen, representado su intervención a propósito de éste, en términos cuantitativos, un tanto por ciento muy poco significativo del total de las actuaciones que aquélla lleva a cabo en servicio de la comunidad.

Nada más pernicioso, en efecto, que contemplar el crimen como **problema "policial"** (o, incluso, como problema "legal"). El crimen es, primero y sobre todo, un problema de la sociedad, un problema de la comunidad y **para** la comunidad que debiera abordarse y resolverse **en** el seno de ésta. La Policía y el sistema legal deben intervenir subsidiariamente sólo cuando hayan fracasado los mecanismos sociales primarios de solución de los conflictos y de protección del orden social. Los problemas sociales requieren respuestas sociales, no quirúrgicas, y la Policía (control social formal) representa la vanguardia del sistema legal, pero no puede ni debe suplir la previa acción del control social informal.

Relegar el problema del delito a la exclusiva competencia de la Policía —del sistema legal— significa aislar a ésta, incomunicarla; quebrar la necesaria sincronización entre control social formal e informal y sus respectivos segmentos; desinteresar a la sociedad —insolidariamente— de algo que en verdad le atañe, generando, además, verdaderos e injustos síndromes en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad por razón de dicho aislamiento y desconexión con el resto de la comunidad. La legitimidad y la propia eficacia de la intervención policial dependen más del respaldo que ésta recibe de la sociedad que de otros factores. Poco rendimiento y efectividad cabe esperar de la Policía si la sociedad no contempla el crimen como problema propio sino del sistema legal. O si la acción de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad no se inserta plena y congruentemente en el sistema recibiendo el apoyo sincero del resto de la comunidad. No es viable disociar Policía y Sociedad (8), sociedad y sistema legal, control social formal e informal.

Tampoco es cierto que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad se ocupen **sólo —o prioritariamente— del crimen**. Dicha imagen, tan extendida como incorrecta, resulta demasiado simplificadora, ocultando la significativa gama de prestaciones a favor de la comunidad que aquéllos realizan.

Bastaría con recordar, por ejemplo, que la GUARDIA CIVIL prestó ayuda humanitaria el pasado año a casi un millón de ciudadanos, habiendo experimentado un crecimiento espectacular estas prestaciones a lo largo de los dos últimos lustros, según se desprende de un valioso informe facilitado por la misma y del que se hicieron eco los medios de comunicación. Su intervención en sucesos estrictamente delictivos carece apenas de relevancia social y estadística, comparada con la ayuda eficaz que prestó a personas necesitadas de ella y a la comunidad. En todo caso, y a tenor de las cifras aportadas, es obvio que Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado realizan contribuciones decisivas a favor del bienestar social que nada tienen que ver con el crimen y el delincuente. Contribuciones no suficientemente conocidas y ponderadas, tal vez porque ciertos estereotipos más o menos interesados asocian aquéllas al delito, ocultando o menospreciando otras intervenciones muy unidas a la vida cotidiana (9).

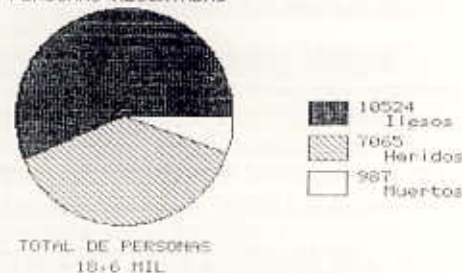
Dos datos complementarios arrojan los estudios empíricos realizados en otros países a propósito de la intervención policial. De un lado, que es el ciudadano —y no la Policía— el primero que detecta la comisión del delito o el hecho que suscita la solicitud de ayuda. La Policía acude a requerimiento del particular (10). De otro, que la mayor parte de las actuaciones de la Policía no guardan relación específica con la inequívoca perpetración del crimen, sino con problemas personales, interpersonales, domésticos, vecinales (11) del ciudadano que reclama la intervención de aquélla.

Esta realidad plantea dos exigencias concretas a la Policía. En primer lugar, la de transmitir a la sociedad su verdadera imagen de servicio, a fin de que ésta conozca y pondere la efectiva aportación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad al bienestar comunitario, desvirtuando falsos prejuicios y estereotipos. En segundo lugar, la de seleccionar y adiestrar a su personal de acuerdo con las funciones y cometidos a menudo no relacionados con el delito que la comunidad espera realice satisfactoriamente (vg. entrenamiento en relaciones comunitarias, programas de habilidades sociales, etc.) (12).

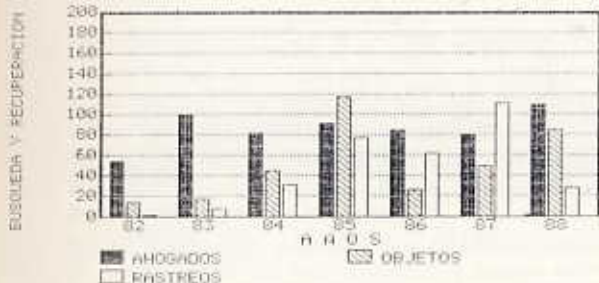


Fuente-Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Dirección General de la Guardia Civil (O.R.I.S.)

RESCATES EN 1.988 PERSONAS RESCATADAS



Fuente (O.R.I.S.)

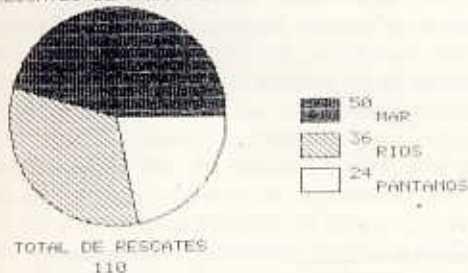


Fuente (O.R.I.S.)



Fuente (O.R.I.S.)

G. E. A. S. RESCATES DE ABOGADOS EN 1.988

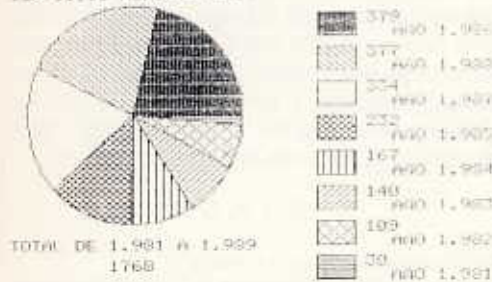


Fuente (O.R.I.S.)

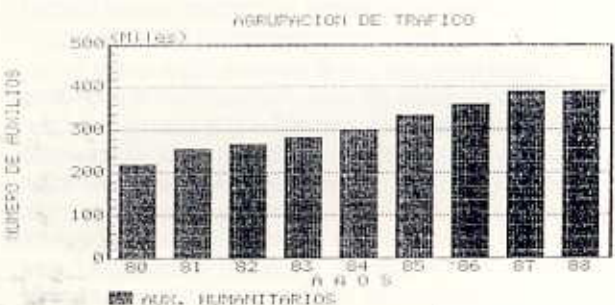


Fuente (O.R.I.S.)

AGrupACION DE HELICOPTEROS SERVICIOS HUMANITARIOS



Fuente (O.R.I.S.)



Fuente (O.R.I.S.)

Rol de la Policía en los diversos modelos de prevención: necesidad de una mejor sincronización del control social formal e informal

Un modelo "clásico" —simplificador e ingenuo— del proceso de deliberación del delincuente atribuía una relevancia desmedida a la severidad nominal del castigo como factor contramotivacional. Dicho esquema de disuasión, ajustado a los parámetros conductistas más rudimentarios (estímulo-respuesta), no es de recibo. Hoy parece ya obvio que una ecuación tan elemental debe matizarse y enriquecerse con la obligada ponderación de otras variables que, junto con la severidad de la pena, la certeza de ésta y la prontitud de su imposición, subjetivamente ponderadas por el infractor potencial, influyen en su decisión final (13).

El moderno clasicismo o neomodernismo ha replanteado el problema de la capacidad disuasoria del castigo, si bien desplazando el centro de gravedad del rigor nominal del mismo a otras variables. La efectividad y rendimiento del "sistema legal" ocupa el centro de todas las reflexiones. Lo que en realidad —se dirá— intimida al infractor no es tanto la mayor o menor severidad de la pena, sino la efectiva aplicación de ésta. Que el sistema funcione implacablemente, sin fisuras (14). Precisamente por ello, algún teórico ha podido afirmar que la sociedad tiene el crimen que quiere tener, puesto que si quisiera reducir los índices de delincuencia bastaría con reforzar el rendimiento y efectividad del sistema legal (15); esto es, encareciendo los costes del delito —incrementando el riesgo que debe asumir el infractor si decide delinquir— podría rebajar sustancialmente el volumen de criminalidad.

Tampoco convence este modelo de prevención del delito, basado exclusivamente en un mejor funcionamiento del sistema legal. Que el efecto disuasorio de la pena se halla muy condicionado por aquél. Pero la prevención del delito no puede descansar sólo sobre el control social formal ni su éxito en el rendimiento del sistema legal.

Ante todo, porque el sistema legal actúa tarde, desde un punto de vista etiológico, en el problema criminal. No tiene acceso a sus claves o raíces últimas, por lo que cuenta con una efectividad muy limitada en orden a la genuina prevención del delito. Un óptimo rendimiento del control social formal reduce indirectamente el volumen de la criminalidad, pero sin neutralizar sus causas profundas, a diferencia de lo que sucede con los programas de prevención primaria. En

puridad aumenta el número de penados, de "capturas", sin que ello implique, necesariamente, la correlativa disminución del número de delitos. Tal es el sentido de la afirmación de Jeffery: más jueces, más policías, más cárceles, significa más reclusos pero no menos delitos (16).

En segundo lugar, porque el freno de la criminalidad a través del control social formal es una estrategia que tiene unos incuestionables límites estructurales: no cabe esperar un progresivo éxito en la prevención del crimen mediante una sucesiva —e ilimitada— mejora de las prestaciones del sistema legal. Llegado un cierto momento de la progresión, el volumen de la criminalidad es indiferente al incremento de la efectividad de aquél, sigue su propio camino. El sistema legal ha dado todo lo que podía dar. No es posible dar una vuelta más al tornillo (17).

Finalmente, porque el éxito en la prevención del delito no depende tanto del buen funcionamiento del control social formal como de la correcta integración o sincronización del control social formal y el informal, según demuestra la experiencia (18). Dicho de otro modo: la Policía más eficaz no es necesariamente la mejor equipada y adiestrada, sino la que recibe más apoyo y respaldo del sistema legal y de la comunidad. Aquella que tiene conciencia de su perfecta integración en el sistema legal y que, al propio tiempo, es contemplada por la comunidad como parte de sí misma.

Por ello, al ponderar los rendimientos y efectividad de la acción policial en orden a la prevención del delito, es importante resaltar la necesidad de un análisis psicosocial. No estamos exclusivamente ante un problema técnico de dotación, equipamiento, infraestructura, capacitación, profesionalidad, etc., de los servidores de la ley. La imagen que la sociedad tenga de su Policía —y la Policía de sí misma y de su sociedad a la que pertenece— condiciona en buena medida el éxito de la intervención policial.

Por ello, también, nada más grave que la incomunicación entre Sociedad y Policía que el aislamiento de esta última (19). Es necesario un fluido y permanente diálogo o comunicación entre la comunidad y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Estos son parte integrante de aquélla, y están a su servicio. No son "administradores de la criminalidad", sino servidores de la ley y de la sociedad. ■

N O T A S

(*) En lo sucesivo me referiré a la Policía.

(**) Por ello, los más recientes textos de Criminología analizan científicamente el rol de la Policía. Así, entre otros muchos: LARRY

- J. SIEGEL, *Criminology* (West Publishing Company, St. Paul, Minnesota), 1983 (páginas 437 y ss.); ITAROLD J. WELTER-IRA J. SILVERMAN, *Criminology and Crime. An Introduction* (Harper Row, Publishers, New York), 1986, páginas 463 y ss.; SCHNEIDER, H. J., *Kriminologie* (Walter de Gruyter, Berlin, New York), 1987, páginas 57 y ss., 554 y ss.; KAISER, G., *Introducción a la Criminología* (Madrid, Dykinson), 1988, páginas 27, 110, 126, 133, 137, 143, 147 y ss., 149, 267, etc.; GARCIA DE PABLOS DE MOLINA, A., *Manual de Criminología*, Madrid, Espasa Universidad, 1988, páginas 103 y ss.
- (1) Para una comparación de los dos modelos de ciencia criminológica, con sus implicaciones, vid.: GARCIA-PABLOS, A., *Manual de Criminología*, cit., Espasa Universidad, 1988, páginas 678 y ss.
- (2) Vid. SANGRADOS, J. L., La victimología y el sistema jurídico penal, en: *Psicología social y sistema penal*. Compilación de F. Jiménez Burillo y M. Clemente. Alianza Universal Textos, Madrid 1986, páginas 61 y ss. En efecto, estadísticamente parece obvio que sólo se castigan, en su caso, los delitos "denunciados".
- (3) Sobre el "lebellling approach" o teoría del etiquetamiento, vid.: GARCIA-PABLOS, A., *Manual de Criminología*, cit. 1988, páginas 581 y ss.
- (4) Para una distinción entre prevención "primaria", "secundaria" y "terciaria", vid.: CLEMENTE DIAZ, M., La orientación comunitaria en el estudio de la delincuencia, en: *Psicología social y sistema legal*, cit., páginas 383 y ss.; KAISER, G., *Introducción a la Criminología*, Madrid, 1988, Dykinson, páginas 125 y ss.
- (5) Cfr. SCHNEIDER, H. J., *Kriminologie*, cit., páginas 767 y siguientes; GARCIA-PABLOS, A., *Manual de Criminología*, cit., páginas 97 y ss.
- (6) Cuando un fenómeno merece la calificación de "problema social", es una cuestión muy debatida. Paradigmático es el punto de vista de OUCHARCHYN-DEWITT, CH., y otros, *Approaches toward social problems: a conceptual model* (en: *Basic and Applied Social Psychology*, 2, 4, páginas 275 a 287), 1981. Cfr. JIMÉNEZ BURILLO, F., *Notas sobre las relaciones entre Psicología y Derecho Penal*, en: *Psicología social y sistema penal*, cit., páginas 19 y ss.
- (7) Sobre la "empatía" como actitud del observador, vid.: MATZA, D., *El proceso de desviación*, Madrid (Taurus), 1981, páginas 36 y ss.
- (8) Un análisis psicosocial de las implicaciones de tal integración y comunicación de Policía y Comunidad, en: JIMÉNEZ BURILLO, F., *Aspectos psicosociológicos de la Policía* (en: *Psicología social y sistema penal*, cit., páginas 101 y ss.).
- (9) SKOLNICK, J., *The working policeman*, en: P. Worsley (ed.), *Problems of modern society*, 1978 (2.ª Ed.), páginas 480 a 489, atribuye a ciertos factores "estructurales" el hecho de que el Policía aparezca ante la sociedad más como un "artesano especializado" que como un "servidor público".
- (10) Cfr. JIMÉNEZ BURILLO, F., *Aspectos psicosociológicos de la Policía*, cit., página 96, siguiendo las investigaciones de BLACK, D., *The manners and customs of the Police*, New York, Academic Press, 1980.
- (11) En España existe un informe sobre la intervención de la Policía Municipal de Madrid en 1983. De un total de 8.863 llamadas telefónicas a la misma, 2.266 eran erróneas peticiones de hora (por interferencias con el 093), 1.809, informes varios: 1.713, informes callejeros; 812, quejas varias; 207, auxilio a enfermos y peticiones de ambulancias (cfr., JIMÉNEZ BURILLO, F., *Aspectos psicosociológicos de la Policía*, cit., página 96, nota 7).
- (12) Cfr. JIMÉNEZ BURILLO, F., *Aspectos psicosociales de la Policía*, páginas 102 y ss.
- (13) Vid. ALVIRA MARTIN, F., El efecto disuasor de la pena, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, VII (1984), Santiago de Compostela, páginas 14 y ss.
- (14) Sobre el neoclasicismo, vid.: GARCIA-PABLOS, A., *Manual de Criminología*, cit., páginas 200 y ss.
- (15) Así, P. H. RUBIN (1980), cfr. SCHNEIDER, H. J., *Kriminologie*, cit., página 367.
- (16) Vid. JEFFERY, C. R., *Criminology*, 16.2 (1978), páginas 149 a 169; del mismo: *Punishment and deterrence: A Psychological statement* (Biology and crime), Sage, 1979. Para un análisis del modelo preventivista de Jeffery, vid.: GARRIDO GENOVES, V., *Delincuencia y sociedad*, Editorial Mezquita, Madrid, 1981, páginas 85 y ss.
- (17) Fundamentando tales límites estructurales del control social penal: KAISER, G., *Criminología. Una introducción a sus fundamentos científicos*, Madrid, Espasa, 1978, páginas 89 y ss. Cfr. GARCIA-PABLOS, A., *Manual de Criminología*, cit., páginas 106 y 107.
- (18) Cfr. GARCIA-PABLOS, A., *Manual de Criminología*, cit., página 107.
- (19) El aislamiento e incomunicación de la Policía y la Sociedad termina haciendo de la primera una "subcultura" ocupacional, como denunciara WILLIAM WESTLY ("blue curtain subculture"). Cfr. LARRY J. SIEGEL, *Criminology*, cit., páginas 459 y ss.
- (20) De "administradores de la criminalidad" califica a la Policía, una conocida tesis marxista. Sobre el problema, vid.: GARCIA-PABLOS, A., *Manual de Criminología*, cit., páginas 636 y ss.

LAS FUERZAS ARMADAS Y LA PERCEPCION DE LA AMENAZA DURANTE EL FRANQUISMO

JOSE ANTONIO OLMEDA GOMEZ

Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la UNED

LAS relaciones de las organizaciones sociales con su cambiante contexto pueden proporcionar una clave para la comprensión adecuada de su comportamiento. En el caso de las organizaciones militares sus vinculaciones con la sociedad se hallan condicionadas por su percepción estratégica de la amenaza. En este trabajo se comenta las variaciones en dicha percepción durante la vigencia política del sistema franquista. Para ello se examina en primer lugar las consecuencias que se derivan en general de las distintas posibilidades de relación de las FF.AA. con su entorno. Posteriormente se apuntan ciertos datos históricos sobre la cuestión en España. Para concluir se señalan los elementos para la interpretación de la evolución de la amenaza en el franquismo.

Percepción de la amenaza y diferenciación organizativa de las Fuerzas Armadas

Dejando al margen las repercusiones de la percepción de la amenaza sobre la producción científicosocial acerca de las organizaciones militares, parece necesario glosar las diferentes posibilidades que se ofrecen a las fuerzas armadas para la gestión de los asuntos vinculados con el mantenimiento del orden y la convivencia social como parte relativamente autónoma de un sistema político-administrativo

y con independencia de su forma política. Desde este punto de vista, las variables a considerar son la existencia o no del suficiente grado de diferenciación organizativa entre las tareas de vigilancia cotidiana del orden social y las de defensa frente a las amenazas potenciales provenientes del exterior, y la conceptualización civil o policial de esa actividad en contraposición a su elaboración doctrinal como problema militar. En España el orden público se ha conceptualizado como competencia militar desde los inicios del constitucionalismo a comienzos del siglo XIX e independientemente del régimen imperante como ha mostrado Ballbé. Además se subraya la escasa diferenciación organizativa entre ambas tareas como han puesto de manifiesto desde ópticas complementarias López Garrido y Martínez Ruiz. Por eso interesa una reflexión sobre el significado y las repercusiones contemporáneas de esta situación y la influencia organizativa de la percepción de la amenaza.

Las organizaciones sociales complejas tienden a aislarse relativamente del entorno para afirmar su singularidad y emplean el secreto como un recurso en su relación con los otros elementos de éste. Desde este punto de partida se construye una estrategia de relación que siempre se sitúa entre el conflicto abierto y total o el acuerdo y la negociación con las otras organizaciones o actores del contexto, pasando por los compromisos coyunturales. En el caso de las fuerzas armadas esta tendencia al secreto es más acusada por su especial función de empleo legítimo de la fuerza que le obliga a ocultar las informaciones sobre sus recursos y funcionamiento. En consecuencia, el conocimiento de las fuerzas armadas está íntimamente vinculado a su función, pero, sobre todo, al modo en que establezcan sus relaciones con la sociedad global. Qué duda cabe que las fuerzas armadas constituyen una organización social, por ello precisamente su existencia y *comportamiento* son indisolubles de otros actores sociales con los cuales se relacionan.

En términos estructurales la negativa de la organización militar a abrirse al entorno responde a razones políticas de supervivencia. Como cualquier organización social contemporánea, las fuerzas armadas tienden a disminuir la incertidumbre mediante el control de su contexto. Ahora bien, la percepción del peligro está en dependencia estrecha con la orientación organizativa respecto al exterior. El intento de dominar el comportamiento de los actores del contexto sólo puede tener éxito si las condiciones del mismo son de gran estabilidad, de placidez. Pero estas condiciones se pueden manipular,

parcialmente, desde la organización, al menos se puede tratar de disminuir la incertidumbre con la previsión del desenvolvimiento de las actuaciones de otros agentes del contexto y la planificación contingente del propio comportamiento organizativo. Por ello, gran parte de las actividades de las fuerzas armadas se dirigen, como en cualquier otra organización, a dominar y reducir al mínimo esa incertidumbre proveniente del entorno, captando sistemáticamente la mayor cantidad de información considerada de interés para los fines organizativos. El problema radica en la existencia de sesgos de distinto tipo, cognoscitivos, ideológicos, etc., que condicionan esa percepción del entorno. Esta deformación de los filtros organizativos puede dificultar el proceso de adaptación a las realidades del medio ambiente en que la organización se desenvuelve al distorsionar su aptitud para el aprendizaje.

Sin embargo, la percepción del contexto es radicalmente distinta en una organización que parte del reconocimiento del pluralismo social y político, y en la que se afirma depositaria, casi exclusiva, de la capacidad para adoptar las decisiones sociales, económicas y políticas clave. El primer tipo corresponde a una organización competitiva, abierta a la innovación y flexible en sus relaciones con todos sus componentes y otras organizaciones formalmente externas. Su estructura interna está altamente diferenciada y favorece la profesionalización de sus miembros. Las relaciones con la sociedad son, consecuentemente, de reconocimiento y de aprovechamiento mutuos. La porosidad de la organización militar hace posible su conocimiento científico y su perfeccionamiento con las aportaciones humanas, materiales y tecnológicas externas.

En el segundo tipo de orientación hacia el entorno, la organización militar adquiere la condición de organización social paradigmática. Las relaciones con la sociedad nacional, su entorno más inmediato, son de tensión, ya que se muestra impermeable a las influencias del exterior, y con tendencia a imponer coactivamente sus valores en el contexto. Se trata de una organización aislada, reproductora de los valores y conocimientos heredados, de una organización tradicional o primitiva en una palabra. El conocimiento de la organización y de la política militares encuentran grandes dificultades por la actitud de las fuerzas armadas hacia la sociedad civil. La negación de la capacidad social para entender la política militar y la defensa corre pareja a la mejor legitimidad de los militares para tratar los asuntos de su

organización. Lógicamente ello tiene por consecuencia, entre otras, la práctica de la circulación restringida de la información militar más allá de la natural reserva por razones de seguridad nacional. De hecho el estudio de materias "militares" desde el exterior de las fuerzas armadas significaría, según esta concepción, una agresión irresponsable. Sólo es posible la colaboración externa cuando reviste la forma de apología de los "valores militares", lo que la convierte en un producto institucional a todos los efectos. En el seno de las fuerzas armadas la elaboración doctrinal adquieren también ese carácter acrítico, adulador y, desde luego, de defensa del papel preponderante de los militares en los asuntos de la sociedad política, del Estado, especialmente por lo que concierne al establecimiento de los valores sociales, de la moral civil, de los criterios de la defensa y del orden político bajo la denominación genérica del orden público. De hecho la atención organizativa se dirige sobre el escenario nacional más que hacia los problemas estratégicos y logísticos de la defensa de las fronteras y la protección del comercio exterior.

Generalmente, la definición del enemigo interno se realiza desde unas fuerzas armadas premodernas, poco dotadas tecnológicamente e ineficaces en términos organizativos, en una sociedad de desarrollo interno desigual y de industrialización muy limitada. Los fines que se persiguen desde esta situación son heterogéneos y ni siquiera resulta preciso un empeño directo del Gobierno por los militares para que se defina el enemigo en el plano nacional. Sin embargo, las consecuencias son siempre similares, las fuerzas armadas aparecen como el último reducto para la defensa de la "esencia" nacional que ellas mismas definen y, eventualmente, manifiestan desempeñando un papel importante en la arena política. Todo ello potencia la actividad de un poder político-militar autónomo que cuestiona la subordinación militar al Poder Político elegido democráticamente. Todo ello redundará en el aislamiento social paulatino de las fuerzas armadas y la difusión del particularismo en el seno de la organización corporativa como reflejo de la tensión con el conjunto de la sociedad. Surgen o se afianzan fuerzas centrífugas que debilitan la cohesión de las élites militares y que apuntan hacia proyectos de intervención permanente de las fuerzas armadas en la vida política, hacia la desaparición de una distinción clara y estricta entre civiles y militares en la sociedad.

La acumulación de tensiones y contradicciones en las fuerzas armadas convergen en el proceso

de disgregación social resultante de la erosión causada por un estado de permanente conflicto con el "enemigo" interno. La confluencia de estos factores produce una acusada pérdida de legitimidad de las fuerzas armadas que puede poner en peligro la integración social. Por ello, la intervención militar en la vida política se hace permanente y adopta la forma de un golpismo latente.

Por el contrario, la percepción de la amenaza en el exterior del sistema social y la ubicación del conflicto bélico en el escenario internacional permiten a las fuerzas armadas plantear y mantener relaciones de concordia, de propósitos cohesivos con la sociedad. La preparación de las fuerzas se realiza encuadrando los recursos humanos de la sociedad y nada obsta para que su movilización suscite la solidaridad social, pues se trata de combatir al enemigo común desde una actitud de consenso social. Esta unidad de fines se refleja en el plano político con la estrecha colaboración de los militares profesionales y los representantes políticos a quienes se subordinan. Claro es que si la percepción del peligro abarca, simultáneamente, los escenarios internacional y nacional, la concordia entre las fuerzas armadas y la sociedad y la subordinación política de las primeras no se llegan a realizar o bien sólo se hace circunstancialmente. De otro lado, el análisis de las relaciones de poder entre la sociedad y las fuerzas armadas deja de ser tabú para convertirse en algo conveniente, sobre todo desde una consideración funcional de la defensa. Es uno de los caminos para el hallazgo de las potencialidades de movilización, interiorización de valores y funcionamiento del sistema de relaciones previsto en el ordenamiento jurídico. El mismo reconocimiento del pluralismo social, por impreciso que sea, como consecuencia de la definición de la amenaza en el exterior, fomenta un conocimiento sobre las fuerzas armadas desde una perspectiva que recoge la idea de conflicto de intereses sociales o, al menos, la de desajustes entre distintos elementos de la comunidad nacional. El poder político-militar se ejerce mediante la influencia normativa y la difusión de valores y la influencia presupuestaria en competencia con otros grupos sociales instalados en el Estado o en la sociedad. Esta práctica, guiada por una lógica de la negociación, se fundamenta en ese reconocimiento del pluralismo y de los mecanismos democráticos y parlamentarios para la formación del consenso.

Puede arriesgarse como hipótesis la asociación entre las organizaciones militares cerradas,

de tipo tradicional, que niegan la legitimidad del autogobierno social, con las que dicen percibir la amenaza a la existencia del Estado-Nación en el propio escenario nacional, acuñando la teoría del enemigo interno. Del mismo modo, las organizaciones militares competitivas, abiertas al cambio tecnológico y social, aceptan el pluralismo político y de intereses no como un mal menor, sino como el orden normal de las cosas, y son receptivas a las tendencias de las políticas de modernización. Concurren al juego de fuerzas sociales como un fragmento más, pero limitado en su actuación por su subordinación instrumental a la voluntad política soberana, expresada a través de órganos no militares, reconocidos como superiores. Las organizaciones de este tipo suelen tener relaciones significativas de asociación con las que perciben el enemigo potencial en el exterior del marco territorial del Estado-Nación. Su orientación se dirige a la comprensión del sistema político internacional.

Examinemos desde esta perspectiva la génesis próxima de algunos extremos característicos del caso español.

Una tradición secular

La rebelión de una parte significativa del Ejército de Tierra fue, como es notorio, la última causa de la ruptura del régimen republicano en 1936, aunque puede admitirse, quizá, que no fue su razón principal. Pero no cabe duda que el sistema político franquista es el resultado de esa intervención militar. Antes de analizar esa imbricación se van a esbozar algunas claves de la tradición interventora de los militares españoles. No se trata, sin embargo, de establecer relaciones causales para explicar un comportamiento que sólo puede interpretarse mediante el recurso a modelos multivariables. Únicamente se pretende sintetizar algunos factores que pueden contribuir a la comprensión del sesgo diferencial que inaugura la rebelión franquista dentro de esa tradición. Con posterioridad se describe el juego de apoyos y recursos que configura la relación entre las fuerzas armadas y el sistema político propiamente dicho.

Lo distintivo de la sedición acaudillada por el General Franco es su carácter institucional. En oposición al modelo de pronunciamiento clásico del siglo XIX, en el que sectores civiles recurrirían a algún líder militar para que ejerciese una función de arbitraje y moderación, en la insurrección del 18 de julio de 1936 un segmento importante del Ejército es el que toma partido en la lucha política, alzándose contra la legalidad

republicana, y constituyendo la fuerza hegemónica de la coalición triunfante, bajo el liderazgo heroico y carismático del caudillo militar. Las razones de este comportamiento son complejas y no se van a tratar aquí. No obstante, sí es pertinente sugerir algunos elementos que pueden contribuir a comprender esa modificación cualitativa. Para ello, la exposición se centra en la percepción de la amenaza.

Desde la contradictoria instauración del Estado liberal en España en 1812, la amenaza como percepción estratégica se ubica tanto en el escenario nacional, el enemigo interior, como frente al exterior. Un recorrido sumario por las constituciones españolas y las leyes constitutivas del Ejército muestra este extremo. Así la Constitución de 1812, modélica en tantos sentidos, afirma en su artículo 356: "Habrá una fuerza militar nacional permanente, de tierra y mar; para la defensa exterior del Estado, y la *conservación del orden interior*" (el subrayado es mío). Sin embargo, las Constituciones de 1837, 1845, 1869 y 1876 no especifican las misiones de la fuerza militar. Ello se debe, al parecer, a que éstas sí se recogen en las denominadas leyes constitutivas. La de 9 de junio de 1821 en su artículo 6.º dice: "La Nación española establece la fuerza armada para defender el estado de los enemigos exteriores, y para asegurar la libertad política, el orden público y la ejecución de las leyes". Pero la formulación más contundente es la de la ley constitutiva de 29 de noviembre de 1878, que afirma en su artículo 2.º: "La primera y más importante misión del Ejército es sostener la independencia de la patria y defenderla de enemigos exteriores e interiores". En último lugar se reitera en la ley adicional a la Constitutiva del Ejército, de 19 de julio de 1889, la cual en su primer artículo dice: "El Ejército constituye una institución nacional regida por Leyes y disposiciones especiales, y cuyo fin principal es mantener la independencia e integridad de la Patria y el imperio de la Constitución y las leyes".

Lo que sí varía empíricamente es el énfasis sobre cuál es el escenario fundamental y, desde luego, los colectivos sociales susceptibles de encuadrarse en esa tipificación. Pero importa subrayar que la percepción de la amenaza tiene ese doble carácter desde tiempos tan lejanos como los inicios del siglo pasado, porque algunos observadores presentan como un nuevo desarrollo lo que es un rasgo estructural de las fuerzas armadas, al menos, en el caso español.

Un repaso de los enfrentamientos con empleo de la fuerza armada en los que aparecen implicados los ejércitos españoles en los siglos

XIX y XX puede ayudar a verificar esa condición dual. Los conflictos internacionales comienzan con la invasión napoleónica pese a que la lucha tiene lugar en el territorio nacional, se trata, obviamente, de una agresión exterior con ciertos apoyos internos. Las guerras de independencia colonial tienen una valoración ambivalente, puesto que en aquellos momentos se perciben como guerra civil, pero ahora, quizá, se entienden mejor como una conflagración internacional; en todo caso, esta ambigüedad sólo refuerza el argumento. La guerra con Estados Unidos, superpuesta a las insurrecciones nacionales en Cuba y Filipinas, mantiene esa ambivalencia. Ya en este siglo la guerra de Marruecos es un claro ejemplo de conflicto internacional de índole colonial.

Los ejemplos de conflictos bélicos en el escenario nacional se circunscriben a las tres guerras carlistas —1833-1839, 1846-1849 y 1872-1876—, pero hay que destacar que no son conflictos absolutos en la terminología de Speier, como evidencia icónicamente el abrazo de Vergara que pone fin a la primera y supone la incorporación de los militares carlistas a las filas del ejército regular. Tampoco puede ignorarse la secular militarización del orden público ni la utilización directa de los militares para reprimir el movimiento obrero desde 1874. Se advierte, pues, la existencia de una clara expansión del papel social de los militares ajena al *ethos* profesional en un sistema liberal-democrático. Finalmente, el golpe de Estado de Primo de Rivera y la guerra civil de 1936-39 son claros ejemplos de intervenciones contra el *enemigo interior*. Queda claro, por tanto, que la percepción de la amenaza por parte de las fuerzas armadas españolas, y su comportamiento subsiguiente, tienen, históricamente, un doble carácter, nacional e internacional, y son independientes del régimen político vigente.

De lo anterior se desprende un cúmulo de efectos sobre las peculiaridades de las fuerzas armadas del sistema franquista y de su subcultura profesional. Y ello por su condición de variable dependiente del conflicto bélico. No obstante, se muestra, a continuación, su participación como sujeto activo que contribuye a la conformación del sistema, esto es, las consecuencias de su consideración como variable relativamente independiente.

La percepción de la amenaza en el sistema franquista

Quiero recalcar algunas de esas consecuencias. Primero, siguiendo la tipología de

Speier, las fuerzas armadas triunfan en un conflicto armado absoluto, en el que al enemigo se le considera como la personificación del mal y el objetivo de la contienda es destruirle tanto como sea posible —recuérdese la canonización católica de la guerra civil posterior a su proclamación como cruzada por parte de los militares insurrectos, y también el hecho de que los únicos sacerdotes católicos que son víctimas de la represión del bando nacionalista eran naturales del País Vasco—. Una de las secuelas de mayor peso es la consolidación de la percepción de la amenaza en el escenario nacional y el acento en la teoría del enemigo interior. Segundo, la acusada motivación ideológica de los involucrados —pero en lo que aquí interesa, lógicamente, sólo en el bando triunfador— conduce a una situación en la que los cuadros militares tienen posibilidades muy escasas de desenvolverse profesionalmente, distinguiéndose tanto de los *amateurs* militarizados (los politizados alféreces provisionales) como de la población civil que participa en el conflicto. Esta merma de la identidad profesional tiene graves consecuencias para la profesionalización, organizativa y del personal, posterior. Quizá pueda estar en la base de la constatable ausencia o a lo sumo de la débil profesionalidad características del período.

Por último, las ayudas exteriores al conflicto armado remarcan el desenvolvimiento del valor anticomunismo como uno de los componentes unificadores de la subcultura organizativa emergente, cuyos perfiles axiológicos vendrían dados, además de por ese valor, por el nacionalismo centralista en oposición excluyente de los nacionalismos periféricos y el catolicismo, junto con valores presentados como militares —orden, disciplina, jerarquía, armonía...—, pero que pueden encontrarse en otras organizaciones formales. Estos vectores valorativos determinan una restricción aguda del grado de pluralismo de esa subcultura, y se agrupan en torno a la apreciación positiva de la intervención militar en la política, empleando los medios de violencia que los militares administran vicariamente en un conflicto armado en el propio territorio nacional. Pero dentro de esta percepción lo que prima es el anticomunismo sobre cualquier otra consideración, sólo tras el atentado a Carrero Blanco en 1973 se vislumbra la amenaza que representa la banda terrorista ETA.

Por lo que respecta a la administración de la violencia, que es el área formal de competencia propia de las fuerzas armadas, se produce cierta diferenciación organizativa y funcional. En un primer momento son las fuerzas armadas en

sentido estricto quienes ejercen directamente la indagación y la represión política —la ley de Responsabilidades Políticas y de Represión del Comunismo y la Masonería, Tribunales Militares, colonias penitenciarias, etc.—, pero más tarde este tipo de actividades, incluso la lucha contra la guerrilla, se desplaza hacia las denominadas Fuerzas de Orden Público. Estas fuerzas tienen carácter militar por su definición jurídica y su dependencia orgánica —en el caso de la Dirección de la Guardia Civil doble, en lo administrativo y lo presupuestario del Ministerio de la Gobernación, y en lo disciplinario del Ministerio del Ejército—, pero su profesionalización personal y organizativa no es equiparable a la de los tres ejércitos.

De hecho, hay una reserva estructural en los puestos de mando de la Policía Armada en favor de los oficiales y jefes del Arma de Infantería y de Caballería; también el Estado Mayor de la Guardia Civil se nutre de cuadros del Ejército de Tierra; además, el Servicio de Información de la Guardia Civil depende orgánicamente de la Segunda Sección del Estado Mayor Central en el Ministerio del Ejército, lo cual completa la doble dependencia de la Dirección General del Cuerpo en lo relativo a régimen disciplinario; por último, el mando de ambas fuerzas depende de tenientes generales del mismo ejército. En consecuencia, el orden público, entendido como dominio político, es una función institucional bajo el franquismo, en el sentido de que la Institución Militar en ese período se compone operativamente por las fuerzas armadas en sentido estricto —Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire— y las Fuerzas de Orden Público —Guardia Civil y Policía Armada—. Hay que destacar sobre todo esa imbricación, ya apuntada, y la confusión de papeles que manifiesta, aunque la militarización del orden público es una característica permanente del sistema constitucional español, como ya se ha indicado.

La diferenciación, de hecho, entre los papeles de policía y de fuerza disuasoria, pese a que esta última sea una policía de segundo grado, permite a las fuerzas armadas no involucrarse inmediatamente como organización en las acciones de represión política y social. Sólo esporádicamente cumplirán el papel de ejecutores directos de la fuerza, mediante la aplicación de la jurisdicción militar a ese tipo de cuestiones,

distinguiéndose por ello, dentro de la administración de la violencia entre su aplicación extraordinaria, militar, y la cotidiana, Policía Armada y Guardia Civil. En definitiva, este cambio refleja la transición organizativa de una anomia profesional hacia la percepción de la necesidad de diferenciar entre las políticas militares, las de defensa y las de orden público. A su vez, esta evolución posibilita, dentro de márgenes muy reducidos, la profesionalización de las fuerzas armadas y la resolución de las tensiones potenciales internas como consecuencia de la falta de neutralidad social y política.

Por otra parte, la pervivencia del sistema de denominación depende en gran medida de esta diferenciación interna, la cual no es más que la adaptación de los factores internos a los cambios del contexto en la estructura social y económica. Sin embargo, ello no es óbice para que el papel coercitivo y disuasor de las fuerzas armadas se mantenga hasta el final de la existencia del régimen. Se reafirma, de vez en cuando, la presencia activa de la organización militar en el orden político mediante acciones concretas. Del mismo modo que con la producción y difusión de valores, parece que con la represión directa ciertos grupos militares quieren revivir, cíclicamente, la experiencia interventora. Ello es índice de la superposición en las fuerzas armadas de distintas concepciones de las relaciones civiles-militares, agrupaciones de burócratas con diferentes mentalidades y segmentos organizativos residuales de tipos de organización profesional.

Conclusión

Como consecuencia de lo anterior, cabe destacar la importancia de la percepción de la amenaza para la evolución del sistema franquista. Sin embargo, pese a la importancia de la incipiente diferenciación organizativa detectada —esto es la configuración de distintas organizaciones encargadas respectivamente de la política militar y la de defensa, y de la política de seguridad interior—, no resulta suficiente. De hecho podría afirmarse que la concepción militar de este último ámbito se constituye como un obstáculo de primer orden para la eficacia de la implantación de la política de seguridad interior del nuevo régimen democrático. ■

ANÁLISIS DE LA DELINCUENCIA ESPAÑOLA EN LA DECADA CONSTITUCIONAL

ANTONIO MORALES VILLANUEVA

Teniente Coronel de la Guardia Civil
Director de la Escuela de Investigación Policial
Doctor en Derecho. Profesor UNED.

CON inusitada frecuencia hablamos de delincuencia, incluso en algunos casos hay quien se atreve a pontificar, con afirmaciones carentes de toda base investigadora y científica. Personalmente tengo que manifestar mi ignorancia ante la imposibilidad de encontrar unos datos objetivos y fiables en que apoyarme. Por ello, les pido su comprensión y les advierto que mis reflexiones son resultado de muchas horas de estudio estéril y de muchas más de trabajo operativo, gratificante y reconfortante, cuando con ello he podido ayudar a algunos de los sujetos implicados en los hechos delictivos.

Aun con la carencia de datos a los que antes me refería, parece que hay un acuerdo generalizado en aceptar un incremento de la delincuencia sobre todo en los últimos años.

Al finalizar la segunda guerra mundial hubo quien creyó que el crimen era un problema menor, que se atenuaría considerablemente con las mejoras de asistencia sanitaria, alojamiento, educación, trabajo, servicios comunitarios, etc. En los países industrializados se ha demostrado que sus avances tecnológicos y económicos han llevado aparejado un incremento de la delincuencia, que si bien ha evolucionado, lo ha sido fundamentalmente hacia una mayor violencia y organización. En los países en vías de desarrollo, la industrialización y las aglomeraciones urbanas, unido a la pérdida

de las tradiciones y a la cohesión social, han producido un incremento de la criminalidad, que si bien de características distintas a la anterior, ha creado la alarma y la inquietud entre los ciudadanos.

Como se afirma en un informe de la ONU: "Las tasas de criminalidad han aumentado de forma alarmante tanto en los países desarrollados como los que no lo están, la recepción económica ha agravado la situación. Las formas y dimensiones nuevas de la criminalidad también han aumentado los temores y la inquietud de las poblaciones urbanas en la mayoría de las partes del mundo".

Las aspiraciones que suscitan la educación de masas y el consumismo que propaga los medios de comunicación contrastan con las posibilidades de empleo, creando una disyuntiva que encamina irremediamente a la delincuencia.

El egoísmo individual y colectivo y la despersonalización del ser humano conducen a una situación de histeria en las relaciones humanas, que abre el camino a la violencia. Nunca hemos sido tan egoístas, intransigentes, ni violentos en nuestra convivencia.

De estos y otros muchos factores resulta un incremento de la delincuencia y la aparición del delito organizado, del financiero, del tráfico de drogas, del terrorismo y demás especies.

El gran criminólogo español López-Rey y Arrojo (1) reduce a cinco los factores condicionadores de la criminalidad: poder, desarrollo, desigualdad, condición humana y sistema penal.

DELINCUENCIA ESPAÑOLA

El conocimiento del estado delictual de un país es bastante problemático debido a las estadísticas criminales. No digamos nada, si nuestro intento es comparar la de diversos países. En nuestro estudio hemos intentado utilizar las del Poder Judicial, Ministerio Fiscal, Instituto Nacional de Estadística y Ministerio del Interior, que englobaría las de los dos cuerpos policiales: Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía.

Dadas las dificultades en nuestro trabajo de las primeras, nos hemos decidido por utilizar preferentemente las correspondientes a los cuerpos policiales. Bien es verdad que tienen sus limitaciones, toda vez que consideramos y tipificamos hechos delictivos que aún no han sido enjuiciados. Un diseño teórico de nuestra

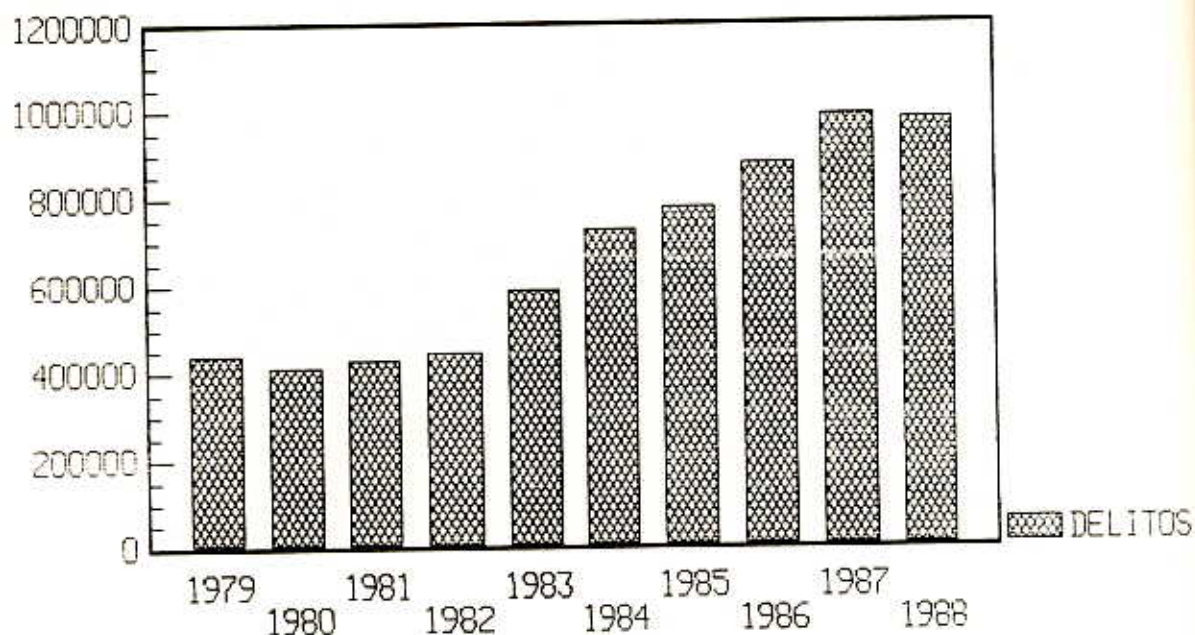
investigación nos llevaría a un seguimiento de los diversos atestados hasta conocer las sentencias. Esto es materialmente imposible. Con estas y otras limitaciones, consideramos que las estadísticas policiales nos acercan a la realidad criminológica y nos permiten reflexionar sobre las diversas variables que la producen (2).

Hemos elegido como etapa de nuestro estudio la correspondiente a la vigencia de la actual Constitución, es decir, la década constitucional. Esta elección no ha sido al azar, sino que intencionadamente hemos prescindido de los años anteriores, los de la transición política, toda vez que en ella se produjeron una serie de variables que distorsionarían cualquier seguimiento estadístico.

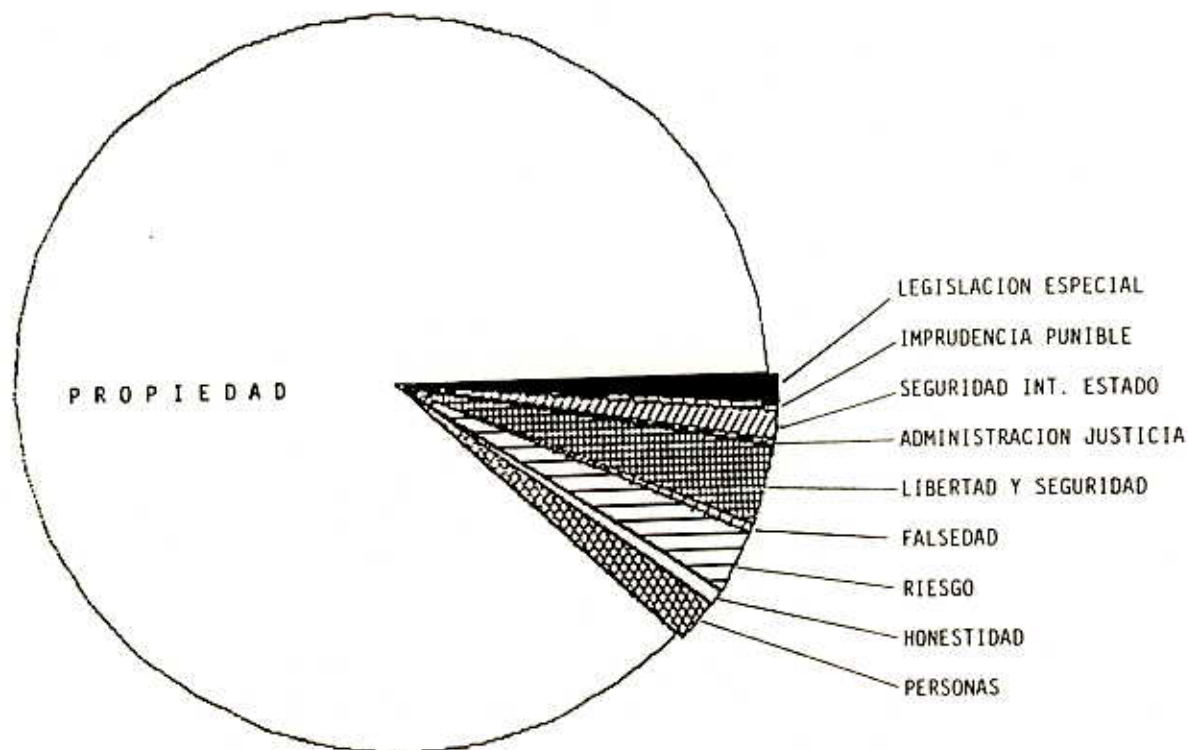
Por el contrario, al publicarse la Constitución —en 1978— habían transcurrido unos años de cambio, que aunque no de manera total, sí suficientes para asimilar el nuevo espíritu constitucional. Diez años constituyen, por otra parte, una etapa dilatada para llegar a ciertas conclusiones e incluso atrevernos a señalar futuras tendencias. Con anterioridad a esta fecha —1979—, la delincuencia venía aumentando un 10% hasta 1976. Sin embargo, en 1976 el incremento fue del 31'5% y del 25% en los dos años siguientes. La euforia del disfrute de la Constitución condujo a un aumento espectacular en 1979 sobre 1978, con 86.832 delitos de incremento. Quizá ello explique la leve disminución de 1980. Pues bien, por todo lo anterior hemos considerado como más representativo el análisis de estos diez años.

Aspecto muy importante es el de la cifra negra, cuyos datos no tienen su reflejo estadístico. Su cálculo es muy difícil de evaluar, pues depende de múltiples factores, entre los que juega un papel primordial la desconfianza del ciudadano en el aparato judicial. Serrano (3), después de realizar un estudio de los diversos tipos incluyendo faltas, llega a la conclusión de que "prácticamente se conocen todos los homicidios dolosos, así como la sustracción de vehículos de motor; dos de cada tres robos con violencia o intimidación en las personas; uno de cada dos o tres robos con fuerza en las cosas; un hurto de cada cincuenta o sesenta; una estafa de cada ocho o nueve mil, incluyendo las constitutivas de falta, y uno —o menos— de cada tres o cuatro mil en el tráfico ilegal de estupefacientes". Una vez hechas las anteriores consideraciones, vamos a comentar el siguiente cuadro:

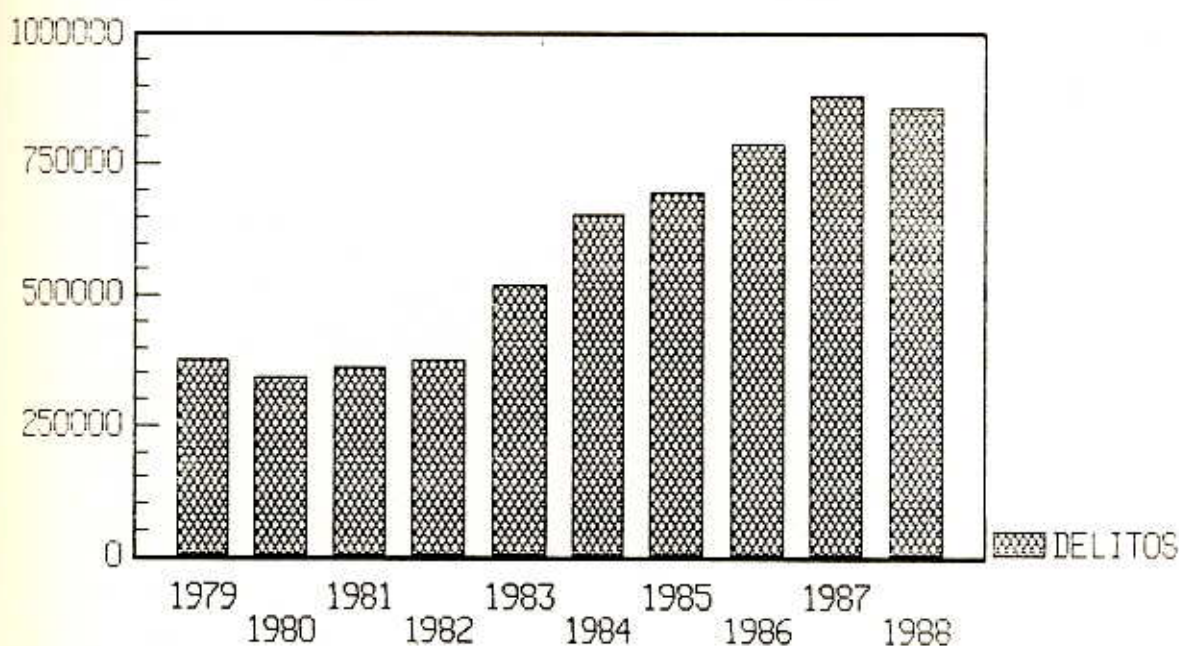
DELINCUENCIA
Evolución delitos conocidos año 1979-88



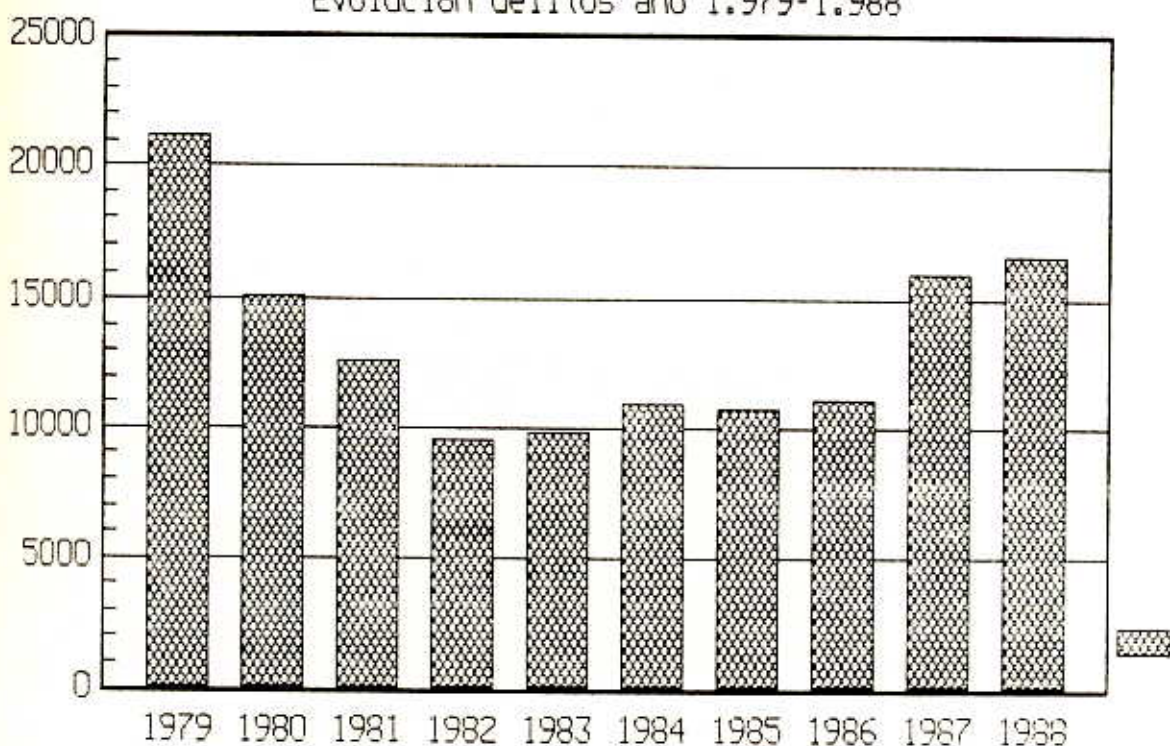
% DELITOS PERIODO 1.979-1.988



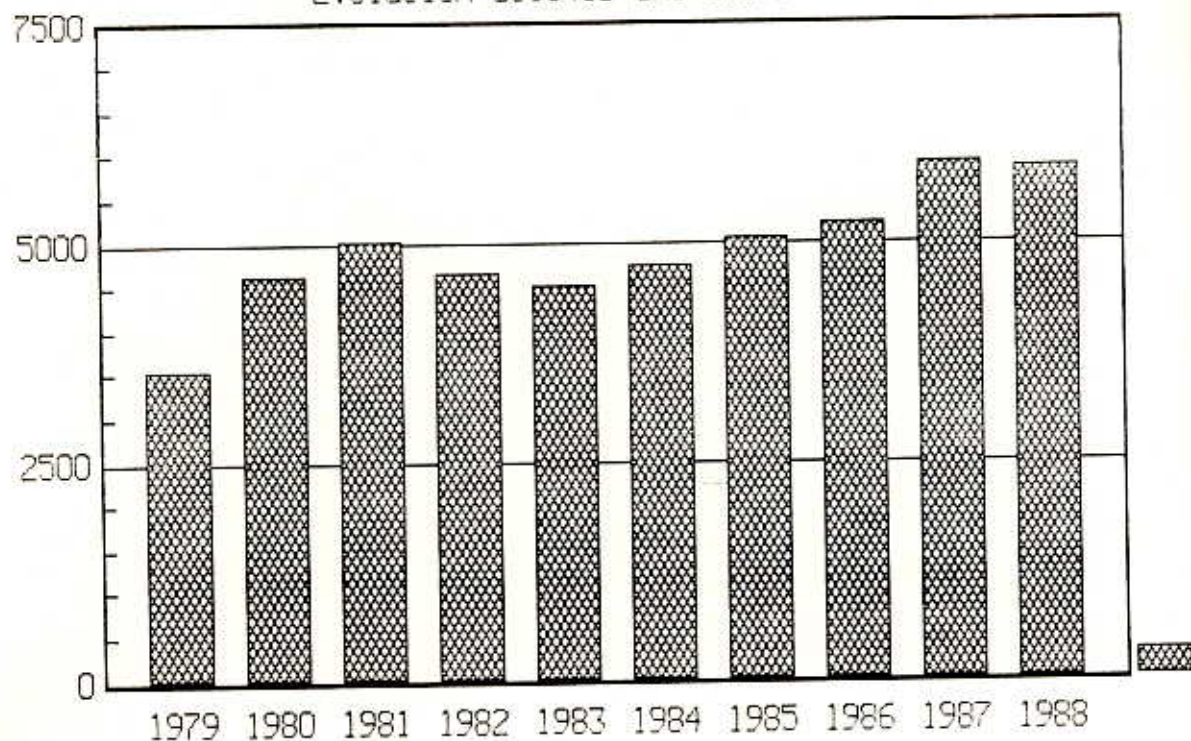
DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD
Evolución delitos año 1.979-1.988



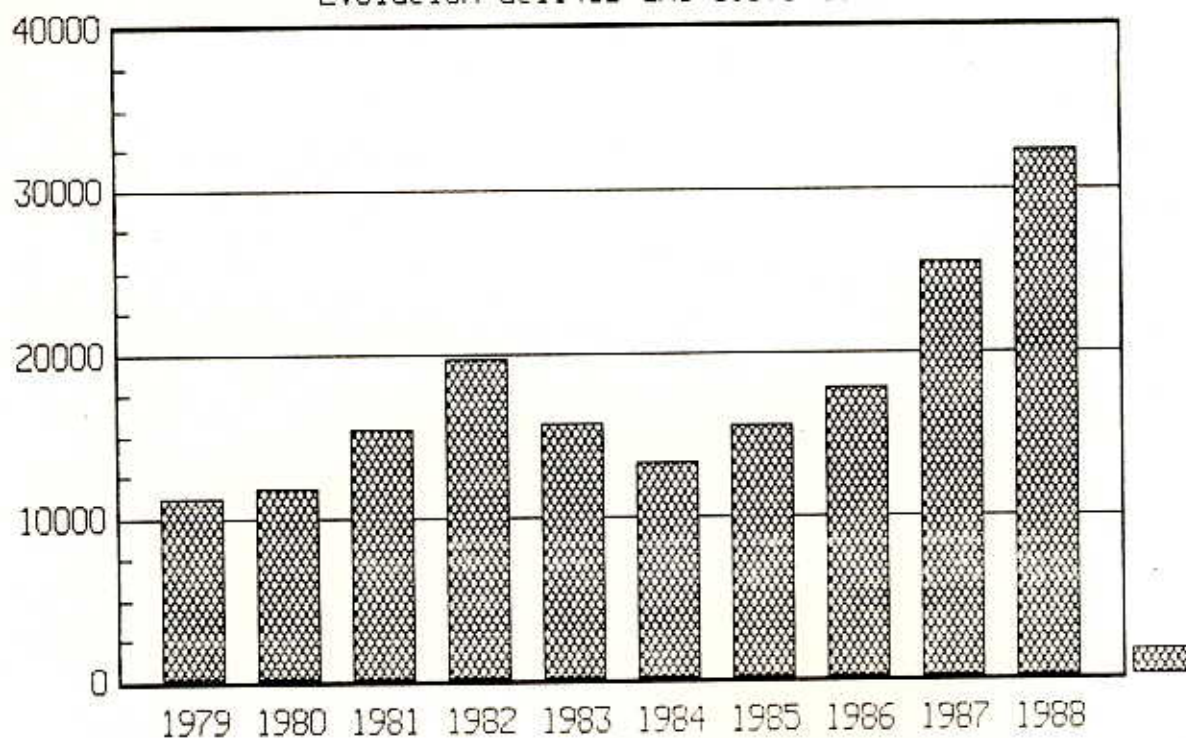
DELITOS CONTRA LAS PERSONAS
Evolución delitos año 1.979-1.988



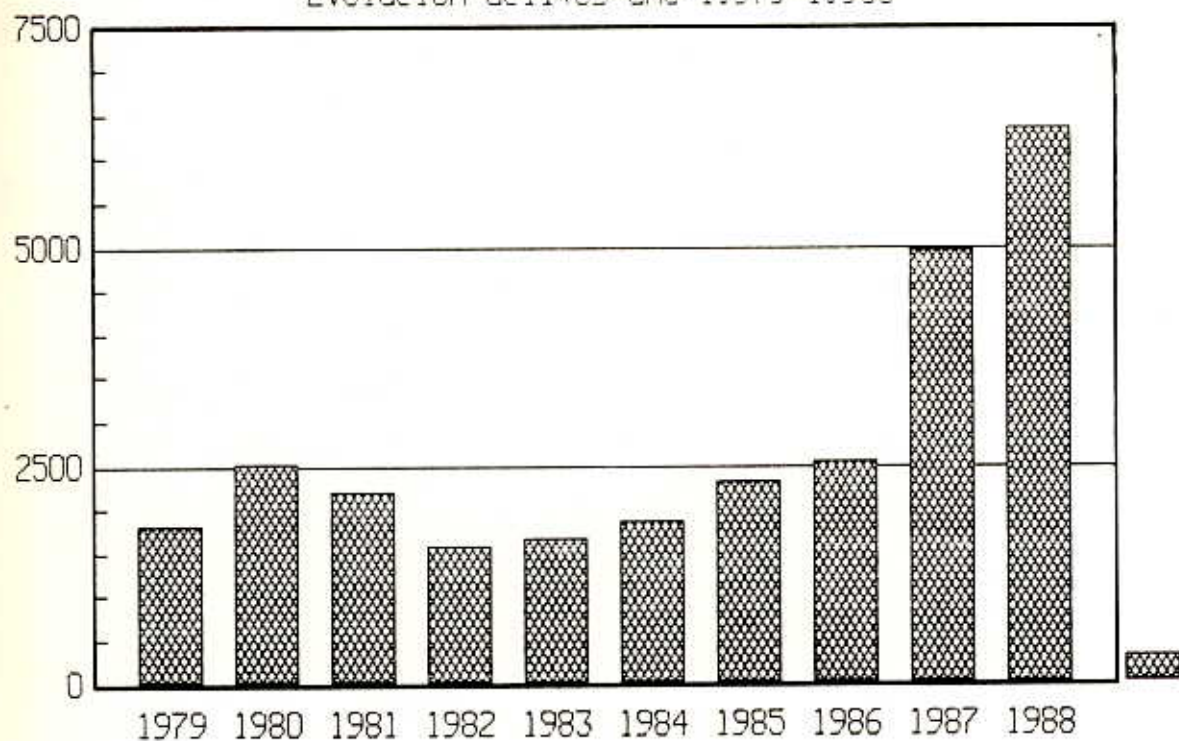
DELITOS CONTRA LA HONESTIDAD
Evolución delitos año 1.979-1.988



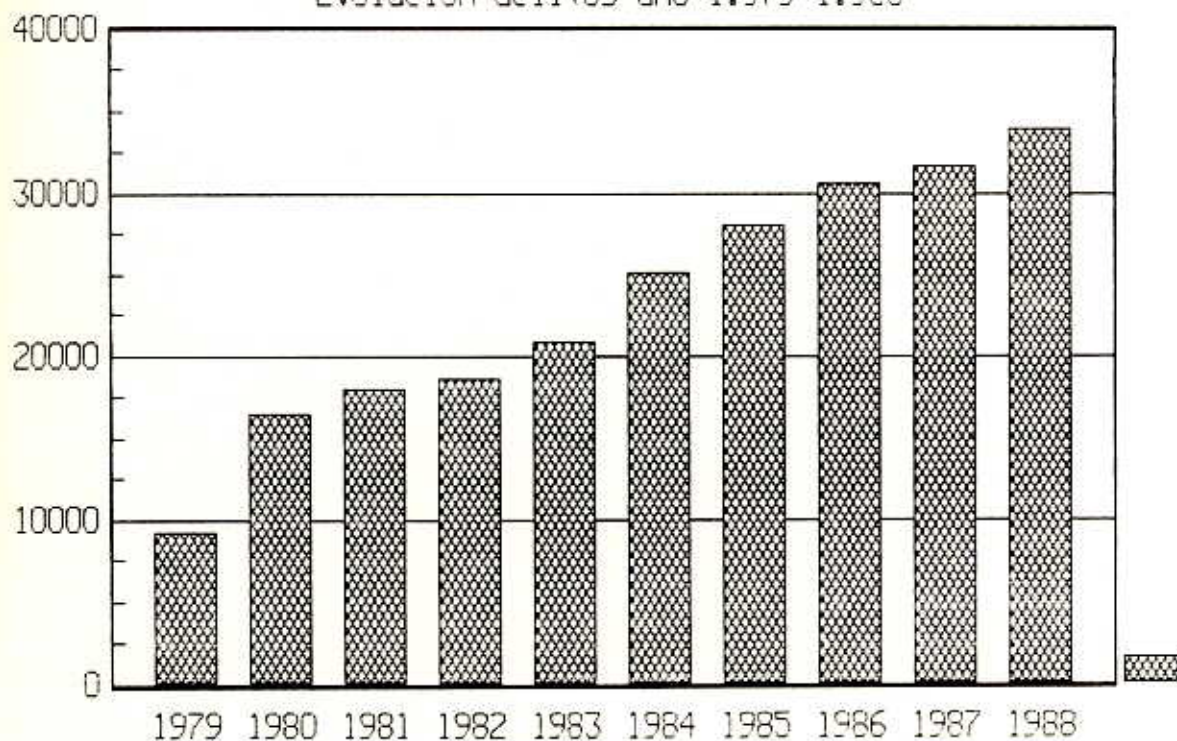
DELITOS DE RIESGO
Evolución delitos año 1.979-1.988



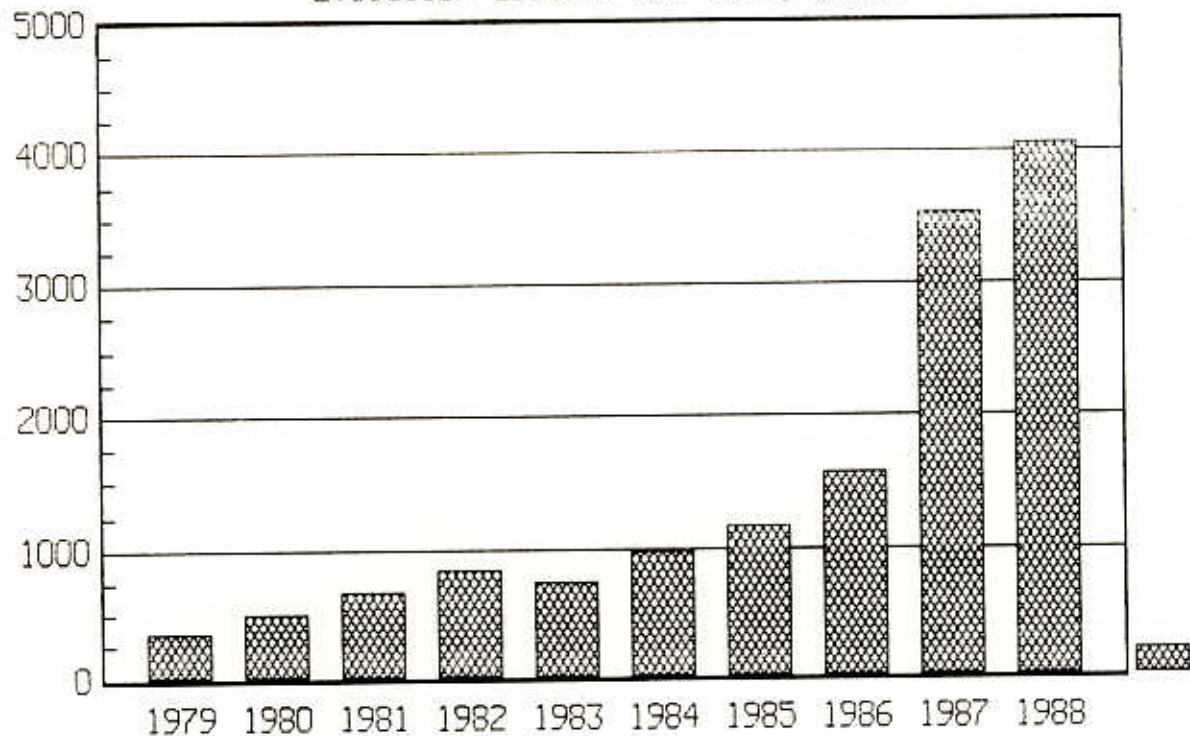
DELITOS DE FALSEDAD
Evolución delitos año 1.979-1.988



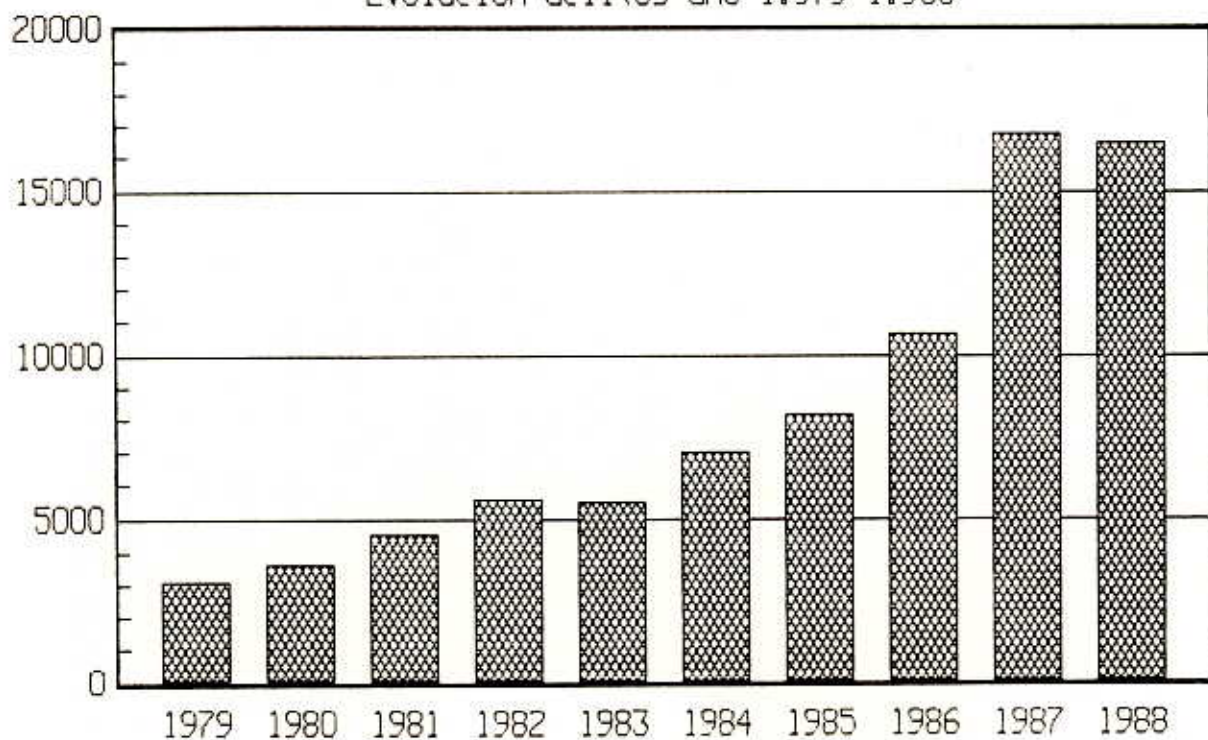
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD Y SEGURIDAD
Evolución delitos año 1.979-1.988



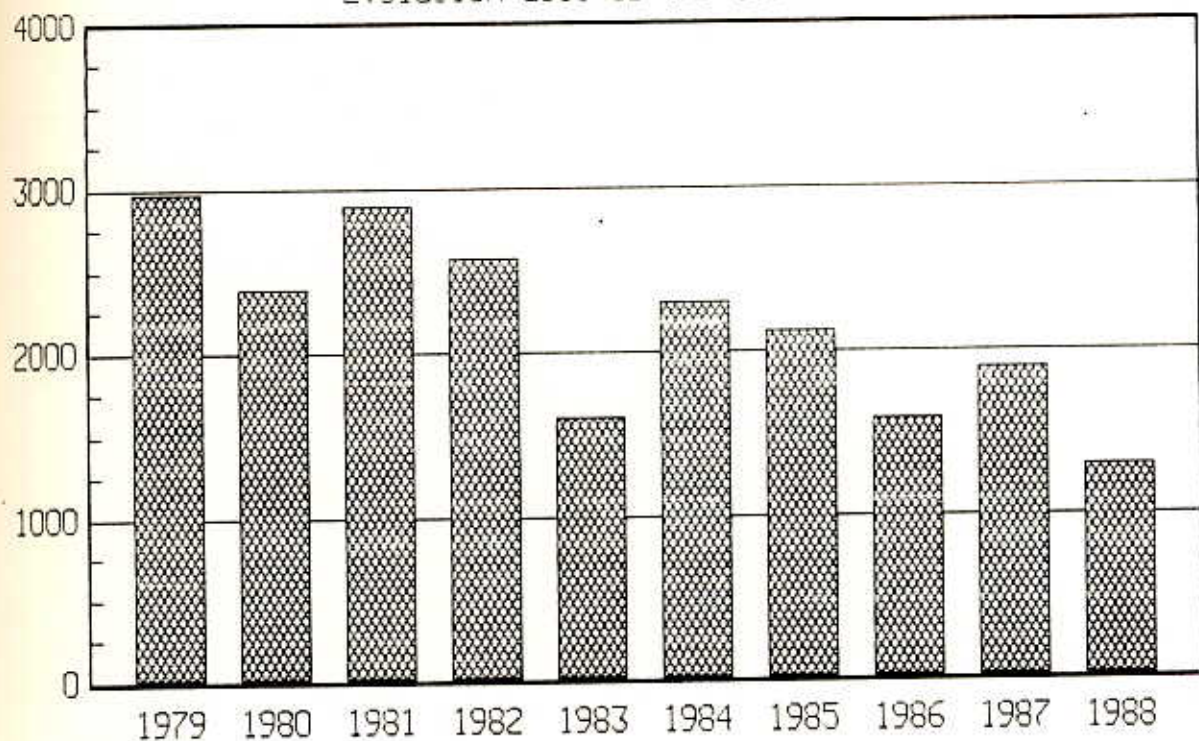
DELITOS C/ ADMINISTRACION DE JUSTICIA
Evolución delitos año 1.979-1.988



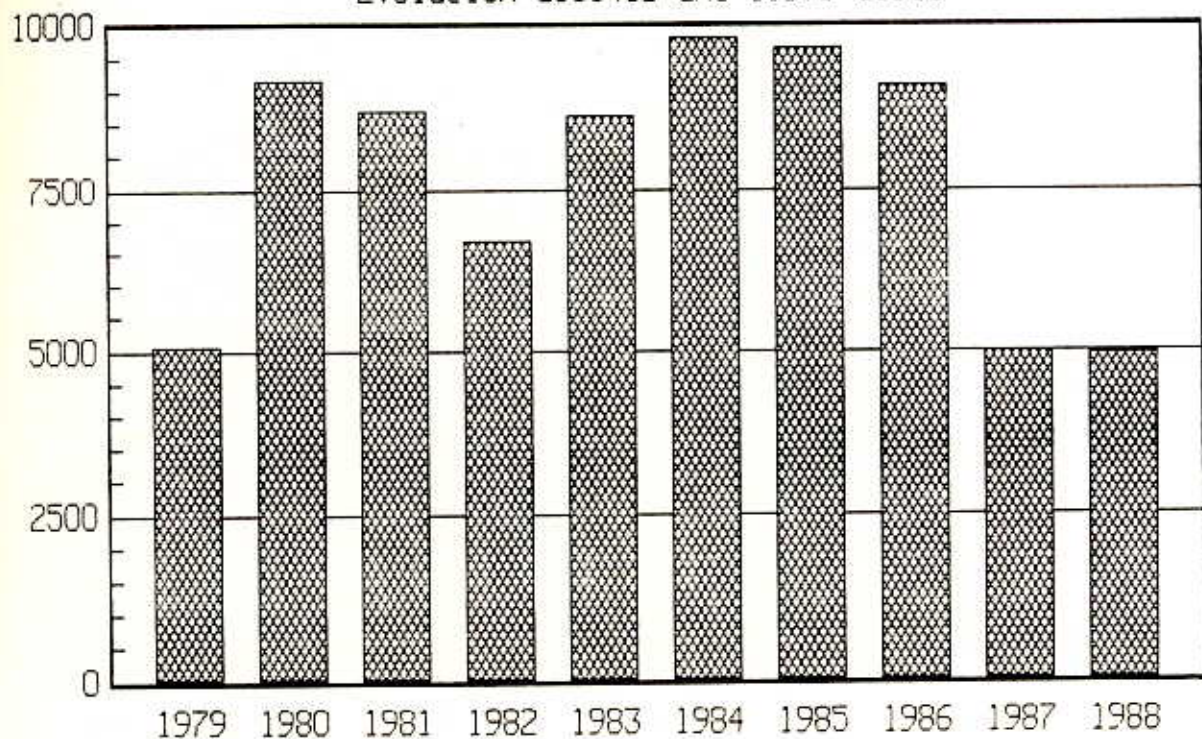
DELITOS C/ LA SEGURIDAD INTERIOR ESTADO
Evolución delitos año 1.979-1.988



DELITOS IMPRUDENCIA PUNIBLE
Evolución delitos año 1.979-1.988

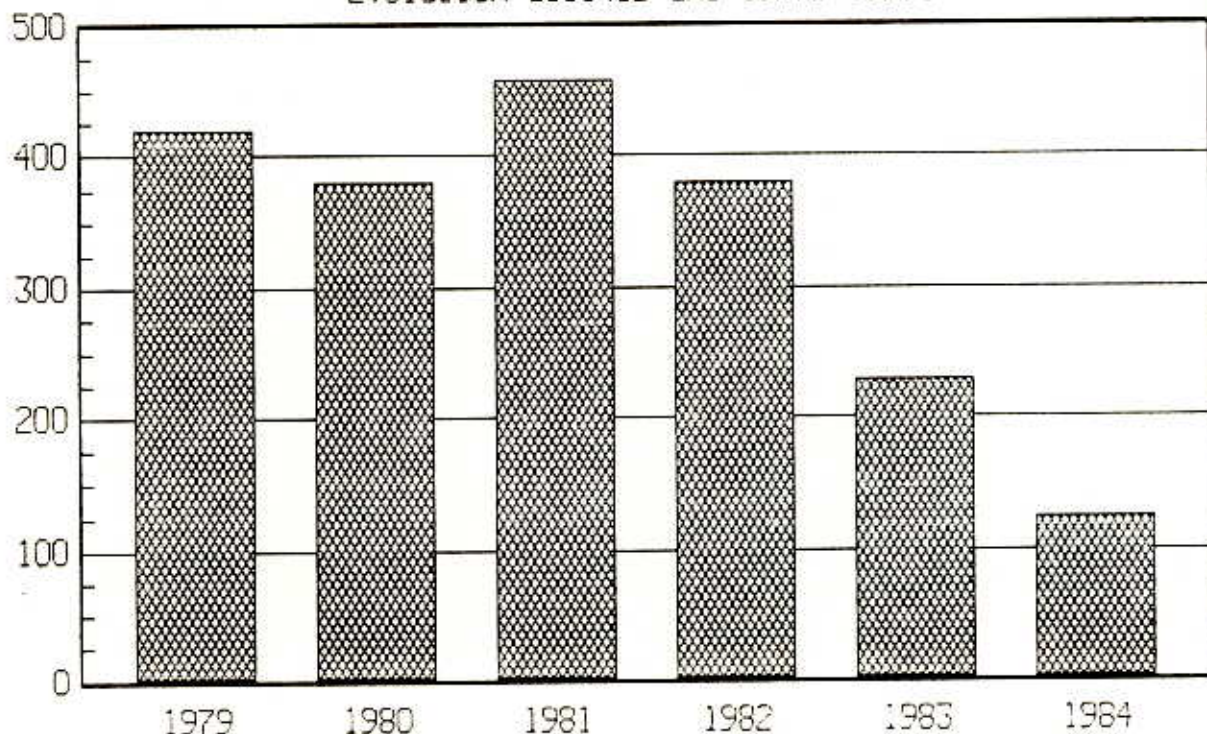


DELITOS LEGISLACION ESPECIAL E INDEFIN.
Evolución delitos año 1.979-1.988



DELITOS JUEGOS ILICITOS

Evolución delitos año 1.979-1.988



Como ocurre en todos los países del mundo, los delitos contra la propiedad representan una mayoría abrumadora sobre todos los demás. En los diez años que estudiamos sus porcentajes oscilan entre el 83'4 (1981) y 89'7 (1986); en su conjunto la media es de 87'6.

Si comentamos —brevemente— la tipología de estas infracciones, podemos comprobar que más de la mitad corresponden a robos, bien sea con fuerza en las cosas, o con violencia o intimidación en las personas. Sabemos que la comisión de robos siempre constituye delito, mientras que en los hurtos se admiten las faltas cuando la cuantía de lo "sustraído o utilizado" no excediere de 30.000 pesetas.

Su carácter preferentemente violento lleva implícito una gran dosis de alarma social. Según Serrano Gómez, en el año 1982, de los 1.757 atracos a bancos que tuvieron lugar en la zona urbana, sólo 40 autores no iban armados, en la zona rural de 568 atracos todos los autores iban armados, excepto dos. En esta misma zona se detectaron 180 armas de fuego largas y 401 cortas, 52 con arma blanca y 6 con otros medios

peligrosos; en la zona urbana 274 armas de fuego largas, 1.520 cortas, 113 blancas y 21 con otros medios peligrosos. Hubo 10 muertos y 31 heridos. Estos simples datos nos ilustran sobre la gravedad y violencia de esta criminalidad. (4).

Con el fin de obtener los mayores beneficios de sus delitos, los objetivos principales fueron las entidades bancarias, establecimientos comerciales, farmacias, gasolineras, etc., así como las personas individuales, aprovechando lugares solitarios, descampados, domicilios, etc.

Los hurtos constituyen otro de los tipos más importantes, si bien con la observación citada anteriormente. La mayoría de las infracciones de esta naturaleza son faltas, representando, en 1988, el 80% de todas las infracciones de esta clase. También tiene una gran importancia la cifra negra, toda vez que los ciudadanos, en su mayoría, no las denuncian. Igualmente se ha de mencionar aquellos que ni siquiera son advertidos por sus víctimas. Pensemos en los hurtos en los grandes almacenes.

La utilización ilegítima de vehículo de motor

ajeno constituye también un capítulo importante, próximo al 25%, con la peculiaridad de que la cifra negra es muy pequeña, pues casi todas estas sustracciones son denunciadas por los perjudicados. El porcentaje de recuperación de los vehículos es muy alto.

Tanto la estafa como el cheque en descubierto, son tipos que tienen una importante cifra negra, influyendo también la excusa absolutoria en el segundo.

Menos importancia numérica, aunque no por sus efectos, tienen los delitos de daños, incendios, usura, receptación, etc. La doctrina es unánime en solicitar una reforma en estos tipos delictivos, y el Ministerio Fiscal, al elevar su memoria al Gobierno (1988), se expresa en los siguientes términos: "Se ha establecido una dramática reducción de las penas para los delitos de robo, hurto, estafa y apropiación indebida, siendo básica la de arresto mayor para los tipos normales. Así, en el caso del artículo 505, se establece una modificación fundamental. El robo en cualquier cuantía sigue siendo delito, pero la triple casuística anterior desaparece, estableciéndose el tope de 30.000 pesetas para graduar penas; la rebaja penal es enorme, y con independencia de lo sustraído, si no concurren circunstancias modificativas, la pena máxima a aplicar es de prisión menor en grado medio.

Igual sucede con el hurto. La modificación del artículo 514 es posible en cuanto sólo resta, como figura delictiva, la que antes era número 1 del antiguo artículo, trasvasándose las otras y tipificándolas mejor en otros lugares del Código. Pero, por el contrario, la reforma del artículo 515 es también enorme al desaparecer la cuádruple casuística y establecer el criterio diferenciador entre delito y falta en 30.000 pesetas, la reducción penal es grande. A la vista de ello, unido a la desaparición de la multirreincidencia y el explosivo aumento de los delitos contra la propiedad, sería conveniente retocar estos extremos".

Sobre el cheque en descubierto, expone "que de los apartados del artículo 563 bis, b), el comprendido en el párrafo 1.º, debido a la interpretación que ha realizado el Tribunal Supremo, prácticamente tiene poca eficacia. Al haberse superado por la jurisprudencia el amplio sentido que el propio artículo establece —con cualquier finalidad— y en consecuencia quedar prácticamente despenalizada la emisión de un cheque, con fecha anterior o posterior diferente a la de su libramiento, es indudable que siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo se desnaturaliza el título (cheque); pero no lo

es menos también, con esa interpretación hasta cierto punto innecesaria, que dada la expresiva redacción del precepto ha quedado desnaturalizado el delito de cheque en descubierto. Sería por ello conveniente, en beneficio de esa seguridad del tráfico comercial, tan conculcada hoy, que o se adaptase la redacción del mencionado artículo a la doctrina jurisprudencial o se suprimiese la frase "cualquier finalidad".

Junto a estas aportaciones doctrinales, han aparecido otras, que unidas a la jurisprudencia y al Anteproyecto de nuevo Código Penal de 1983 han sido recogidas por la Ley Orgánica 3/89 de 21 de junio. No obstante, por nuestra parte reiteramos la misma reserva que en otras ocasiones, toda vez que estas modificaciones parciales, coyunturales, resultan a la postre contradictorias, ante la ausencia de unos principios globalizadores que presidan la redacción del nuevo —y urgente— texto punitivo (5).

Con esta reforma las faltas contra la propiedad pasan de 24 a 3 y algunas de ellas sólo lo serán previa denuncia del perjudicado. "De lo que subsiste destaca la nueva falta de hurto de uso, cuya ausencia obligaba a remitir a la esfera del delito todas las modalidades de utilización temporal, así como la incorporación de la falta de defraudación de fluido eléctrico."

Respecto a los daños "los criterios seguidos para cumplir ese propósito —reducir la intervención penal— se contraen a excluir las formas más leves de ataques culposos contra la propiedad calificables como daños, preservando, por supuesto, la intervención penal para cuando se produzcan lesiones personales, y exigir el impulso particular para la persecución de estos hechos, pues la persecución de oficio que hasta ahora los dominaba en lo procesal contribuía a una innecesaria acumulación de causas penales. Claro está que el sistema punitivo debe conservar una cierta parcela de hecho bajo conminación penal: Estos hechos, naturalmente, son los que aparecen, por razones objetivas y subjetivas, como los más graves ataques destructivos de la propiedad, reputándose como tales los daños dolosos, remitidos a la condición de delito o falta según la cuantía de los mismos, y los daños culposos fruto de imprudencia temeraria o simple por importe superior a la cuantía del Seguro Obligatorio, condicionándose estas últimas modalidades a la persecución privada".

Con relación a los delitos se da nueva redacción a parte del 501, como consecuencia de las modificaciones introducidas en el 420 (lesiones). Al 509 por haber sido declarado inconstitucional por sentencia 105/88 de 8 de

junio. Se añade el 546 bis, b), completando la receptación. Igualmente, nueva redacción al 563 (daños) y al 563 bis, b) (cheque en descuento).

Es evidente que algunas de estas modificaciones quieren corregir los efectos de la reforma de 1983, pero sobre cuya bondad aún no nos podemos declarar. Con el transcurso del tiempo veremos su incidencia sobre esta parte tan importante de la realidad criminológica.

Los delitos contra las personas vienen a representar un 2% como media de los diez años, oscilando entre el 1'3 (1986) y el 4'8 (1979). Después del crecimiento de 1979 se produce un espectacular descenso en 1980 (28'5%) que en menores porcentajes se observa en 1981 y 82. Con leves variaciones continúa el resto de los años, si exceptuamos el 1987 que se incrementó en un 40'2 sobre el año anterior. Si comparamos las cifras de 1979 con las de 1988, se ha producido un descenso del 21'6%. Dentro de su tipología, corresponde a las lesiones más del 50%, siguiéndole con cifras alrededor del 10% los malos tratos, homicidio, asesinato-parricidio, aborto, etc. Todo ello sin contar las faltas, que sextuplican estos datos y que se distribuyen tipológicamente de manera semejante, en aquellos supuestos que tienen esta consideración.

En todos estos delitos la mayoría de las víctimas son hombres y la cifra negra —si exceptuamos el aborto— es muy baja.

La Ley Orgánica 3/89 ha introducido importantes modificaciones en estos tipos delictivos, recogiendo el sentir de las corrientes doctrinales o jurisprudenciales. Así lo expresa en su Preámbulo: "Las modificaciones que se introducen en el Título III del Libro III no pueden valorarse simplemente como reducciones o despenalización —aun cuando desaparecen casi la mitad de las infracciones actuales—, pues su alcance es mucho mayor, hasta el punto de que ha obligado a que la presente Ley deba abordar la modificación de determinados preceptos del Libro II con los cuales estas faltas tienen que guardar concordancia. Tal sucede con las lesiones: hasta ahora las infracciones contra la integridad física en nuestro Derecho positivo venían tabuladas y penalizadas de acuerdo, esencialmente, con los criterios del resultado del menoscabo producido y duración del tiempo necesitado de atención médica, técnica que hace difícil la aplicación e integración del dolo cuya concurrencia viene impuesta por el artículo primero de nuestro Código, amén de ofrecer todos los inconvenientes de las casuísticas penales basadas en datos aritméticos.

Todo ello ha puesto de manifiesto la conveniencia de aprovechar la obligada modificación de la falta para proceder a una reestructuración completa de las infracciones penales atañentes a la integridad física". Se termina con el envejecido y defectuoso sistema técnico de incriminación en atención a las cuantías de duración de las lesiones. En lo sucesivo, lo determinante no es tanto el tiempo de sanidad de la lesión, sino los modos y formas de su causación, preservando, como es lógico, la mayor gravedad de la castración, mutilación y esterilización. Por su frontal incompatibilidad con la seguridad jurídica y el principio mismo de culpabilidad, se suprime el llamado homicidio en riña tumultuaria, sustituyéndolo por un solo tipo de delito (art. 424), incriminándose la participación en riña como infracción de mera actividad.

Los delitos contra la honestidad —actualmente llamados contra la libertad sexual— representan el 0'7% del total de la época estudiada, y su evolución, después del crecimiento de 1980 (30'5%), no presenta grandes variaciones, produciéndose un leve descenso en 1982 y 83, para después crecer un poco más en 1987 (12'9). Entre los años extremos, 88/79, el crecimiento ha sido del 64'9%.

El análisis criminológico de estos delitos es muy interesante, pues en su entorno influyen factores de carácter cultural, educativo, religioso, moral, social, e incluso económico. La cifra negra es muy elevada, sin que nos atrevamos a establecer elevados sobre los conocidos.

Dentro de sus tipos, ocupa el primer lugar el de abusos deshonestos, que se aproxima al 50%, siguiéndoles los de violación, raptó, estupro, prostitución y otros. El de escándalo público representaba casi un 10%, pero va descendiendo como consecuencia de la modificación introducida por la Ley Orgánica 5/88 de 9 de junio, que los denomina de "exhibicionismo y provocación sexual". En gran número de casos, la comisión de estos hechos va acompañada de lesiones en las víctimas. La última reforma ha introducido importantes modificaciones en estos tipos delictivos, comenzando por cambiar la rúbrica del título correspondiente (IX) que en lo sucesivo se denominará "De los delitos contra la libertad sexual", expresando con más claridad el bien jurídico protegido. Incluye en el delito de violación, además del coito vaginal, el rectal y el bucal; pudiendo ser sujetos pasivos tanto el hombre como la mujer. Igualmente se reforma el capítulo correspondiente a los funcionarios públicos como sujetos activos (arts. 383 y 384). No se

ha tocado lo referente a la prostitución, que tan necesitada está de una reforma realista, que teniendo en cuenta las circunstancias de todo tipo, acabe con el deterioro de la convivencia en determinadas zonas de las grandes ciudades.

Bajo la rúbrica de delitos de riesgo se comprenden un conglomerado de tipos bastante diferentes y sin una acusada relación. Han representado el 27 del total y su crecimiento fue muy intenso en 1981 (31'5%) y 82 (27'3%) para descender en los años 83 y 84 como consecuencia de la despenalización de la carencia de permiso de conducir que tuvo lugar a mediados de 1983. Mantienen un crecimiento estabilizado —sobre el 15%— en los dos siguientes años, para dispararse en 1984 (39'4%) y 1988 (26'9). Entre 1979 y 88 el crecimiento fue del 190%.

Con relación a los tipos —excepción hecha de las drogas (6)— tienen una intensa relación con los ilícitos administrativos, condicionando, a veces, su tipificación.

Todo lo relacionado con el tema de las drogas tiene un efecto multiplicador sobre los delitos contra la propiedad, toda vez que son frecuentes los robos con violencia o intimidación en las personas para conseguir dinero con el que adquirir la droga.

Como dice Serrano Gómez (7): "El problema de los estupeficientes y su relación con el delito es sin duda el tipo de infracción de mayor costo en España, pues afecta a multitud de sectores. Es muy probable que en los momentos actuales en un año se cometan en nuestro país más de quince o veinte millones de actos delictivos de tráfico ilegal, lo que no se desvirtúa por el hecho de que una misma persona cometa cientos de ellos y se le condene al ser detenido por un solo delito, por aplicación de la figura del delito continuado recogida en el artículo 69 bis del Código Penal".

Al margen de lo anterior, corresponde a los delitos contra la seguridad del tráfico más del 50% del total, lo cual no es de extrañar si tenemos en cuenta el número de vehículos y la movilidad de los conductores, tanto nacionales como extranjeros.

Los demás tipos apenas son representativos cuantitativamente, si bien sus consecuencias pueden ser fatales. Ahí está el tema del aceite de colza y todas las secuelas que ha producido.

Mención especial merece el denominado delito ecológico, introducido en la reforma de 1983, pero cuya eficacia no se ha hecho notar. Su importancia y trascendencia tanto nacional como internacional es indudable, pero los resortes

de la Administración aún no se han hecho eco de ello. Esperamos que esta tendencia se rectifique y que el Servicio de Protección a la Naturaleza, creado por la Guardia Civil hace un año, dé los frutos apetecidos.

La última reforma del Código Penal ha introducido importantes modificaciones en los "Delitos contra la seguridad del tráfico", justificándolo en los siguientes términos: "Recientes experiencias han puesto de manifiesto la necesidad político-criminal de aumentar las sanciones penales para los supuestos de conducción temeraria, alguno de los cuales, entre los que ha causado especial alarma social el de los llamados conductores homicidas, alcanza una posición intermedia entre el delito de riesgo y la tentativa de homicidio, valoración que explica su particular tipificación y la pena que se establece. Con ello, por otro lado, se refuerza la función preventiva y la capacidad correctora de comportamientos gravemente antisociales que se producen con ocasión de la circulación de vehículos de motor".

Igualmente se introduce un tipo especial de delito de riesgo con el fin de prevenir y sancionar, en su caso, a los que contravinieren las reglas de seguridad sobre la fabricación, manipulación, transporte o tenencia de explosivos, sustancias inflamables o corrosivas, radiactivas, tóxicas y axfisiantes. Su tipificación es oportuno ante los desagradables hechos que con frecuencia se vienen produciendo.

Las falsedades representan sólo el 0'4% del total, habiendo tenido, a través de estos años, unas variaciones sorprendentes a las que no les encontramos explicación. Así en 1980 tuvo un incremento del 38'4%, descendiendo en los tres años siguientes, produciéndose en 1987 un aumento del 95'5%. Hay una gran variedad de falsificaciones, siendo las más representativas las del documento nacional de identidad y pasaportes, y las de efectos bancarios.

Los delitos contra la libertad y seguridad vienen a representar un 3'5% del total, produciéndose un sorprendente incremento en 1980 (78'7%), quizá porque aún no se había asimilado convenientemente la nueva normativa constitucional; continuando los demás años con suaves incrementos —excepto el 84 con el 20'1%— con tendencia a estabilizarse. Destacan entre ellos las amenazas y coacciones que superan el 50%, seguidos del abandono de familia. Debido a las especiales características de estos tipos, así como al incumplimiento que se venía produciendo en los convenios o resoluciones judiciales por separaciones, divorcios o nulidad; y a la utilización de los menores de 16 años para la práctica de la mendicidad ha

sido muy oportuna la última reforma en la que se condena a los que dejen de pagar durante tres meses consecutivos o seis meses no consecutivos cualquier tipo de prestación económica en favor de sus hijos o cónyuge.

Aunque sólo con arresto mayor (de un mes y un día a seis meses) se castigarán a los "que utilicen o presten a menores de 16 años para la práctica de la mendicidad".

Dada la poca relevancia numérica que representan (0'2%) los delitos contra la Administración de Justicia, pasamos a comentar los que afectan a la seguridad interior del Estado. En estos diez años han significado el 1'2%, presentando una tendencia de aumento anual, excepto en 1983 y 1988. Entre todos ellos sobresalen los atentados. Le siguen en importancia los de tenencia ilícita de armas. La cifra negra en estos casos es muy elevada, pues se estima, por algunos autores, que en España hay más de un millón de armas sin legalizar. Esta cuestión es sumamente interesante, y en la misma influyen aspectos relacionados con la seguridad, la libertad, la industria, el comercio, el deporte, etc. Desde hace varios años no se sigue una política jurídico-administrativa adecuada, con frecuentes bandazos en cuanto a las concesiones, lo que repercute en un cierto desconcierto de los ciudadanos.

Por su poca incidencia en el análisis global de esta década, pasamos por alto los delitos contra la seguridad exterior del Estado, los de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos, contra el honor y contra el estado civil de las personas. Vamos a comentar la imprudencia punible. Tampoco es muy representativa estadísticamente (0'4%), pero ello es debido principalmente a la cifra negra que es muy alta. Con la redacción existente hasta la última reforma, nos atreveríamos a afirmar que no existía un accidente de tráfico que no lo fuese por imprudencia punible. Ello recargaba excesivamente el trabajo de los Juzgados, sin ninguna ventaja práctica. De aquí que se justificase en los siguientes términos: "Como es sabido, nuestro sistema legal regula la culpa o imprudencia, declarada forma subjetiva de comportamiento delictivo en el artículo 1 del Código, a través de los artículos 565, 586 3.º (hasta ahora) y 600, que generan, a su vez, los conceptos de imprudencia temeraria, imprudencia simple con infracción de reglamentos y la misma clase de imprudencia simple sin tal infracción reglamentaria. Este peculiarísimo sistema, destinado a desaparecer en su día cuando un nuevo y completo Código Penal pueda establecer el sistema de incriminación singularizada de las formas culposas de determinados delitos, presenta diferentes defectos tanto en el artículo

565 (delitos) cuanto en los hasta ahora vigentes artículos 586.3.º y 600 (faltas), que han motivado las modificaciones que con esta Ley se quieren introducir. El nuevo artículo 586 bis parte de la consideración de que la llamada "infracción de reglamentos", por concurrir prácticamente en todo hecho culposo, no puede ser utilizada como criterio diferenciador entre el delito y la falta, como ahora sucede: Antes al contrario, incluso para la falta debe requerirse tal infracción reglamentaria aun admitiendo la posibilidad de un tipo mínimo de falta en el que no concurra ese elemento o bien en el que el resultado acontecido no sea el propio de un delito". Otra novedad importante es la previa denuncia del ofendido, con lo que sin limitar el acceso a los Tribunales de Justicia, se evita una actuación innecesaria de éstos.

Entre las infracciones comprendidas dentro de la legislación especial, ocupa el primer lugar los delitos de contrabando. Se encuentran regulados por la Ley Orgánica 7/82 de 13 de julio, tipificando el delito siempre que "el valor de los géneros o efectos sea igual o superior al millón de pesetas". En los demás casos se considerarán infracciones administrativas. Excepto cuando se trate de drogas, estupefacientes, armas, explosivos o cualesquiera otros cuya tenencia sea punible; que serán siempre delito, con independencia de su cuantía. Tendrán esta misma tipificación cuando se realice a través de una organización (8).

Le siguen en importancia los delitos de caza y pesca; que igualmente coexisten junto a los ilícitos administrativos.

DISTRIBUCION GEOGRAFICA Y EFICACIA POLICIAL

La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece, a efectos de policía judicial, cierta compartimentación entre el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. Al primero le corresponde las capitales de provincia y aquellas poblaciones de más de 20.000 habitantes. No obstante, esta delimitación no es taxativa, por lo que la consideramos con ciertas reservas. La facilidad de movimientos de las personas —también delinquentes— es tan intensa que la diferenciación radical entre zona rural y urbana nos podría inducir a equívocos. Por otra parte, y a estos efectos, dicha denominación está basada en la responsabilidad corporativa de cada cuerpo y no en el número de habitantes de las poblaciones.

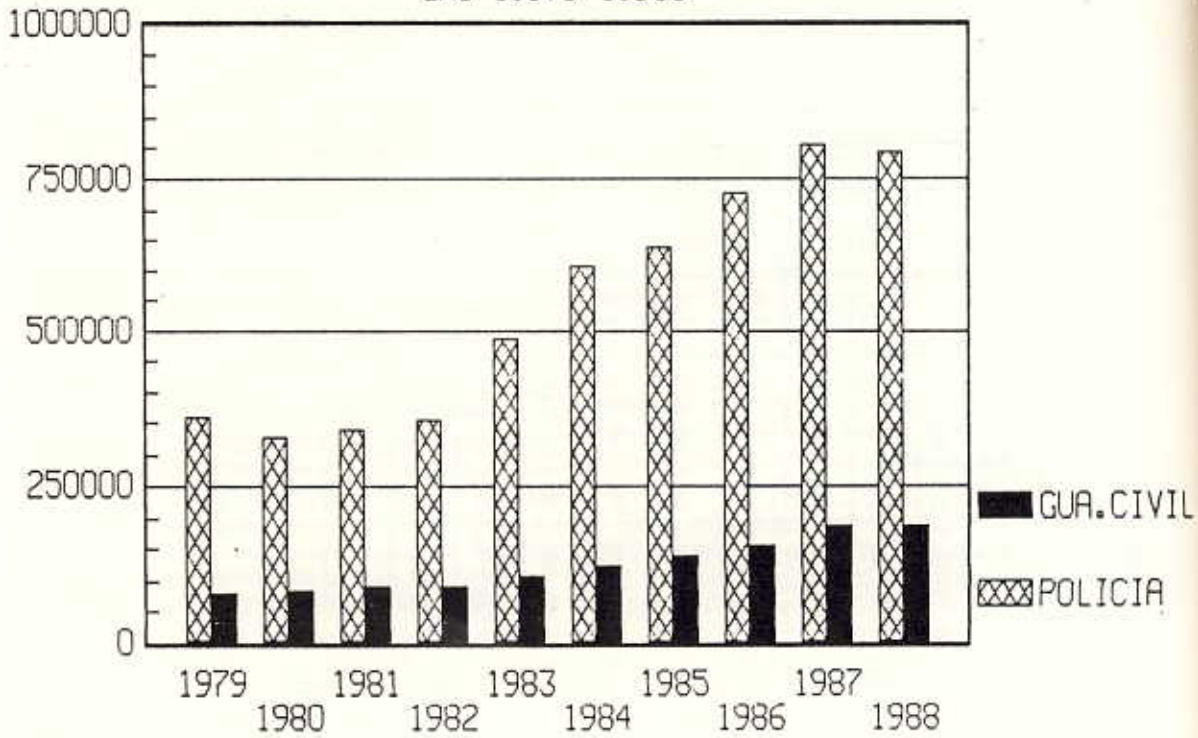
Con estas reservas, en los siguientes cuadros podemos comprobar dicha diferenciación delinencial.

RESUMEN GENERAL (1979 - 1988)

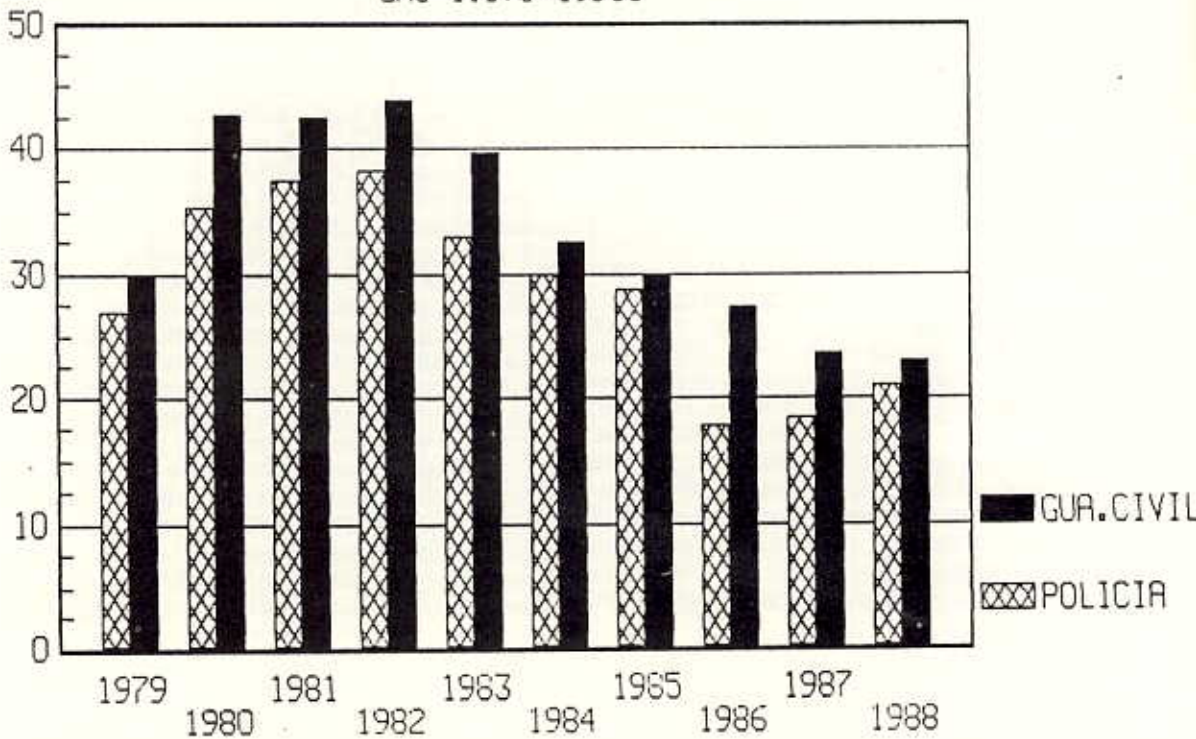
AÑOS	DELITOS CONOCIDOS				DELITOS ESCLARECIDOS				DETENIDOS							
	POLICIA		GUARDIA C.		POLICIA		GUARDIA C.		POLICIA		GUARDIA C.		TOTAL			
	Σ	%	Σ	%	Σ (1)	% (1)	Σ (1)	% (1)	Σ (1)	% (1)	Σ	%	Σ	%		
1979	359.142	82	77.316	18	436.458	96.543	26'9	34.108	29'9	130.651	29'9	67.208	68	31.722	32	98.930
1980	327.578	80	81.533	20	409.111	115.152	35'2	34.843	42'7	194.995	36'7	78.932	70	33.550	30	112.482
1981	339.394	79	89.778	21	429.172	127.390	37'5	38.132	42'5	165.522	38'6	85.252	70	36.909	30	122.161
1982	355.724	80	89.863	20	445.587	135.741	38'2	39.462	43'9	165.203	39'3	88.587	68	41.046	32	129.633
1983	484.414	82	104.265	18	588.679	159.561	32'9	41.420	39'7	200.981	34'1	90.213	67	44.261	23	134.474
1984	607.633	83	121.942	17	729.575	182.050	30	39.658	32'5	221.708	30'4	117.265	73	43.553	27	160.818
1985	639.598	82	136.933	18	776.531	184.050	28'8	40.524	29'6	224.574	28'9	121.615	73	44.490	27	166.105
1986	726.155	79	153.629	21	879.784	128.819	17'7	41.769	27'2	170.588	19'4	135.429	76	43.930	24	179.359
1987	806.829	81	185.394	19	992.223	146.527	18'2	43.616	23'5	190.143	19'2	112.577	76	35.433	24	148.010
1988	793.993	81	185.846	19	979.839	167.053	21	42.886	23	209.949	21'42	124.122	79	32.917	21	157.039
TOTALES	5.440.460	81'9	1.226.499	18'4	6.636.959	1.442.886	26'5	396.428	32'3	1.839.314	27'7	1.021.200	72'5	387.811	27'5	1.409.011

(1) % De esclarecidos sobre los respectivamente conocidos.

DISTRIBUCION TERRITORIAL
año 1.979-1.988



E F I C A C I A (%)
año 1.979-1.988



	DELITOS COMISIVOS						DELITOS LESI ARRECIOS						DETENCIONES						
	POLICIA	Δ	GUARDIA CIVIL	TOTAL	%	Δ	POLICIA	%	GUARDIA CIVIL	TOTAL	%	Δ	POLICIA	%	GUARDIA CIVIL	TOTAL	%	Δ	
																			Δ
Seguridad Exterior	-	0	11	100	-	11	0,0	-	7	100	63,6	7	63,6	-	8	100	8	-	-
Seguridad Interior	2.028	86	436	14	-	3.064	0,7	-	366	12	78,9	2.716	88,4	-	522	14	3.670	37	-
Falsedades	1.170	65	641	35	-	1.811	0,4	-	623	46	97,2	1.361	75,4	-	622	49	1.272	13	-
Administrac. Justicia	233	65	125	35	-	358	0,1	-	110	35	88,0	320	89,4	-	127	35	365	0,4	-
Riesgo	3.985	36	7.136	64	-	11.131	2,6	-	7.125	66	99,8	10.791	96,9	-	6.221	44	14.249	14,4	-
Juegos Ilícitos	283	68	136	32	-	419	0,1	-	125	31	91,9	404	96,4	-	163	23	721	0,7	-
Acciones en Ejercicio	74	66	38	34	-	112	0,0	-	34	36	89,5	95	84,8	-	47	55	85	0,1	-
Personas	16.946	80	4.253	20	-	21.199	4,9	-	3.389	24	79,7	14.415	68,0	-	7.255	81	8.922	9,0	-
Honestidad	2.986	85	548	15	-	3.534	0,6	-	476	10	86,9	2.719	76,9	-	2.498	84	2.974	3,0	-
Honor	421	86	67	14	-	488	0,1	-	53	14	79,1	367	75,2	-	137	80	171	0,2	-
Estado Civil	454	97	13	3	-	467	0,1	-	8	3	61,5	245	52,5	-	95	97	98	0,1	-
Libertad y Seguridad	7.943	86	1.260	14	-	9.203	2,1	-	903	16	71,7	5.546	60,3	-	3.373	79	4.268	4,3	-
Propiedad	318.292	85	58.367	15	-	376.659	86,3	-	17.733	21	30,4	85.291	22,6	-	40.478	28	56.065	56,7	-
Imprudencia	2.470	83	490	17	-	2.960	0,7	-	463	18	94,5	2.537	85,7	-	1.303	78	1.665	1,7	-
Legislaciones Especiales	1.247	42	1.740	50	-	2.987	0,7	-	835	43	88,0	1.957	65,5	-	1.207	49	2.474	2,5	-
Indefinidos	-	0	2.055	100	-	2.055	0,5	-	1.480	100	91,5	1.880	91,5	-	-	-	1.923	1,9	-
TOTAL	359.142	82	77.316	18	-	436.458	100	-	34.108	26	44,1	130.651	29,9	-	67.208	68	98.930	100,0	-

	DELITOS CURSADOS										DELITOS EN EL EJERCICIO										DELITOS EN EL EJERCICIO									
	PUNTA		%		CANTIDAD CIVIL		TOTAL		%		PUNTA		%		CANTIDAD CIVIL		TOTAL		%		PUNTA		%		CANTIDAD CIVIL		TOTAL		%	
	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%
Seguridad Exterior	27	56	-	44	91	21	68	586,0	68	-	586,0	20	57	76,1	15	63	71,4	35	72,9	400,0	29	66	-	34	87,5	15	34	87,5	44	-450,0
Seguridad Interior	3.106	86	10,2	501	14	16,9	3.607	0,9	3.607	0,9	17,7	2.793	86	89,9	451	14	90,0	3.266	89,9	19,4	3.703	87	20,2	572	13	9,6	4.355	3,9	10,7	
Falsedades	1.746	70	49,2	760	30	18,6	2.506	0,6	2.506	0,6	30,6	836	53	67,9	730	67	97,1	1.574	62,0	15,7	837	60	28,8	550	40	11,6	1.387	1,2	9,0	
Administrac. Justicia	313	63	34,3	104	57	67,2	497	0,1	497	0,1	30,8	260	62	83,1	150	38	85,9	418	84,1	30,6	252	61	5,9	161	39	26,8	413	0,4	13,2	
Riesgo	3.620	31	-9,4	8.109	69	13,6	13.729	2,9	5,37	28	88,0	5.216	28	88,0	8.209	72	*	11.425	97,4	5,9	4.555	34	-26,0	8.900	66	10,9	13.455	12,0	-5,6	
Juegos Ilícitos	320	84	11,3	60	16	-55,9	380	0,1	-9,3	42	61	13,1	42	61	13,1	60	59	100,0	102	20,8	74,8	580	87	3,9	83	13	-49,1	663	0,6	-40,0
Funcionarios en Ejercicio	63	50	34,9	65	62	18,4	100	-	-3,6	290	87	*	45	13	100,0	363	*	261,1				47	69	0,0	40	51	26,3	95	0,1	11,8
Personas	11.316	75	33,2	3.831	25	-9,9	15.147	3,7	-20,5	6.267	67	55,6	3.027	53	79,0	9.294	61,4	35,5	9.294	61,4	35,5	5.128	72	-29,3	1.997	28	19,8	7.125	6,3	-20,1
Idoneidad	4.030	87	35,0	503	13	6,4	4.613	1,1	30,5	2.096	84	66,9	498	16	85,4	3.194	69,2	17,5	3.194	69,2	17,5	3.086	86	23,5	579	16	21,6	3.663	3,3	23,2
Honor	191	87	-54,6	42	10	-37,3	233	0,1	-52,3	117	79	61,3	31	21	73,8	148	63,5	59,7	148	63,5	59,7	111	87	-19,0	17	13	-50,0	128	0,1	-25,1
Estado Civil	98	78	-78,4	20	22	115,6	126	-	-37,2	58	75	59,2	19	25	67,9	77	61,1	-48,4	77	61,1	-48,4	27	69	-71,6	12	31	30,0	39	-	-60,2
Libertad y Seguridad	15.262	93	92,1	1.100	7	-5,7	16.450	4,0	78,7	7.615	89	69,9	904	11	76,1	8.519	51,2	53,6	8.519	51,2	53,6	6.168	89	82,9	760	11	-15,1	6.928	6,2	62,3
Propiedad	280.619	82	-11,8	61.520	10	5,4	342.147	83,6	-9,2	85.342	83	30,4	17.318	17	20,1	102.560	30,0	20,2	102.560	30,0	20,2	46.665	75	15,3	15.878	25	1,9	62.543	55,6	11,6
Imprudencia	1.830	77	-25,1	540	23	10,2	2.370	0,6	-19,3	1.549	70	85,7	666	22	87,6	1.995	83,5	-70,4	1.995	83,5	-70,4	1.127	76	-33,5	362	24	0,8	1.489	1,3	-10,6
Legislaciones Especiales	1.700	56	36,5	1.324	44	21,9	3.024	0,7	1,7	1.668	70	78,1	720	30	55,0	2.396	79,2	22,4	2.396	79,2	22,4	1.823	64	51,4	1.039	36	-18,8	2.862	2,5	15,7
Indefinidos	3.317	34	-	2.309	46	35,7	6.106	1,5	197,1	2.475	51	74,6	2.196	47	78,7	4.671	76,5	40,5	4.671	76,5	40,5	4.214	64	-	2.577	36	34,8	7.293	6,5	279,7
TOTAL	327.578	80	-8,0	81.533	20	5,47	409.111	103,0	-6,3	115.152	77	55,2	34.043	23	42,7	149.995	36,7	34,0	149.995	36,7	34,0	78.932	70	17,4	33.550	30	5,8	112.482	100	13,7

	DECIMOS, FIDUCIARIOS						DECIMOS, ESTADISTICOS						DECIMOS, 5								
	PUBLICIA	Δ	CAMBIO CIVIL	%	TOTAL	Δ	PUBLICIA	Δ	CAMBIO CIVIL	%	TOTAL	Δ	PUBLICIA	Δ	CAMBIO CIVIL	%	TOTAL	Δ			
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%		
Seguridad Exterior	25	40	8,7	27	52	-23,8	34	51	95,0	23	49	85,2	47	90,4	30,0	34	50	0,0	66	0,4	4,6
Seguridad Interior	4.794	86	21,2	803	14	40,0	4.698	86	91,0	711	14	81,0	5.200	93,1	21,0	5.282	84	14,0	6.240	4,8	12,8
Falsedades	792	50	-32,1	793	50	-25,5	694	47	42,6	207	51	94,2	1.004	88,4	19,0	578	43	-20,2	1.359	1,0	-25,7
Administrac. Justicia	524	62	22,1	304	30	30,6	447	61	85,1	239	30	69,5	730	66,9	28,6	336	49	10,9	600	0,5	28,7
Ricazgo	5.422	28	6,3	14.225	72	37,7	5.207	29	95,0	14.181	73	91,7	19.308	91,7	30,3	6.530	30	12,3	21.545	36,6	27,9
Juegos Ilícitos	318	84	-5,6	62	16	-40,3	234	83	94,0	59	17	95,2	361	92,4	-22,0	665	82	-7,9	184	0,6	-40,0
Funcionarios en Ejercicio	30	30	-26,7	64	62	-22,0	32	34	82,1	62	66	96,9	94	91,3	-20,2	28	31	-30,3	76	4,0	-81,1
Personas	7.146	75	-24,5	2.376	25	-23,1	4.676	69	64,7	2.074	31	85,6	7.769	70,9	-21,0	3.431	46	-15,9	5.309	2,8	-34,0
Honestidad	3.973	85	-7,6	643	15	-6,3	2.934	84	73,0	563	16	83,1	3.482	75,0	-1,7	2.832	29	-15,2	3.569	0,1	-11,8
Honor	125	73	3,3	47	27	-50,1	10	60	64,0	37	32	70,7	117	68,0	-10,2	60	50	-25,0	102	0,1	-19,7
Catado Civil	44	52	-25,4	40	40	-31,0	24	56	54,1	19	44	47,5	43	51,2	-44,9	16	44	-26,6	36	-	-40,6
Libertad y Seguridad	17.218	92	4,1	1.411	8	0,4	10.556	92	61,3	945	8	67,0	11.500	61,7	16,4	4.226	83	-13,4	5.154	4,0	-11,2
Propiedad	308.620	82	6,6	66.395	18	3,5	308.620	85	32,2	17.671	15	26,9	17.668	31,2	4,7	47.220	73	-0,3	64.354	0,4	0,4
Imprudencia	2.225	47	-10,3	337	11	-18,0	1.800	86	48,1	237	14	88,1	2.105	82,2	2,0	1.103	111	0,1	1.371	1,1	-3,7
Legislaciones Especiales	1.762	44	-12,9	2.251	56	36,9	1.739	52	98,1	1.525	48	70,4	3.322	92,0	15,8	1.400	46	-15,3	4.006	3,1	16,7
Indefinidos	2.627	98	-31,4	58	2	*	3.460	100	-	-	0	-	3.460	-	-16,3	14.307	25	46,4	15.045	11,6	33,3
TOTAL	366.724	82	4,8	89.863	20	0,1	125.791	77	91,1	79.462	23	41,9	175.303	20,3	5,8	68.587	68	3,9	129.633	102	6,2

	DEL TIPO: CORRECCIONES						DEL TIPO: ESTABLECIMIENTOS						DE TIPO: OTRAS														
	PULICIA	%	Δ	CANTIDAD CIVIL	%	TOTAL	PULICIA	%	Δ	CANTIDAD CIVIL	%	TOTAL	PULICIA	%	Δ	CANTIDAD CIVIL	%	TOTAL									
																			Δ	Δ	Δ	Δ	Δ				
Seguridad Exterior	20	26	-5,0	56	74	107,7	76	-	44,3	12	27	40	32	75	57,1	44	57,9	-6,4	9	10	-73,5	85	90	150,0	94	0,1	30,2
Seguridad Interior	4.679	85	-2,4	812	15	1,4	5.491	0,9	-1,9	6.318	87	92,3	677	15	77,2	6.945	90,1	5,1	4.357	0,3	-17,2	908	17	-7,4	5.265	3,9	-15,7
Falsedades	804	51	6,2	811	49	2,3	1.652	0,3	4,2	706	40	81,9	776	52	96,7	1.482	89,7	5,8	514	30	-11,1	855	62	6,7	1.347	1,0	-0,9
Administrac. Justicia	508	67	-3,1	208	55	-25,5	756	0,1	-10,0	463	67	91,1	232	35	95,6	695	91,9	-5,7	219	46	-34,8	258	54	-25,0	477	0,4	-29,9
Riesgo	3.789	24	30,1	11.916	76	-16,2	15.705	2,7	-20,1	3.705	24	92,8	11.831	76	98,3	15.536	90,9	19,9	4.417	25	-32,4	12.911	75	-13,9	17.328	12,9	-19,5
Juegos Ilícitos	201	89	-36,8	28	12	-56,8	229	-	-39,7	161	05	101,1	28	15	101,0	109	82,5	-46,2	228	78	-65,5	65	27	-57,7	291	0,2	-46,3
Funcionarios en Ejercicio	50	43	20,2	65	57	1,4	115	-	11,7	39	30	70,0	63	62	96,9	102	101,7	8,5	62	30	75,1	70	62	29,6	112	0,1	43,6
Personas	7.466	76	4,5	2.331	24	1,0	9.797	1,7	2,7	4.504	71	41,5	1.884	29	79,1	6.348	64,8	-6,2	3.084	65	-10,1	1.651	35	-7,1	6.335	3,5	-9,1
Ilonealidad	3.861	86	-2,8	636	16	1,1	4.497	0,8	-5,6	2.600	83	62,7	553	19	86,9	2.953	65,7	-15,4	2.080	76	-26,6	660	26	-12,8	2.740	2,0	-23,7
Honor	300	85	60,0	52	15	10,4	352	0,1	104,7	195	81	65,0	45	19	86,5	240	48,2	105,1	73	66	10,5	37	36	-11,9	108	0,1	5,9
Estado Civil	56	76	27,5	20	26	50,0	76	-	-9,5	35	69	62,5	16	31	103,0	51	67,1	10,6	16	50	0,0	16	50	20,0	32	-	-11,1
Libertad y Seguridad	19.185	92	11,4	1.643	8	16,4	20.828	5,5	11,0	11.590	92	94,4	1.020	8	62,1	12.610	99,6	7,9	3.734	81	-13,1	803	19	2,1	4.637	3,4	-10,4
Propiedad	457.957	80	41,9	80.930	16	27,0	538.891	80,1	30,4	176.676	86	70,9	20.095	14	26,0	166.769	28,5	25,3	56.969	75	20,6	19.085	25	11,7	76.052	56,6	18,2
Imprudencia	1.355	85	99,1	237	15	-27,7	1.592	0,3	-57,7	1.105	88	81,6	207	16	87,5	1.312	82,4	-37,7	506	74	58,5	180	26	-31,4	684	0,5	-50,1
Legislaciones Especiales	801	15	-56,5	4.461	85	98,7	5.262	0,9	31,1	788	16	90,4	4.036	84	90,5	4.824	91,7	65,2	871	13	-52,4	5.598	87	157,4	4.469	4,8	61,5
Indefinidos	3.365	100	27,3	15	-	-36,1	3.380	0,6	25,1	5.066	100	91,7	15	-	100,0	3.081	91,7	-11,0	13.098	93	-8,7	1.025	7	46,0	14.123	10,5	-6,1
TOTAL	684.414	87	36,2	109.265	18	16,0	588.679	100,0	32,1	159.561	79	32,9	41.420	21	39,7	200.981	36,1	16,7	90.213	67	1,0	64.261	23	7,8	134.474	100	3,7

	DELITOS COMUNALES						DELITOS ESCIALES						DETENCIONES										
	POLICIA	%	Δ	GUARDIA CIVIL	%	Δ	POLICIA	%	Δ	GUARDIA CIVIL	%	Δ	POLICIA	%	Δ	GUARDIA CIVIL	%	Δ	TOTAL	%	Δ		
	
Seguridad Exterior	22	40	10,0	33	60	-41,1	20	61	90,9	13	39	59,4	33	100,0	-25,0	13	31	44,4	26	67	-69,4	38	-59,5
Seguridad Interior	5.795	18	23,9	1.244	82	53,2	5.304	85	93,1	935	15	74,4	6.330	100,0	27,8	5.680	79	30,4	1.488	21	63,9	7.171	4,5
Falsedades	1.008	56	23,4	800	44	2,3	942	54	91,6	797	46	95,0	1.728	100,0	17,3	642	43	24,9	657	57	2,9	1.489	0,9
Administrac. Justicia	675	69	32,9	338	31	24,6	569	66	91,7	309	34	93,5	868	100,0	23,5	272	47	24,2	307	53	19,0	579	0,4
Riesgo	4.910	37	29,6	8.348	63	-29,1	4.751	36	96,4	8.331	64	99,2	13.087	100,0	-15,0	6.132	34	30,8	9.556	61	-43,7	15.688	9,8
Juegos Ilícitos	125	100	-37,8	-	-	-	98	100	78,4	-	-	-	98	100,0	-48,1	93	100	-50,1	-	-	-	93	0,1
Funcionarios en Ejercicio	48	44	-2,0	62	16	-4,6	36	37	73,1	62	63	100	98	100,0	-3,9	23	23	-50,1	60	77	-1,4	90	0,1
Permanas	8.851	81	18,6	2.078	19	-10,1	5.211	76	94,1	1.641	24	79,0	6.854	100,0	8,0	3.581	71	16,1	1.478	29	-10,5	5.058	3,1
Nonestidad	4.038	85	4,3	691	15	8,6	2.918	81	62,1	5,6	19	81,4	3.034	100,0	4,4	2.246	77	8,5	664	23	0,9	2.632	1,8
Honor	171	79	-43,0	46	21	-11,5	103	77	60,3	30	23	65,2	133	100,0	-44,6	63	78	-11,3	18	22	-31,4	81	-25,0
Estado Civil	40	76	-34,3	15	24	-25,0	25	74	52,1	9	26	60,0	34	100,0	-33,3	8	57	-50,0	6	43	-62,5	14	-56,3
Libertad y Seguridad	22.978	92	19,8	2.076	8	23,9	12.679	91	56,3	1.180	9	96,1	13.882	100,0	11,9	4.216	81	12,9	1.034	19	13,7	5.220	3,2
Propiedad	560.302	84	25,9	101.694	16	25,7	141.040	87	35,1	22.279	13	21,9	166.127	100,0	13,2	73.675	80	29,7	21.432	22	12,0	95.307	25,3
Imprudencia	1.998	87	47,1	237	13	25,3	1.166	81	56,5	269	19	90,6	1.437	100,0	9,6	417	78	-39,2	117	22	-76,4	524	0,3
Legislaciones Especiales	1.332	23	60,0	4.197	7	-5,9	1.773	28	100	3.236	72	77,1	4.515	100,0	-6,4	1.212	21	31,1	4.594	79	-17,4	5.836	3,6
Indefinidos	4.280	100	28,1	18	-	20,0	3.267	100	75,1	17	-	94,4	3.484	100,0	10,8	38.781	91	43,4	1.945	9	88,4	20.716	12,6
TOTAL	607.633	83	25,4	121.942	17	17,0	162.020	82	30,0	30.658	18	31,1	221.738	100,0	10,3	117.265	73	30,5	41.543	27	-1,5	160.888	100

	DELITOS COMPLETADOS						DELITOS EN EJERCICIO						DEFINICIONES															
	POLICIA	GUARDIA CIVIL	TOTAL	%	%	%	POLICIA	GUARDIA CIVIL	TOTAL	%	%	%	POLICIA	GUARDIA CIVIL	TOTAL	%	%	%										
																			Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ	Δ			
Seguridad Exterior	28	47	27,3	31	53	-6,1	59	-	73	26	67	92,9	11	33	41,9	39	46,1	16,2	22	59	49,2	15	41	-42,5	37	-	-5,1	
Seguridad Interior	6.632	82	14,4	1.489	18	19,7	8.123	1,0	15,4	5.954	69	10,7	1.168	16	76,4	7.119	67,7	12,6	6.009	78	5,7	1.666	22	13,9	7.204	4,6	7,4	
Falsedades	1.325	57	27,6	994	43	19,8	2.319	0,3	24,1	1.156	56	107,2	897	64	90,2	2.052	88,5	18,0	894	59	36,1	885	59	3,4	1.760	1,0	17,4	
Administrac. Justicia	666	74	20,6	300	26	-2,9	1.166	0,2	19,4	776	73	19,2	382	27	94,0	1.056	90,4	23,1	233	49	7,7	303	51	-2,0	594	0,3	2,6	
Riesgo	7.032	45	43,6	8.489	55	1,0	15.501	2,0	16,5	6.000	44	91,6	8.337	56	99,7	14.917	96,4	14,2	8.077	47	31,7	9.154	53	-4,2	17.228	10,7	9,8	
Juegos Ilícitos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Funcionarios en Ejercicio	103	67	273,5	90	31	45,2	273	-	145,9	179	68	97,8	83	32	90,2	352	96,0	167,3	45	32	114,3	95	68	30,1	140	0,1	56,7	
Personas	0.083	83	0,4	1.667	17	-10,2	10.750	1,4	-2,0	4.844	76	16,0	1.529	34	81,9	6.417	50,7	-6,4	3.259	61	-0,0	1.400	31	-0,5	4.729	2,8	-6,5	
Honestidad	4.279	65	6,2	771	15	11,6	5.050	0,6	7,0	2.746	81	69,3	624	19	83,5	3.439	61,1	11,5	2.511	78	10,8	711	22	6,8	3.222	1,9	9,9	
Honor	66	61	-49,7	56	39	21,7	142	-	-35,6	65	63	75,6	39	37	69,6	104	73,2	-21,6	14	45	-77,8	17	55	-5,6	31	-	-61,7	
Estado Civil	34	66	-29,2	18	75	20,0	52	-	-17,5	26	38	89,9	16	38	89,9	42	80,4	23,5	12	56	50,0	10	45	66,7	22	-	57,1	
Libertad y Seguridad	25.813	92	12,3	2.104	8	7,3	27.997	3,6	12,0	15.110	92	10,5	1.325	8	96,8	16.365	56,6	19,1	5.035	64	18,7	984	16	-2,0	5.989	3,6	14,7	
Propiedad	596.152	83	4,5	117.188	17	15,3	683.340	60,3	6,2	179.046	85	24,3	23.226	14	19,0	163.091	23,5	-1,6	71.000	76	-3,0	22.940	24	5,4	94.381	56,8	-1,1	
Imprudencia	1.092	89	-5,8	231	11	-27,2	2.111	0,3	-7,9	1.518	89	10,7	211	12	91,3	1.729	83,8	20,3	469	78	15,2	131	22	12,0	600	0,3	14,5	
Legislaciones Especiales	1.938	37	51,4	3.262	63	-22,3	5.400	0,7	-5,1	1.931	41	99,2	2.767	59	84,8	4.668	89,8	3,4	2.004	34	70,6	3.938	66	-14,3	6.005	3,6	3,4	
Indefinidos	4.443	100	8,7	3	-	-40,3	4.446	0,6	3,4	3.224	100	72,3	-	-	3.224	72,5	-5,6	21.267	50	13,2	2.487	10	20,5	23.754	14,3	14,7		
TOTAL	638.590	82	5,3	136.933	18	12,3	776.521	100	6,4	184.020	82	38,6	40.524	18	29,6	224.574	20,9	1,3	121.615	73	3,7	44.480	27	2,2	166.105	100	3,3	

	DEL TIPO COMERCIO										DEL TIPO LABORAL										DEL TIPO OBREROS									
	PUB. LICIA	%	Δ	GUARDIA CIVIL	%	Δ	TOTAL	%	Δ	GUARDIA CIVIL	%	Δ	TOTAL	%	Δ	GUARDIA CIVIL	%	Δ	TOTAL	%	Δ	GUARDIA CIVIL	%	Δ	TOTAL	%	Δ			
																												47	52	67,8
8.005	75	20,7	2.623	25	76,2	10.628	1,2	30,9	7.082	77	88,2	2.142	23	81,7	9.204	86,4	29,3	7.274	75	21,1	2.478	25	62,1	9.752	5,4	26,6				
1.469	58	10,9	1.060	42	6,6	2.529	0,3	9,1	1.449	61	91,3	938	39	101,5	2.397	96,8	16,8	908	53	3,9	807	47	-8,9	1.715	1,0	-2,6				
1.216	78	41,0	338	22	12,7	1.554	0,2	31,0	1.101	77	91,5	320	23	96,7	1.421	91,4	36,6	320	55	9,2	257	45	-10,6	577	0,3	-2,9				
10.298	58	66,0	7.560	62	-30,5	17.038	2,0	15,2	9.836	57	95,5	7.336	43	97,5	17.210	96,4	15,2	12.782	63	-40,3	7.596	37	-17,0	20.378	11,4	18,3				
Juegos Ilícitos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Funcionarios en Ejercicio	110	62	-39,0	67	38	-25,6	177	-	-35,2	1400	61	91,9	66	39	95,5	164	92,7	37,4	32	30	15,6	53	48	-46,8	105	0,1	-25,5			
Personas	9.295	83	4,6	1.877	17	0,5	11.172	1,3	3,9	5.412	78	90,2	1.341	22	82,1	6.953	62,2	8,4	3.364	73	8,7	1.376	27	-9,0	4.870	2,7	3,0			
Honestidad	4.654	85	4,1	772	15	0,1	5.226	0,6	1,5	2.013	82	63,2	630	18	82,6	3.431	64,0	0,3	2.573	80	2,5	630	20	-4,6	3.223	1,8	0,0			
Honor	140	59	62,7	98	41	75,0	238	-	-67,6	107	61	36,4	67	39	68,0	176	73,1	67,5	16	41	16,3	23	59	35,3	39	-	25,8			
Estado Civil	14	56	-58,8	11	44	-38,9	25	-	-31,9	31	58	78,6	8	42	72,7	19	76,0	-54,8	1	25	91,7	3	75	-20,0	4	-	-81,8			
Libertad y Seguridad	27.387	90	6,1	3.123	10	43,0	30.510	3,5	9,0	16.366	89	99,0	1.970	11	65,5	18.342	40,3	11,9	4.083	83	-3,2	968	17	-1,6	5.811	3,2	-3,0			
Propiedad	656.990	83	34,0	132.143	17	12,8	789.133	107,7	13,8	79.228	33	12,1	23.203	23	13,6	102.431	15,0	17,2	103.301	79	12,0	21.240	21	-6,0	101.341	56,6	7,7			
Inependencia	1.117	71	-40,6	464	29	101,9	1.581	0,2	-25,2	917	69	82,1	420	31	90,5	1.337	86,4	22,7	278	68	-40,7	133	32	1,5	411	0,2	-31,5			
Legislaciones Especiales	1.002	23	-40,3	3.439	77	5,4	4.441	0,5	-10,6	916	23	91,4	3.053	37	88,8	3.969	87,4	15,0	1.013	22	-51,0	3.506	78	-11,0	4.519	2,5	-20,8			
Indefinidos	4.611	100	4,8	10	-	233,3	4.621	0,5	1,9	3.468	100	75,2	-	-	-	3.468	75,0	7,6	21.404	82	1,0	4.055	18	95,2	26.339	14,7	10,9			
TOTAL	726.155	21	13,5	153.629	79	32,4	879.788	100,0	13,3	178.819	76	17,7	61.769	24	27,2	170.588	19,4	-26,0	135.429	76	11,4	43.930	26	-1,3	179.359	100,0	8,0			

	CULTOS CONCRETOS										DIFUSOS, EDUCATIVOS										DECRETOS						
	PUB. B. A.		GUARDIA CIVIL		TOTAL		PUB. B. A.		GUARDIA CIVIL		TOTAL		PUB. B. A.		GUARDIA CIVIL		TOTAL		PUB. B. A.		GUARDIA CIVIL		TOTAL				
	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ	%	Δ			
Seguridad Exterior	21	30	-55,3	49	70	11,4	70	-	23,8	10	59	47,6	7	41	34,3	17	24,3	-64,6	14	70	-65,0	6	30	-82,9	20	-	-71,3
Seguridad Interior	13.518	81	60,9	3.231	19	23,2	16.749	1,7	57,4	9.074	79	67,1	2.341	21	77,5	11.415	68,2	24,0	0.276	78	13,8	2.374	22	-4,2	10.650	7,2	9,2
Falsedad	3.341	72	101,0	1.404	28	32,5	4.945	0,5	95,5	2.217	78	76,7	1.170	30	113,9	3.895	70,0	62,5	1.682	67	85,2	845	33	4,7	2.527	1,7	47,3
Administrac. Justicia	3.140	89	150,2	386	11	14,2	3.526	0,4	126,9	2.690	89	85,7	842	11	88,6	3.032	86,0	113,4	804	80	151,5	201	20	-21,8	1.005	0,7	70,2
Riesgo	17.100	67	66,1	9.363	33	10,4	25.463	2,5	42,5	15.873	67	97,0	7.956	33	95,4	23.829	93,7	38,5	15.556	70	21,7	6.668	30	-12,2	22.224	15,0	9,1
Juegos Ilícitos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Funcionarios en Ejercicio	210	75	90,9	71	25	6,14	281	-	50,8	171	76	85,6	59	26	83,1	230	81,9	40,2	101	70	96,2	29	22	-65,5	130	0,1	23,8
Personas	14.306	90	54,8	1.554	10	-17,2	15.940	1,4	42,7	8.255	91	61,9	1.214	9	30,1	9.469	60,7	39,1	3.829	79	8,0	1.009	21	-23,9	4.838	3,3	-0,7
Honestidad	4.778	81	7,3	1.123	19	45,5	5.901	0,6	12,9	2.880	77	61,3	842	23	75,0	3.722	63,1	7,9	2.085	75	-19,0	704	25	8,3	2.787	1,9	-13,5
Honor	480	71	282,9	194	29	90,0	674	0,1	103,2	345	70	71,9	145	30	74,7	490	72,7	101,6	37	69	131,3	17	34	-26,1	54	-	36,5
Estado Civil	25	81	78,6	6	19	-45,5	31	-	24,0	71	78	101,0	6	22	101,0	27	87,1	42,1	10	63	100,0	6	37	100,0	16	-	30,0
Libertad y Seguridad	25.529	81	-6,8	6.097	19	95,7	31.626	3,2	3,7	16.219	80	63,5	4.090	20	62,1	20.309	64,2	10,7	3.561	75	-26,5	1.203	25	100,0	4.764	3,2	-10,1
Propiedad	721.937	82	9,9	158.227	18	19,7	880.164	48,7	11,5	86.082	80	11,9	21.076	20	13,3	107.138	12,2	4,6	75.936	79	-5,4	19.891	21	-6,4	95.847	64,8	-5,6
Imprudencia	1.742	92	56,0	146	8	-48,5	1.888	0,2	19,4	1.363	71	77,1	133	9	91,1	1.476	78,2	10,4	294	91	-0,6	24	9	-82,0	278	0,2	-32,4
Legislaciones Especiales	422	8	-57,9	4.563	92	32,7	4.985	0,5	12,2	303	86	91,7	4.207	16	92,2	4.594	92,2	15,7	414	14	59,1	2.456	86	-29,9	2.870	1,9	-36,5
Indefinidos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	806.829	81	11,1	105.394	19	20,7	992.223	100,0	12,8	146.527	77	10,2	45.616	23	23,5	190.143	19,2	11,5	112.577	76	-16,9	35.433	24	-19,3	148.010	100,0	-17,4

	DELITOS CONOCIDOS						DELITOS ESCLARECIDOS						DETENCIONES					
	POLICIA	GUARDIA CIVIL	TOTAL	POLICIA	GUARDIA CIVIL	TOTAL	POLICIA	GUARDIA CIVIL	TOTAL	POLICIA	GUARDIA CIVIL	TOTAL	POLICIA	GUARDIA CIVIL	TOTAL			
	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△			
Seguridad Exterior	15 41'6	21 58'4	36 --	8 53'3	10 47'6	18 50	4 33'3	12 66'7	16 --									
Seguridad Interior	13.471 81'7	3.011 18'3	16.482 1'7	8.536 63'6	2.030 67'4	10.566 64'1	7.477 80'2	1.836 19'8	9.319 5'9									
Falsedades	4.840 76'1	1.519 23'9	6.359 0'6	4.125 65'2	1.282 84'3	5.407 85	2.229 70'2	945 29'8	3.174 2									
Administrac. Justicia	3.666 90'1	400 9'9	4.066 0'4	3.062 83'5	371 92'7	3.433 84'3	830 81'9	183 18'1	1.013 0'6									
Riesgo	23.384 72'4	8.903 27'6	32.287 3'3	22.162 94'7	8.444 94'8	30.606 94'7	22.147 76'3	6.844 23'7	28.991 18'5									
Juegos Ilícitos	---	---	---	---	---	---	---	---	---									
Funcionarios en Ejercicio	287 76'7	87 23'3	374 --	243 84'6	73 83'9	316 84'5	128 73'5	46 26'5	174 --									
Personas	15.063 90'6	1.555 9'4	16.618 1'7	9.450 62'7	1.256 80'7	10.706 64'4	3.900 79'5	1.004 20'5	4.904 3'8									
Honestidad	4.750 81'4	1.079 18'6	5.829 0'6	3.031 63'8	791 73'3	3.822 65'5	2.267 77'6	654 22'4	2.921 1'5									
Honor	288 60'1	191 39'9	479 --	194 67'3	155 81'1	349 72'8	30 7'3	10 25	40 --									
Estado Civil	20 83'3	4 16'7	24 --	16 90	4 100	22 91'6	12 100	---	12 --									
Libertad y Seguridad	26.268 77'6	7.548 32'4	33.816 3'5	16.984 64'6	5.230 69'2	22.214 65'6	3.955 72'9	1.495 27'1	5.420 3'9									
Propiedad	699.994 81'6	157.253 18'4	857.247 87'4	97.545 13'9	19.416 12'3	116.961 13'6	80.125 82	17.474 18	97.599 62'2									
Imprudencia	1.136 88	154 12	1.290 0'1	867 78	136 88'3	1.023 79'3	117 80'6	28 19'4	145 --									
Legislaciones Especiales	811 16'4	4.121 83'6	4.932 0'5	806 99'6	3.698 89'7	4.506 91'3	901 27'4	2.386 72'6	3.287 2									
Indefinidos	---	---	---	---	---	---	---	---	---									
T O T A L	793.993 81	185.846 19	979.839 100	167.053 21	42.896 23	209.949 21'4	124.122 79	32.917 21	157.039 100									

Como podemos comprobar de los anteriores datos, el Cuerpo Nacional de Policía interviene en el 80% de los delitos conocidos y la Guardia Civil en el 20% (9). De estas cifras podríamos deducir que estos mismos porcentajes son los que corresponden a la distribución geográfica de la delincuencia. Ello no es real, pues como sabemos, en los meses de verano se produce un éxodo del interior a la periferia, que a veces multiplica por diez los habitantes de las poblaciones costeras. No obstante, las medidas preventivas que con las "Operaciones Verano" se adoptan, el incremento de la delincuencia, en esta zona y en estos meses, es muy intensa. Igualmente, debido a la movilidad de los delincuentes, y en algunos casos a su organización, suelen actuar en zonas diferentes a su domicilio, haciéndolo por sorpresa y desapareciendo a continuación. De esta forma resulta difícil ubicar la delincuencia y los delincuentes en unas zonas concretas. Sin embargo, resulta indiscutible el predominio de la delincuencia urbana sobre la rural, debido a las circunstancias sociales, económicas y de fácil ocultación que en las grandes aglomeraciones urbanas se produce. El control social y el conocimiento de la población es fácil de ejercer en pequeñas ciudades, pero imposible de ejecutar en las grandes o medianas.

Esta y otras razones justifican plenamente que la actuación policial sea más eficaz en las

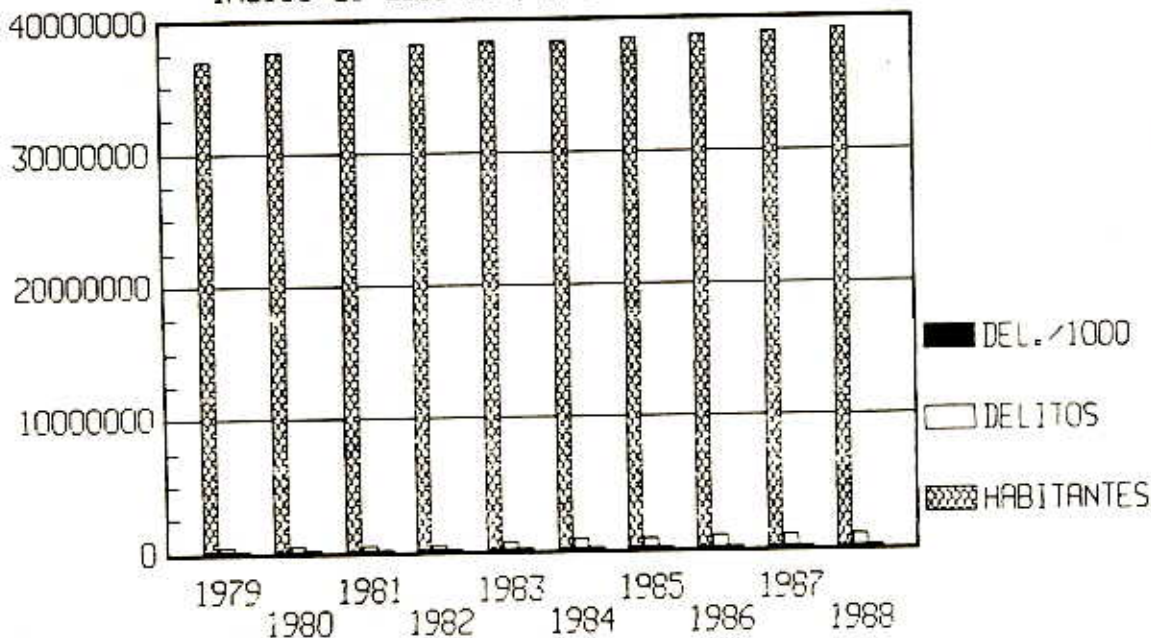
zonas rurales que en las urbanas. El 32'3% en las primeras y el 26'5% en las segundas. Sobre esta cuestión resulta más interesante analizar la evolución de dicha eficacia en esta década.

En conjunto, y en comparación con otros países de nuestro entorno, podemos calificar de buena dicha eficacia. Durante los años 1980, 81 y 82 se alcanzan cotas cercanas al 40% que consideramos excelente. A partir de 1983 se produce un paulatino descenso, cuya tendencia se invierte ligeramente el pasado año. Creemos que al margen de otros factores, los más importantes han sido las reformas llevadas a cabo en los Códigos Penal y Procesal. Hay, no obstante, un dato que lo considero muy negativo en cuanto a esta eficacia. Me refiero a los delitos contra la propiedad. Se ha de tener en cuenta, que en el conjunto representa alrededor del 85% de todos ellos, pues bien, la eficacia policial en estos delitos ha descendido vertiginosamente, situándose en los dos últimos años en el 13%. Para terminar veamos el índice de delitos por 1.000 habitantes.

Estos porcentajes de aumento de los delitos son superiores a los de la población. Luego el crecimiento del número de habitantes no guarda una relación uniforme con el de los delitos. Además de ello, existen otros factores que incipientemente ya apuntamos y cuyo análisis haría excesivamente extenso este estudio.

AÑOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
HABITANTES	36995000	37636000	37877000	38084000	38260000	38423000	38586000	38750000	38914000	39078000
Delitos	436.458	490.111	429.172	445.587	588.679	729.575	776.531	879.784	992.223	979.839
<u>Delito</u> 1.000	11'8	10'9	11'3	11'7	15'4	19	20'1	22'7	25'5	25

REPRESENTACION GRAFICA AÑO 1.979-1.988
Indice de delitos por 1.000 habitantes



BIBLIOGRAFIA

- Barbero Santos, Marino: La Defensa Social, treinta años después. Ministerio de Justicia, 1985.
- Beristain, Antonio: Cuestiones penales y criminológicas. Madrid, 1979.
- Cherif Bassouint, M.: Derecho Penal Internacional. Madrid, 1984.
- Cobo del Rosal y otros: Comentarios a la legislación penal (I y III).
- Delmas-Marty, Mireille: Modelos actuales de política criminal. Ministerio de Justicia, Madrid, 1986.
- Jeschek, H.: Tratado de Derecho Penal (V - I y II), traducido por Mir Puig y Muñoz Conde, 1981.
- López-Rey y Arrojo, Manuel: Compendio de Criminología y política criminal. Madrid, 1985.
- López-Rey y Arrojo, Manuel: Criminalidad y abuso de poder. Madrid, 1983.
- Memorias del Fiscal General del Estado.
- Memorias de la Dirección General de la Guardia Civil.
- Memorias de la Dirección General de la Policía.
- Morales Villanueva, Antonio: Administración Policial Española. Madrid, 1988.
- Moreno Catena, Víctor: Ley Orgánica del Poder Judicial. Madrid, 1988.
- Polaino Navarrete, Miguel: Criminalidad actual y Derecho Penal. Córdoba, 1988.
- Policia Española: La delincuencia común en España (1976-1982). Informes monográficos núms. 38 y 41.
- Rodríguez Devesa, J. M.ª: Derecho Penal Español (V - I y III).
- Rubín Alfred, L.: Terrorismo (V - 10, núm. 2/84).
- Serrano Gómez, Alfonso: Evolución Social, criminalidad y cambio político en España. Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales T-XXXVI, fascículo II, mayo-agosto, 1983.
- Serrano Gómez, Alfonso: El costo del Delito y sus víctimas en España. UNED, 1986.
- Verdú Verdú, Enrique: Delincuencia Sudamericana en España. Policía Española. Informe monográfico núm. 3.

(1) "Compendio de Criminología y Política Criminal", Madrid, 1985, págs. 74 y ss.

(2) No hemos contabilizado, por la imposibilidad de obtenerlos, los datos de las Policías Autónomas, Locales, ni las denuncias presentadas directamente por los particulares.

(3) Serrano Gómez Alfonso: El costo del delito y sus víctimas en España. Madrid, 1986, pág. 69.

(4) "Evolución social, criminalidad y cambio político en España". Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales. T-XXXVI, Fascículo II, mayo-agosto 1983.

(5) Esta necesidad ha sido expuesta por el Fiscal General del Estado y el Presidente del Consejo General del Poder Judicial al presentar sus memorias de 1988.

(6) Según la memoria del Ministerio Fiscal se iniciaron en 1988 29.429 procedimientos. En 1987, 24.515, representando un aumento del 20%.

(7) O.C. pág. 154.

(8) Sobre este tema vid. "Delitos e infracciones de contrabando", Varios autores. Edersa, 1984.

(9) Carcemos de datos sobre los casos en que intervienen las Policías Autónomas y Locales; o bien las denuncias presentadas directamente en los Juzgados.

EL ARTICULO 87.2 LOPJ Y LA INVIOLABILIDAD DE DOMICILIO Y OTROS LOCALES: (ESPECIAL REFERENCIA A LAS PERSONAS JURIDICAS)

Prof. Dr. D. JOAN J. QUERALT

Letrado del Tribunal Constitucional

LAS actividades industriales y comerciales son fruto, cada día más de la actuación de empresas que revisten la forma de personas jurídicas, es decir, de sociedades mercantiles en sus diversas formas y regímenes. Tampoco es ningún secreto que al incremento de la actividad económica, fundamentalmente algunos sectores industriales (el químico, el nuclear, el alimenticio, por ejemplo) o de servicios (las aplicaciones informáticas, pongo por caso), le sigue inexorablemente un **incremento exponencial de riesgos** para las personas, ya sea consideradas individualmente, ya sea colectivamente junto con su entorno o habitat. El delito ecológico (art. 348 bis CP) el fraude alimentario (art. 344 bis CP) o ciertas esferas de la vida privada (1) son una muestra palmaria de la descripción precedente: las grandes fuentes de peligro no están hoy en manos individuales sino en manos de corporaciones o conglomerados, públicos o privados. La respuesta que se intenta dar desde el Derecho y más concretamente desde el Derecho penal a estos fenómenos, ni es siempre pronta ni especialmente eficaz. A este hecho la propia ideología individualista del Derecho penal no es ajena.

Figuras como las creadas por el art. 15 bis CP, que permite el castigo de los directivos responsables de los hechos que se atribuyen a la organización que encabezan o administran (2) la del mismo delito ecológico (3) son intentos,

cuya fortuna no corresponde analizar aquí, destinados a poner coto a dichas fuentes generadoras de los múltiples peligros que el desarrollo, con sus indudables logros, genera como amarga cruz.

Sin renunciar al recurso penal en ejemplos como los mencionados, ha de ponerse el acento en **actuaciones de carácter preventivo**, de índole mucho más general. Pese a no ofrecerme duda la naturaleza preventiva de la norma penal (4), en concreto preventivo-general, tampoco me cabe duda de que dicha prevención normativa es más que relativa ante los entes colectivos, mejor dicho, ante los directivos de los entes colectivos que, por la fuerza de los hechos, aparecen agazapados bajo el paraguas protector del instrumento denominado persona jurídica.

No resulta nuevo afirmar que la norma penal poco o nada tiene de efecto inhibitorio ante los hechos imputables *prima facie* a las personas jurídicas (5); tal carencia de efecto ha sido tenida siempre presente por nuestro legislador y lo más que ha acordado en contra de las personas jurídicas en el ámbito penal ha sido alguna medida de seguridad (6). Si la **prevención general** halla su fundamento en la capacidad del sujeto al que la norma (7) va destinada de captar el mensaje de prohibición o de imposición de determinados comportamientos, en tanto que ente artificial e inanimado, la persona jurídica es inasequible a ellos. De ahí que, lógicamente, se proceda al castigo de los directivos que se sirven de la organización para cometer el delito o delitos y/o que, conociendo los hechos, no lo impiden, dado que esos sujetos individuales sí son perfectamente asequibles al mandato o prohibición que la norma les dirige.

Sin embargo, reitero, que la lucha contra la criminalidad que se articula mediante la instrumentalización, total o eventualmente, de una persona jurídica, tiene ante sí una tarea ingente de dudoso éxito ante lo inconmensurable de las magnitudes de los sujetos a neutralizar. Toda una serie de mecanismos legales posibilitan que la efectividad de la respuesta penal pueda cabalmente no tener lugar. Y no sólo se trata de una cuestión de aprovechamiento más o menos legítimo o más o menos espíreo de las posibilidades del entramado jurídico, sino de que, por lo general, la Administración de Justicia, incluida aquí la policía judicial, no está diseñada —y en consecuencia, se pone de relieve una flagrante carencia de medios— para abortar la investigación y punición de hechos en los que intervienen los sujetos a los que me vengo refiriendo.

En cambio, desde una perspectiva de control y prevención menos jurídico-penal, aunque directamente conectada con ella, sí me parece posible una más eficaz lucha contra los abusos, delictivos o no, de las corporaciones. Las investigaciones que las autoridades económico-financieras y las de orden técnico (industrial alimentario, laboral, ...) llevan a cabo en sus respectivos ámbitos competenciales representan aquí un papel decisivo como elemento preventivo. Sucede, empero, que las conjeturas y los datos más o menos fidedignos que se hayan podido obtener por aquellos poderes públicos requieren, a fin de permitir la adopción de medidas efectivas, una confirmación. Esa confirmación puede suponer el rozar, cuando no afectar de lleno, la esfera de los derechos fundamentales, aquí, la inviolabilidad del domicilio y la intimidad. Dicho con otras palabras: para comprobar si una empresa no infringe a sus operarios condiciones laborales ilegítimas o todos están convenientemente dados de alta en la Seguridad Social, o si se cumplen las normas sobre seguridad en materia de residuos sólidos o líquidos, o si se efectúan prácticas restrictivas de la competencia, por ejemplo, será necesario penetrar en los locales de la empresa y requerir la exhibición de libros y otros documentos y girar visita a diversas instalaciones de las mismas, ya sean despachos, almacenes o naves de producción. Ante esta intromisión, las personas jurídicas titulares de la empresa suelen oponerse alegando su derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio (8). Surge, por tanto, la cuestión de si las personas jurídicas tienen tales derechos.

Nuestro Tribunal Constitucional ha dado respuesta afirmativa a la cuestión de si las personas jurídicas gozan del derecho fundamental a la inviolabilidad domiciliaria; así, las SSTC 137/1985 y 144/1987 (9).

Conviene, a efectos de determinar el alcance de estas resoluciones, efectuar un breve resumen de los supuestos de hecho que sirvieron de base a la adopción de las sentencias reseñadas. La primera de las resoluciones aportadas hace referencia a la pretendida violación domiciliaria efectuada a una sociedad anónima, declarada en suspensión de pagos, por el hecho de que el Juez competente acordó la entrada en su sede social por parte del recaudador, a fin de proceder al embargo de bienes de la demandante en monto suficiente para saldar su débito tributario. El Tribunal Constitucional, si bien reconoció el derecho a la inviolabilidad domiciliaria de las personas jurídicas con carácter general,

tal como suele ser lo común en nuestro entorno jurídico-cultural, no otorgó el amparo, pues no se alegó por parte de la sociedad deudora ninguna lesión de su intimidad, que pudiera entroncarse con el art. 18.2 CE; únicamente hizo referencia a la improcedencia de la autorización judicial de entrada por razón de seguirse un procedimiento de suspensión de pagos. Esta alegación, evidentemente, no tiene anclaje en el discurso del amparo constitucional.

La segunda de las cuestiones es de similar índole y con idéntico resultado. Se denegó el amparo, porque el auto del Juzgado de Instrucción competente no violó ni el art. 18.2 ni el 87.2 LOPJ, al autorizar a los agentes administrativos la entrada en los locales desde los que la recurrente radio emitía ilegalmente. En esencia, la diferencia con el hecho sustentado en la sentencia anterior radica en que ya no se cuestiona por ninguna de las partes procesales el derecho a la inviolabilidad domiciliaria al que las personas jurídicas resultan acreedoras. Y por otro, el papel decisivo que representa el art. 87.2 LOPJ, en cuanto confiere a los Jueces de Instrucción la garantía del derecho fundamental a la citada inviolabilidad, y, en consecuencia, lo único que ha de asegurarse es que requiere efectivamente la entrada en él la ejecución de un acto que prima facie parece dictado por autoridad competente en ejercicio de facultades propias, garantizando al tiempo que esa irrupción en el ámbito de la intimidad se produzca sin más limitaciones de ésta (o de otros derechos fundamentales de los ocupantes) que aquellas que sean estrictamente indispensables para ejecutar la resolución administrativa. Es decir, no se ha sustraído al control de la jurisdicción contencioso-administrativa la legalidad de la actividad de la Administración y, por tanto (salvo que el acto no sea firme, que falte la notificación, que no esté identificado el administrado, ...) el Juez de Instrucción no debe paralizar la ejecución administrativa.

Nótese, sin embargo, que la constitucionalmente preceptiva intervención judicial —y, por tanto indeclinable— a que aquí se ha hecho referencia, lo es en relación con la ejecución de actos administrativos firmes —o, cuando menos, ejecutables—, es decir, cuando proceda la **ejecución forzosa** en el domicilio de un particular y otras dependencias para cuya entrada se requiera su consentimiento, dicho sea con palabras del art. 87.2 LOPJ.

Esta observación tiene como finalidad llamar la atención sobre un hecho de, creo, relevancia práctica, a saber: **si es necesario obtener**

dicha autorización judicial cuando los agentes administrativos, actuando como policía administrativa, o policiales, actuando como policía judicial (10) tienen que penetrar en las dependencias en las que un sujeto ejerce actividades.

Conviene formular una primera e inicial precisión, puesto que sobre la conclusión que obtengamos se levanta la tesis a la que este trabajo se dedica.

Partamos, en primer término, de la dicción literal del art. 87.2 LOPJ que es del siguiente tenor: "Corresponde también a los Juzgados de Instrucción la autorización en resolución motivada para la entrada en los domicilios y en los restantes edificios o lugares de acceso dependiente del conocimiento de su titular, cuando ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la administración". Desechada para lo que aquí interesa la entrada como consecuencia de un acto de ejecución forzosa de la Administración (11), es decir, como hemos visto, la entrada acordada judicialmente para poder realizar un título ejecutivo, tal como gráficamente determina la STC 137/1985 —f.j. 5 I—, la cuestión se centra en determinar **el objeto allanable legítimamente**. De la letra del art. 87.2 LOPJ se desprenden con claridad que estos objetos son de **dos clases: el domicilio y otros lugares** cuyo acceso depende del consentimiento de su titular.

Esta distinción no me parece, en modo alguno, baladí y sí, en cambio, merecedora de la mayor atención. En efecto, si como parece opinión mayoritaria y dominante —aunque no pacífica y unánime (12)— y así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 22/1984 —f.j.5—, el domicilio es el lugar excluido del mundo exterior destinado al goce de la vida privada, es decir, de la intimidad, está claro que el alcance del art. 87.2 LOPJ es de la mayor importancia. En efecto, si la intimidad se caracteriza por el ejercicio de lo que se convenga en que sea privado (13) sucede que: i) el art. 87.2 LOPJ hace referencia a lugares diferentes en los que la intimidad no encuentra sede, sino, quizás, otros derechos e ii) la ficción que representa una persona jurídica, como ente independiente de las personas físicas que la dirigen y de las que obtienen las ventajas que su creación comporta, no puede ser dilatada más allá de donde se extiende el mismo derecho a las personas físicas (14).

Desarrollemos lo anterior. El reiteradamente citado art. 87.2 LOPJ establece, atinadamente a mi modo de ver, dos conceptos de lugar en

los que pueden efectuarse ejecuciones forzosas; dos lugares que son los mismos para los supuestos que nos ocupan ahora. Se trata, como bien obvio resulta del texto del precepto acotado, el domicilio y de **otros** lugares en los que no se puede acceder libremente por depender su acceso del consentimiento del titular.

La cuestión está pues, en determinar, qué sea domicilio para una persona jurídica y qué título legítimo puede esgrimirse sobre esos otros lugares que no constituyen domicilio alguno. Retomando, una vez más, el leit motiv de nuestra argumentación, o sea, que el domicilio es la sede en que se ejerce la intimidad, aunque la intimidad no se agote en ser ejercida en el domicilio (15), ha de establecerse lo que pueda entenderse por **intimidad de una persona jurídica**.

La respuesta que se da al concepto constitucional de domicilio es básica para afrontar esta cuestión. Por domicilio cabe entender un espacio físico constante, separado por voluntad de su moderador del resto del espacio físico y en el que dicha persona vive sin estar sujeta necesariamente a los usos y convenciones sociales y en donde ejerce su libertad más íntima. Esta definición está en consonancia con la que ofrece la STC 22/1984, a la que habrá que hacer más referencias posteriormente.

Las notas del concepto de domicilio son, pues, las siguientes:

— Lugar separado del entorno físico exterior de forma inequívoca; ello está generalmente claro: un apartamento, una casa, pero también una chabola, un carramato o vivienda sobre ruedas, incluso una tienda de campaña. Poco importa su calificación arquitectónica, estética o urbanística (16).

— Al mismo tiempo es el lugar donde la persona puede actuar sin intromisión alguna, mientras sus vivencias no trasciendan perjudicialmente al exterior; es lo que se llama la intimidad. Se trata de un atributo de la personalidad con cada día mayor pujanza y, por ende, protección jurídica (17). Tiene interés, en lo que a la exposición compete, en materia del registro que la entrada implica.

De lo dicho se deriva una cuestión instrumental, pero muy importante: **el domicilio jurídico-constitucional y, por ende, jurídico-penal, no es el domicilio previsto en el Código Civil, en las leyes administrativas o en las fiscales.**

El domicilio jurídico-constitucional, que es el que rige en las relaciones básicas entre los poderes públicos y los particulares, se fundamenta en la idea de **vivencia e intimidad**: es el que refleja el concepto sociológico de domicilio,

es decir, el que permite **ubicar** un sujeto dentro de un grupo de personas; las demás definiciones normativas de domicilio son funcionales y parciales, o sea, pretenden la localización en el espacio de la persona no en tanto que tal, sino en tanto que sujeto de obligaciones que, evidentemente, han de encontrar una sede. El concepto constitucional, y por tanto penal, de domicilio está más próximo al de **residencia** (art. 40 I CC). Esto supone que el domicilio ordinario de una persona no ha de coincidir forzosamente con su domicilio oficial o más conocido, o que pueda tener varios domicilios (la casa en la ciudad y en el campo, o el domicilio particular y un local dedicado a estudio separado del primero, p. ej.).

Pudiera pensarse, en primer término, que la **sede social** pudiera dar cabal acogida al concepto de domicilio constitucional. Por un lado, resulta insuficiente, dado que aspectos no públicos de la empresa —determinados procedimientos industriales o fórmulas— no se desarrollan en la sede social, que, en definitiva, no es más que unas oficinas más o menos aparentes; y aspectos como los reseñados forman parte indudablemente de la intimidad de la persona jurídica en cuestión. Valga señalar a este respecto que su divulgación o acceso ilícito podría resultar punible por aplicación de los arts. 497, 498 o 499 CP; y estas son infracciones que atentan contra la intimidad (18).

Por otro lado, empero, **el concepto de domicilio y de intimidad de persona jurídica no puede dilatarse a todos y cada uno de los lugares en que exista un espacio o local propiedad de una persona jurídica**, piénsese, por ejemplo, en los campos o invernaderos de una explotación mercantil agropecuaria, en los astilleros navales o en una cantera, ... Pero, además, no puede dejar de considerarse que existe una pugna entre intimidad y actividad dedicada a insertarse en el tráfico jurídico. Y la construcción artificial de la persona jurídica, tenga ésta fin lucrativo o no, es la de, en una u otra medida, insertarse en las corrientes del tráfico jurídico y social. Ahora bien, en la medida que la persona jurídica está destinada a servir los deseos o aspiraciones de unas personas físicas, ha de preservarse, también, cierto ámbito domiciliario y de intimidad en lo que afecten a las personas físicas realmente titulares de la jurídica.

Ahora bien, cuando la actuación de los poderes públicos se relaciona no con la imposición de gravámenes, cumplimiento de resoluciones y otros aspectos limitativos de las actuaciones y formas de actividad de la persona jurídica,

sino que se relacionan con funciones de **control o inspección**, la entrada en sus locales por parte de agentes públicos **no puede considerarse una entrada en domicilio** de un particular y está al margen del art. 18.2 CE. En efecto, su entrada obedece a motivos de control e inspección que: i) no afecten ni a su intimidad fingida ni a la de las personas físicas que la han constituido; ii) obedece a las razones de inspección y control a las que la actividad de la persona jurídica está sometida, dado que su puesta en marcha está sujeta al cumplimiento de una serie de requisitos legales, requisitos que pueden ser objeto de verificación, periódica o no. Tal es el caso de la inspección que efectúan las autoridades laborales y fiscales. Téngase en cuenta, además, que si los libros de matrícula de la Seguridad Social o los de las cuentas de una empresa han de ser aportados a las oficinas públicas correspondientes para su visado e inspección, nada se opone a que tales actuaciones puedan ser llevadas a cabo en los locales de la propia persona jurídica (19).

Recuérdese, por otro lado, que por STC 110/1984 se declaró que la investigación de las cuentas bancarias no lesionan la esfera de la intimidad de las personas ni por el modo en que está prevista la carga de contribuir ni por el modo de llevar a cabo las inspecciones pertinentes. Si las cuentas bancarias no integran la esfera de la intimidad inaccesibles a los poderes públicos, menos aún lo integrará la organización de la actividad laboral de la persona jurídica en materia de derechos sociales de sus empleados y de seguridad e higiene, por ejemplo.

De lo que antecede cabe extraer una conclusión que confirma la hipótesis inicial sobre la que se levanta la restricción del dominio de una persona jurídica sobre los espacios cerrados que controla. A la vista del tenor de la letra del art. 87.2 LOPJ existen dos lugares diversos porque dos son los derechos diferentes que se ejerce sobre cada uno de ellos. En el **domicilio** se ejerce, para lo que aquí interesa, **el derecho fundamental a la intimidad; sobre otros lugares** o dependencias se ejerce, empero, **un derecho constitucional de menor rango (20)**, como es el de **propiedad**. El primero de ellos, dado su carácter de fundamental, puede ser opuesto con éxito a cualquier agente público que, para enervar dicha oposición, tendrá que acudir al órgano judicial competente para que en **resolución motivada** expida, si a ello hubiere lugar —como lo será de ordinario—, el pertinente mandamiento autorizando dicha entrada. El segundo de dichos derechos, el de propiedad,

sólo puede ser opuesto —para lo que aquí interesa— con éxito ante una ejecución forzosa de la administración, puesto que la autotutela administrativa ha sido reducida en su alcance por el texto constitucional, debiendo el ente público interesado recabar del Juez de Instrucción el preceptivo mandamiento de entrada domiciliaria, o, simplemente, locativa. La novedad formal respecto del Derecho preconstitucional reside en la limitación de la autotutela administrativa, que queda circunscrita a márgenes más correctos y soportables (21).

Sin embargo, lo anterior no empece a que en los términos del ejercicio de la función de inspección y control públicos al que la persona jurídica por razón de su actividad está sometida, un agente público pueda ingresar en las dependencias que deba inspeccionar y controlar. Entrada que, en todo caso, continúa vedada cuando el local o dependencia objeto de la función predicha sea el domicilio. Pero, como hemos visto, **el concepto de domicilio social es sumamente vago y difuso**, dado el fingimiento que supone hablar de intimidad de un ente artificial no humano. De no poder establecer una distinción entre domicilio y el resto de locales y dependencias, o lo que es lo mismo entre intimidad y propiedad, lo dicho hasta ahora podría caer, desde luego, en saco roto.

El dilema acabado de exponer nos lleva a tener necesariamente que establecer un concepto de domicilio de las personas jurídicas que no haga ilusoria la diferenciación real y estructural que contempla el art. 87.2 LOPJ y que responda a la dinámica de dos derechos personales diversos. He señalado antes que, de acuerdo al criterio jurisprudencial de nuestro Tribunal Constitucional, las notas que integran el domicilio son la intimidad, por encontrar en él su sede, y la vivencia. En otro lugar (22), hemos destacado que los lugares en que está asentada una persona jurídica gozan de diverso tratamiento, según se destinen dichos lugares a que acceda a ellos el público en general o no. En una primera conclusión, puede reiterarse lo apuntado en materia de policía judicial: pese a la insuficiencia e inadecuación de la regulación procesal, pues está superada por el art. 18.2 CE, lo cierto es que el acceso e ingreso en las zonas abiertas al público en general pueden ser también penetradas por cualquier agente público, sin especiales requisitos. Por tanto, en el caso de tenerse que practicar una actuación que no sobrepasara ese límite ni requiriera una especial colaboración por parte de la persona jurídica, debería, analógicamente a lo prevenido en el art. 565 LECr, procederse a comunicar

tal hecho al encargado del local o dependencia y proceder a la realización de la diligencia sin más.

Ahora bien, esta solución avanza muy poco en el terreno de hallar un justo equilibrio entre la protección del domicilio societario y la seguridad pública. Incluso en personas jurídicas, sea con ánimo de lucro o no, que dedican el objeto social a que se entronque en la circulación societaria, la mayor parte de sus locales e instalaciones, incluso no estando sito en alguno de ellos su sede social, no son accesibles al público y sólo lo son, en cambio, a sus directivos y empleados, y, en ocasiones, no a todos.

Continuando situados en el campo de la inspección y controles administrativos, podemos hallar una propuesta de solución plausible si partimos de los supuestos más simples. Así, por ejemplo, parece evidente que no se requiere permiso o autorización del titular, aquí una persona física o jurídica, para verificar si la licencia administrativa de apertura de un establecimiento abierto al público reúne las condiciones de higiene y seguridad establecidas y que se proyectan tanto sobre los destinatarios del producto como sobre los trabajadores de la empresa: verificar, en el supuesto de una empresa de restauración, el estado de las cocinas, la vigencia de las revisiones mensuales de los empleados manipuladores de alimentos, instalaciones frigoríficas, sistemas de extracción de humos o de extinción de incendios no es algo que deba contar con aquiescencia alguna del sujeto titular de la explotación. No creo que pueda afirmarse lo contrario en caso de verificación de instalaciones de más alto riesgo como depósitos de combustibles, o explotaciones mineras o de hidrocarburos, por ejemplo. No puede alegarse la intimidad, como ya hemos señalado, cuando **la actividad**, amén de tener vocación de destino público ingresando en el tráfico lícito, **está supeditada**, además, **a control y verificación regular** por parte de las diversas administraciones especiales. Para introducirse en los locales o dependencias en los que las actividades privadas sometidas a **inspección regular** tienen lugar, entiendo que **no es necesario permiso alguno de la persona jurídica del titular**. Y ello por la sencilla razón de que, cuando menos para la Administración inspeccionante, **no existe intimidad alguna que proteger** en el área en que aquélla tiene conferida legalmente la inspección. Esta inspección regular se extiende, no sólo a la actividad productiva, es decir, al objeto social de la persona jurídica —objeto que por su propia naturaleza es público—, sino a aquellos aspectos

más generales tales como los relacionados con la disciplina laboral —seguridad e higiene en el trabajo— y fiscal. En estos supuestos acabados de añadir, ha de entenderse que sólo está incluido el ingreso en los locales de la persona jurídica con ocasión de una inspección ordinaria, sin que medie denuncia o sospecha de ilicitud en el comportamiento del sujeto a inspeccionar.

Más allá de las inspecciones regulares por la propia naturaleza de la actividad de la persona jurídica, es decir, el objeto social, **no puede ampliarse el concepto inmune de domicilio** a la ingerencia estatal. Así es: cuando los agentes de los poderes públicos tienen que proceder a la verificación de una irregularidad presunta, ya sea por denuncia, ya sea por los datos que hayan obtenido como consecuencia de la actuación de la persona jurídica, no se puede ingresar sin el consentimiento del titular en el lugar donde la persona jurídica desarrolla su objeto social, puesto que los datos que se requieren y que se hallan dentro del recinto social ya no son datos a los que puede accederse por corresponder el control o inspección de los mismos.

Esto tiene como consecuencia que, tanto para ejercer la potestad sancionadora en sede administrativa como funciones de policía judicial, **los agentes competentes de la investigación no pueden proceder de su propia autoridad a la entrada en los locales de la persona jurídica a fin de comprobar sus iniciales sospechas**. La razón resulta, pues, simple: la intimidad permanece al abrigo de ingerencias de los poderes públicos y sólo mediante el consentimiento del titular del derecho o resolución judicial motivada podrán dichos agentes allanar legítimamente. El ingreso en los locales pasa en estos supuestos a ser un allanamiento domiciliario pues los agentes públicos buscan algo que no conocen ni pueden conocer mediante sus inspecciones y controles periódicos. Esta formulación tiene como consecuencia una **doble concepción del domicilio** según se trate de realizar por los agentes una verificación regular o una investigación o comprobación ajena a dicha función.

En **conclusión**, desde el planteamiento constitucional, concebido el domicilio como sede de la intimidad, el art. 87.2 LOPJ ofrece dos lugares en los que pueden pretender penetrar los agentes públicos: los domicilios y otros lugares. El consentimiento del titular o la autorización judicial —prescindiendo aquí de los supuestos de flagrancia criminal que no son aquí del caso— será imprescindible cuando las fuerzas policiales actúen en funciones de

policía judicial, en el curso de una investigación administrativa o para ejecutar forzosamente una resolución administrativa. **No será preceptivo dicho consentimiento del titular o la autorización judicial** cuando se deba proceder a ingresar en una dependencia que no tenga carácter de domicilio, por no ser sede de intimidad alguna, y estar dicha entrada requerida por el ejercicio de la potestad controladora o de inspección que legalmente corresponde a los diversos poderes públicos, y que se ejerce de modo más o menos regular o rutinario; en estos supuestos no puede hablarse de intimidad, puesto que los hechos cuya inspección requiere el ingreso en los locales en cuestión **deben ser conocidos legalmente**, por la Administración para el recto ejercicio de sus funciones y tal control es condición del ejercicio de la actividad del titular del derecho en cuestión.

(1) Como las intromisiones en la esfera privada vía la manipulación informática de datos relativos a las personas; pese al mandato constitucional y a la LO 1/1982 no se ha formulado una protección penal global de la intimidad que tenga en cuenta este factor tecnológico. Vid. ROMEO CASABONA, *Poder informático y seguridad jurídica*, Madrid, 1987, pp. 29 s.

(2) Vid. TERRADILLOS BASOCO, *El delito societario*, Madrid, 1987, pp. 103 ss. (108), con un resumen de esta problemática. Con todo, obsérvese que la inexistencia del citado precepto penal no ha sido óbice —ni lo es hoy— para castigar los comportamientos en que la creación de la sociedad es ya la estratagema delictiva; cfr. STS 6.7.1989, sumamente ilustrativa al respecto.

(3) Vid. PERIS RIERA, *La primera sentencia por delito ecológico: ¿una solución histórica?*, en Poder Judicial —2.ª época— (11), 1988, p. 103, con reseña bibliográfica básica.

(4) Vid. *De algunas bases del Derecho penal español*, en Anuario de Derecho penal y Ciencias Penales (III), 1985, pp. 323 ss.

(5) Vid. MIR PUIG, *Función de la pena y teoría del delito en el Estado social y democrático de Derecho*, 21982, pp. 96/7; el mismo, *Derecho penal. Parte General*, Barcelona, 21985, pp. 476 s.

(6) Las medidas más típicas son la de suspensión o disolución de la persona jurídica; también se prevé la intervención estatal en las mismas, por ejemplo, arts. 344 bis b) y 348 bis IV CP. Vid. TERRADILLOS BASOCO, *Delitos* cit., pp. 104 s.

(7) Vid. MIR PUIG, *Función cit.*, pp. 43 s., 93 ss., el mismo, *Derecho penal cit.*, pp. 474 ss.

(8) Vid. La reciente sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 21.9.1989 (asuntos 46/87 y 227/88, acumulados); en esta causa se ventilaba el derecho a la inviolabilidad domiciliar de una empresa multinacional alemana que se negó a que los agentes de la Comisión Europea, debidamente asistidos por las autoridades y agentes nacionales, de acuerdo a la normativa comunitaria (Reglamento núm. 17 "1962", arts. 14.3 y 16), verificarán mediante la inspección de locales y libros la sospecha de que dicha empresa incurra en prácticas restrictivas de la competencia. La sentencia comunitaria avala el procedimiento seguido y la ilegitimidad de la resistencia de la empresa, a la que, además, confirmó la multa coercitiva impuesta por la Comisión por cada día de retraso en el cumplimiento de la orden que la obligaba a consentir la entrada y registro de sus instalaciones y documentación en relación con el expediente antimonopolístico abierto en Bruselas.

(9) Vid. La crítica que a estas resoluciones efectúan NIETO GARCIA, *Actos administrativos cuya ejecución precisa una entrada domiciliar*, en Revista de Administración Pública (112), 1987, pp. 15: "La Constitución está para la defensa de los ciudadanos y no para que, amparándose en ella, pretendan burlar los intereses públicos" —aludiendo a la necesidad del ejercicio de los derechos

de buena fe—, y pp. 41 ss.; LOPEZ RAMON, *Límites constitucionales de la autotutela administrativa*, en Revista cit. (115), 1988, p. 86 ss. y 97; Por su parte, CHACON ORTEGA, *La ejecución subsidiaria y la entrada en el domicilio a lugar sujeto a autorización del titular*, en Actualidad Administrativa (29), 1989, pp. 1724, 1729 s., acepta plenamente la doctrina constitucional.

(10) Aun actuando como policía administrativa, un cuerpo de seguridad, del Estado o no, si se encuentra en presencia de un delito o un indicio criminal, pasa automáticamente a entrar en función de policía judicial. Vid. arts. 1 y 4 RD 769/1987, sobre Policía Judicial; cfr. QUERALT JIMENEZ/JIMENEZ QUINTANA, *Manual de Policía Judicial*, Madrid, 21989, pp. 27 s.

(11) Potestad, que aunque suscitada, ha sido declarada constitucional: cfr. entre otras, SSTC 22/1984, 137/1985, 144/1987. Vid. LOPEZ RAMON, *Límites cit.*, pp. 6/s.

(12) Vid. las diversas posturas en SUAREZ MONTES, *El delito de allanamiento de morada*, en Revista General de Legislación y Jurisprudencia (225), 1968, p. 867 (la libertad personal); RODRIGUEZ RAMOS, *Libertades ciudadanas y Derecho penal*, 1975, p. 276; BAJO FERNANDEZ, *Protección del honor y la intimidad*, en Comentarios a la Legislación penal (Cobo del Rosal dir.), I, Madrid, 1982, p. 106; GARCIA-VICTORIA, *El derecho a la intimidad en el Derecho penal y la Constitución de 1978*, Pamplona, 1983, p. 70 (vida privada); JORGE BARREIRO, *El allanamiento de morada*, Madrid, 1987, p. 49 (desarrollo de la personalidad); OCTAVIO DE TOLEDO, *Revisión de algunos aspectos de los delitos contra la inviolabilidad del domicilio (art. 191 CP)*, en Anuario cit. (III), 1987, pp. 331 ss. (intimidad o privacidad, junto a una interpretación teleológica del precepto); QUERALT JIMENEZ, *Derecho penal español. Parte Especial*, II, Barcelona, 1987, p. 854; QUERALT JIMENEZ/JIMENEZ QUINTANA, *Manual cit.*, p. 111; VIVES ANTON en *Derecho penal. Parte Especial*, (VIVES ANTON coord.) II, Valencia, 1988, p. 97; MUÑOZ CONDE, *Derecho penal. Parte Especial*, Valencia, 71988, p. 613. Por su parte SEMPERE RODRIGUEZ, en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española 1978* (Alzaga dir.) II, Madrid, 1984, p. 440 sostiene que intimidad es algo diverso que vida privada.

(13) Cfr. BAJO FERNANDEZ, *Protección cit.*, pp. 99 ss.; GARCIA-VICTORIA, *El derecho a la intimidad*, cit., p. 30, quien mantiene una concepción amplia; MORALES PRATS, *La tutela penal de la intimidad: privacidad informática*, Barcelona 1984, pp. 121 ss.

(14) Esta distinción entre domicilio en sentido estricto (personal) y locales se inspira en la formulación clásica de MAUNZ (1970/1981), en MAUNZ/DURIG/HERZOG/SCHOLZ, *Grundgesetz. Kommentar*, II, 1989 art. 13, números marginales 13 a 13 b. La debilitación de la protección de los locales no domiciliarios obedece, también, a no caer en un excesivo conservadurismo, clásico en el liberalismo del siglo pasado, al identificar lo patrimonial con la intimidad; vid. BAJO FERNANDEZ, *Protección del honor*, cit., p. 101.

(15) También se encuentra en el propio cuerpo, por ejemplo, tal como ha puesto de relieve la STC 27/1989, en materia de registros corporales; vid. el comentario a esta resolución efectuado por LOPEZ BARJA DE QUIROGA/RODRIGUEZ RAMOS, *La intimidad corporal desatada*, en Poder Judicial —2.ª época— (14), 1989, pp. 123 ss.

(16) JORGE BARREIRO, *Allanamiento cit.*, p. 48 recoge un elenco jurisprudencial de lugares domiciliarios.

(17) MORALES PRATS, *La tutela penal cit.*, pp. 122 ss.

(18) Cfr. BAJO FERNANDEZ, *Protección cit.*, p. 100; JORGE BARREIRO, *Descubrimiento y relevación de secretos. Un estudio de Derecho penal español (arts. 497-499 CP)*, en Revista de Derecho público (87), 1982, p. 261; GARCIA-VICTORIA, *La intimidad cit.*, pp. 27 ss.; MORALES PRATS, *La tutela penal cit.*, pp. 188 ss.; QUERALT JIMENEZ, *Derecho penal. Parte especial*, I, BARCELONA, 1986, p. 205; COBO DEL ROSAL/CARBONELL MATEU, en *Derecho penal. Parte especial* (VIVES ANTON coord.) II, Valencia, 1988, p. 73; MUÑOZ CONDE, *Derecho penal cit.*, pp. 145, 146.

(19) Así ATC 171/1989 (R.A. 1912/88) en cuyo fundamento jurídico segundo textualmente se afirma: "La invocación que se hace del art. 18.2 de la Constitución no puede ser tenida en consideración. El actor no denuncia una invasión de su domicilio, sino de las oficinas o almacén de una sociedad en la que es representante legal y sabido es que lo que se protege por el mencionado precepto constitucional es el domicilio inviolable, esto es, el espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima, protegiéndose no sólo el espacio físico en sí mismo considerado, sino también lo que en él hay de emanación de la persona y de esfera privada de ella. lo que, como es obvio, no es predicable respecto al solicitante de amparo en los locales

en que, en el caso debatido, se produjo la entrada y registro por parte de los agentes de la autoridad".

[20] Vid., entre otras, SSTC 111/1983 ("Rumasa") y 37/1987 ("Reforma agraria andaluza"). Este cambio supone que el contenido esencial del derecho de propiedad sea su valor económico, más que la nota de señorío, aunque éste aparezca aún hasta cierto punto necesario (STC 37/1987); en efecto, se trata de un derecho fundamental, pero debilitado (STC 111/1983). Manifiesta su oposición radical a estos planteamientos LACRUZ en LACRUZ/LUNA/MENDOZA, *Derechos reales*, V. 1.ª y 2.ª parte, 1988, pp. 32-33, por nota 1, y 45-46, por nota 19; su contrariedad es total a la primera de las dos concepciones sustentadas por el Tribunal Constitucional, es decir, la de reducción al contenido económico. La crítica de este autor pasa por alto que en los objetos

expropiados (no el derecho de propiedad que la expropiación que por definición reconoce) eran diversos en los ejemplos que analiza: en efecto, en la primera de las sentencias lo era la expropiación del complejo aparentemente financiero de Rumasa y en la segunda fincas no suficientemente productivas. Esta diferenciación de supuestos de hecho obliga a dejar de hablar de la propiedad en abstracto y centrar el análisis de la corrección de la actuación de los poderes públicos en relación a las finalidades que para los casos enjuiciados cabe desprender del programa constitucional.

[21] Cfr. la opinión contraria de LOPEZ RAMON, *op. cit.*, pp. 95 ss.

[22] Vid. QUERALT JIMENEZ/JIMENEZ QUINTANA, *Manual cit.*, pp. 112 ss.

MEDIOS DE COMUNICACION Y DROGA

FRANCISCO VAZQUEZ

Catedrático de la Universidad Complutense

Droga, noticia dominante

Los **mass-media**, en las décadas finales de nuestro siglo, han supuesto un factor de primer orden para interpretar el proceso social de la droga y su movilidad invadente de cualquier núcleo de sociedad, sin compartimentos previos y sin claros reductos de rechazo, por clase, grupo o colectividad social. Habrá que admitir que existe una recíproca relación entre "sociedad de masas" y "comunicación masiva". Cine, radio, TV, publicidad y prensa escrita, concurren a crear una nueva visión de la droga: La convierten en un fenómeno **universalmente democratizado**. En siglos anteriores, la droga sólo actuaba como "privilegio" de una élite social y profesional —místicos, poetas, pintores, médicos etc.—, y hoy, sin embargo, constituye una suerte de patrimonio de todas clases sociales, nivelada, masificada y universalizada.

La droga ha pasado a ser, en los **mass-media**, una rotunda e incombustible "noticia de actualidad". En este puntual momento supone un constante bombardeo de mensajes informativos; en la TV en la radio y los periódicos. Elaboración, consumo y tráfico de droga están día a día pasando de la clandestinidad al comentario informativo; desde una enigmática promoción y comercialización hacia una valoración informativa persistente y polivalente: **legalización** sí, o **ilegalización** sin concesiones,

en los artículos de opinión de la prensa y los debates televisivos. ¿Qué es una "noticia de actualidad"? Un "hecho manufacturado" en forma de mensaje periodístico. Pero, en toda noticia, se encierra algo de enigmático y ambiguo; puede tener dos o tres significados y, algunos, pueden ser contradictorios. El tráfico de droga puede responder a falta de control preventivo, a un comercio dirigido por las altas esferas de una sociedad, o a un grupo mafioso bien organizado. Y lo que es **más noticia** provoca más comentarios. La expectativa de comentarios es un indicador de lo **que es más noticia**. Los periódicos no tienen en cuenta únicamente lo que podríamos llamar "criterio comercial" —darle al público lo que desea recibir—, especialmente en la prensa más solvente, que es también, por eso mismo, la **más influyente**. Se tienen en cuenta: el "interés" de un hecho y, sobre todo, su "importancia".

¿Cómo se puede cuantificar el **interés periodístico** mediante una fórmula o ecuación?

$$CIP = \frac{ECM + ECN}{2}$$

CIP: Coeficiente de interés periodístico.

ECM: Expectativas de comentario.

ECN: Expectativa de consecuencias.

Por expectativa de comentarios debe entenderse la "amplitud" y la "intensidad" con que el hecho se estima que va a ser comentado por el lector —y por los mismos medios de comunicación—, o lo que dará que hablar y pensar; si se prefiere, simplemente el número de comentarios que "se estima" que va a provocar.

Por expectativa de consecuencias debe entenderse el "volumen" y "trascendencia" del hecho que se da como noticia; o, de otra manera, las **acciones o nuevos hechos** que se derivarán de él.

Cabe someter a medición y a cuantificación las expectativas. Quedaría establecida así una escala desidente "Muchísimo" (5): se le concede ese cinco a lo que un informador espera que se comente intensamente (ECM) o que tenga múltiples consecuencias (ECN), "mucho" (4): puntuación concedida al segundo nivel; "bastante" (3): correspondiente a un tercer nivel; "algo" (2): en un cuarto nivel; "poco" (1): el quinto nivel; "nada" (0): el último y neutro.

De esto se deduce la posibilidad de seleccionar noticias de que disponen los medios. Tal posibilidad ofrece una franja que va del **acierto al error**. Aciertos y errores son detectables y medibles. Cabe un máximo de aciertos —por

parte de los medios— y un máximo de errores: cuanto antes conozcan y destaquen los **hechos que tendrán más repercusión**, más aciertan; cuanto más los ignoren u omitan, más yerran.

La relación informativa, droga-medios, debe ser clasificada, igualmente, dentro de la proporción señalada entre número de noticias, número de errores y número de aciertos. El error es la ausencia de una "noticia con repercusión" manifiesta en el tejido social; el acierto supone aumentar al máximo posible el "volumen de informaciones importantes", —disminuyendo al mínimo el número de errores—.

En este puntual momento histórico, la droga ha pasado a ser una "noticia mundial y explosiva", al tomar el timón los EE.UU. de América en una lucha decisiva contra el narcotráfico. Sin embargo, es necesario que los árboles no nos impidan ver el bosque. Viene a ser una **noticia intencionada y unidimensional**, y no se trata de una auténtica noticia integral y polivalente. La noticia-droga —bajo el exclusivo prisma del narcotráfico, polarizado en el foco colombiano—, reduce el tema informativo a una distorsión relevante. Dentro de este contexto político norteamericano, la droga aparece como una noticia total y mundial y, sin embargo, representa sólo una noticia parcial y capitediminuida. Quiero dejar constancia previa de este análisis y de esta denuncia crítica, antes de entrar a valorar el panorama abierto por la temática de los medios de comunicación y la droga.

Tratamiento en la prensa

El fenómeno droga es para la prensa un tema con un mínimo o un máximo interés, en función del tipo de personas a que está referido el **tráfico** y el **consumo**, además de los "propósitos interesados" de cada periódico. La prensa responde a la sociedad de su tiempo y es extremadamente sensible a las peculiaridades de su entorno. Otros medios —predominantemente la TV—, después de la segunda guerra mundial, coincidió con una presa en manos privadas y de propietarios con clara tendencia conservadora. En cualquier caso, los gobernantes se encontraron en sus manos con "el regalo de un medio nuevo" (TV), más atractivo, más fácil de controlar, con una penetración social privilegiada por su función de entretenimiento y que podía servir de cortina de humo" para eludir temas políticos y sociales del momento. Es natural que los distintos gobiernos —el laborista en Gran Bretaña, el del General de Gaulle y el del General Franco—

aprovecharan la ocasión para impedir que la TV fuera a manos de los empresarios de la prensa y, en general, a manos privadas. De ahí **la excesiva presencia de los políticos en los medios públicos de comunicación**. La imparcialidad, el apartidismo, la neutralidad y la universalidad en la temática, no abundan como virtudes específicas de la información al tratar hechos, acontecimientos y realidades sociales.

La mediación social que ejerce la prensa en la sociedad actual —como una fundamental forma de "control social"—, se realiza en tres dimensiones: en **captar, seleccionar y difundir** hechos de actualidad. El objetivo, que ética y profesionalmente debiera servir de pauta, tendría ser ineludiblemente el **interés social** de esos hechos de actualidad. Pero pocas veces se presentan y seleccionan los hechos en función de un criterio de "equidad" y, la mayoría de las veces, por razones de "procedencia" (lo que conviene decir) o considerando su "influencia pública", midiendo su **interés político y empresarial**, y omitiendo su exigible **función social**.

El fenómeno droga aflora a la prensa nacional registrado en casillas diferenciadas —distintos aspectos de valoración—, que los moldean y proyectan, con variadas significaciones y contenidos, sobre la mente del receptor. He ahí una posible clasificación:

Aspecto empresarial o infomativo.

Cada empresa informativa —cada Diario—, selecciona "intencionalmente" aquellas dimensiones, de ese fenómeno, que responden a motivaciones ideológicas de ese determinado periódico.

Subrayaremos, dentro de la prensa de Madrid, las diferenciadas y, a veces, contradictorias formas de tratamiento de un mismo hecho en cuatro Diarios de mayor tirada:

- "El País".
- "ABC".
- "Diario 16".
- "YA".

El sesgo que recibe la noticia lleva la "marca" de la casa y obedece a razones de empresa. No se falsea la realidad sino que se "oculta" el contenido real, del que se prescinde a hora de captar, seleccionar y difundir el hecho.

Aspecto interpretativo.

Un mismo fenómeno puede ser observado por la óptica valorativa del informador desde campos doctrinales de distinto nivel. Los distintos artículos de opinión responden a variables

interpretativas, según los sentidos de valor que le asigna cada tipo de experto. Puede responder a estos criterios de valoración:

- Interpretación política.
- Interpretación jurídica.
- Interpretación Médico-sanitaria.
- Interpretación sociológica.
- Interpretación psicológica.
- Interpretación humanista.

Aspecto terrorífico, antisocial y ejemplarizado.

Para la prensa, el fenómeno droga se presta a una "sensacionalista" puesta en escena informativa un delito creciente, traducido en corrupción, terror, muerte y mafia.

- Informaciones sobre "sensacionalistas alijos" captura.
- Sobre muertes por sobredosis.
- Atracos múltiples (a comercios, farmacias etc.), constantes
- Navajazos y "tirones" callejeros, a cualquier hora y lugar.
- Sobre muertes por arreglos de cuentas mafiosas y terrorismo de "mafias de narcotraficantes".

Aspecto represivo.

- Sobre "camellos" o pequeños traficantes.
- De consumidores-traficantes.
- En zonas marginales, por mar, en aeropuertos y en "zulos" o depósitos secretos.

Aspecto de "recuperación fraudulenta de drogodependientes".

- A través de sectas "humanistas" y orientales.
- Por entidades privadas con fines predominantemente comerciales.

Suele ser esta la noticia más habitual en la prensa. Si de sistema "ejemplarizante" y político. No se valoran las variables de condición social, edad y situación psicológica.

Aspecto de recuperación positiva del consumidor.

Son noticias poco frecuentes. Y suele ser debido al escaso quehacer que estas entidades representan. No llegar a ser significativas sus actuaciones; ni eficaces, ni valoradas como hecho "seleccionable".

- Proyectos de ayudas oficiales (Fundaciones y clínicas).

— Proyectos de ayudas privadas o semipúblicas.

En último alcance, la prensa de Madrid pone el acento y le confiere el máximo relieve a los siguientes aspectos, de los señalados: represivo-político-jurídico-antisocial-recuperador fraudulento. Los aspectos más positivos de ayuda —orientativos y de terapia— no representan un porcentaje significativo ni suficiente. Tanto la orientación clínica y humanista, como las ayudas reales que pueden ser prestadas a los adictos y a sus familias, no suelen tener presencia en los titulares y los comentarios de prensa. Esto sirve de indicador de **una desacertada política preventiva**, por parte de los responsables sociales, y de una **falaz y fracasada política de profilaxis individual y social**, por parte de las autoridades de la administración pública.

Principios de valoración del tratamiento informativo

Los medios de comunicación masiva —la prensa, los audiovisuales publicitarios— ejercen una "influencia" de primer orden en los criterios del individuo y en su comportamiento. Existe un factor singular para poder evaluar la presión transferida por la sociedad sobre el ciudadano: está siempre representado por una información niveladora, generalizada y unidireccional. A mayor ausencia de comunicación de persona a persona, el hombre "se escuda" tras los medios de comunicación colectiva. Este sentido de **espectador**, que adquiere el hombre actual, por ejemplo, frente a la pantalla televisiva, marca su personalidad con una fuerte dosis de espíritu acrítico y pasivo. Se vive de estereotipos, de asociaciones de ideas y mensajes, de jergas comunes, de contenidos propagandísticos y de "slogans" publicitarios. El hombre actúa como un "consumidor" de imágenes y de mensajes colectivos. Se siente —inmerso en la macrociudad— sin contacto directo con la naturaleza y alterado por una desbordante ansiedad por percibir noticias, por percibir el mensaje de lo nuevo, de lo imprevisible y de lo inhabitual. El individuo se encuentra en la situación de tener que opinar por sí mismo, aisladamente y sin el apoyo del grupo, sin datos vivenciales y sin un guía que le oriente para tomar opciones y decisiones. Es entregado, en buena medida, como objeto de las comunicaciones audiovisuales, a un sentido "unidimensional", fijado en la cuadrícula de la pantalla televisiva.

Los medios informativos suponen una forma de "interpretar lo que pasa": son como una forma de "construir la realidad de la droga" desde modelos previamente configurados. A través de ellos son "evaluados" —por el telespectador— los significados que la droga representa. Son siempre modelos teóricos de **representación**, de **interpretación** y de **explicación** de una problemática, siempre viva y siempre presente, como aparece en el contexto social la droga.

Los principios valorativos, que se desprenden de los medios de comunicación, son mínimos. Los criterios valorativos que deben tenerse en cuenta, dentro del campo informativo, son fundamentalmente cuatro de primerísima importancia.

Nivel jurídico-ético.

Este criterio evaluador predomina a la hora de ofrecer informativamente el rostro de la droga, de los usuarios y de los traficantes. Se tiende a reducir el fenómeno droga al ámbito de **lo delictivo**. Las informaciones tienden a establecer un binomio droga-delito, que equivale a un 50% de las informaciones.

Los traficantes son objeto de información en un 30% y los usuarios en un 15%. Esto es indicativo de la privilegiada atención que se presta a destacar la **dimensión punitiva**. A su vez los traficantes y usuarios aparecen como ciudadanos sin un rol social específico, dejando en el anonimato sus actividades, contexto social de su trabajo, clase social, y condicionantes de educación, edad y sexo.

Se ofrece la "impresión de criminalidad" que la droga conlleva: el ciudadano, consumidor de noticias, percibe el mensaje predominante de que el problema de la droga es "criminal" y que se está resolviendo **adecuadamente** por vías coercitivas pertinentes, a través de la actuación de la policía y de los jueces. Y que se están estableciendo nuevos **marcos legales** para la actuación de la policía y de los jueces, referida al narcotráfico.

Predomina en esta información un conjunto de mensajes genéricos, asépticos, asertivos y que no admiten discusión.

Nivel médico-sanitario.

Tiene una escasísima cabida en los **mass-media**, dado que la "construcción informativa del fenómeno droga" da prevalencia al **drogadicto-delincuente** sobre el **drogadicto-enfermo**. La función terapéutica sólo es tenida en cuenta al hacer referencia a esos contados

casos de sistemas nacionales de prevención y de publicidad antidroga, o a instituciones de rehabilitación de drogodependientes. No olvidemos que la TV es oficialista y se suele escudar tras la cortina de humo de una "juventud viciosa", sin entrar de verdad en el problema, realmente hiriente, de una situación humanamente desatendida y socialmente sin mínimas respuestas eficaces.

Nivel sociocultural.

Suelen estar ausentes de las noticias los contextos **económicos** y **ambientales** en que están inmersos los usuarios. No se vinculan en ningún sentido, intencionadamente, drogadicción y desigualdad social; drogadicción y paro; drogadicción y grupos juveniles de pertenencia; drogadicción y símbolos semánticos; drogadicción y movimientos contraculturales y anticonvencionales.

Nivel Psicosocial.

No se aborda nunca la relación que pueda existir entre droga-frustración juvenil. Se omiten los posibles "motivos psicológicos" que inducen al consumo como una "necesidad-evasión" de automarginación y anomia social. No se trata de prescindir de la realidad droga, sino de "ocultar" su sentido real y mítico a la vez, que explicaría un significado preferente de la droga como estímulo y como respuesta a conductas "frustradas" y marginales.

Habría que aislar el fenómeno droga de aquellos elementos que están informativamente, esencial y simbólicamente, asimilados a ella: delincuencia, muerte, prohibición. Equivaldría a "descontextualizar" la droga de un ámbito prefabricado y evaluarla dentro de un doble territorio: en sus dimensiones personales y en sus condicionantes sociales. Esa forma de "desmitificar" la drogadicción, serviría eficazmente para todo tipo de campañas y de política antidroga. Quedaría patente, en otros casos, cuando la droga es un **rasgo identificador** de determinados colectivos y cuando actúa como **poder mitico-simbólico**.

Sería bueno partir de un sentido preventivo y humanista en las informaciones sobre droga, frente a ese prejuicio dominante de que la droga reproduce una ciega forma de "afiliación" y de "estigma" (seres arrastrados por la droga), que provoca en la juventud nuevas motivaciones y actitudes de interés por lo prohibido, que se reviste de objeto-tabú.

Informaciones con sentido preventivo

Los medios de comunicación no tienen una finalidad estrictamente pedagógica, sino informativa y crítica: sirven de "conciencia social" como intermediarios entre el ciudadano y los hechos. Cumplen la misión de romper el "secretismo" que recubre los principales hechos, acontecimientos y sucesos de la vida social cotidiana. El informador ni debe ser un predicador (moralizador social), ni un pedagogo (un guía social). Esa misión la tendrán que rezliar otros profesionales de una forma más científica y especializada.

Pero en este puntual momento, la información —frente al fenómeno droga— es reclamada por la ciudadanía para que ofrezca "propuestas al servicio de la salud social" o que sirva a la colectividad modelos pedagógicos sanitarios de prevención. ¿Bajo qué parámetros? ¿Con qué mensajes? He ahí el reto de difícil tratamiento. Son variadas las posibles estrategias informativas con influencia positiva para la salud pública. La mejor terapia la constituye una prevención, de ahí que los medios de comunicación pueden realizar una relevante campaña antidroga, dado que un **público informado es capaz de decidir con libertad**: la información como la mejor terapia preventiva.

Como prevención primaria.

En este nivel fundamental se busca la finalidad puramente informativa y educativa. Se dirige a NO CONSUMIDORES (padres, cuerpo docente, responsables de movimientos de juventud) y a USUARIOS OCASIONALES de carácter su gestionable y mimético.

Se trataría de informaciones y programas-debate, provocadores de "interés" y, sobre todo, con poder de "influencia" motivadora. Los medios de comunicación no son un **cuarto poder** —porque no ejercen el poder, no disponen de función coactiva—, pero deben ser considerados como motivadores de actitudes y opiniones. El que influye no manda, pero puede **persuadir al que manda** de que debe actuar en uno u otro sentido.

Son noticias revestidas de un significado profundo de **convicción**: noticias y opiniones en torno a drogodependencia, fundamentalmente, tratadas con rigor científico y en sus dimensiones de fenómeno individual y social.

Como prevención secundaria.

Sirve de orientación en problemas socioculturales y sociopolíticos. Van destinadas, estos

tipos de informaciones, a COSUMIDORES HABITUALES DE "DROGAS MENORES", drogas cuyos efectos les parecen muchas veces necesarios para fines "autoterapéuticos". Se trata de una desviación precoz de usuarios que no han recurrido aún a "drogas mayores". Consiste en ofrecer ayudas adaptadas a las necesidades específicas de estos jóvenes: de hecho viven insertos en la sociedad global o al margen de ella con cierto tipo de clandestinidad.

En este caso se encontrarían situaciones de dificultades escolares, de fracasos profesionales, de problemas familiares y, a veces, de perturbaciones psíquicas (depresiones y modificación de carácter).

Como prevención terciaria.

Comprendería a USUARIOS DE "DROGAS MAYORES" y USUARIOS "HABITUALES", verdaderos toxicómanos, física y psíquicamente adictos y frecuentemente marginados.

Abarca problemas sociopsiquiátricos, terapia y rehabilitación psico-social y profesional, que incumbe a la medicina y a la psiquiatría sociales.

Hacia la eficacia preventiva.

La administración pública y la ayuda privada, los medios públicos y privados de la comunicación colectiva, tendrían que aunar fuerzas ante un único objetivo: **conclenciación**. La desorientación y la ignorancia son vicios de primer orden en el fenómeno droga.

Habría que abordar, de forma especializada y profesional, películas televisivas, seguidas de discusiones en pequeños grupos, permitiendo comentar los datos en función de cada **situación psicoafectiva**, de la edad y de la capacidad de comprensión de los interlocutores.

A través de programas de radio, suministrar **conocimientos científicos** contrastados, objetivos y completos. Se podría destinar a receptores por fases de edades, estableciendo diálogos con jóvenes de diferentes culturas, clase social y con criterios contrapuestos.

La prensa, (en los artículos de opinión y de comentario en editoriales y crónicas), tendría que abrirse a un amplio abanico de evaluaciones del fenómeno droga, con una poliédrica gama de posturas en torno a los RIESGOS que entraña y las posibles TERAPIAS alternativas a las que se puede tener opción.

— HABRIA QUE CREAR CENTROS DE INFORMACION CIUDADANA.

— CENTROS DE ASESORAMIENTO Y DE TRATAMIENTO MEDICO CON MEDIOS AUDIO-VISUALES. Así —desde hace más de una

década— funcionan en las Universidades de Frankfur, Hamburgo, Berlín y Basilea. Informan de investigaciones sobre drogas, en sus aspectos químicos, diagnósticos, sociológicos y en terapia práctica.

Los spots televisivos y videos antidroga.

Existe un elenco de spots televisivos (en castellano, en catalán, en inglés y en francés) como **publicidad antidroga** que yo conozca, son treinta y cuatro spots, algunos de ellos proyectados en la TV española y TV catalana.

Nadie puede discutir la eficacia ejercida por la publicidad sobre las conductas. No da órdenes, sino "consejos", pero siempre de forma **imperativa**: con el fin de modificar la acción de los receptores de ella. Toda publicidad ejerce una **presión** sobre su destinatario para incitarle a que realice una determinada función y que consuma determinado bien o servicio.

El sociólogo americano, Talcott Parsons, ha subrayado que la publicidad representa una acción imperativa, bajo cuatro tipos posibles de estrategia:

— **La inducción**: "haz lo que yo te digo y yo haré algo ventajoso para tí".

— **La amenaza preventiva**: "Si no haces lo que te digo, haré algo inconveniente para tí".

— **La persuasión**: "haz lo que yo te digo, que será bueno para tí".

— **La activación de las obligaciones**: "Si no haces lo que yo te digo, será malo para tí". En la publicidad la imagen sustituye a la realidad: se convierte en **más real** que ella. La cultura de masas consiste en el **consumo de información**, y la publicidad actúa como **información persuasiva y activadora de actitudes**. Bajo estos parámetros habrá que valorar los spots antidroga.

Los spots publicitarios antidroga realizados han tenido en cuenta la diferente gama de símbolos: la "imagen de un deportista-tipo" (Maradona), spots en castellano y catalán de un "personaje público" de primer plano (Nacy Reagan); testimoniales de jóvenes: "comportamientos de rechazo" ante la droga; significados de "terror" que se derivan de la droga.

Quiero hacer referencia a un **videoclip**, titulado: "Drogas No las toques, por favor". Fue realizado en Barcelona y a cargo de José M.ª Perrier y de la empresa Movieland, con la pretensión de difundirlo de forma gratuita por todas las televisiones de Europa. Ya en 1986 Perrier había realizado una película publicitaria contra la droga: "La droga es una mierda".

La película-videoclip (**Drogas. No las toques, por favor**), dura tres minutos y medio. Va destinada a los adolescentes y plantea una problemática **humanamente realista** entre dos actores (dos hermanos): el varón, drogadicto; la niña, testigo de la dramática muerte de su hermano. El escenario es Barcelona, en la zona de Pueblo Nuevo, y puede servir de territorio de cualquier ciudad del mundo. El protagonista masculino ha sido un actor puertorriqueño; la protagonista, una niña gitana. Con elementos sencillos y con un tratamiento directo se ponen en escena la "dinámica cotidiana" del fenómeno droga.

Valoración de la publicidad antidroga.

Al tener que llevar a cabo una actividad creativa y positiva en la publicidad antidroga, se introduce uno en confuso campo de perplejidad y de recelos. Existe un interrogante ineludible: publicidad antidroga, sí; ¿y la publicidad "prodrogas legales"? Existe una publicidad altamente estimulante en favor de la "drogas legales" —tabaco y alcohol— en todos medios audiovisuales españoles. Se puede afirmar que la mayor rentabilidad de las cadenas de radio en España —SER, COPE, ANTENA 3 etc.— se cifra en ese "brillante negocio de la publicidad" de las drogas del placer diario y popular. También nuestra TV continúa, solapadamente, con este negocio. Pero lo más inconcebible e hiriente a la sensibilidad pública, es la publicidad de estos productos en el agitado mundo del deporte: es contradictorio unir deporte-tabaco, deporte-alcohol (como sucede en la televisión de partidos de balón cesto por TVE).

De los spots antidroga, a los que he hecho referencia, sólo algunos son **creativos** o estimulantes de nuevos ideales para la juventud, frente a los "paraísos artificiales de la droga". Esto obliga a plantearse la nueva publicidad antidroga. Sería necesario establecer ciertos criterios fundamentales como marco de referencia.

— La publicidad antidroga deberá realizarse de forma sectorial y dirigida a **públicos específicos**, no de forma generalizada.

— Parece conveniente realizar **publicidad especializada** en centros escolares, con spots sugeridores de mensajes juveniles, con la imagen y la semántica propia de las modas juveniles.

— Habrá que contar con los **mejores creativos publicitarios**, para que la calidad de los spots sea equivalente a la que ofrecen los spots

publicitarios de productos comerciales en TV, que cuenta con la técnica del mejor cine.

— La TV es un foco de influencia indiscutible, y podrá sugerir "nuevos horizontes" —con algún spots de alto nivel—, nunca para denunciar, condenar o indicar mandatos y prohibiciones, evitando revestir el mensaje ofrecido de formas negativas de muerte y enfermedad, que pudiera servir de mensaje rechables por la juventud.

Las posibles posturas ante la droga

Vista en perspectiva, son muchas las "caras de realidad" que presenta la droga hoy: la social, la antisocial, la comercial, la política, la juvenil, la adulta de grupos de poder, la mafiosa, la criminológica, la patológica... He ahí un recuento tan parcial como ambivalente, de un hecho social y humano —ancestral y mundial—, que resulta tan enigmático como evidente. Los que llevamos más de veinte años prestándole atención —en libros, en las aulas universitarias, en conferencias y en artículos de prensa y especializados—, nos sigue sorprendiendo su incombustible poder seductor y su penetración en el tejido social y en todas las capas sociales.

¿Qué actitudes cabe adoptar ante este sutil "monstruo totémico"? Estimo que, hasta ahora, sólo se barajan tres: la postura neutral —es simplemente **droga-compañera** de toda la cultura humana—; la postura **antidroga** —declaración de una guerra incondicional, como si se tratara de un mal sin reservas para el hombre—; y la postura **prodroga** —que pretende despojarla de todos los rasgos de tabú de que está revestida y de todo tipo de regulación colectiva a que está sometida—. Yo propugno una cuarta postura, integral y valorativa que denomino postura **humanista-axiológica**. Esta última —la **axiodroga**, cuya palabra tengo el honor de crear— sirve de prototipo de interpretación frente a la unilateralidad de las tres al uso.

Desde esta postura humanista-axiológica, la droga merece dos consideraciones esenciales: representa un tema **complejo** y sólo se carga de sentidos referida al **hombre**. En cuanto a lo primero, exige una consideración integral y en escorzo para poder captar su multiplicidad de perfiles; lo segundo supone que la droga sólo cobra valores o antivalores en función de la persona que la "instrumentaliza".

Los defensores de la **droga neutra** se equivocan, porque, en el campo de lo humano, nada resulta indiferente o sin sentido de valor. Todo lo que el hombre usa sirve a finalidades concretas

y a intereses buenos o malos, valiosos o nocivos, perfeccionadores o degradantes. Es cierto que la droga ha acompañado al hombre a lo largo de su discurrir histórico. Y es igualmente cierto —así lo afirmo— que la droga, en cuanto **realidad bioquímica**, es neutra en sentido ético: puede servir para objetos médicos o cumplir funciones tóxicas y nocivas. Pero la droga supera siempre una estructura bioquímica y actúa como **condicionante psicosocial de la conducta**. La misma droga puede servir al éxtasis místico o a la rebelión revolucionaria, según las motivaciones y finalidades de quien la usa. Si toda droga debe ser valorada como neutra únicamente en su materialidad estructural, nunca lo es desde el empleo funcional dotado de significaciones humanas y sociales, o antihumanas y antisociales: provoca un mundo de valores y de disvalores. Ante la droga, fenómeno humano y social, es ineludible tomar actitudes de rechazo o de aprobación, con los mil y un matices que esto implica.

Para los que se sitúan en una **postura antidroga**, se dejan llevar, en principio, por una actitud acrítica y ciegamente represiva. Con esta forma de comportarse suelen estigmatizar a los que la usan y no serán capaces de comprender todos los problemas humanos que se esconden tras la patología del narcodependiente y de su familia. Son actitudes "condenatorias", incapaces de afrontar esta temática en su realidad científica y humana; nunca podrán ofrecer soluciones adecuadas a problemas reales.

Bajo la **postura prodroga** —que acaba de renacer en España con una orquestada publicidad— adivino que se ocultan intereses inconfesados y ciertas falacias recubiertas de argumentaciones sin solidez y claramente in-

tencionadas, tendenciosas y engañosas. No se trata tanto de "legalización" o no de la droga, sino de dejarla libertinamente sin ningún tipo de control. Y esto supone una enorme barbaridad. La droga en sí misma es neutra, pero, al ser manipulada por el hombre, es un arma peligrosa.

Al proponer una **postura humanista-axiológica**, insisto en su dimensión comprendida en el territorio de lo humano y en una valoración de ella que alcance el máximo de soluciones a los problemas que hoy crea. El dilema "legalización"- "ilegalización" pierde sentido, si se llega a valorar el fenómeno droga como un tema de **riesgo humano y social** que debe ser sometido a "controles éticos" (autocontroles) y "controles gubernamentales" (heterocontroles sociales). En la narcoadición y el narcotráfico no caben actitudes de permisividad abierta, sino actitudes de libertades públicas responsables (permisividad controlada). Habrá que definir en todo caso, qué tipo de controles son adecuados y compatibles con las libertades públicas, al canalizar el fenómeno social de la droga en función de los derechos fundamentales de la persona. Es bueno que, por primera vez, se ponga en cuestión en España, a nivel oficial, que **dinero negro** se deriva de la droga y que **blanqueo de dinero** se está produciendo en nuestro país con ese mafioso negocio. Tengo mis grandes dudas de que este preproyecto —anunciado por el señor Borrel— llegue a buen puerto. Me atrevería a predecir —inmerso en mi pesimismo al respecto— que ni siquiera llegará a convertirse en proyecto a realizar. Se quedará, tristemente, en una pura denuncia abstracta. La postura humanista-axiológica debe comenzar por poner en evidencia las fuentes turbias del narcotráfico de "cuello blanco". El humanismo es, por principio, la **antimafia comercial**. ■

125 Aniversario del Convenio de Ginebra de 1864

EL PRIMER DOCUMENTO HUMANITARIO DE LA EPOCA CONTEMPORANEA

JOSEP CARLES CLEMENTE

Historiador. Subdirector de Información y Prensa.
Cruz Roja Española

ESTE año de 1989 se conmemora el 125 aniversario de la firma del originario Convenio de Ginebra, primer documento jurídico humanitario de nuestro tiempo, que data de 22 de agosto de 1864, y del que España, en la persona de su embajador en Suiza, José Heriberto García de Quevedo, fue uno de sus primeros firmantes. Este documento obliga a todos los Ejércitos y cuerpos armados, tanto en guerra regular como en conflictos internos o civiles, a respetar toda una serie de normas y comportamientos humanitarios con respecto al adversario. También se conmemora este año el 40 aniversario de la firma de los actuales cuatro Convenios de Ginebra vigentes.

La Cruz Roja ya había sido fundada el año anterior por Jean Henry Dunant y sus cuatro colegas suizos —Moynier, Dufour, Appia y Maunoir, todos ellos componentes del "Comité de los Cinco" (1)— y el primer objetivo que se marcaron fue el de convocar una conferencia internacional con objeto de llegar a un acuerdo entre las naciones para conseguir la neutralización de los heridos y enfermos, así como de los sanitarios, en los campos de batalla.

Esta primera conferencia se celebró el 26 de octubre de 1863, en Ginebra, acordándose la creación de Sociedades Nacionales o Comités en cada país y un signo o un emblema protector, una cruz roja sobre fondo blanco. Asistieron a la misma los dos fundadores españoles: el doctor Nicasio Landa, en representación del

Ministerio de la Guerra, y el Conde de Ripalda, alto directivo de la Orden de San Juan de Jerusalén (2).

La próxima conferencia, a celebrar también en Ginebra, el 22 de agosto, culminaría el trabajo del "Comité de los Cinco", al conseguir que diplomáticos de once países asistieran a ella y que más tarde se adhirieran a la Conferencia cincuenta y cinco Estados más. Acababa de nacer el I Convenio de Ginebra, el originario, que llevaría como título: "*Convenio Internacional para mejorar la suerte de los militares heridos en campaña*". Una de las primeras firmas que aparecen en este primer documento humanitario de los tiempos modernos, sería la de un español: José Heriberto García de Quevedo, embajador de nuestro país en la Confederación Helvética y representante personal de la reina Isabel II de España.

PRIMERAS APLICACIONES

Entre la firma de este primer Convenio y la del segundo en 1906, tres guerras acontecerían en el mundo. Casi medio siglo de vigencia y aplicación. La primera de ellas sería el conflicto bélico entre Austria y Prusia en 1866, la franco-prusiana de 1870 y la ruso-japonesa de 1905. La primera estalla al acusar Prusia a Austria de los desórdenes y revueltas sucedidas en la administración del Holstein. La batalla de Sadowa marca la victoria prusiana el 3 de junio de 1866. En ella actuaría el doctor Appia, en representación de la Cruz Roja (3).

La segunda guerra, la franco-prusiana, estallaría ante los recelos de Francia de una supuesta resurrección del antiguo imperio de Carlos V, si Leopoldo de Hohenzoller acepta la corona de España, vacante tras el destronamiento de Isabel II. Francia declara la guerra a Prusia, pero es derrotada en la famosa batalla de Sedán el 2 de septiembre de 1870. Nicasio Landa interviene como mediador humanitario en nombre de la Cruz Roja Española, consiguiendo socorros para ambos continentes.

Y la tercera guerra, por el deseo de Japón de sacarse de encima el dominio ruso en Port Arthur, así como el de su expansión en Manchuria y en Corea. Los japoneses logran humillar a los rusos consiguiendo varias victorias en tierra y en mar, hundiendo a la flota rusa en Tsushima el 27 de mayo de 1905.

En las tres intervino la Cruz Roja, bien a título del Comité de Ginebra, bien a nombre de distintas Sociedades Nacionales, como fue el caso de España en la guerra franco-prusiana.

De todos modos, se vio sobre el terreno que los Convenios de Ginebra eran útiles y que salvaban muchas vidas humanas, a la vez que humanizaban los conflictos armados. Ello no obsta para que fueran —y continúan siéndolo— violados constantemente y que las denuncias se repitieran una y otra vez. Pero ya estaba claro en la conciencia de todos que la ley de la selva no imperaría impunemente en los campos de batalla.

Un paso importante en la actualización de los Convenios se dio en 1949, al finalizar la II Guerra Mundial, cuando se dividieron en cuatro: el I sobre los heridos militares en guerra; el II, sobre los naufragos militares en el mar; el III, sobre el trato a los prisioneros de guerra, y el IV, a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra. En 1977 se añadirían a ellos dos Protocolos Adicionales, el I sobre las víctimas de los conflictos internacionales y el II sobre las guerras civiles (4).

Todo un cuerpo documental que hoy en día se denomina Derecho Internacional Humanitario y que fue y es la esencia de la actuación de la Cruz Roja, después de 125 años de experiencia sobre el terreno, en mil guerras y en mil situaciones de conflictos internos bélicos.

HENRY DUNANT, INSPIRADOR DEL CONVENIO

El inspirador del Convenio y fundador de la Cruz Roja, Jean Henry Dunant, nació el 8 de mayo de 1828 en Ginebra, en el número 12 de la calle Verdaine. Su padre era un hombre de negocios que ocupaba el cargo de juez en la Cámara de Tutela. En su tiempo libre se dedicaba a atender a los huérfanos. Su madre era una típica mujer piadosa de la época. Dunant recibió, pues, una educación rígida y calvinista.

Pronto entró a formar parte de la Sociedad de Limosnas, institución que se dedicaba a visitar a los pobres y a los enfermos. Y también a los presos, los olvidados de la sociedad ginebrina.

Su sentido de la religiosidad le llevó a organizar en su propia casa una serie de reuniones entre los jóvenes de su ciudad. De estas reuniones nacería la Unión Cristiana de Jóvenes.

La Unión toma pronto un sesgo internacionalista. El mismo Dunant justifica el hecho: "*Si con la misma idea y con los mismos objetivos, si con las mismas bases, grupos de jóvenes se reúnen en distintos países, no cabe duda de que todos tienen algo en común: un ideal. Y si ese ideal les da carácter internacional,*

establecen unos nexos de hermandad que refuerzan las uniones nacionales. El compartir con otros jóvenes de otros países las mismas inquietudes, siempre alienta el cumplimiento estricto de los compromisos propios. En 1849, Dunant ya formaba parte de la Sociedad de Ginebra, donde cada miembro activo tenía "sus" enfermos, a los que visitaba y concedían mensualmente una ayuda. Esto fue lo que le dio a Dunant la idea de crear una asociación de hombres jóvenes que, cumpliendo un deber de caridad, hicieran visitas regulares a marginados y a enfermos.

El 10 de marzo de 1855 se dirige a las Uniones Cristianas y les plantea llevar a la práctica una idea muy similar a la de la futura Cruz Roja: que cada sociedad nacional debe ser libre en sus actos y en su organización, y que la obra en su conjunto debería ser internacional, interconfesional y basada en el principio de la iniciativa personal.

En 1853, Dunant había entrado a trabajar en la oficina del agente de cambio Paul Lullin Y Sauter, en Ginebra. Y pronto le envían a Argelia, a la empresa de la Compañía Ginebrina de las Colonias del Setif. Allí emprende una febril actividad y proyecta industrializar extensas zonas. Pero era un extranjero y los franceses se resisten a apoyar la idea. Dunant pide en 1859, ante la Comuna de Culoz, que se le conceda la nacionalidad francesa, para así allanar todas las dificultades burocráticas. Pero no lo consigue.

Dunant era un admirador de Napoleón III. Incluso había escrito un folleto sobre él: *"El Imperio de Carlomagno restablecido, o el Sacro Imperio Romano reconstruido por Su Majestad, el emperador Napoleón III"*. De pronto se le ocurrió la idea de entregar personalmente al emperador de los franceses un ejemplar de su folleto, acompañando un informe de sus actividades en Argelia, así como sus pretensiones industriales y financieras.

En aquella época Francia y el Piamonte se enfrentan en una guerra contra Austria. Napoleón III y Francisco José disponen sus Ejércitos para librar una de las batallas más duras de aquellos años. Era el 21 de junio de 1859.

A pesar de lo delicado de la situación, Dunant hace sus maletas y llega a Brescia el mismo día 21. Se entrevista con el general Beaufort d'Hauppoull, en Pontremoli, que le habla de los combates de Monte Bello: *"Atravesad los Apeninos y asistiréis a una gran batalla"*, le dice.

Dunant alquila un coche de caballos y se traslada a Castiglione, donde llega el 24 de junio.

Esta pequeña villa italiana tenía entonces 5.000 habitantes y estaba muy cerca de Solferino.

Hacia las tres de la madrugada oye los primeros disparos. A las seis, el ruido de las armas era ensordecedor. Hay 30.000 hombres enfrentándose en el marco de unos pocos kilómetros. A las cuatro de la tarde del día siguiente, los austriacos reciben la orden de retirada. Al ponerse el sol, Dunant contempla una escena que quedará para siempre grabada en su mente: en la retirada, los oficiales austriacos se suicidan, sobre el campo de batalla yacen unos 6.000 muertos y más de 42.000 heridos. Y entonces piensa en aquella frase que ya se ha hecho famosa: *"Un enemigo abatido no es un enemigo, es un hermano"*. Y el campo de Solferino está sembrado de hermanos.

No hay medios de socorro. Los servicios militares tienen más cuidado para los animales que para los hombres. Las ordenanzas militares de la época señalaban la obligatoriedad de disponer de cuatro veterinarios para cada mil caballos. Y sólo hay un médico, cuando lo hay, por cada mil hombres. No hay médicos, no hay medios, no hay enfermería.

Y Dunant se pone en marcha. Entre el dolor y las explosiones, los heridos habían quedado abandonados e iban muriendo sin remisión alguna. Dunant buscó desesperadamente un puesto de vanguardia donde localizar a Napoleón III y mantener con él una entrevista.

En su recorrido, el joven ginebrino se apercibió de la carencia total de acción organizada de socorro. Da de beber a unos, refresca con agua las heridas de otros y consuela a los agonizantes, a los que sus propios compañeros empujan con el pie porque estorbaban el paso.

Ayudado por algunas mujeres del pueblo de Castiglione trata de atenuar los sufrimientos, recoge telas viejas para vendas compra camisas y envía su coche a Brescia, de donde vuelve cargado de tisanas, naranjas, limones, azúcar y tabaco.

Los militares, de un bando y otro, vieron aquellos días a un *"hombre de blanco"* deambular por el campo de batalla contemplando atónito la gran matanza. Las mujeres de los pueblos cercanos, al desconocer el nombre del extranjero que iba de un lado a otro, le empezaron a llamar también el *"hombre de blanco"*, denominación que pasó a la pequeña historia de aquella batalla.

Escribió a la condesa de Gasparín, a Ginebra, para que procurara ayuda por algún medio. Y la condesa publica en *"Le Journal de Genève"*, del día 9 de julio, un anuncio que dice: *"Se nos comunica, con ruego de inserción en nuestras*

columnas, el siguiente fragmento de una carta procedente de Solferino":

"Madame..., permítame que me dirija a usted en las excepcionales circunstancias en que me encuentro. Desde hace tres días cuido de los heridos de Solferino, en Castiglione, y hemos atendido a más de mil hombres que sufren. En esta terrible campaña hemos tenido más de cuatro mil heridos, tanto aliados como austríacos. Los médicos son insuficientes y he tenido que sustituirlos, mal que bien, por mujeres del país y prisioneros sanos..."

Castiglione se había convertido en el lugar de socorro. Se pensó en el traslado de los heridos a Brescia, a Milán, a Bérgamo, pero el transporte era también escaso. Estos medios estaban demasiado ocupados con la guerra. Castiglione se convirtió así en el centro sanitario, en el "hospital" de aquella sangrienta batalla, calificada como la más cruenta desde Waterloo.

El intendente jefe indica en su diario que entre el 25 y 30 de junio fueron trasladados 10.212 heridos. Por su parte el médico principal de Castiglione, el doctor Haspel, hace el siguiente balance de 24 de junio al 8 de julio: 8.056 franceses, 1.123 austríacos, 61 piamonteses, lo que hace un total de 9.240 heridos.

Los médicos estaban al borde del agotamiento. El propio doctor Haspel decía que la noche del 24 de junio habían ingresado en Castiglione 1.737 heridos; en la noche siguiente, 1.038; y en la tercera, 2.700. Todos ingresaron en los viejos edificios habilitados como hospitales. Pero estaban a tope. Los heridos estaban por todas partes: en los pasillos, en las escaleras, sin atención posible. No podían hacer más que pedir al personal civil que procurara llevarles algún consuelo. Así se fueron incorporando muchas mujeres que nada tenían que ver con la guerra. Castiglione había triplicado su población y más de las dos terceras partes de aquellos "vecinos" provenían del campo de batalla.

Aquella visión dantesca de Solferino marcó para siempre a Dunant. Era el contacto brutal y directo con las consecuencias de la guerra. Iba con la mejor voluntad de ayudar a los heridos y oía sus lamentos: *"Señor, se nos abandona, se nos deja morir miserablemente"*. Había una monstruosa falta de preparación de los servicios sanitarios. Viendo todos los días esas consecuencias desesperantes de la guerra, se le ocurrió algo que podría ser útil para todos: ¿No sería deseable que los príncipes de la guerra, pertenecientes a diferentes nacionalidades, se reunieran en una especie de congreso para formular un principio internacional, aceptado por todos, y sagrado, que una vez ratificado por

todos fuese la base de las sociedades de socorro a los heridos en distintos países de Europa?

Dunant, *"el hombre de blanco"*, acababa de concebir la Cruz Roja.

Dunant le da vueltas a la cabeza a esta idea. Piensa que sería posible constituir en tiempos de paz y tranquilidad ciertas sociedades de socorro, cuya finalidad sería que una serie de voluntarios celosos y conscientes, dedicados y bien cualificados para semejante obra, prestar cuidado a los heridos en tiempo de guerra.

Había que renunciar, pensaba, a los deseos y a las esperanzas de *"Los Amigos de la Paz"*, y a los sueños del abate Pierre. Empezaba a ser posible aquella frase de que *"los hombres han llegado a matarse sin odiarse y el cúlmen de la gloria, de la más hermosa de las artes, es exterminarse unos a otros"*. También piensa en lo que el conde Joseph Maistre afirma, respecto a que *"la guerra es divina"*, puesto que todos los días se inventan nuevos y terribles medios de destrucción con una perseverancia digna de mejor fin, y que los inventores de ingenios mortíferos eran aplaudidos y animados en la mayoría de los Estados de Europa, que se arman lo mejor posible. Puesto que la situación de los espíritus en Europa, sin mencionar otros índices, permitían prever la guerra, al parecer inevitable en un futuro más o menos próximo. Todo esto pensaba Dunant.

¿Por qué no se aprovecha el tiempo de relativa calma y tranquilidad para estudiar e intentar resolver una cuestión de importancia tan elevada y universal, desde el punto de vista de la Humanidad?

Y sigue con sus cavilaciones. Sociedades de ese tipo, una vez constituidas y con una existencia permanente, estarían inactivas en tiempo de paz, pero organizadas ante una eventual guerra. No sólo deberían lograr la benevolencia de las autoridades del país en que hubieran nacido, sino también lograr en caso de guerra que los soberanos de las potencias beligerantes permitieran y facilitarán sus acciones para llevar a cabo su obra a buen fin.

Estas sociedades deberían incluir en su seno en cada país, a los hombres más conocidos y prestigiosos. Así, esos Comités apelarian a toda persona que, impulsada por movimientos de auténtica filantropía, aceptara dedicarse temporalmente a esa obra de caridad, que consistiría en aportar, de acuerdo con las intenciones militares, es decir, con su apoyo y directrices, socorros y atenciones en el campo de batalla, en el mismo momento del conflicto y después continuar estas atenciones a los

heridos en los hospitales hasta su plena convalecencia.

Esa tarea debería cubrirse, por completo, con enfermeras voluntarias, diligentes, preparadas reconocidas por los jefes de los Ejércitos combatientes, que les ayuden en su misión. Dunant piensa que hay que hacer un llamamiento a los hombres de todos los países, de cualquier rango y condición, para que, cada uno en su esfera y según sus fuerzas, concurra a esta buena obra. Habría que partir de la base de un conocimiento general para que cada uno, desde su lugar, pueda concurrir en la medida de sus posibilidades. Desde el poderoso al humilde, desde el general al escritor, pueden desarrollar con talento y a través de sus publicaciones esa idea que afecta a toda la Humanidad y en sentido más especial a cada pueblo, a cada región e, incluso a cada familia, porque nadie puede considerarse eternamente a salvo de la guerra.

Y a plasmar todas estas ideas se dedicaría en los días sucesivos de la batalla de Solferino. El *"El hombre de blanco"* escribirían un libro, donde narraría sus experiencias y propondría soluciones. Ese libro no sería otro que *"Recuerdo de Solferino"*. (5).

LA CRUZ ROJA, EL CONVENIO DE GINEBRA Y SU TIEMPO

En 1863 se fundó en Ginebra la Cruz Roja, propiciada por un joven protestante y heredero de una familia de la alta burguesía de las finanzas ginebrinas, el ya citado Henry Dunant; en unión de un militar, el general Dufour; un abogado Gustavo Moynier; y dos médicos, los doctores Appia y Maunoir. Este grupo será conocido como el "Comité de los Cinco".

En España se formará la primera asociación de la Cruz Roja un año más tarde, 1864, por un Real Decreto de Isabel II. En nuestro país la organización de la Cruz Roja corrió a manos de un grupo de católicos, miembros de la Orden de San Juan de Jerusalén, conocido más tarde como la de "los Caballeros de Rodas" y finalmente como la de "Malta".

La mitad del siglo XIX es una época en plena convulsión de tipo social en todo el mundo, que conduce a la confirmación del hundimiento definitivo del Antiguo Régimen y el ascenso al poder del liberalismo burgués. En los veinte años que van desde 1848 a 1868, por ejemplo, podemos contemplar la caída en Francia del rey Luis Felipe y la proclamación de la II República, cuya una de sus primeras medidas fue la abo-

lición de la pena de muerte; mientras que en 1868, en España se derroca a la monarquía isabelina, desembocando la Revolución de Septiembre o la Gloriosa en la proclamación de una nueva Constitución, en que el Estado se proclama aconfesional y se establecen, entre otras, la libertad de cultos y las de enseñanza e imprenta.

Es el siglo del romanticismo y el del estallido de la llamada "cuestión social", impuesta por la revolución industrial. Los avances tecnológicos y la concentración fabril provocan la aparición de una nueva clase social, que no cuenta con más bienes que su propia fuerza de trabajo, y que cuenta únicamente con un salario para subsistir. Es la clase obrera, el proletariado. Este, sometido a unas durísimas condiciones de trabajo —según señalan los redactores de una reciente "Crónica de la Humanidad" (6)— dependen de unos salarios bajos e inseguros, debido a la ley de la oferta y la demanda impuesta por la abundancia de mano de obra. Así, es inevitable que la nueva clase se organice para conseguir una serie de derechos que le son negados.

No es extraño, pues, que una de las primeras manifestaciones de los obreros es el ataque hacia aquello que consideran su primer enemigo: la máquina. El ludismo, con sus ataques y destrucciones de maquinaria, dejará paso a paso, pronto, a otra serie de manifestaciones reivindicativas, en pro del derecho de asociación y la reducción de la jornada laboral.

La lucha de la clase obrera y sus resistencias múltiples van en aumento. Numerosos intelectuales la consideran como el nuevo Prometeo, capaz de transformar a la sociedad burguesa. En Francia, se desarrollan con gran fuerza los proyectos utópicos de Etienne Cabet. A su lado, Fourier desarrolla el falansterio, una unidad libertaria e idealista. Unos años más tarde, Proudhon, uno de los raros teóricos socialistas salido del medio popular, tiene una influencia considerable. Expresando un socialismo libertario, federalista y asociacionista, esta corriente política, fuertemente implantada en la Europa meridional, verá surgir en el continente, a inicios de la segunda mitad del siglo, otra escuela socialista, la socialdemocracia.

Por otro lado, la derecha conservadora y cristiana pretende reintegrar a su sociedad a estos excluidos que son los obreros. Elaboran una política filantrópica de carácter paternalista, destinada a moralizar a la clase obrera, por medio de la instrucción y la religión, y regir las futuras relaciones sociales, según el modelo

de la vida familiar burguesa, donde los roles de cada uno están bien establecidos.

El XIX es el siglo de las ideas de Carlos Marx y de Federico Engels; el triunfo, no sin grandes esfuerzos y sus correspondientes derramamientos de sangre, de la libertad de imprenta y de asociaciones. El del desarrollo y pujanza de las sectas con sus ideales liberal, moral, democrático y humanitario.

En este campo de cultivo revolucionario y romántico, de ruptura social e institucional, aparece la Cruz Roja, hija de su siglo y de aquellos hombres que supieron depositar su fe en las mejores cualidades del ser humano, donde la bondad del hombre era puesta en acción para socorrer a sus semejantes.

En 1863, año de la fundación de la Cruz Roja en Ginebra, Lincoln promulga mediante Ley la emancipación de los esclavos del Sur. Rusia reprime la sublevación de los patriotas polacos que se habían alzado al grito de independencia y libertad campesina. En España, la poetisa Rosalía de Castro publica sus "Cantares Gallegos". Y en Francia, el filósofo Renan también da a conocer su obra "Vida de Jesús", que constituyó un verdadero escándalo, ya que se rechazaban los dogmas del cristianismo tradicional, fundando el otro cristianismo, el racional y crítico. Ese año se construye el Metro de Londres, con una red de 6,4 kilómetros de extensión con máquinas de tracción a vapor. En México, las tropas de intervención francesas toman Ciudad de México, proclamando el Imperio en la persona de Maximiliano I, hermano del emperador austriaco Francisco José. Los franceses, también, imponen su protectorado sobre Camboya, mientras que los ingleses bombardean el puerto japonés de Kagoshima. En Grecia, la Asamblea Nacional elige al príncipe danés Guillermo Jorge "rey de los helenos", promulgando una Constitución democrática en el que se introduce el parlamentarismo en ese país. En América, un congreso de los siete estados de Nueva Granada proclama los Estados Unidos de Colombia y una nueva Constitución federal. En 1863, también se funda en Leipzig, Alemania, la Asociación General de Trabajadores Alemanes, el primer partido obrero germano.

En 1864, año de la firma del I Convenio de Ginebra, el general Narváez accede al poder, concediendo una amnistía general en todos los delitos de prensa desde 1857 y se perdona a los militares desterrados. El acuerdo Vivanco-Pareja pone fin al conflicto entre España y Perú. Se realiza la reforma monetaria de Pedro Salaverría y se consolida la supremacía de la industria siderúrgica norteña sobre la andaluza.

Se promulga una nueva Ley de Prensa, y Ortí y Lara publica "Ensayo sobre el catolicismo" y "Krause y sus discípulos convictos de panteísmo". Al año siguiente cae Narváez en la llamada "noche de San Daniel". España reconoce al Reino de Italia y renuncia a la soberanía sobre Santo Domingo, firmándose un tratado de paz con El Salvador.

Este cuadro histórico nos sitúa ya en qué época nació el Convenio de Ginebra. Sus hitos más importantes son suficientemente conocidos: una Conferencia Internacional celebrada en Ginebra aprueba la creación de Comités nacionales de socorro a los militares heridos, primer antecedente de las actuales Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. En 1864, pues, se firma el I Convenio de Ginebra para la protección de los heridos de los Ejércitos en campaña, pieza fundamental de lo que en el futuro se denominará Derecho Internacional Humanitario. En ambas reuniones asistirán representantes españoles: el conde de Ripalda, el coronel Nicasio Landa y el diplomático Heriberto García de Quevedo.

La hegemonía de la institución la monopolizaría el CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja), heredero de aquel "Comité de los Cinco", hasta que en el año 1919 algunas Sociedades Nacionales europeas, americanas y asiáticas, comandadas por la Cruz Roja de Norteamérica, crearán en Francia la Liga, federación de todas ellas, para equilibrar el omnipresente poder de los suizos en el movimiento de la Cruz Roja.

En España, la Cruz Roja participará en todos los conflictos del siglo XIX: guerras carlistas, donde en la acción de Oroquieta cumplirá su bautismo de sangre; guerras cantonales, donde en el Cantón cartagenero llegará a ser el intermediario neutral para la firma de armisticio de paz ante el general López Domínguez y la Junta de Cartagena; la larga guerra colonial de África, donde en sus finales, a principios del XX, destacará la labor de la reina Victoria Eugenia, creando la actual red hospitalaria de la institución y lo que llegará a ser el primer antecedente del Ala Aérea de la Cruz Roja, puesta en acción en el desembarco de Alhucemas.

La Cruz Roja en España también se encargará de la repatriación de los soldados españoles de las guerras de Ultramar, es decir, Cuba, Filipinas y Puerto Rico. Los famosos "últimos de Filipinas", víctimas del desastre colonial del 98, llegarán a nuestro país en buques fletados por la Cruz Roja, atendidos a su llegada en los puertos españoles por los voluntarios de la institución y trasladados a los hospitales o

devueltos a sus casas en trenes especiales organizados por la Cruz Roja.

No hay hecho violento o desastre natural ocurridos en España en los que no intervenga la Cruz Roja, como la epidemia de cólera morbo de 1885, las catástrofes de Murcia a principios del actual siglo, las inundaciones de Cataluña del año 17, la Semana Trágica de Barcelona de 1909, las inundaciones de Murcia de 1917 y 1919 y las epidemias de gripe de 1917 y tifus de 1918, así como la Huelga General del 17. La lista se haría interminable.

Dentro de la historia del movimiento humanitario desde aquellos años de 1863 y 1864, la actuación de la Cruz Roja Española ha sido importante. Su vocación internacionalista destacó muy pronto: en 1870, Nicasio Landa se trasladó a los campos de batalla donde se estaba dilucidando la guerra franco-prusiana, con objeto de organizar los primeros socorros en nombre de la Cruz Roja. Tres años más tarde, 1873, otro líder humanitario de la Cruz Roja, Antonio Bonmatí, fletaba la primera ambulancia marítima del mundo, el "Buenaventura", siguiendo a la flota del Cantón de Cartagena que iba a enfrentarse a la de la República: aquel 13 de octubre de 1873, en aguas cartageneras nació la Cruz Roja del Mar.

Medio siglo más tarde, el 8 de septiembre de 1925, se efectuaba el ya citado desembarco de Alhucemas con el que se daría fin a la guerra de Africa. Con las tropas del general Miguel Primo de Rivera, una pequeña flota de hidroaviones de la Cruz Roja Española establecía un puente entre el buque-hospital y el frente en las playas africanas, que enlazaban con las

secciones de camilleros que recogían a los heridos: nacía otra modalidad del socorro humanitario, el Ala Aérea de la Cruz Roja.

Algunas otras de las modalidades que inició la Cruz Roja en España fueron, por ejemplo, la defensa ante la guerra química, las vacunaciones masivas, los establecimientos conocidos como "la gota de leche", la lucha contra la tuberculosis, y tantas otras acciones.

Una clara conclusión podemos entresacar de todo lo que llevamos señalado: si bien España en otros momentos de la historia de la Humanidad nunca había tomado el tren del progreso, —recordemos: no nos subimos en su día al de la revolución industrial o al de la fundación del Mercado Común Europeo, por ejemplo— pero en el desarrollo del humanitarismo estuvimos en la primera línea de salida.

La lección extraída de aquella iniciativa de 1863, sigue estando en pie: la Cruz Roja y los Convenios de Ginebra, convenientemente adaptados a los tiempos en que viven e incardinados en la sociedad de nuestros días, siguen siendo necesarios. ■

NOTAS:

- (1) JEAN HENRY DUNANT: *Memoires*. Editorial L'Age d'Homme. Ginebra - Laussane, 1970. 367 págs.
- (2) JOSEP CARLES CLEMENTE: *Historia de la Cruz Roja Española*. Madrid, 1986. 340 págs.
- (3) PIERRE BOISSIER Y ANDRE DURAND: *Histoire du Comité International de la Croix-Rouge*. 2 vols. Ginebra, 1978. 512 y 590 págs.
- (4) COMITE INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Resumen de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y de sus Protocolos Adicionales*. C.I.C.R. Ginebra, 1983. 24 págs.
- (5) JEAN HENRY DUNANT: *Recuerdo de Solfertino*. Editorial Mateu. Barcelona, 1965. 254 págs.
- (6) Editorial Plaza - Janés. Barcelona, 1988.

LAS FASCES LICTORIAS

GUILLERMO FATAS

Catedrático de Historia Antigua
Universidad de Zaragoza

El emblema de la Guardia Civil. Cuando el segundo Duque de Ahumada, Javier de Girón y Expeleta, creó, el 13 de abril de 1844, la Guardia Civil —con efectivos que no llegaban a los seis mil nombres—, deseaba que el uniforme fuese "vistoso y elegante, dando con ello representación al individuo" y un empaque castizo (por ello eligió el bicornio alto o "de medio queso", abuelo del bicornio achapolado).

Una parte minúscula, pero muy significativa, de la vestimenta de los guardias fue el emblema del cuerpo: lo formaron sus iniciales mayúsculas, yuxtapuestas y timbradas con una corona real cerrada. Una primera variación en el emblema se advierte a comienzos del siglo XX. En los uniformes de 1909, las letras G y C aparecen ya entrelazadas, bajo la corona, y pasan a figurar en los vivos rojos del cuello del uniforme, sustituyendo al número de la unidad que, hasta entonces, se exhibía en ese lugar (como era común en casi todas las unidades del Ejército).

En 1931, al advenir la II República —a cuya pacífica instauración tanto valió la actitud de la Guardia Civil—, las letras emblemáticas se inscribieron en una cartela (del tipo "cuero recortado", evocando un soporte heráldico) y desapareció, como era de esperar, la corona real.

En 1940, concluida la última guerra civil, fueron unificados los cuerpos de la Guardia Civil y de Carabineros (15 de enero). El conjunto resultante mantuvo el nombre de la Guardia

Civil. Para expresar la nueva asunción de funciones (vigilancia de fronteras, sobre todo), el reglamento añadió a las veteranas letras un par de carabinas, espadas, expresivas de los extintos carabineros, restituyendo la corona a la insignia (Reglamento de Uniformidad de 11 de septiembre de igual año).

A punto de cumplir un siglo el Instituto se produjo la última variación significativa en el distintivo. Data exactamente de 27 de enero de 1943. Desde esa fecha, el emblema de la Guardia Civil consiste en un haz de varas con hacha, o fasces romanos, cruzadas en aspa con una espada. No se introdujo variación en la amplia reglamentación de 1975 y el último emblema, por tanto, se acerca a la media centuria de existencia.

La espada y las fasces. El simbolismo de la espada es muy universal. Heráldicamente no es sólo significativo de la fuerza, sino de la fuerza organizada y puesta al servicio de un ideal preciso y encomiable. La espada simboliza la fuerza porque, como es obvio, tiene capacidad para herir, para defender y atacar. Pero históricamente ha significado, igualmente, la libertad de la persona y de las comunidades respecto de sus enemigos; libertad en buena medida sustentada en la capacidad de defensa propia. La espada acompaña por eso, a menudo, a las alegorías de la Justicia (es el caso en los emblemas jurídicos del Ejército Español) y, en las culturas occidentales, es el arma noble por excelencia.

Empero, es menos conocido el significado de las antiquísimas fasces romanas. La reciente historia europea contribuyó notablemente a reducir su significado originario y genuino, amputándolas de lo principal de su significado e identificándolas con el movimiento "fascista", con el corporativismo del régimen mussoliniano en la Italia de los años veinte a cuarenta. Los fascistas italianos eligieron, en efecto, las fasces o "fascios" como símbolo principal de sus sueños imperialistas. Vieron en este milenario instrumento de la autoridad itálica su aspecto más superficial y advenedizo: el del dominio de Roma sobre el resto de los pueblos mediterráneos. Pero las fasces encierran un significado mucho más rico, verdadero y expresivo, que acaso sea de algún interés intentar resumir en estas páginas de los "Cuadernos de la Guardia Civil".

Las fasces romanas. Fasces (en plural: el *Diccionario de la Real Academia Española* no reconoce existencia de singular) es palabra culta, derivada directamente del latín. La palabra "fascis", en la lengua del Lacio, ha dado, en

español, "haz", y significaba precisamente eso, haz, manojo, en general. En Roma valía, también, por "hato", para aludir al equipo del soldado, que en la legión romana se transportaba, en las marchas, colgado del "pilum" (la lanza arrojada reglamentaria), el cual se apoyaba en el hombro, cayendo el hatillo sobre la espada del legionario. En plural, la voz "fasces" designaba, por antonomasia, unos haces de varas o vergas ("virgae"), tratadas con tiras de cuero y formando un cilindro —los que la Guardia Civil ostenta en su emblema—, de cuyo seno salía el filo de un hacha o segur embutida en su seno. Las varas solían ser de olmo o abedul y el hacha de hierro. Las tiras que las trababan eran de color rojo.

La antigüedad de estos utensilios, ya en tiempos de la Roma clásica, era muy grande. Los romanos recibieron las fasces como un signo venerable y ya por entonces aureolado de prestigio. De hecho, su origen no era romano, sino etrusco. Roma —cuyo nacimiento se sitúa a mediados del siglo VIII a. de C.— era poco más que una agrupación de aldeas de pastores con ciertos servicios comunes. La potente ciudad-estado etrusca de Tarquinia, situada más al norte, dominó aquel estratégico vado del Tíber y transformó el lugar, poco hospitalario y nada saludable, en una ciudad-estado amurallada, urbanizada y dotada de servicios que la llevaron a la modernidad coetánea.

El poder del nuevo soberano etrusco de Roma (al igual que sucedía en las restantes ciudades-estado de Etruria) se manifestaba al exterior mediante diversos procedimientos. El más usual y conocido era, precisamente, el de las fasces o haces. Cuando el soberano actuaba o comparecía en público, era precedido por un cuerpo especial de asistentes y escoltas, los "licttores", que portaban los haces de varas y la segur. Las primeras eran señal de la potestad del monarca, en su condición de juez supremo, para infligir castigos físicos (los más usuales) a quienes violasen las leyes; el hacha (que, iconológicamente, sigue siendo sinónimo de muerte) significaba su capacidad para decidir acerca de los delitos que incurrieran en posibilidad de pena capital.

El hacha. Cuando hacia el año 509 a. de C. los romanos expulsaron a la dinastía etrusca, enseguida limitaron el poder casi omnímodo de los antiguos reyes y acabaron dotándose de una magistratura suprema doble: dos cónsules, simultáneamente (y en dependencia uno del otro), dirigirían el gobierno de Roma y serían renovados cada año, por elección popular. El número de fasces a que tenían derecho en

público era de doce cada uno (se discute si el rey depuesto llevaba doce o veinticuatro), portadas por otros tantos lictores, que les precedían, protegían y obedecían en sus comparecencias y desplazamientos.

Pronto el régimen romano limitó el ejercicio del poder consular sobre la vida de los ciudadanos al exterior de la Urbe: de modo que, en el interior del recinto de Roma, considerado sacrosanto, no se exhibían las hachas embutidas en las fasces, sino únicamente las vergas de madera. El origen del poder de los cónsules estaba, inicialmente, en su elección por los ciudadanos libres: de ahí el sentido profundo de esta amputación, que expresaba, en último término, que, en el interior de la Ciudad y en circunstancias de normalidad, sólo el pueblo mismo podía decidir (como así era) acerca de las penas mayores sobre un ciudadano delincuente: el destierro, la confiscación de bienes, la pérdida de derechos políticos o, en última instancia, la de la vida misma. Por igual razón, los lictores abatían sus fasces ante el pueblo constituido formalmente en asamblea legislativa y judicial o ante un magistrado de rango superior a aquél a quien escoltaban.

Únicamente en casos de emergencia grave oficialmente declarada se suspendía el normal funcionamiento de las leyes: a petición de un cónsul y con el acuerdo del Senado, podía nombrarse, como poder jurídico único y omnímodo, un magistrado extraordinario con capacidad para dictar la ley por sí mismo ("dictador"; tal es el sentido originario de la "dictadura"). Estando la República en riesgo extremo, el "dictador" designado asumía todos los poderes, no estaba sujeto a veto y era jurídicamente irresponsable durante el ejercicio de su cargo. Tal ejercicio, por entero extraordinario, no podía prolongarse por más de seis meses, y a su término, convertido de nuevo el "dictador" en ciudadano particular en un simple "privatus", debía dar cuenta de sus actuaciones y responder de ellas ante Roma. Como puede colegirse, durante la vigencia del poder dictatorial las fasces añadían siempre la segur, tanto dentro como fuera del recinto amurallado de Roma.

Los lictores. Los lictores romanos (alguno de cuyos rasgos evocan, inevitablemente, otros característicos de la Guardia Civil española) tenían el encargo directo y expreso de custodiar y salvaguardar a las altas magistraturas del Estado romano (cónsules y pretores, particularmente), de mantener el orden y hacer cumplir la ley por encargo directo de los titulares legítimos del poder y estar en permanente servicio a las órdenes inmediatas de las autoridades dotadas

de "imperium". El "imperium" era un poder carismático que, en su más alto nivel, incluía el mando militar ("imperium militiae"), el derecho a administrar justicia, a convocar formalmente al cuerpo político de los ciudadanos para proponerle leyes, juicios o elecciones y, fuera de la Ciudad, el "ius vitae necisque" o derecho a decidir sobre la vida o la muerte de un ciudadano (especialmente en el servicio legionario).

Los lictores eran un cuerpo especial, organizado en decurias. En servicio de acompañamiento formaban en fila de a uno, con las fasces sobre el hombro izquierdo y su misión más elemental y visible era despejar el camino de los altos magistrados a quienes precedían y anunciaban. Apartaban de su paso a quienquiera que fuese casi con la única excepción de las respetadas sacerdotisas de Vesta, a cuya custodia estaba encomendado el fuego sagrado de la diosa, símbolo del alma de Roma. Ejecutaban directamente los arrestos, detenciones, multas y castigos ordenados por sus superiores.

La institución lictoria, asimismo de origen etrusco, fue nutrida muy mayoritariamente por ciudadanos de humilde nivel económico y de moralidad honorable. Su vestimenta era sencilla y la más adecuada y respetada en la Ciudad del Tiber: la blanca toga de lana del ciudadano romano. Porque la institución, a pesar de sus características, de su dependencia de magistrados con "imperium militiae" y de su condición armada, era, en efecto, "civil". No se trataba de mercenarios ni de profesionales de la guerra, sino de "cives", ciudadanos cuyo uniforme era el de los restantes ciudadanos romanos y no la vestimenta legionaria u otra similar.

Cuando desempeñaban su servicio fuera de la Ciudad (generalmente, en campaña, como escolta directa del cónsul o del pretor, quienes mandaban los cuerpos regulares legionarios), trocaban la toga por una especie de túnica roja, que fue siempre el color romano de la guerra. Otra variedad uniformística registrada eran sus hábitos negros en el caso de funerales de Estado, en los que prestaban, asimismo, su característico servicio. Cuando se celebraban las exequias de un alto magistrado con derecho a fasces, éstas se exhibían invertidas, de modo similar a como, en épocas recientes, se mostraban las armas "a la funerala".

El imperio... Las fasces fueron símbolo del "imperium". Pero "imperium" no quiere decir lo que habitualmente significamos con "imperio". El poder supremo característico de los altos magistrados romanos (cónsules y pretores), de procedencia electiva, jueces, gobernantes y jefes militares en una pieza, era el "imperium".

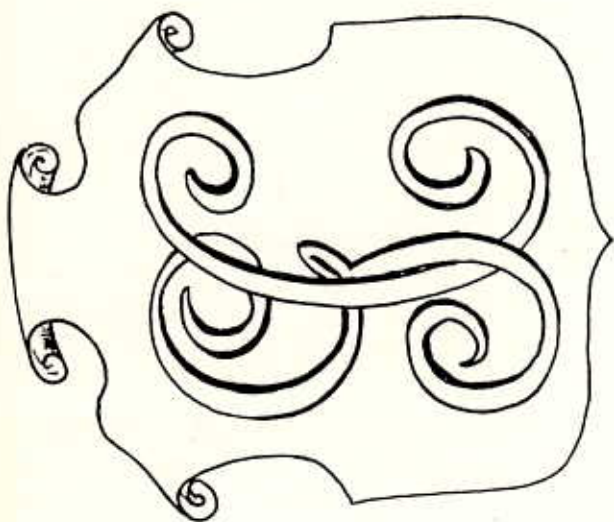
Su significado está bastante lejos de lo que hoy significan sus descendientes en las diversas lenguas occidentales conexas con el latín (imperio, empire, impero, etc.). El "imperium", a cuya directísima obediencia se debían los lictores portadores de las fasces, era un conjunto de facultades (alguna de ellas de tipo carismático y religioso) de alcance variado y no, como entendemos hoy, un vasto dominio territorial.

... **del Derecho.** El "imperium" era múltiple, ya que no se concentraba en una sola mano ni en un solo nivel. Pero a partir de Augusto —el primer "emperador" de Roma—, este conjunto de facultades tendió, con gran rapidez, a ser único, personal e ilimitado. De ahí que, en poco tiempo, el "imperator" por antonomasia fuera el César, el Príncipe. Por tal causa hablamos hoy de "emperadores". El prestigio del "imperium", de las fasces y de los lictores fue rápidamente asumido por el nuevo régimen, de carácter monárquico. Era la forma más sencilla de expresar, junto con las águilas legionarias, la ordenada y expansiva fuerza de la "pax Romana", de la grandeza de un imperio fundamentado en la Ley y el derecho del Lacio (pues tal era la imagen que de su imperio gustaban transmitir los romanos).

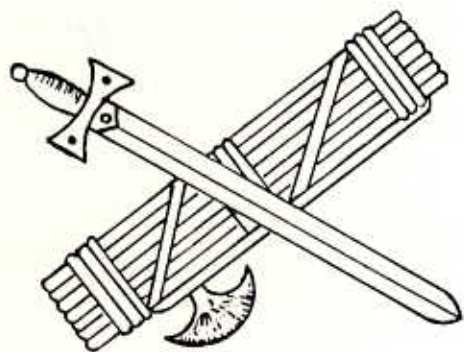
Cada vez fue más frecuente el uso en exclusiva por el César del "imperium" y de sus insignias y símbolos. A menudo otorgaba su uso temporal, en pequeño número (cinco lictores con otras

tantas fasces, por ejemplo) a delegados suyos a quienes encomendaba una misión necesitada del ejercicio del "imperium". Acabaron, pues, por simbolizar en todas partes, en Roma, Italia y las provincias, el orden universal del Imperio Romano, sujeto al derecho cívico. (A imitación suya, en algunas ciudades romanas emplearon atributos semejantes —pero no iguales— los magistrados municipales, que también representaban el ejercicio de la legítima autoridad sujeta al bloque de legalidad romana y de procedencia electiva).

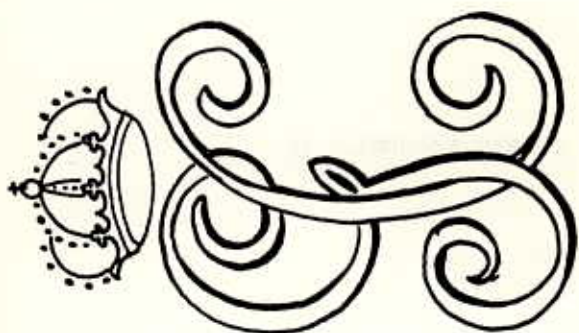
Las fasces lictorias y sus portadores tuvieron, pues, ese doble carácter armado y cívico, de asistencia judicial, policial y de orden público que no es ajeno, casi tres mil años después de su origen en la vieja Etruria (la actual Toscana), a la Guardia Civil española. Han sido, históricamente, muy numerosas las sociedades que han necesitado de servicios de esta clase, que no pueden, en propiedad, clasificarse con rigor ni como únicamente policiales ni como exclusivamente militares. La extraordinaria variedad de misiones encomendadas a la Guardia Civil, su versatilidad funcional y su contacto permanente y orgánico con la totalidad de los aparatos del Estado encargados de las tareas de seguridad nacional, en todos los planos, explican bien la elección de la espada y las fasces de Roma (cuna del Derecho) para expresar el espíritu que anima al Instituto. ■



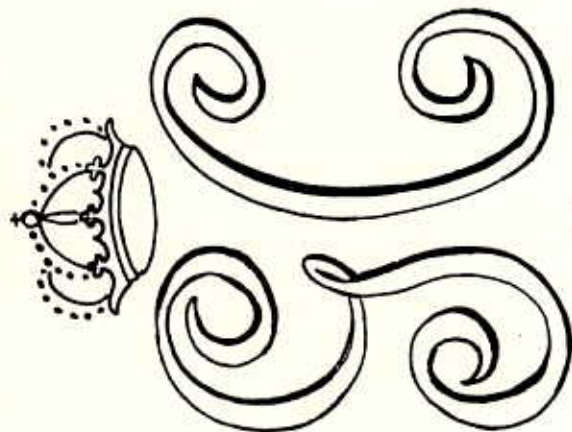
República



1945



1844



1940

Dibujo: Brigada SANCHEZ MUÑOZ

“FUERZAS DE SEGURIDAD Y MEDIOS DE COMUNICACION”

La imagen de la Guardia Civil y de la Policía Nacional en Prensa, Radio y Televisión.

ANTONIO SAN JOSE PEREZ

Director de los Servicios Informativos de Radio Nacional de España

Los mass-media como conformadores de estados de opinión.

“Quien tiene la información, tiene la acción”, este viejo aforismo aprendido en las Escuelas de Periodismo de todo el mundo viene a resumir la importancia de los medios de comunicación en la sociedad actual. Difícilmente podríamos imaginar cualquier actividad que pretenda una proyección general, de espaldas a los canales de transmisión de noticias que son, en definitiva, los encargados de **“conectar”** al ciudadano con su realidad circundante.

Los “mass-media” se han convertido en auténticos conformadores de la opinión pública. A través de artículos de periódicos o de tertulias en radio y televisión, los receptores asisten a exposiciones varias de puntos de vista que sirven, a la postre, para que ellos mismos puedan formarse sus propios juicios de valor sobre acontecimientos, personas o instituciones. Esos juicios, reflejados en canales de información impresos o audiovisuales, crean estados de opinión, corrientes favorables o desfavorables a un determinado aspecto cuya importancia en la sociedad en la que nos movemos está fuera de toda duda.

Muchas veces se ha calificado a los medios de comunicación como el **cuarto** poder. Algunos destacados políticos de nuestro país han ido más lejos y han llegado a dudar de que la

tradicional división de poderes realizada por Montesquieu no incluyera a la televisión si hubiera sido efectuada en nuestros días. Sea como fuere, lo cierto es que los periodistas y los medios tienen una indudable **fuerza social** que no hay que sobreestimar pero que conviene situar en sus justas dimensiones.

Los medios informativos pueden crear líderes políticos, derribar gobiernos, "vender" ideas y decantar opiniones, pero es claro que su influencia no es ilimitada. La sociedad proyecta su imagen a los medios y éstos la devuelven amplificada y lista para instalarse en lo que algunos sociólogos dieron en llamar la conciencia colectiva.

En esta época de culto al dinero y a los negocios fáciles, rápidos y productivos, los canales informativos han adquirido un auge inusitado no sólo como medios de transmisión de noticias sino, fundamentalmente, como instrumentos poderosos capaces de crear, mantener o cambiar estados de opinión de los que se benefician colectivos, individualidades y empresas comerciales. La proliferación de gabinetes de imagen no hace sino constatar un hecho cierto que acentúa, cada vez con más fuerza, la capacidad de penetración en el tejido social de los "mass-media".

De los "grises" a los "bobbies": Un paso decisivo

La imagen de las Fuerzas de la Seguridad del Estado ha experimentado un cambio espectacular en los últimos años. La instauración plena del sistema democrático en nuestro país sirvió para limar asperezas, arreglar malentendidos y superar recelos de doble circulación entre los ciudadanos y los Cuerpos encargados de asegurar el orden público.

Durante la dictadura del general Franco, tanto la Policía como la Guardia Civil eran percibidas por la sociedad como encarnaciones autoritarias de un poder que basaba en la represión su propia supervivencia en contra de la Historia. El sentimiento de intranquilidad, aún sin nada que temer, que muchos ciudadanos sentían frente a los agentes de los dos Cuerpos, no era sino el fruto de una imagen de modales firmes y violentos, acuñada por los medios de propaganda del régimen.

Durante mucho tiempo la sociedad no sintió a sus Fuerzas de Seguridad como algo propio, como colectivos cuya razón de ser es el servicio y la ayuda a los ciudadanos. Connotaciones políticas e ideológicas de todo tipo actuaron

como elementos de superposición que pudieran compararse a auténticas "barreras sociales" generadoras de estados de miedo, inseguridad y desconfianza.

Acudiendo a hemerotecas y archivos audiovisuales nos encontramos con hecho claro: los medios destacaban siempre con especial delectación el papel represivo de estos Cuerpos. Imágenes de agentes desenfundando gruesas y largas porras, montados a caballo en actitud desafiante o pertrechados de escudos frente a multitudes más o menos numerosas no contribuyeron precisamente a exaltar la percepción social positiva de un colectivo controvertido cuya proyección social fue más la de sostén del régimen que la de ayuda al ciudadano. Si a esto unimos las extendidas sospechas de malos tratos, torturas y actuaciones arbitrarias podremos convenir que el respeto social a la Policía y a la Guardia Civil era más bien temor reverencial de intensidades muy diferentes.

Poco a poco los nuevos modos políticos, el cambio de uniformidad de la Policía y las actuaciones profesionales claramente sintonizadas con la convivencia pacífica y democrática que este país demandaba, cambiando paulatinamente la imagen de las Fuerzas de Seguridad en los ciudadanos. Todos recordamos los aplausos dirigidos a los agentes del orden en las primeras manifestaciones autorizadas, comportamientos sintomáticos de que algo estaba cambiando, que más tarde se verían corroborados por una indudable adaptación al nuevo orden social dibujado en la Constitución de 1978.

La reciente creación de patrullas de policía de barrio, la eficaz ayuda de la Policía y la Guardia Civil al ciudadano, las labores de auxilio y protección, así como comportamientos personales más cordiales y abiertos han sido determinantes de un cambio de imagen que ha trastocado el recelo en seguridad y el temor en confianza, sentimientos cercanos a los que otros ciudadanos europeos sienten hacia sus agentes de seguridad. El ideal sería conseguir la identificación que sienten, por ejemplo, los británicos hacia los ya tradicionales "bobbies".

Periodistas: De la sospecha a la colaboración profesional

No puede decirse que las relaciones entre los colectivos de las Fuerzas de la Seguridad del Estado y los periodistas hayan sido siempre excelentes, más bien al contrario. Al profesional de la información se le consideraba, durante la dictadura, como un colaborador obligado a

destacar, matizar o silenciar, aquello que se le indicaba desde el poder. A los periodistas que así actuaban se les solía premiar con distinciones tan incompatibles con el trabajo de la información como las de "comisario honorario" y otras por el estilo. Al resto, aquellos que no se sujetaban mansamente a las normas impuestas, se les aplicaba la atrabiliaria legislación entonces vigente y se les perseguía con bastante pocos miramientos.

La lista de periodistas fichados, detenidos, sancionados y amenazados es tan larga como, por fortuna, antigua. El poder consideraba a los periodistas como propagandistas naturales de las excelencias del trasnochado régimen franquista, de ahí que la censura campase por sus respetos y la libertad de información fuera considerada como una utopía subversiva y claramente perseguible. Un destacado representante de la España franquista dijo públicamente, y sin el menor recato, que "el mejor periodista es el periodista muerto", lo cual es todo un símbolo de las "relaciones peligrosas" que existían en aquellos tiempos.

La desconfianza natural hacia los profesionales de la información tardó bastante tiempo en desaparecer una vez llegada la democracia. El director de un diario de cobertura nacional vió como su casa era registrada de arriba a abajo en busca de algo nunca especificado y algunos redactores se convirtieron en sospechosos de colaboración con terroristas cuando bandas criminales como ETA y GRAPO eligieron las sedes de los periódicos como lugares en los que avisar de la ubicación de misivas amenazadoras.

Estas sospechas y recelos fueron siempre mutuos. Encargarse de la información de Interior no estuvo, durante una época, demasiado bien visto en las redacciones de los medios informativos. Los atavismos actuaron como era previsible y cultivar "fuentes" en la Policía y la Guardia Civil no supuso una tarea sencilla. Afortunadamente la realidad y el paso del tiempo terminaron imponiéndose a otras consideraciones y tanto el Ministerio del Interior como las direcciones generales de la Policía y de la Guardia Civil, supieron dotarse de unos gabinetes de prensa e información en los que la presencia de profesionales ajenos a estas Instituciones fueron un factor determinante para la normalización de relaciones.

El protagonismo y los supuestos prácticos terminaron facilitando mucho las cosas porque la realidad es casi siempre la mejor aliada de la normalidad. Hoy las Fuerzas de Seguridad del Estado saben que necesitan a los periodistas

y a los medios informativos para "llegar" a la sociedad a la que sirven, y los profesionales de la información saben también que necesitan tener fluidos canales para contrastar noticias y obtener materiales y datos para su trabajo. Esta necesidad conduce a una situación de "condenados a entenderse" que supera, por sí misma, resquemores que, hoy por hoy, no deben de tener sentido.

El ansia del "scoop" y la deontología profesional

Una de las cuestiones que más asertos teóricos ha motivado en el campo de la comunicación es el referido a los límites para la difusión de información. La Constitución, en su artículo 20, consagra el derecho a transmitir y recibir información veraz por cualquier medio, pero esa libertad de información puede tener un terreno que acota el profesional del periodismo de forma consciente y voluntaria de acuerdo con su propia ética periodística.

¿Es lícito publicar todo lo que se sabe en noticias referidas a terrorismo? ¿Debe el profesional silenciar datos, hechos o nombres en aras de un bien superior? ¿Tiene que marcar el Estado esos límites a la libertad de información?... Son preguntas cuyo debate requeriría mucho tiempo y aún así nunca se llegaría a un acuerdo absoluto. Todos los que se han especializado en este tipo de informaciones han vivido íntimamente lo que podríamos llamar autocontrol, un sentimiento contradictorio que pone freno a la única razón de ser del periodista, a la pasión que actúa como motor de su actividad profesional: la obtención de un "scoop" que se publique en la primera página de su diario o que ocupe el lugar de apertura de un telediario o un diario hablado radiofónico.

El autocontrol profesional existe y la responsabilidad de los informadores es, por lo general, en España muy alta. En un coloquio periodístico organizado el pasado año por el diario "La Crónica de León", un grupo de profesionales de la información y de representantes del Ministerio del Interior debatimos una cuestión formulada en forma de pregunta que a todos se nos ha planteado alguna vez: Cuando hablamos de terrorismo ¿informamos o hacemos propaganda?

Algunas opiniones se decantan rotundamente por la segunda opción y creen firmemente que no se debería hablar de las actividades de ETA en los medios de comunicación. Argumentan que así se restaría efectividad a las acciones

de la banda terrorista y que, por tanto, los actos criminales dejarían de tener parte de sentido que ahora poseen. Esta visión, legítima por otra parte, no deja de ser una reducción simplista de la realidad. Si una banda de criminales observa que un atentado no aparece en los medios informativos planeará una masacre cuyo reflejo en los mismos sea inevitable. Además la sociedad tiene perfecto derecho a estar informada de lo que pasa y ocultar una acción terrorista conculcaría su derecho a la información. En esto, como en otros tantos órdenes de la vida, el término medio se perfila como la más sentada y adecuada alternativa: informar sin caer en lo que algunos pudieran pensar que es propaganda.

El autocontrol profesional se refiere, normalmente, a otros supuestos. En ocasiones los profesionales de la información tienen acceso a datos que, de ser difundidos, pudieran poner en peligro una importante operación o acelerar una posible acción criminal. Es ahí donde la madurez profesional del redactor, su sentido democrático y la plena consciencia del poder que tiene en sus manos, se conjugan para tomar una decisión final. La mayoría de las veces basta con acordar un retraso de esa información por un período de tiempo determinado con el fin de no causar daños irreparables y después publicar esa noticia. Este método permite salvaguardar el interés general y el propiamente periodístico.

La denuncia y la crítica como elementos irrenunciables

La Prensa es, o debe ser al menos, la conciencia crítica de una sociedad, el espejo en el que se reflejan los elementos que conforman su realidad. Los medios de comunicación transmiten a los ciudadanos excelentes labores profesionales de los miembros de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía. Apreheniones de droga, actuaciones antiterroristas,

auxilios en carretera, colaboración contra la delincuencia y un largo etcétera constituyen el extenso rosario de imágenes positivas que, cada día, difunden prensa, radio y televisión en este país. Sin embargo los medios de comunicación no pueden ni deben renunciar a su función crítica, uno de los elementos constitucionales a su existencia. La denuncia de comportamientos irregulares, la crítica a actuaciones no ajustadas a derecho y el estado de alerta permanente en defensa de las libertades son aspectos esenciales de la labor periodística.

Nada hace más daño a la imagen de la Policía que un caso comprobado de torturas o malos tratos. Nada hace más daño a la imagen de la Guardia Civil que supuestos similares a los anteriores, alguno de los cuales, presentado como un trágico error, erosionó tremendamente el grado de confianza de la sociedad. Ante estas denuncias puede actuar el corporativismo que suele ser, irremediamente, un elemento tan sentimental como equivocado. Puede haber personas que crean que denunciar una actuación abiertamente irregular es atacar al conjunto de las Fuerzas de la Seguridad del Estado, y este es su error.

La única forma de mantener sano un colectivo, sea el que sea, —e incluyo en él al de los periodistas—, es criticar y denunciar aquellas actuaciones que se sitúan claramente al margen de la ley. Los responsables de estos comportamientos deben ser señalados y sancionados para que su irresponsabilidad no empañe al colectivo al que pertenecen. Por una actuación aislada no puede ni debe ser juzgado al conjunto de los Cuerpos de Seguridad, por eso es preciso aislarla y afrontar los hechos con decisión y responsabilidad.

En estos casos no hay que juzgar a la Prensa como un enemigo sino como un elemento imprescindible para la salud democrática de una sociedad de la cual las Fuerzas de Seguridad son un componente esencial en el que no cabe la más mínima duda de sombra o sospecha encubierta porque eso, y no otra cosa, desvirtuaría su propia razón de ser. ■

“EL MODELO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE REGIMEN DE POLICIA”

ALVARO FRUTOS ROSADO

Abogado
Gabinete de la Presidencia del Gobierno

EL objeto de estas páginas no es otro que partiendo de un análisis del marco competencial diseñado por nuestra Constitución para la seguridad pública, intentar, desde una perspectiva estrictamente jurídica, poner de relieve el hecho de cómo la normativa de desarrollo constitucional ha logrado una aceptable coherencia de conjunto que permite sentar las bases de futuro para la consecución de un modelo de organización policial moderno y estable. Mediante una acertada profundización en los aspectos funcionales, que, a nuestro entender, la legislación vigente posibilita, no hay ninguna razón de fondo como para considerar que la ordenación del régimen policial español al Sistema de organización política-territorial pueda ser causa de una merma en la eficacia de este servicio público fundamental en el Estado democrático para garantizar y proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas.

El Estado, en materia de seguridad pública, entendida ésta según el concepto acuñado por la jurisprudencia constitucional como "la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano" (STC 33/82), dispone tras la aprobación de la Ley 2/86, de dos Cuerpos armados (Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía). Por otra parte existen los Cuerpos de Policía Local dependiente de su respectivo Ayuntamiento. Y, por último, hay que señalar como Cuerpos armados de ámbito regional: la Policía Foral Navarra, la Ertzaintza Vasca y los Mossos de Escuadra de Cataluña.

Esta dispersión de Cuerpos policiales viene a suponer que en la mayoría del territorio nacional coexisten tres Cuerpos armados ejercitando funciones sobre seguridad pública. En las Comunidades Autónomas de Navarra, País Vasco y Cataluña, el número de Cuerpos policiales actuales ascienden a cuatro. Ahora bien, dejando al margen los Cuerpos de dependencia del Gobierno de la Nación, irrelevante a los efectos de este estudio, nos encontramos en el momento actual ante el hecho de que en las Comunidades anteriormente citadas existen tantos Cuerpos policiales como poderes públicos territoriales (estatal, autonómico y local), aunque bien es verdad que no ejercitando en teoría y en todos los casos, las mismas funciones las Policías de ámbito autonómico.

La realidad de las Policías Locales es un hecho histórico incontestable de nuestro régimen municipal desde sus orígenes, surgiendo de un proceso de evolución muy dispar en función de los procesos de urbanización, y, en algunos casos de conurbación, motivado por el desarrollo económico de los años sesenta.

¿Cuál es sin embargo el origen político de las Policías Autonómicas?, la respuesta a esta pregunta tampoco requiere excesivas elucubraciones, ya que es de todos conocido que la situación constitucional que permitió su creación está implícitamente dirigida a coadyuvar en la pacificación del País Vasco, más como medida política que técnico-policial. Ahora bien, el modelo constitucional de generalización para todas las Comunidades Autónomas del "cuantum" competencial a asumir, aunque diferenciado en el tiempo, ha provocado una extensión del hecho policial a otras Comunidades Autónomas (además del País Vasco, Cataluña, Navarra, Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias). Ello viene a significar que está prevista, jurídicamente, la creación de Policías Autónomas en la mayor parte del territorio nacional, tanto desde la perspectiva de la extensión como de la densidad de población.

Ante este nuevo condicionante surge desde la óptica política el interrogante de si es acertada la proliferación de Cuerpos de Policía propios en las Comunidades Autónomas, y teniendo en cuenta los requisitos previstos en la Ley 2/86, la respuesta no tiene que ser necesariamente negativa, pues como luego veremos, no está, a nuestro juicio, tanto el problema en su existencia sino en cuanto a su ámbito funcional que legalmente se le asigna y cómo se desarrolla funcionalmente la coordinación de los distintos cuerpos policiales, sobre todo en su actuación cotidiana.

No obstante conviene aquí significar que no existe un modelo policial de referencia que nos pueda servir de patrón en el desarrollo del nuestro, ya que cada uno de ellos, como no puede ser de otra manera, responde a sus propias peculiaridades históricas y socio-políticas. En efecto, en la R. F. Alemana se partió al inicio de su régimen constitucional de una descentralización prácticamente absoluta en materia de seguridad pública, paulatinamente, y con motivo de la escalada terrorista, se produjo una centralización en el tema que llevó a los Lander a ceder numerosas funciones policiales en favor de la Bund, esto fue debido a que se observó que la complejidad de la seguridad pública demandaba una fuerte centralización, tanto en su vertiente informativa-preceptiva como en la represiva.

Otros ejemplos comparados, como el norteamericano, no merecen a nuestros efectos la más mínima mención, pues no tienen parangón ni con nuestro sistema político ni con nuestros hábitos sociales.

SEGURIDAD PUBLICA Y AUTONOMIAS

El sistema de distribución competencial entre las distintas administraciones públicas establecido por nuestra Constitución, no es ningún caso lineal ni homogéneo. En efecto, la Constitución a la hora de repartir cuotas de responsabilidad pública entre las distintas organizaciones territoriales, acude en algunas ocasiones a criterios materiales (v.gr. urbanismo, administración de justicia) y en otros repartos funcionales de una determinada materia (competencia exclusiva estatal en la fijación de bases, legislación, etc.) en el caso de la seguridad pública, como luego analizaremos, el sistema de reparto competencial establece un sistema singular que opera bajo coordenadas normativas distintas. Igualmente resulta obvio recordar que no todas las Comunidades Autónomas gozan del mismo grado de autonomía en función del principio dispositivo que rige nuestro sistema constitucional de autonomías, sin embargo todas ellas deben ejercer sus competencias a tenor de lo dispuesto en la Constitución.

También parece pertinente señalar a este efecto que, tal y como ha indicado reiteradamente la doctrina del Tribunal Constitucional, las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas son las que derivan de los arts. 148 y 149 de la Constitución. Pero no es menos cierto que el Alto Tribunal ha señalado de igual modo que aunque "tales conceptos constitucionales constituyen el marco de re-

ferencia principal que han de tener en cuenta los Estatutos de Autonomía a la hora de determinar las competencias que asume cada Comunidad, no está excluido que algunas de éstas tengan su base en otros preceptos constitucionales", S.T.C. 29 de julio de 1985.

EL CONCEPTO MATERIAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EL CONCEPTO ORGÁNICO DE POLICIA EN LA CONSTITUCION

Las tres reglas interpretativas reseñadas con anterioridad, son determinantes de cara al análisis del concepto de seguridad pública como título habilitante de competencia y su incidencia en la disponibilidad de una organización policial propia por las Comunidades Autónomas.

En la Constitución son varias las referencias existentes para fundamentar la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Pública. Las podemos encontrar en los artículos 104.148.1.22 y 149.1.29.

El primero de estos preceptos, desde una perspectiva orgánica, sitúa claramente la seguridad pública en el bloque competencial del Estado.

"Art. 104.1. 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.

2. Una Ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad".

Como puede verse, el constituyente asignó al Gobierno de la Nación la responsabilidad de garantizar la seguridad pública; que tal y como la ha definido el Tribunal Constitucional es la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano. A tal efecto, se constitucionalizó el instrumento del cual el ejecutivo debería valerse para ejercer esa obligación constitucional, esto es, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

No resulta tampoco valadé el que se estableciere la reserva de Ley Orgánica en la Regulación de este aparato de la Administración Pública en función del importante cometido que se le asigna en orden a proteger el ejercicio de las libertades y derechos fundamentales. Por tanto,

parece evidente que a la luz de nuestra Carta Magna, son las Cortes Generales las llamadas a definir el papel que deben de jugar las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dentro de nuestro sistema constitucional. Labor que ha efectuado con la promulgación de la Ley 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La siguiente referencia la tenemos en el art. 148.1.22, en virtud del cual las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia de vigilar y proteger sus edificios e instalaciones. Por último, está el art. 149.1.29, que va a ser el que en mayor medida nos va a dar luz sobre el caso que nos ocupa:

El Estado tiene competencia exclusiva en:

"Seguridad Pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica".

A la vista de los preceptos constitucionales, parece necesario establecer una distinción importante entre la seguridad pública como concepto material, y la organización o aparato policial como instrumento encargado de garantizarla. Distinción conceptual que nos permite plantear la relación existente entre ambas realidades y delimitar en nuestro marco constitucional las competencias que sobre el sector pueden ejercer los diversos poderes públicos.

La separación entre el aspecto orgánico y el aspecto material de la seguridad pública ya ha sido analizado por el Tribunal Constitucional, que ha venido a señalar que el art. 149.1.29 de la Constitución **"se refiere al aspecto orgánico, es decir, al del servicio disponible para garantizar la seguridad pública (la policía), no al aspecto material, la seguridad pública, por lo que la existencia de tal policía autónoma no modifica la titularidad estatal..."** S.T.C. 117/85 de 5 de diciembre.

Por tanto, podemos ya poner de relieve que la disponibilidad de una organización policial propia de la Comunidad Autónoma no arrastra tras de sí la titularidad de competencias materiales sobre seguridad pública, que en todo caso corresponden al Estado.

El Estado, en ejercicio de su competencia exclusiva sobre seguridad pública, está llamado a ocupar constitucionalmente todo el campo, es decir, las competencias materiales sobre la actividad encaminada a la protección de bienes y personas y al mantenimiento de la

tranquilidad u orden ciudadano, tanto en sus aspectos normativos como ejecutivos.

En cuanto al aspecto orgánico, y siempre dentro del marco exclusivo de la Constitución, tiene su referencia fundamental en el art. 104 de la Constitución, según el cual, el aparato administrativo encargado —constitucionalmente— de ejercitar las actividades sobre seguridad pública son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que dependerán del Gobierno. En virtud de dicho precepto, es en principio el Gobierno de la Nación el llamado a velar por la seguridad ciudadana a través de una concreta y singular organización policial —las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad—, el estatuto de sus miembros, las funciones y los principios básicos de actuación, como antes señalamos, el constituyente lo ha reservado a las Cortes Generales en función de que la normativa de esta materia incide de forma palpable sobre el régimen de libertades públicas. En efectos, la protección de los derechos a través de los mecanismos de coacción estatales no deja de ser una pieza instrumental más del sistema institucional de garantía en el ejercicio de las libertades públicas y derechos fundamentales. Por ello, y haciendo uso de la distinción anteriormente establecida, la definición de los aspectos sobre el régimen policial que señala el art. 104.2 de la Constitución está totalmente incluido en el concepto material de seguridad pública, definición que corresponde, en todo caso establecer al Estado mediante ley orgánica de las Cortes Generales.

Volvamos al art. 149.1.29 de la Constitución para ver qué papel juegan las policías autónomas en la competencia sobre seguridad pública.

El párrafo segundo del art. 149.1.29 abre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas creen en sus Estatutos cuerpos de policía propios, ello no significa más que una excepción al criterio general establecido en el art. 104.1 de la Constitución de que la dependencia del aparato público encargado de velar por la seguridad ciudadana sea del Gobierno de la Nación. Estamos de nuevo en el aspecto orgánico de la materia; las Comunidades Autónomas podrán asumir la competencia de crear un cuerpo de policía propio, no de asumir sus competencias sobre seguridad pública. Ante la afirmación anterior, debe establecerse una matización; las únicas competencias, sobre seguridad pública, que las Comunidades Autónomas pueden asumir en su Estatuto y ejercer a través de su Cuerpo de Policía propio, son las reseñadas en el art. 149.1.22 de la Constitución "la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones" y "la coordinación y demás

facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica", salvo estas facultades, las Comunidades Autónomas carecen de cualesquiera otras competencias atribuidas por el Texto Constitucional.

LA SINGULARIDAD DEL REGIMEN DE POLICIA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DEL PAIS VASCO

De todo lo analizado hasta el momento, se puede colegir cuál es el marco general en el que se desenvuelven las competencias en materia de seguridad pública tanto en su objeto material como orgánico. En el caso del Estatuto Vasco, el sistema tiene ciertas singularidades, pero que, no por ello, lo alejan del régimen general.

El art. 17.1 del Estatuto de Autonomía señala:

"Mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, corresponderá a las Instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto, el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, quedando reservados en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado."

Dejemos para más adelante el análisis del valor normativo de la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

¿Qué competencias han asumido las instituciones vascas? "El régimen de la Policía Autónoma para la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público";

y en la forma que el propio Estatuto fija: la organización y dirección de su cuerpo de policía. Nada se dice en cuanto al contenido material de las funciones que sobre la seguridad pública le han de corresponder a la Policía Autónoma, por el contrario, lo que sí establece es cuáles son "en todo caso" las funciones que debe ejercer el Estado.

Por tanto, el Estatuto no da un contenido material concreto a la Policía Autónoma, sino que tan sólo establece que a la hora de fijar las actividades de los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, entre los que sin duda está la Policía Autónoma, se han de reservar funciones a esta Policía en la tarea de proteger el libre y pacífico ejercicio de los derechos y el normal funcionamiento de las Instituciones.

También debe ponerse de relieve que el Estatuto al atribuir a las Instituciones vascas el régimen de policía —aspecto orgánico— no le deja una disponibilidad absoluta en plano organizativo a dichas instituciones. De la simple lectura del art. 17 y de la disposición transitoria cuarta del Estatuto se puede extraer dicha conclusión: es la Junta de Seguridad y no la Comunidad Autónoma la que debe determinar el régimen jurídico de los Cuerpos de Policía Autónoma.

A modo de corolario, podemos decir que en materia de Seguridad Pública hay que separar los aspectos material y organizativo; que en el primero la competencia es plena y exclusiva del Estado —salvo lo previsto en el art. 148.1.22 de la Constitución—; que en el segundo, existe una reserva competencial organizativa limitada en favor de la Comunidad Autónoma que debe ejercerla a través de la Junta de Seguridad y que, por tanto, en seguridad pública desde la perspectiva material que incluye tanto la determinación de las funciones policiales, como los principios de actuación y el régimen estatutario de sus miembros, le está atribuido por el bloque de constitucionalidad al Estado. Todo sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma está habilitada para concurrir en su ejercicio en la forma y grado que determina la normativa estatal, pero sin que en ningún caso ello pueda significar que la titularidad deje de ser estatal.

LA LEY 2/86 Y LAS POLICIAS AUTONOMICAS

Tras todas estas precisiones sobre la interpretación del denominado "bloque de constitucionalidad", en materia de Seguridad Pública

es obligado recoger aquí el grado en el cual la ley orgánica 2/86 asume estos principios.

De forma sintética podemos decir que:

- La ley orgánica 2/86 de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en aquellos aspectos que necesariamente son aplicables al País Vasco (Disposición Final Primera y en relación los arts. 5, 6, 7 y 8 de LOFCS), no han afectado al régimen de la Policía Autónoma del País Vasco derivado del art. 17 y Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto.

Asimismo, la regulación estatutaria sobre este tema no ha dejado limitada la acción normativa del Estado sobre la materia sino que, por el contrario, el ámbito autonómico debe circunscribirse a lo que disponga la normativa estatal, ya que es ésta la competente en exclusividad para regular la seguridad pública, tanto en su aspecto material (149.1.29) como en las cuestiones básicas del aspecto orgánico (104.2 C.E.). Por su parte, la Comunidad Autónoma sólo puede ejercer sus facultades normativas sobre la organización policial de forma compartida con el Estado a través de la Junta de Seguridad (art. 17 y Disposición Transitoria Cuarta del E.A.P.V.).

La Disposición Adicional Primera de la Constitución, a la que apela el art. 17 del Estatuto Vasco para fundamentar la asunción de esta competencia, tal y como ha sentado reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no constituye un título autónomo habilitante de competencias autonómicas, competencias que deben ejercerse todas ellas en el marco de la Constitución y el Estatuto de Autonomía. La Constitución no señala en absoluto que pueda excepcionarse la aplicación de preceptos constitucionales en virtud de la Disposición Adicional Primera.

El esquema jurídico-político respecto de la policía del País Vasco es: Constitución (arts. 104, 148.1.22 y 149.1.29); Estatuto de Autonomía (art. 17 y Disposición Transitoria Cuarta); Ley Orgánica del Estado 2/86 sobre Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en aquéllo que expresamente es de aplicación para la Policía Autónoma del País Vasco, Junta de Seguridad y normativa de desarrollo del régimen de Policía Autónoma.

- El supuesto vasco es, sin lugar a dudas, el que mayores peculiaridades ofrece y por ende, el que más compleja interpretación constitucional presenta.

Por el contrario, el caso catalán y navarro, por referirnos tan sólo a los que tienen policía

propia en estos momentos, han tenido una solución normativa más pacífica, tanto en sus respectivos Estatutos de Autonomía (art. 13.1 E.A. Cataluña, y art. 51 de la LORFANA), como en la propia Ley Orgánica del Estado (Disposiciones finales Segunda y Tercera).

REFLEXIONES DE FUTURO

Como hemos dicho al principio de estas páginas, el reconocimiento por nuestra Carta Magna de la posibilidad de las CCAA de disponer de cuerpos de policía propios, tenía como finalidad dar solución política a un problema histórico, intentando coadyuvar con ello a resolver el denominado periodísticamente como "el problema vasco". Sin embargo la dinámica de la generalización en la asunción de competencias por los Entes Autonómicos provocó que fueran todas las Comunidades denominadas de primer grado las que contemplaran esa posibilidad, si bien con distintas características.

Hoy por hoy solamente existen tres cuerpos policiales autonómicos, preexistentes a la LOFCS, y la regulación estatal del modelo policial no parece haber abierto la espita de la creación de nuevos cuerpos pese a haber transcurrido ya casi cuatro años desde su entrada en vigor. Este hecho es a nuestro juicio positivo y no por considerar en sí que la existencia de cuerpos de policía autonómicos tiene que ser necesariamente pernicioso, sino porque el sistema policial descentralizado, como el propio modelo de organización político-territorial español necesita superar el sarampión de los primeros años de transición política y asentarse institucionalmente sobre bases sólidas que le permita desarrollarse en el futuro.

La propia disminución de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de tres a dos (Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía), ha supuesto un gran avance con relación a la situación anterior tanto funcional como organizativamente.

Pero aun así sigue siendo preciso profundizar en su funcionalidad mediante una más intensa coordinación y cooperación, siendo conscientes que ello no está necesitado de ninguna tarea normativa.

Asimismo el marco legal actual del modelo policial español ofrece instrumentos de colaboración y coordinación tanto entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía propios de las Comunidades Autónomas (Consejo de Política de Seguridad y las Juntas de Seguridad Autonómicas), como entre éstos y los Cuerpos de policías locales (Juntas Locales de Seguridad). La utilización de estas vías cooperativas tiene que permitir maximizar la eficacia de todos y cada uno de los cuerpos policiales, redundando en beneficio del destinatario exclusivo de este servicio público: los ciudadanos.

Por ello nos es dable decir, finalmente, que el modelo legal policial y de seguridad nacido de nuestra Constitución y de los textos que la desarrollan, puede ser perceptible como obra humana pero que, sin lugar a dudas, es un buen marco para trabajar en su asentamiento funcional y operativo, puesto que ha dado carta de naturaleza constitucional a todos y cada uno de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de los cuales se ha dotado el sistema democrático español surgido en 1978 para proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. ■

PRECEDENTES A LA CREACION DE LA GUARDIA CIVIL.

LA COMPAÑIA DE FUSILEROS GUARDABOSQUES REALES

ENRIQUE MARTINEZ RUIZ

Catedrático de Historia Moderna

MAGDALENA DE PAZZIS PI CORRALES

Profesora de la Universidad Complutense

LA historia de la Guardia Civil como es lógico, presenta una serie de puntos y cuestiones sometidos a un amplio debate en el que las opiniones se complementan o se excluyen. Una de estas cuestiones es la relativa a los precedentes de la Guardia Civil; es decir, al esclarecimiento de cuales fueron los cuerpos o los modelos que el equipo organizador de la Guardia Civil tomó como referencia a la hora de establecer las características internas, los patrones reglamentarios y las pautas de actuación del cuerpo que se proponían fundar.

La primera interpretación que se dio al respecto procede de las primeras obras que se escribieron sobre la Guardia Civil cuyos autores pertenecían a ella y es una interpretación que tiene una clara finalidad historicista, toda vez que con ella se pretendía demostrar cómo la Guardia Civil estaba perfectamente enraizada en la historia de España y que pese a su novedad no constituía un cuerpo extraño en el contexto español. Tal interpretación vinculaba directamente a la Guardia Civil con las Hermandades medievales y, especialmente, con la de los Reyes Católicos.

Cuando hace tiempo nos ocupamos de la creación de la Guardia Civil, ya advertimos que en la documentación fundacional no había ninguna referencia a las Hermandades, cosa que parecía lógica, toda vez que éstas habían sido disueltas en 1835 tildándolas de desvirtuadas, anticuadas e innecesarias. Semejante decisión no beneficiaría en nada a la nueva institución si se conectaba con las Hermandades.

tan duramente calificadas en el momento de su disolución, esa conexión aparece cuando la Guardia Civil lleva catorce años de funcionamiento (1) y, curiosamente, se insiste en la época más gloriosa de las Hermandades y sólo se alude a aspectos muy concretos y nada significativos durante los siglos XVI, XVII, XVIII y el primer tercio del XIX; de esta forma se enlazaba con un pasado glorioso y se podía fortalecer el espíritu de cuerpo de la Guardia Civil con un legado histórico estimable.

En su día, nosotros no descartamos plenamente esta interpretación, pero a la vista de la documentación fundacional (en la que el Duque de Ahumada alude con frecuencia a las excelencias de los ejércitos inglés y francés, sobre todo a este último) y dado el contexto histórico en el que aparece la Guardia Civil (dominado por el moderantismo que perseguía un modelo de estado centralizado) nos inclinamos por dar un cierto protagonismo a la Gendarmería Francesa entre los elementos que se barajarían por el equipo fundador de la Guardia Civil. Además, nos apoyábamos en esta estimación en el hecho de que la Gendarmería aludiera con reiteración a la Guardia Civil como un "cuerpo hermano".

No obstante, las explicaciones no nos parecían plenamente convincentes. Pensábamos que faltaba un elemento que estableciera de manera más directa la conexión entre la Guardia Civil y la realidad del ramo en el que venía a asentarse. Con frecuencia, pero sin espíritu crítico y con una sorprendente carencia de información, en la bibliografía especializada se aludía, más o menos ocasionalmente, a una serie de instituciones de seguridad que fueron creadas a lo largo del siglo XVIII.

Actualmente, trabajamos en la reconstrucción del pasado de estas instituciones. Hemos podido localizar la documentación relativa a ellas en el Archivo General de Simancas, en el Archivo de Palacio y en el Archivo Histórico Nacional. Su contenido nos ha puesto de relieve que fueron creadas con aspiración de que se convirtieran en cuerpos de élite (lo confirma las exigencias reglamentarias que se requerían a los que ingresarán en ellos), que estaban dotadas de organización militar (salvo en un caso, las Ordenanzas Militares regulaban su régimen interno) y que tenían una doble dependencia (de las autoridades militares en lo referente a la organización y funcionamiento interno, y de las autoridades judiciales en las necesidades que debían atender y en los servicios a prestar). Además, hemos podido constatar que son unidades de pocos efectivos, de

ubicación muy localizada y sin coordinación adecuada entre ellas para aunar esfuerzos; en varias nos encontramos con la dispersión de efectivos como medio para conseguir mayor eficacia, algo característico de la Guardia Civil y que, como vemos, no hay que remontarse a las Hermandades para encontrar un precedente, lo que se puede aplicar a los demás aspectos que hemos puesto de relieve.

El mayor conocimiento de las instituciones a las que venimos aludiendo nos hacen sopesar con especial atención un hecho que hasta ahora nos ha pasado desapercibido y que nos inclina cada vez más a darle un protagonismo nada desdeñable en lo que fue la gestación y puesta en marcha de la Guardia Civil (2).

En efecto, la existencia durante el siglo XVIII de un crecido número de instituciones de seguridad creadas en torno a la Guerra de Sucesión española (1702-1713) y en el reinado de Carlos III, de manera preferente, es una realidad histórica que no podía ser ignorada por ningún profesional que recibiera el encargo de crear un nuevo cuerpo de orden público, máxime si pensamos que las instituciones existentes tendrían que remodelarse, reajustarse, refundirse o desaparecer cuando ese nuevo cuerpo entrase en funcionamiento. Y si quería que éste se adecuara a la realidad y a los objetivos que con él se perseguían, no podrían ignorarse los elementos en juego y las directrices que, en su día, se aplicaron para su puesta en marcha y prestaciones de servicio. Si además pensamos que las instituciones del Setecientos mantienen con constancia unos patrones organizativos y de funcionamiento, tendremos que concluir que fueron considerados eficaces o apropiados a los fines que se perseguían. Por tanto, pensamos que todos estos elementos configuran una realidad que difícilmente podía ignorarse por los profesionales del ramo y que, de alguna forma, debió estar presente en la gestación del proyecto que daría lugar al plan definitivo de creación de la Guardia Civil.

Evidentemente, todos estos extremos sólo podrán confirmarse o invalidarse mediante el conocimiento adecuado de las instituciones a las que venimos aludiendo. Ello sólo podrá conseguirse con el estudio de la documentación a la que ya hemos hecho referencia, tarea en la que trabajamos actualmente.

Nuestra atención se ha centrado en primer lugar en la Compañía de Fusileros de Guardabosques Reales por diversas razones: entidad de la propia compañía calidad del servicio que se le exigía, dispersión de sus efectivos, ubicación y problemas que plantea su creación, puesta

en marcha y funcionamiento. En otras ocasiones ya hemos puesto de relieve algunos extremos de su existencia (3), tales como su organización en Cataluña con hombres exclusivamente catalanes, su posterior traslado a Madrid, la distribución inicial de sus efectivos y los reajustes inmediatos que sufren los distintos puestos, el contenido del Reglamento para el servicio, sus dependencias y algunas de las circunstancias que se plantean a poco de establecerse la Compañía (problemas de relación con el vecindario, dificultades para la conservación de la uniformidad, fijación de los primeros sueldos con las distintas partidas que los integraban, evolución de sus efectivos, etc.).

Proseguiremos ahora, aquí, poniendo de relieve otros extremos de la existencia de los Guardabosques en los primeros años de su actuación. La documentación nos permite penetrar hasta unos niveles que, hoy por hoy, son totalmente inusuales en la historiografía y cuyo valor radica, a nuestro modo de ver, en arrojar luz sobre aspectos casi desconocidos de la vida de nuestras unidades militares o de orden público. En efecto, estamos relativamente bien informados de lo que es la creación, organización y funcionamiento de los distintos elementos de nuestro Ejército, pero lo ignoramos prácticamente todo de la vida interna de estas unidades, con lo que se nos escapan elementos básicos para establecer la sociología militar de una época determinada y alcanzar las conexiones profundas que puedan existir entre unidades o cuerpos con cometidos afines, ya sean coetáneos o no.

Uno de los aspectos internos de nuestra milicia menos conocidos es precisamente la dimensión penal del mantenimiento de la disciplina, no tanto en lo que pueden ser los grandes delitos militares, sino más bien en las infracciones reglamentarias cotidianas que cometen los soldados como consecuencia de la dinámica propia de la vida de guarnición o de la monotonía en el servicio. La información en este terreno es, por lo general, escasa; no obstante, en la Compañía de Guardabosques Reales tenemos algunas muestras que no por escasas dejan de ser significativas.

Parece que los problemas de insubordinación y conductas irregulares tardan unos años en aparecer entre los fusileros. La clave de esta realidad puede estar en el hecho de que al ser forasteros los componentes de la Compañía, tardarán cierto tiempo en familiarizarse con el ambiente y las gentes que les rodeaban, por lo que hasta entonces la propia vida interna de la Compañía sería un aglutinante entre ellos.

Pero pasados estos momentos iniciales y actuando, tal vez, la añoranza de su tierra en algunos de los fusileros, los problemas empezaban a menudear.

Por ejemplo, en marzo de 1773, se abre un proceso contra el fusilero Francisco Marty por inobediencia de las órdenes recibidas y el castigo que se le impone demuestra que no se admitieron paliativos de ningún tipo, pues se decidió que pasara a servir durante ocho años al Primer Regimiento de Infantería Ligera de Cataluña, "en cuyo cuerpo aprenderá la subordinación y el servicio" (4).

Castigo este que no era nada inusual, ya que encontramos que se aplicaba con frecuencia para sancionar faltas diversas, aunque consideradas de gravedad similar. Es la que se le aplica sin ir más lejos a dos fusileros que abandonan su destacamento de Alcobendas para ir de compras a Madrid donde son sorprendidos; por esta falta se les considera incurso en el delito de abandono de su puesto de servicio, que se podía penalizar con ocho años de enganche en un regimiento catalán de Infantería Ligera o en uno de los regimientos fijos de Orán o Ceuta (5).

No faltan casos en los que las faltas consideradas graves son castigadas de modo expeditivo. Es lo que ocurre, por ejemplo, con un fusilero que abandona el cuartel después del toque de retreta; al ser sorprendido en esta falta se le expulsa de la Compañía (6). Y no son sólo los fusileros los autores de faltas o delitos, ya que encontramos algunas resoluciones como la que afecta a un cabo del destacamento de San Agustín de Guadalix que por no cumplir la orden que había recibido de su comandante se le condena a un mes de arresto en el calabozo del cuartel de Aravaca (7).

Para la superioridad de la Compañía, las faltas de disciplina y de práctica en el servicio se debía, más que nada, a las deficiencias de la dotación de efectivos de la propia unidad según se desprende de una carta de Floridablanca en la que leemos que se den las órdenes oportunas para solucionar este problema, es decir, que "no hay en la compañía de fusileros de Guardabosques Reales sargentos ni cabos suficientes capaces para habilitar a los individuos de ella en el manejo de las armas y enseñarles la correspondiente disciplina militar". El tema se da por concluido con la incorporación del cabo del Regimiento de Dragones de Sagunto, Antonio Campos, a la enseñanza de estas materias en la Compañía de Fusileros (8).

A veces, se planteaban cuestiones equívocas como consecuencia de las reclamaciones de

algunos fusileros deseosos de evitar los castigos que su conducta podía reportarles. De estos casos, uno muy representativo es el que tiene por protagonista a Juan Selva que, en su reclamación a la superioridad de Infantería, dice que es armero de la Compañía de Fusileros de Guardabosques Reales, que lleva seis meses sirviendo en ese puesto y que no ha recibido de su capitán más que ciento veinte reales, por lo que se vio en la necesidad de pedir un anticipo y, por ello, el capitán lo arrestó; en consecuencia, pedía que se le dejara en libertad y se le abonara lo que se le debía. requerido el capitán sobre el particular, manifiesta que Selva hacía ocho meses que había sentado plaza como fusilero, no como armero, y que se le admitió creyendo que sabía algo de su oficio, "pero que es inútil, de mala conducta y ninguna subordinación a sus superiores. Que le dio dinero con la obligación de comprar cuanto hiciere falta para el cuartel por falta de fragua pero averiguó que lo gastaba en otras obras. En vista de ello le mandó dos órdenes para que se presentase ante él y al no hacerlo, tuvo que arrestarlo" (9).

Al margen de la significación más o menos puntual del expediente anterior, en su contenido hay una alusión a un problema que estaba dificultando la vida de los fusileros en los acuartelamientos. En efecto, son frecuentes las reclamaciones que hace el superior de la Compañía a la Inspección General de Infantería para que le faciliten los medios necesarios a fin de efectuar unas reparaciones que se consideran imprescindibles.

Una buena muestra de lo que decimos lo encontramos en el escrito del capitán en el que "expone que el cuartel de Aravaca en que está alojada la tropa se halla tan maltratado en su fábrica y tejados que cuando llueve cae el agua sobre las camas de los soldados, pudriendo la ropa de ellas y dañando su salud. Que no hay un cuarto que sirva de cárcel segura y un cepo para castigo de los soldados que fácilmente pueden echar a tierra las paredes del cuartel como sucedió con el soldado que desertó el mes pasado. Para remedio de ello solicita que se mande a los alcaldes de la villa que solucionen esto" (10).

No sabemos el curso que siguió este expediente, pero la reclamación de Joseph Marty, capitán de la Compañía, debió surtir efecto, pues otras reclamaciones similares eran atendidas, cosa lógica, ya que las condiciones de vida que se deducen del párrafo anterior eran bastante penosas. Las malas condiciones del acuartelamiento, en estos primeros años, se corregían

paulatinamente y no sin dificultades, pues todavía en 1765 encontramos expedientes de esta índole. Es el caso relativo al cuartel de San Ildefonso cuyos "reparos necesarios" fueron encomendados al arquitecto don Manuel Molina e importaron la cantidad de veintitrés mil ochocientos noventa y ocho reales y doce maravedises (11).

Las deficiencias presupuestarias de la Compañía y las dificultades para allegar fondos suficientes, nos plantean la solidez y eficacia de algunas de las reparaciones hechas en ciertos cuarteles, pues escritos como el que aludiremos a continuación hablan de la necesidad de nuevas reparaciones en locales que ya habían sufrido arreglos. En efecto, en 1766 se recibe una solicitud de Marty para "reparar de nuevo los tejados porque llueve en todas partes; se pudren las camas de las goteras que hay; componer la letrina que se va a tierra y hacer unas cocinitas para los oficiales subalternos y el capellán que están alojados en él. Porque los cuartos son tan pequeños que tienen que guisar en la cocina común de los soldados lo que provoca algunos disgustos además de la indescendencia de la familiaridad precisa con la tropa que no conviene. Y para estas cocinitas que han de ser reducidas para cada oficial me parece será suficiente levantar un tejado... o bien tomar una casa que está pegada al cuartel" (12).

En tales condiciones, fácilmente se comprende que se cuidarán con especial atención las relaciones entre los componentes de los distintos acuartelamientos y que se corrigieran con severidad los abusos que fueran en perjuicio de los restantes compañeros de cuartel. Así se explica que se notifique la prisión de tres fusileros que habían arrojado al pozo del cuartel de Aravaca, ollas y sartenes sucias "ensuciando" el agua con la consiguiente incomodidad para todos los que allí vivían (13).

No deben sorprender estas realidades, porque uno de los principales caballos de batalla en la vida militar es, precisamente, el acuartelamiento. Hasta que los ejércitos llegaron a tener edificios adecuados para sus efectivos, materiales y necesidades tuvieron que transcurrir muchos siglos, a lo largo de los cuales las deficiencias en este terreno fueron un denominador común.

En el siglo XVIII, el Ejército español estaba muy lejos de tener un nivel óptimo en este particular. Por eso eran presumibles y costosamente salvables las dificultades que planteaba el acuartelamiento de una unidad de nueva creación, máxime si tenía sus efectivos repartidos en destacamentos de corto número de individuos,

como era el caso de los Guardabosques, pues obligaba a buscar varios edificios, de determinadas características, para que fueran apropiados a las exigencias de quienes iban a habitarlos. Ello multiplicaba las pesquisas para su localización, diversificaba los gastos en la partida destinada a los alquileres o compras de inmuebles y complicaba los gastos de mantenimiento, ya que no todos los edificios eran iguales ni estaban en idéntico estado de conservación.

Por eso, nos parecen lógicas —aunque tal vez excesivas— las dificultades con las que tiene que bregar Marty y que no parece que entraran en vías de solución hasta años después, pues en 1788, su sucesor al frente de la Compañía, don Jaime Salazar, escribía a la superioridad de Infantería para que se "concrete una casa para cuartel para los fusileros que están allí y en lugares próximos"; el objeto de las preocupaciones de Salazar entonces, eran los fusileros de Guadarrama y los de Galapagar, Colmenarejo y Alpedrete. La Compañía llevaba ya más de veinte años funcionando y, como vemos, el tema del acuartelamiento todavía originaba preocupaciones (14).

Las referencias sueltas que hemos recogido unos párrafos más arriba, parecen evidenciar que las condiciones higiénicas en los cuarteles dejarían mucho que desear, lo que unido a los percances que se presentaban en el servicio y las enfermedades que podían contraer los fusileros, hacían necesaria la presencia de un cirujano para que atendiera la salud de los fusileros. Así lo expone Marty en un escrito: "Que es muy necesario que se nombre a un cirujano para asistencia de los soldados y que pudiera darse al que tiene asalariado la misma villa veinte o treinta reales mensuales con obligación de asistir a todos los enfermos de la Compañía" (15).

La propuesta parece que fue aceptada, pues al poco tiempo aparece como cirujano de la Compañía de Guardabosques don Manuel Delgado, a quien se remuneraría con treinta reales mensuales. Prevención a todas luces necesaria, pues no faltaban percances y accidentes que exigían la intervención del galeno, es más, la existencia de defunciones en circunstancias especiales hacía más necesaria su presencia, puesto que su parecer y sus indicaciones para proceder serían vitales. Por ejemplo, en octubre de 1773 murió un soldado por enfermedad contagiosa; el médico debió recomendar que se quemara su uniforme, ya que se solicita a la superioridad permiso para proceder en este sentido y para que mandara

hacer un nuevo uniforme para el soldado que ocupara la vacante (16). El mismo cirujano era el encargado de certificar las causas de las defunciones que se producían entre los fusileros, como vemos en la certificación de la muerte de Juan Barco, que estaba aquejado de tisis (17).

Si la salud corporal de los Guardabosques era atendida por un médico, la salud espiritual se encomendaba a un capellán. Al principio de la existencia de la Compañía no faltaron problemas en este terreno, pues el origen catalán de los fusileros y el desconocimiento del castellano por parte de ellos dificultaba su comunicación con cuantos les rodeaban, incluido el capellán. Por eso, Marty reconoce "que siendo todos catalanes comprende que necesiten un capellán o religioso catalán que les entienda la lengua porque los confesores que han tenido rehusan confesarlos por no entenderlos" (18).

A veces, las incidencias del servicio repercutían en el régimen interno creándose situaciones anómalas que la superioridad no iba a consentir. Una buena muestra de lo que decimos lo constituye la petición, un tanto insólita, de un sargento de la Compañía para que se le concediera una ración de paja y otra de cebada con las que poder mantener un caballo de su propiedad "porque está muy cansado para hacer su trabajo a pie respecto de la mucha fatiga del campo". Hay que reconocer que el servicio de los Guardabosques no era fácil, toda vez que se desarrollaba en los bosques y montes reales, a cualquier hora y no importa en qué tiempo, lo que indudablemente generaría una indudable fatiga. Pero de esto a consentir que cada cual arbitrara la solución que más le conviniera para desempeñar su obligación, hay mucha diferencia, tanta que el planteamiento resultaba imposible de aceptar por cuanto tendría de perturbador para el funcionamiento interno de la unidad. En consecuencia, la respuesta a la petición del sargento era presumible: se le deniega "porque dice el rey que no conviene repetir los ejemplares de esta naturaleza" (19).

Razones de espacio nos aconsejan interrumpir aquí las pinceladas de la vida interna de la Compañía de Fusileros Guardabosques Reales. El lector habituado a estos temas, habrá evocado en su mente situaciones asimilables a las aquí presentadas y que tienen como protagonistas a otros cuerpos o unidades militares. Evidentemente, ello no basta para establecer conexiones directas, ni nosotros lo pretendemos. Por lo menos de momento, toda vez que aún falta mucho camino por recorrer en el estudio de numerosas instituciones de seguridad que

jalonan la historia de España y de las que sólo tenemos un conocimiento tan superficial como fragmentario.

En otra ocasión volveremos sobre el tema con cuestiones relativas a esta misma Compañía (el conocimiento de sus sueldos y necesidades económicas resultará muy interesante para saber el valor adquisitivo de los Guardabosques y con él, su auténtico nivel social en relación con sus compañeros de armas del Ejército y los paisanos que les rodeaban) y a otras similares —las que aludíamos al principio— creadas por entonces y que constituyen todas ellas el amplio abanico sobre el que descansaba el mantenimiento de la seguridad y el orden público en España antes de la aparición de la Guardia Civil, un cuerpo que nace en 1844 y que, a juzgar por su trayectoria posterior, gozará de una situación más consistente que cualquiera de los cuerpos que existieron antes que él. En todo caso ese variado mosaico institucional de seguridad que poseía España antes de 1844 no debió ser ignorado por quienes asumieron la responsabilidad directa de poner en marcha la Guardia Civil. ■

(1) Se encuentra en la obra de QUEVEDO Y DONIS, A. y SIDRO SURGA, J.: *La Guardia Civil: Historia de esta institución y de todas las que se han conocido en España con destino a la*

persecución de malhechores, desde los tiempos más remotos hasta nuestros días. Madrid 1958, y de ella ha sido tomada por la corriente de opinión que sostiene la importancia de las Hermandades como precedente directo de la Guardia Civil.

(2) El lector podrá aproximarse a estas cuestiones en los trabajos de E. MARTINEZ RUIZ: "Las fuerzas de seguridad y orden público en la primera mitad del siglo XIX", en *Cuadernos de Historia*, IV, 1973; "Incidencias de la Revolución Francesa en el dispositivo de seguridad del Estado Borbónico español", en *Revista Portuguesa de Historia*, t. XXIII, 1988 y la ponencia presentada al I Seminario Duque de Abumada: "La Guardia Civil: pasado, presente y futuro", celebrado en Aranjuez, abril, 1988 y cuyas actas están en prensa.

(3) Remitimos a nuestros trabajos "Creación y organización de la Compañía de Fusileros y Guardabosques Reales (1761)" (presentado al Coloquio Internacional sobre Carlos III y su siglo, celebrado en Madrid, noviembre, 1988), y el relato a los primeros años de esta institución (incluido en el *Homenaje a don Manuel Fernández Alvarez* preparado por la Universidad de Salamanca), ambos en prensa, y la comunicación presentada por PI CORRALES, M. al I Seminario Duque de Abumada con el título "Servicios y cometidos reglamentarios de los Guardabosques Reales".

(4) Archivo General de Simancas, Sección Guerra Moderna, Legajo 1556. Resolución de marzo de 1773.

(5) *Ibidem*, Expediente de agosto de 1774.

(6) *Ib.*, Expediente de agosto de 1775.

(7) *Ib.*, Resolución de julio de 1777.

(8) *Ib.*, Carta de 11 de diciembre de 1784.

(9) *Ib.*, Expediente de marzo de 1764.

(10) *Ib.*, Escrito fechado en 1764 (por el lugar que ocupa en el expediente debe ser de marzo o abril).

(11) *Ib.*, San Ildefonso, 2 de septiembre de 1765.

(12) *Ib.*, El Escorial, noviembre, 1766.

(13) *Ib.*, Expediente fechado en abril de 1771.

(14) *Ib.*, Escrito de noviembre, 1788.

(15) *Vid.* nota 10.

(16) *Ib.*, Escrito fechado en octubre de 1773.

(17) *Ib.*, Certificación firmada por el cstrujano González el 18 de noviembre de 1777.

(18) *Vid.* nota 10.

(19) *Ib.*, Expediente fechado en julio de 1780.

