



# CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

AÑO 1995 - NUMERO 13

---

**CARLOS LOPEZ RIAÑO**

El problema de la droga y el plan nacional sobre drogas español

**FRANÇOIS DIEU**

Gendarmería y modernidad

**PRIMITIVO SEIVANE GARCIA**

Demografía y delincuencia: el futuro de la actividad policial ante la evolución de estas variables en el siglo XXI

**ANDRE NORMANDEAU**

Una visión de la Policía

**FRANCISCO MORALES UTRABO**

La búsqueda de la eficacia en el mando policial

**JESUS A. SOLORES ARROYTA**

La Policía y la Seguridad Pública como campos de estudio de la sociología y otras ciencias sociales

**JUAN CARLOS RODRIGUEZ BURDALO**

La razón de Estado: aproximación histórico-jurídica a su génesis conceptual

**JUAN LUIS IBARRA ROBLES**

La institución del Jurado, una oportunidad cultural

**MAXIMILIANO LASEN PAZ**

La motivación del profesorado en la Guardia Civil

**JOSE MARIA VAZQUEZ HONRUBIA**

Entrada y registro en lugar cerrado



## CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

### COORDINACION:

Oficina de Relaciones Informativas y Sociales.

### CONSEJO DE REDACCION:

Juan Carlos del Castillo Tamayo.  
Angel Luis Ruiz Yravedra.  
Maximiliano Lasén Paz.  
Gonzalo Jar Couselo.  
Miguel López Corral.

### DISEÑO Y CONFECCION:

Francisco Martín Cejudo.

### ADMINISTRACION Y DISTRIBUCION:

Revista Profesional.

### UNIDAD EDITORA:

Centro de Publicaciones.  
Ministerio de Justicia e 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.: 126-94-004-X

### DIRECCION Y ADMINISTRACION:

Guzmán el Bueno, 110.  
28003 MADRID.

Teléfonos: 534 20 00 - 534 32 00  
Ext.: 3493

### SUSCRIPCION:

Miembros de la Guardia Civil:  
Dos números anuales 1.600 pesetas.

Particulares:  
Dos números anuales 1.800 pesetas.

I.V.A. y gastos de envío incluidos.

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

## SUMARIO

	<u>Pág.</u>
■ <b>CARLOS LOPEZ RIAÑO:</b> El problema de la droga y el plan nacional sobre drogas español.....	5
■ <b>FRANÇOIS DIEU:</b> Gendarmería y modernidad....	25
■ <b>PRIMITIVO SEIVANE GARCIA:</b> Demografía y delincuencia: el futuro de la actividad policial ante la evolución de estas variables en el siglo XXI ....	35
■ <b>ANDRE NORMANDEAU:</b> Una visión de la Policía	53
■ <b>FRANCISCO MORALES UTRABO:</b> La búsqueda de la eficacia en el mando policial .....	63
■ <b>JESUS A SOLORES ARROYTA:</b> La Policía y la Seguridad Pública como campos de estudio de la sociología y otras ciencias sociales .....	75
■ <b>JUAN CARLOS RODRIGUEZ BURDALO:</b> La razón de Estado: aproximación histórico-jurídica a su génesis conceptual .....	89
■ <b>JUAN LUIS IBARRA ROBLES:</b> La institución del Jurado, una oportunidad cultural .....	99
■ <b>MAXIMILIANO LASEN PAZ:</b> La motivación del profesorado en la Guardia Civil .....	109
■ <b>JOSE MARIA VAZQUEZ HONRUBIA:</b> Entrada y registro en lugar cerrado .....	125

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

# **EL PROBLEMA DE LA DROGA Y EL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS ESPAÑOL**

**CARLOS LOPEZ RIAÑO**

Delegado del Gobierno para el PNSD

## **1. INTRODUCCION**

La problemática de la droga se manifiesta como un fenómeno que la sociedad percibe como aquel que precisa con mayor urgencia de respuestas inmediatas por parte de todas las Instituciones Públicas; baste señalar que los ciudadanos la valoran en el segundo lugar de sus preocupaciones, después del paro.

La magnitud del problema exige, a su vez, de una estrategia global en este campo que debe servir para controlar y prevenir el consumo de sustancias que dañan tanto la salud individual como colectiva, provocando situaciones de marginación social que deterioran la seguridad ciudadana y vulneran la autonomía del individuo afectado.

Resulta imprescindible aunar en un solo impulso todos los esfuerzos, tanto de las autoridades directamente responsables, de las diversas administraciones y de la propia sociedad civil para erradicar de nuestra sociedad la lacra de la droga.

Para la realización de este esfuerzo unitario se ha de contar con dos premisas: cooperación y colaboración, entre las distintas Administraciones ya que esta es la única forma posible que permite elaborar una política coherente para racionalizar un conjunto de programas que sirvan para afrontar la problemática de la droga.

Sin embargo, nada se haría con eficacia si no se redoblan los esfuerzos para la prevención del tráfico de drogas. Por ello, una de las tareas prioritarias de la Delegación del Gobierno para el PNSD debe ser la coordinación de las distintas fuerzas que actúan en este ámbito, desde la

Policía y la Guardia Civil hasta los funcionarios de aduanas.

Para realizar esta coordinación son necesarios unos sistemas de información que permitan también el seguimiento y la priorización de los problemas, análisis de resultados y evaluación de las acciones a realizar.

Asimismo, en lo que respecta a la evaluación de la información y coordinación de la misma, se han establecido relaciones entre los diferentes Cuerpos de Seguridad, el Servicio Central de Estupefacientes del Cuerpo Nacional de Policía, la Jefatura del Servicio Fiscal de la Guardia Civil, el Servicio de Vigilancia Aduanera dependiente de la Agencia Estatal Tributaria, la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas a través de la Unidad de Policía Judicial adscrita a la misma especializada en blanqueo de capitales, el CESID, el Servicio de Coordinación de Seguridad de la Secretaría de Estado de Instituciones Penitenciarias y los Servicios de Información de otros países, e incluso con el Grupo de Asesoramiento y Asistencia de operaciones de lucha contra el Tráfico de Drogas y el Blanqueo de Capitales.

El Plan Nacional sobre Drogas (PNSD), elaborado justamente hace ahora 10 años, señalaba acertadamente, al referirse a la prevención, que: "Resulta obvio señalar que la prevención no puede reducirse ni aun consistir principalmente en acciones de educación y mentalización, siendo necesaria la intervención en la reducción de la oferta". Consecuentemente éste sigue siendo el fundamento de la importante labor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en este área de control de la oferta.

Por ello la intensificación de los programas de prevención del tráfico ilícito, actuando tanto en el origen y en las causas como en las consecuencias del narcotráfico que culmina en el blanqueo de sus beneficios, es una tarea esencial.

No obstante, en lo que afecta a esta delincuencia del narcotráfico y el blanqueo de capitales, requiere completar las medidas actuales en base a las demandas detectadas en la sociedad española, la jurisprudencia existente, y las tendencias expresadas por la legislación internacional.

En consecuencia, continuar con la realización de los objetivos previstos y con las modificaciones normativas que introduzcan elementos nuevos en nuestras leyes procesales, para optimizar los resultados en la persecución del crimen organizado y en el blanqueo de capitales relacionado con éste, es esencial objetivo a cubrir.

Pero junto a todo ello la participación de la sociedad resulta no sólo necesario sino imprescindible, por cuanto sin la implicación de todos estos objetivos serían inalcanzables.

## 2. PROBLEMÁTICA DE LA DROGA EN ESPAÑA

Butros Ghali, siendo Secretario General de la ONU, realizó unas declaraciones en 1993, con motivo del Día Internacional de la Lucha contra las Drogas, que sitúan este problema en su adecuada dimensión mundial:

*"En la época de la postguerra fría —dice Ghali— la comunidad internacional se enfrenta a nuevos y difíciles retos en favor de la paz y la seguridad. Ninguno es más engañoso o está más lejos de ser alcanzado que el reto de la producción ilícita de drogas, su tráfico y consumo. A duras penas se encuentra un país, un grupo étnico o una comunidad que haya quedado libre de sus efectos."*

Dentro de este contexto, ¿cuál es la situación de nuestro país?

El problema, aun siendo de dimensiones internacionales, tiene, como es lógico, en cada país unas características concretas: En efecto, las características del narcotráfico en España pueden resumirse de la siguiente forma:

España es un país de consumo pero también de tránsito, especialmente para las organizaciones que trafican con hachís y, en menor medida, cocaína, con destino al resto de países europeos.

Por un lado, nuestra situación geográfica como puente obligado entre Marruecos, país productor de cannabis, y por otro, Europa y los vínculos culturales y económicos de España con Iberoamérica, hace que las organizaciones que trafican con cocaína utilicen nuestro país como vía de introducción de estas drogas en los países europeos.

A su vez, con respecto a la heroína y drogas de síntesis, nuestro país es un punto de destino para el consumo.

Por otro lado, en cuanto a la lucha contra el tráfico, en los últimos años, según datos facilitados por Interpol, España ha sido el país de la Comunidad Europea donde se ha decomisado mayor cantidad de hachís y cocaína y se encuentra entre los cuatro primeros, y el cuarto en cuanto a aprehensiones de heroína, lo que prueba, al menos, la eficacia de esta forma de prevención.

## 2.1. SITUACIÓN DEL TRÁFICO DE DROGAS

Veamos a continuación qué sucede con cada tipo de droga en lo que al tráfico se refiere.

### 1. Tráfico de heroína

Los cultivos de opio del "Triángulo del Oro" y del "Creciente Dorado" son las zonas más importantes de producción de heroína del mundo.

El tráfico de esta droga en Europa está, desde hace años, controlado por grupos u organizaciones turcas y libanesas. La heroína es transportada desde el Próximo y Medio Oriente hasta Centroeuropa, fundamentalmente a través de la denominada "Ruta de los Balcanes" y posteriormente se reparte hacia todos los rincones de la Europa Comunitaria. Nuestro país es uno de los que debe soportar esta distribución como país de destino, no de tránsito.

La heroína se introduce principalmente vía terrestre por Irún o La Junquera, o vía aérea por los aeropuertos de Madrid, Barcelona y Málaga.

La cantidad de heroína decomisada en España hasta 1990 mostró un considerable ascenso y durante los siguientes años se ha invertido esta tendencia.

### 2. Tráfico de cocaína

Los centros de producción de cocaína radican en Perú, Colombia y Bolivia. Dos son las organizaciones responsables de la casi totalidad del tráfico de esta droga a nivel mundial: los cárteles colombianos de Medellín y de Cali.

De las circunstancias que han influido en la introducción de esta droga en España, se pueden destacar las siguientes: la existencia de lazos históricos, culturales y lingüísticos con Sudamérica; la saturación del mercado norteamericano, etc.

La cocaína se introduce en España para su posterior distribución a su destino final en Centroeuropa, aun cuando parte de la misma se desvía para el consumo interior. Las principales vías son:

- Por vía aérea, los aeropuertos de Madrid, Barcelona, Tenerife y Las Palmas.
- Por vía marítima, a través del noroeste peninsular.
- Por vía marítima, mediante la utilización de los canales propios de las rutas de hachís, atravesando el Estrecho de Gibraltar

en lanchas rápidas, o bien en pequeñas embarcaciones que hacen escala en Cabo Verde, las Islas Canarias o en puertos de la costa oeste africana.

La cantidad de cocaína intervenida en nuestro país muestra una tendencia ascendente hasta 1991 y una cierta estabilización a partir de dicho año, debido, en parte, a una mayor eficacia policial.

### 3 Tráfico de hachís

Los principales productores de hachís son Marruecos y Libano, países que prácticamente tienen copado el mercado en Europa.

España es país de tránsito de esta sustancia y los Países Bajos actúan como centros de distribución de esta sustancia al resto de Europa.

El hecho de que Marruecos sea país productor de esta droga convierte a España, por su proximidad geográfica, en paso obligado del hachís con destino al resto de Europa.

El método de transporte más usual que utilizan las redes de narcotraficantes para introducir el hachís en España y su posterior distribución a Europa es por vía marítima, que, por otra parte, es el método clásico de enlace entre España y Marruecos.

El tráfico de esta sustancia se realiza aprovechando las líneas regulares entre los puertos de Ceuta, Melilla y Tánger con Algeciras, Tarifa, Cádiz, Málaga, etc.

La tradicional ruta de contrabando de tabaco realizado entre zonas próximas al Estrecho de Gibraltar y que se efectuaban normalmente en pequeñas embarcaciones de motor han sido adecuadas para este tráfico, utilizando modernas embarcaciones tipo "zodiac", con potentes motores que desembarcan en las playas de Cádiz y Málaga, utilizando las aguas de Gibraltar para protegerse del control de las Fuerzas de Seguridad del Estado.

La cantidad de hachís decomisada en España ha aumentado de forma considerable desde 1980, sin que hasta 1993 se haya invertido esta tendencia alcista.

### 4. Tráfico de drogas de diseño y psicotrópicos

Las drogas de síntesis se fabrican en los países industrializados de Europa y Norteamérica, donde se encuentra la industria química y farmacéutica más importante del mundo.

El tráfico ilícito de estas sustancias tiene una doble procedencia:

- Desvío del circuito legal, mediante robos y atracos a farmacias, centros médicos y laboratorios, así como la sustracción y falsificación de recetas.
- Laboratorios clandestinos. A España llegan principalmente de los instalados en Holanda, Gran Bretaña y Polonia.

En todo el mundo se registró durante 1992 y 1993 un fuerte incremento del consumo de estas drogas sintéticas. Además de los estimulantes, ha aumentado nuevamente el consumo de alucinógenos, LSD y de MDMA ("éxtasis").

En España la fuerte tendencia de aumento de estas sustancias parece preocupante, ya que en 1993 y 1994 se dispararon las cifras relativas a las cantidades de MDMA (éxtasis) decomisada, 274.423 y 306.501 pastillas respectivamente. Hasta entonces el año en que mayor cantidad de "éxtasis" se había decomisado había sido 1992, en que se intervinieron 45.352 pastillas.

## 5. El producto del tráfico y su blanqueo

Las iniciativas legales de los países de la Europa occidental se van introduciendo en sus legislaciones respectivas para cumplir una serie de acuerdos multinacionales previos sobre blanqueo de capitales como la Convención de Viena de las Naciones Unidas de 1988, la normativa comunitaria o las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI).

España, en cumplimiento a las obligaciones dimanantes del derecho comunitario establecidas en la Directiva 91/308/CEE, promulgó la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, de determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales, que trata de obstaculizar las vías a través de las cuales se canaliza la entrada de fondos de origen ilícito, fundamentalmente procedentes del tráfico de drogas, en el sistema financiero.

## 2.2. CONSUMO DE DROGAS Y PROBLEMAS DERIVADOS

Como señala la última Memoria anual del Plan Nacional sobre Drogas, la situación anual y las tendencias recientes de los consumos de drogas, de los problemas asociados y de las respuestas desarrolladas para hacer frente a los mismos, permiten hacer diversas consideraciones.

### 1. Tendencias y clases de consumos

Se considera que España es el tercer consumidor de alcohol puro por habitante de Europa. Según la encuesta realizada por la DGPNSD

en 1993, un 53,4 por 100 de los españoles mayores de 16 años ha consumido bebidas alcohólicas alguna vez durante el mes anterior a la entrevista, un 41,2 por 100 la última semana y un 15,3 por 100 cuatro veces o más durante la última semana.

Los derivados de la cannabis (fundamentalmente el hachis) siguen siendo las drogas ilegales de consumo más extendido, aunque continúa reforzándose la creencia de que en la última década ha descendido su consumo.

El consumo de heroína es inferior al de cocaína, disminuyendo, como en el resto de Europa, la práctica de administración por vía parenteral, aumentando la vía de inhalar o fumar la droga.

Las cifras sobre consumo de heroína procedentes de las encuestas no son plenamente fiables. Utilizando otros métodos se han realizado estimaciones de la prevalencia de uso problemático de heroína en algunas áreas del Estado. Así, se han obtenido cifras de 0,38/0,44 por 100 en Barcelona (1989) y 0,24 por 100 en Navarra (1990).

Según diversos estudios, la tasa de consumo de cocaína en España ha sido siempre bastante superior a la de heroína y continúa siéndolo.

Es muy probable que haya aumentado el consumo de cocaína entre la población general. Esta hipótesis deriva de la evolución del número de personas con problemas de cocaína atendidos en servicios sanitarios y sociales, porque las encuestas domiciliarias o escolares continúan siendo poco concluyentes a este respecto.

El hachis sigue siendo la droga de consumo más extendido, aunque continúa reforzándose la creencia de que éste ha descendido en la última década.

La relevancia que últimamente han tenido las denominadas "rutas del bakalao" y otras de similares características, donde en ocasiones se consumen drogas estimulantes como el "speed" o el "éxtasis", en torno a discotecas o carpas móviles, situadas en las citadas rutas, hizo que la extinta Secretaría de Estado para la Seguridad adoptara una instrucción sobre actuaciones policiales en relación a estas nuevas formas de consumo y tráfico de drogas, con la finalidad de atajar este fenómeno y preservar el interés general preferentemente de la juventud.

El consumo de crack parece estar poco extendido. Sin embargo, se ha detectado un cierto consumo entre algunos grupos de consumidores de heroína y existe el riesgo de que la tendencia actual a fumar la heroína se acompañe de un aumento del consumo de crack.

Se reafirman las evidencias que sugieren que la prevalencia del uso problemático de opiáceos está estabilizándose o descendiendo.

En algunos ambientes festivos se consumen drogas de diseño parecidas a las anfetaminas, como el MDMA o **éxtasis**.

El consumo legal de psicofármacos mantiene las tendencias de los últimos años.

## 2. Patrones de consumo

Actualmente las vías preferentes de administración de la heroína son la inhalada —bien fumando la heroína, bien calentándola en papel de aluminio e inhalando los vapores, lo que se conoce como **fumar chinos**— y la inyectada. Entre los tratados por abuso o dependencia de heroína la vía inhalada predomina entre los tratados por primera vez, y la inyectada entre los tratados previamente.

Sigue disminuyendo muy rápidamente la práctica de inyectarse y aumentando la práctica de fumar o inhalar la droga. La proporción de tratados por primera vez cuya vía de administración más frecuente es parenteral ha seguido descendiendo desde un 50,3 por 100 en 1991 hasta un 37,8 por 100 en 1993. Este descenso se ha producido en toda España, aunque con un ritmo desigual. A pesar de estos cambios, una proporción importante de los consumidores de heroína de la franja noreste sigue manteniendo la inyección como vía preferente de consumo, mientras en el suroeste y en Canarias esta práctica comienza a ser minoritaria entre los nuevos consumidores.

El nivel de consumo de otras drogas entre los consumidores de heroína es muy elevado, sobre todo alcohol, tabaco, cannabis, cocaína (a menudo mezclada con heroína) y benzodiazepinas.

## 3. Perfil de los consumidores

El uso de heroína parece concentrarse entre personas de 20-34 años, con bajo nivel educativo, desempleadas, con carencias sociales y residentes en las ciudades. Este perfil deriva de los estudios antropológicos y del estudio de los consumidores atendidos por los servicios sociales y sanitarios. Algunos estudios han detectado importantes diferencias en el nivel de consumo dentro de la misma ciudad. Aproximadamente cuatro de cada cinco consumidores de opiáceos son varones, y se aprecia una ligera tendencia al aumento de la proporción de los mismos.

Sigue existiendo una tendencia al envejecimiento progresivo de los consumidores de

heroína en los tres indicadores del SEIT (tratamientos, urgencias y mortalidad). Desde 1991 la edad media de los consumidores atendidos en urgencias supera la de los admitidos a tratamiento, seguramente debido a que en los servicios de urgencias ha aumentado la proporción de patologías ligadas a la infección por el VIH sobre el total de problemas urgentes relacionados con el consumo de drogas. Se aprecia también una lenta tendencia al aumento de la edad media de primer consumo.

El estudio de 1993 sobre consumidores de heroína o cocaína que no están en tratamiento muestra que los consumidores de cocaína que no usan heroína tienen un nivel de estudios y una tasa de empleo muy superior a los consumidores de heroína o de heroína + cocaína.

## 4. Consecuencias sanitarias y sociales del consumo

En España, como en el resto de los países desarrollados, el consumo de alcohol constituye un enorme problema de salud pública. Actualmente en España la cirrosis hepática —relacionada la mayor parte de las veces con el consumo de alcohol— constituye la quinta causa de mortalidad prematura en las mujeres y la cuarta en los varones. Un estudio reciente ha estimado que un 17 por 100 de todos los accidentes laborales que ocurren en España son atribuibles al consumo de alcohol. Las tasas de mortalidad por enfermedades relacionadas con el alcohol, ajustadas por edad, han experimentado, entre 1980 y 1989, un ligero descenso, tanto entre los hombres como entre las mujeres.

Como dato positivo de todo lo anterior debe señalarse que continúa descendiendo por segundo año consecutivo el número de fallecidos por reacción aguda a opiáceos o cocaína en las grandes ciudades, pasando de 556 fallecidos en 1992 a 442 en 1993.

Y como dato negativo es que se mantiene el ritmo de crecimiento (incremento anual) del número de casos de SIDA relacionados con el consumo de drogas diagnosticados anualmente que se inició a partir de 1988, la curva ha continuado ascendiendo aunque en menor proporción, bien en el contexto europeo España ocupa el primer lugar en cuanto a la tasa acumulada de casos de SIDA relacionados con el consumo de drogas, seguida de Italia, Suiza y Francia. También es el primer país de Europa en cuanto número absoluto de casos de SIDA en consumidores de drogas. Es muy probable que las muertes por SIDA relacionado con el consumo de drogas sean ya bastante más

númerosas que la muerte por reacción aguda a drogas.

### 3. LA LUCHA CONTRA LA DROGA: LA PREVENCIÓN Y LA REPRESIÓN

#### 3.1. LA PREVENCIÓN: REDUCCIÓN DE LA OFERTA Y DE LA DEMANDA

Tal como señala el PNSD ya citado, la prevención no puede reducirse, ni aun consistir principalmente, en acciones de educación y mentalización, siendo necesaria la intervención en la reducción de la oferta, en los modos de vida y en las actitudes ideológicas vigentes en torno a la droga.

Por esta razón, se incluye en la reducción de la oferta, como una forma específica de prevención, el desarrollo de la acción represiva a todos los niveles.

De esta suerte el PNSD señala como acciones concretas para la reducción de la oferta la configuración e institucionalización de la Fiscalía Especial y el aumento de la eficacia de la acción policial mediante la adecuación de sus dotaciones y la mejora de la coordinación y cooperación con otras administraciones, tanto Autonómicas como Locales.

Para realizar esta coordinación son necesarios unos sistemas de información que permitan también el seguimiento y la priorización de los problemas, análisis de resultados y evaluación de las acciones a realizar.

En cuanto a la reducción de la demanda los objetivos son los siguientes:

1. El impulso y desarrollo de una política coherente y coordinada en la que participe la opinión pública, las autoridades y el conjunto de la sociedad civil, con el fin de frenar y reducir el consumo de drogas.
2. El reducir la disponibilidad de las drogas y aumentar el rechazo.
3. Una política integral de educación para la salud y el bienestar, teniendo siempre en cuenta los factores de incidencia en la drogodependencia como la droga disponible, el modelo social progresivamente consumista, las dificultades de realizar ofertas sugestivas a las poblaciones más jóvenes, etc.
4. Aplicar programas de educación, información, mentalización y de múltiples actividades que alejan al joven del mundo de la droga.

5. Especialmente, con objeto de reducir la demanda, se desarrollan programas preventivos diversos como:

- Actuaciones preventivas dirigidas a la población escolar, con la acción coordinada del Ministerio de Educación y Ciencia, de las Comunidades Autónomas y de algunos municipios y organizaciones no gubernamentales.
- Prevención comunitaria, con implicación de las organizaciones sociales y de administraciones locales, promoviendo acciones de mentalización y prevención, con intervenciones de todo tipo, conferencias, talleres, actividades de ocio, deporte, etc.
- Prevención en ámbitos especiales (centros penitenciarios, población militarizada, grupos de grave riesgo, etcétera.)
- Prevención en los ámbitos laborales, con implicación de los agentes sociales intervinientes en los mismos. A través de la firma de un Convenio con la CEOE, CCOO y UGT, la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas pudo constituir la Comisión Nacional para la Prevención de Problemas de Drogas en el medio laboral.
- Desarrollo de campañas institucionales de información y sensibilización, destinadas a la opinión pública, y con claros objetivos preventivos.

Todos estos programas se realizan o impulsan por las CCAA en ejercicio de sus competencias.

### 3.2. COOPERACION INTERNACIONAL

Ya hemos señalado que, al tratarse de un problema mundial, la cooperación de todos los países es vital. Veamos, a continuación, las estructuras organizativas a nivel internacional.

#### 3.2.1. Organizaciones Internacionales que intervienen en la lucha contra el narcotráfico

##### 1. UNION EUROPEA

a) *Grupo Pompidou del Consejo de Europa.*

Fue creado en 1971 e incorporado al Consejo de Europa de 1980. Comprende 25 Estados miembros y se reúne dos veces al año en Estrasburgo. Cada Estado está representado por un delegado permanente. Los países de



Europa central y oriental son lugares de acción específica para la ayuda del grupo Pompidou.

b) *Oficina Europea de Policía. EUROPOL.*

El objetivo de Europol consiste en mejorar, en el marco de la cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea, de conformidad con el apartado 9 del artículo K.1 del TUE, la eficacia de los servicios competentes de los Estados miembros con vistas a la prevención y represión de la delincuencia relacionada con los estupefacientes y las demás formas graves de la delincuencia internacional que afecten a dos o más Estados miembros, de forma que, habida cuenta de la envergadura, gravedad y consecuencias de los hechos punibles, así como de la existencia de indicios concretos que pueden demostrar que se ejercen en el marco de una estructura criminal organizada, se requiera una actuación común de los Estados miembros de la UE.

c) *Observatorio Europeo de la Droga y de las Toxicomanías (OEDT).*

Es una agencia de derecho comunitario, dotada con un presupuesto inicial de ± 5 millones de ecus en forma de subvención comunitaria, basada en una red interactiva de centros nacionales de información sobre las drogas denominada REITOX. Tiene su sede en Lisboa y su importancia estratégica va a tener una gran incidencia.

d) *Grupo de Trabajo DROGAS Y DELINCUENCIA ORGANIZADA.*

Foro de expertos en el ámbito de drogas y delincuencia organizada, que se integra en el Comité Directivo II del Comité de Coordinación K.4 de la Unión Europea.

## 2. LAS NACIONES UNIDAS

a) *Comisión de Estupefacientes.*

Creada en 1946 como una de las seis comisiones del Consejo Económico y Social. Es el órgano normativo central del sistema de las Naciones Unidas para tratar a fondo todas las cuestiones relacionadas con la fiscalización del uso indebido de drogas. Asiste al Consejo Económico y Social en la supervisión de la aplicación de lo dispuesto en convenciones y acuerdos internacionales relativos a drogas, considerando cualquier modificación a realizar en el sistema de fiscalización. Cuenta con dos

órganos auxiliares que coordinan la aplicación de las normas sobre estupefacientes en un marco regional: la **Subcomisión sobre tráfico ilícito de drogas y asuntos conexos en el cercano Oriente y el Oriente Medio**, y las reuniones regionales de los Jefes de los organismos nacionales de represión del uso indebido de estupefacientes, **Honlea, de Asia y el Pacífico, Africa, América Latina y el Caribe, y Europa**, las cuales constituyen un foro de discusión acerca de la situación global del problema de las drogas en el marco geográfico de su competencia.

b) *Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas. PNUFID.*

Fue establecido en 1991, de conformidad con la Resolución 45/179 de la Asamblea General de la ONU de 21 de diciembre de 1990. Por medio de esa resolución, la Asamblea General pidió al Secretario General que estableciera un programa único que integrase en él por completo las estructuras y funciones de las anteriores dependencias de las Naciones Unidas para la fiscalización y el uso indebido de drogas, esto es, la División de Estupefacientes, el Fondo de Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (FNUFUID) y la Secretaría de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). Se ha confiado al PNUFID, cuya sede está en Viena, **la responsabilidad exclusiva de coordinar y dotar de dirección efectiva a todas las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de la fiscalización de drogas.**

c) *Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. JIFE.*

Fue creada por la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 para limitar el cultivo, la producción, fabricación y el uso de estupefacientes, asegurando, al mismo tiempo, su disponibilidad para fines médicos o científicos.

Sus informes anuales son un barómetro básico en esta materia y que en lo relativo a España reproducimos al final.

## 3. OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES

a) *Organización Internacional de Policía Criminal. INTERPOL.*

La INTERPOL recolecta y difunde información relativa a personas requisitorias o desaparecidas, actividades criminales, organizaciones delictivas, objetos robados e identificaciones

físicas. Asimismo, recoge, procesa y difunde, también, toda la información sobre operaciones realizadas y datos estadísticos en materia de drogas, y lleva a cabo, basándose en tal información, estudios relacionados con los lugares de producción de estupefacientes, rutas de distribución y países con mayor incidencia, facilitando así datos puntuales esenciales para la lucha internacional contra el narcotráfico.

b) *Grupo de Acción Financiera Internacional.*

El Grupo de Acción Financiera es el Grupo intergubernamental de cooperación en materia de blanqueo de dinero adscrito a la OCDE.

Forman parte del mismo todos los países de la OCDE y como observadores Hong-Kong y Singapur.

c) *Grupo de Dublín.*

Creado por iniciativa del CELAD en 1990 bajo presidencia irlandesa, reúne a los quince Estados de la Unión Europea, Estados Unidos, Japón, Canadá, Noruega, Suecia, la Comisión Europea, el PNUFID y Australia. Constituye un grupo informal consultivo para el análisis de la cooperación sobre drogas en todas las regiones del mundo.

Como resultado de todo ello, y en lo que a España se refiere, es conveniente recoger a modo de balance el informe de las Naciones Unidas a través de su cualificado organismo como es la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, "JIFE", correspondiente al último año, 1994.

#### 4. INFORME DE LA JIFE

España ha pasado, en términos generales muy favorablemente, las evaluaciones internacionales derivadas de los compromisos de cooperación; muy concretamente, la evaluación de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de Naciones Unidas (JIFE) y del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre medidas de control de blanqueo (GAFI) que han resaltado en un reciente informe la buena actuación del Gobierno español.

Por ello, no es ocioso recordar qué dicen las Naciones Unidas sobre el Plan.

Veamos, después de la visita a España en febrero de 1994 de una misión de la JIFE, ésta emitió el siguiente informe en lo que respecta a nuestro país:

- a) "El Gobierno español reaccionó en forma oportuna ante la amenaza del tráfico ilícito

y uso indebido de drogas, estableciendo, ya en 1985, una estrategia coordinada y amplia en esta esfera y asegurando los fondos necesarios para sus actividades.

- b) En España, además de los programas educativos y de las campañas en los medios de difusión, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, ofrecen una amplia serie de medios y servicios de rehabilitación y tratamiento de toxicómanos. Disposiciones recientemente promulgadas conceden más importancia a las actividades antidroga a nivel de la calle encaminadas a impedir el uso indebido de drogas en los lugares públicos. Las sanciones administrativas (por ejemplo, multas) se utilizan amplia y eficazmente, para impedir el uso indebido. La Junta seguirá manteniendo su diálogo con el Gobierno. Los programas y las estructuras para la reducción de la demanda y de la oferta ilícitas de drogas parecen estar bastante equilibradas y bien coordinadas.
- c) En España, los indicios más alentadores con respecto a la lucha contra el uso indebido de drogas son la disminución del número de muertes relacionadas con el consumo de éstas, la disminución del número de jóvenes heroínómanos y una continua reducción del número de heroínómanos que se administran la droga por vía intravenosa. Sin embargo, al igual que en otros países europeos, el uso indebido de cocaína y de anfetaminas va en aumento. Estudios más sistemáticos y regulares de la situación del uso indebido de drogas permitirán al Gobierno evaluar las tendencias del consumo de drogas y la eficacia de las medidas de represión.
- d) La legislación sobre blanqueo de dinero adoptada en España en diciembre de 1993 prevé penas administrativas para las instituciones financieras y de otro tipo que no cumplan con el sistema de vigilancia y de presentación de informes sobre transacciones monetarias."

## 4. EL MODELO ESPAÑOL

### 4.1. EL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS

Desde hace años, el problema de las drogas en nuestro país se viene afrontando en todas las dimensiones que aquél genere, es decir,

se ha acometido decididamente la lucha contra la oferta y la demanda, dentro de una concepción global de la situación planteada. Ello fue el resultado de la convicción de que requiere soluciones totales, no parciales. Tan importante es la lucha contra el tráfico ilícito, como el establecimiento de medidas y mecanismos necesarios para conseguir una disminución de la demanda y lograr una asistencia y rehabilitación adecuadas.

Una política general en este campo contribuirá a frenar y reducir el consumo de sustancias que dañan la salud individual y colectiva, provocan procesos de marginación social, deterioran la seguridad ciudadana y vulneran la autonomía del individuo.

Sólo un esfuerzo concertado en el que participe la opinión pública, las autoridades responsables, los grupos profesionales e interesados, todo el conjunto de la sociedad civil, sería suficiente para luchar contra el abuso indebido de drogas y mitigar sus consecuencias. Un grado demasiado elevado de institucionalización y profesionalización de la respuesta corre el riesgo de aislar de la sociedad a la que pertenecen a los grupos de población directamente afectados por el problema. Este riesgo, sin duda, será menor en la medida en que se establezca una relación más directa y eficaz de los equipos de salud y bienestar social con la población.

A tal fin, el establecimiento, en el año 1985, del Plan Nacional sobre Drogas vino a cumplir esas necesidades, aunando los esfuerzos de todos (Administración Central, Autonómica, Local y Organizaciones no Gubernamentales).

El Congreso de los Diputados, en sesión de 27 de octubre de 1984, aprobó una moción dirigida a la "elaboración de un plan de prevención contra la droga en que se contemple la reinserción de los drogadictos".

El Consejo de Ministros de 24 de julio de 1985, a propuesta de un Grupo Interministerial de trabajo constituido al efecto, aprobó el **Plan Nacional sobre Drogas** que es el siguiente.

#### 4.2. LA DELEGACION DEL GOBIERNO PARA EL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS

##### 1. EVOLUCION

El citado Plan estableció actuaciones que, por incidir en el ámbito de diferentes administraciones públicas, exigía el establecimiento de la correspondiente estructura de coordinación, necesidad a la que se dio respuesta en **Real Decreto 1677/1985, de 11 de septiembre,**

**creando la figura del Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas,** adscrito al Ministerio de Sanidad y Consumo, **con las siguientes funciones:**

- Desarrollar las acciones y propuestas derivadas de los acuerdos del Grupo Interministerial para el Plan Nacional sobre Drogas.
- Elaborar las propuestas de programas y actuaciones relativas a la lucha contra el tráfico y consumo de drogas y evaluar las realizadas por diversos Ministerios.
- Ejercer la coordinación y dirección funcional, cuando proceda, de los distintos Departamentos Ministeriales, otros Organismos y Administraciones Públicas en este ámbito.
- Coordinar la asignación de los recursos presupuestarios del Plan Nacional sobre Drogas, y administrar los adscritos a la secretaría del Grupo Interministerial.
- Realizar el estudio, evaluación y seguimiento de las actividades desarrolladas en el ámbito del Plan Nacional.
- Ejercer cuantas otras atribuciones le confiera el Gobierno o el Grupo Interministerial en cumplimiento del Plan Nacional sobre Drogas.

Como órgano de apoyo al Delegado se determinó la existencia de un **Gabinete Técnico** con nivel orgánico de Subdirección General.

El **Real Decreto 175/1991,** de 15 de febrero, reorganizó la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, creando la figura del **Adjunto al Delegado,** con nivel orgánico de Director General.

El **Real Decreto 858/1992,** de 10 de julio, establece la estructura del Ministerio de Sanidad y Consumo, en la que se contempla la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas y la **Dirección General del Plan Nacional sobre Drogas,** dentro de la que se enmarcan **tres Subdirecciones Generales: de Relaciones Institucionales, de Cooperación y Asesoramiento, y de Información, Investigación y Seguimiento.**

Posteriormente, el **Real Decreto 1173/1993,** de 13 de julio, atribuyó al Ministerio de Asuntos Sociales las funciones anteriormente atribuidas al Ministerio de Sanidad y Consumo, a través de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.

Por último, el **Real Decreto 2314/1993,** de 29 de diciembre, **ante la relevancia que ha venido adquiriendo el problema de la per-**

**secución del tráfico de drogas, junto contra la prevención y rehabilitación, modifica la adscripción ministerial de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, encuadrándola en la estructura del Ministerio del Interior, actualmente de Justicia e Interior.**

## 2. SITUACION ACTUAL

El **Real Decreto 1334/1994**, de 24 de junio, de estructura básica del Ministerio de Justicia e Interior, establece que al Ministerio de Justicia e Interior le corresponde la preparación y ejecución de la política del Gobierno en las siguientes materias:

**4. Actualización y ejecución del Plan Nacional sobre Drogas, coordinando las actividades de los distintos Departamentos ministeriales en esta materia y participando en los Organismos internacionales relacionados con la misma.**

**Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.**

1. Corresponde al Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas la dirección, el impulso, coordinación general y supervisión del Centro Directivo y de los demás servicios dependientes de la Delegación, bajo la superior dirección del Ministro.

Asimismo le corresponden las siguientes funciones:

- Desarrollar las acciones y propuestas derivadas de los Acuerdos del Grupo Interministerial para el PNSD.
- Elaborar las propuestas de programas y actuaciones relativas a la lucha contra el tráfico y consumo de drogas y evaluar las realizadas por los diversos Ministerios.
- Ejercer, cuando proceda, la coordinación en este ámbito entre los Servicios o Unidades de distintos Departamentos ministeriales; asimismo, en los casos que proceda, por delegación del Ministro podrá coordinar la actuación entre Unidades, o respecto de determinados miembros, de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.
- Coordinar la asignación de los recursos presupuestarios del PNSD.
- Realizar el estudio, evaluación y seguimiento de las actividades realizadas en el ámbito del Plan Nacional.
- Participar en las reuniones de los organismos internacionales correspondientes e intervenir en la aplicación de los

acuerdos que se deriven de las mismas y, en especial, de aquellas que se desarrollen en el marco de la cooperación en el seno de la Unión Europea, relativas a la prevención de la toxicomanía y lucha contra el tráfico de drogas, sin perjuicio de la unidad de representación y actuación del Estado en el exterior, atribuida al Ministerio de Asuntos Exteriores.

- Ejercer cuantas otras atribuciones le confiera el Gobierno o el Grupo Interministerial en cumplimiento del PNSD.

**2. Bajo su dependencia, y con nivel orgánico de Subdirección General, existe un Gabinete, con funciones de apoyo y asistencia directa al Secretario de Estado, elaboración de estudios e informes y cuantas otras le encomiende el titular de la Secretaría de Estado.** Su regulación se atenderá a lo dispuesto en el Real Decreto 3775/82, de 22 de diciembre, modificado, por Real Decreto 68/94 de 21 de enero.

**3. Asimismo, dependientes del Delegado del Gobierno existen los Gabinetes de Evaluación y Seguimiento y de Análisis y Coordinación, ambos con nivel orgánico de Subdirección General.**

Corresponden al **Gabinete de Evaluación y Seguimiento** la misión de asistir al Delegado del Gobierno en la labor de evaluación y seguimiento de las actuaciones coordinadas por éste sobre tráfico de drogas y blanqueo de capitales relacionados con dicho tráfico. Su titular actúa como Secretario del Grupo de Asesoramiento y Asistencia de Operaciones de Lucha contra el Tráfico de Drogas y el Blanqueo de Capitales.

**Al Gabinete de Análisis y Coordinación le corresponde** la función de recibir, analizar y coordinar toda la información relativa al ámbito competencial atribuido al Delegado del Gobierno sobre tráfico de drogas y blanqueo de capitales relacionados con dicho tráfico, así como asumir la coordinación de las investigaciones que se desarrollen dentro de dicho ámbito. Su titular actúa como Secretario del Consejo Superior de Lucha contra el Tráfico de Drogas y Blanqueo de Capitales.

**La Orden de 7 de abril de 1994 establece la estructura de los Gabinetes de Evaluación y Seguimiento, y de Análisis y Coordinación de la DGPNSD. En ella se establece:**

"PRIMERO: El Gabinete de Evaluación y Seguimiento de la DGPNSD se estructura en los Servicios de Evaluación y de Seguimiento.

Corresponderá al Servicio de Evaluación el desempeño de las funciones de asistencia y apoyo al Delegado del Gobierno en lo relativo al estudio y evaluación de las actuaciones coordinadas por el Delegado en materia de lucha contra el tráfico de drogas y blanqueo de capitales.

Al Servicio de Seguimiento le corresponderá la misión de asistencia al DGPNSD en lo referido al seguimiento de las actuaciones coordinadas por el mismo, en la materia arriba reseñada".

"SEGUNDO: Del Gabinete de Análisis y Coordinación dependerán cuatro Servicios:

- Servicio de Documentación y Estudios.
- Servicio de Asuntos Legales y Relaciones Institucionales.
- Servicio de Relaciones Internacionales.
- Servicio de Coordinación.

Al Servicio de Documentación y Estudios le corresponderá:

- La elaboración de estudios sobre los distintos tipos de drogas y temas relacionados con su tráfico.
- La emisión de informes, para cuya confección podrá acudir a los datos de la Oficina Central Nacional.
- La confección de estadísticas, todo ello en relación a las actuaciones coordinadas por el DGPNSD.

Al Servicio de Asuntos Legales y Relaciones Institucionales le corresponderá:

- La colaboración para el mantenimiento de las relaciones con las Instituciones responsables de la represión del tráfico de drogas y blanqueo de capitales.
- La colaboración para la coordinación de las actuaciones relativas a entregas vigiladas, en el ámbito de las competencias del PNSD.

Al Servicio de Relaciones Internacionales le corresponderá:

- La elaboración de propuestas relativas a acuerdos internacionales en la materia.
- El seguimiento de la ejecución de los mismos dentro del marco señalado por el Real Decreto 2322/93, de 29 de diciembre, sin perjuicio de lo establecido por la Ley 2/86 de 13 de marzo.

Al Servicio de Coordinación le corresponderán:

- Funciones de asistencia y apoyo en lo relativo a la coordinación operativa en las áreas nacional e internacional, respecto a la coordinación de las investigaciones que se inicien y desarrollen dentro del marco competencial del Delegado."

Además de lo anterior, la **Dirección General del Plan Nacional sobre Drogas** continúa realizando las funciones que le son propias, esencialmente en el área de reducción de la demanda (prevención, asistencia al toxicómano y reinserción social de los afectados), con la misma estructura orgánica.

### 3. OTROS ORGANISMOS

En el ámbito de la Administración Central existe un Grupo Interministerial presidido por el Ministro de Justicia e Interior del que también forman parte otros siete Ministerios, que se encarga de la adopción de medidas y actuaciones para la ejecución del PNSD.

Asimismo, se han creado recientemente diversos órganos de coordinación (entre los que cabe destacar el Consejo Superior de Lucha contra el Tráfico de Drogas y el Blanqueo de Capitales) para hacer más efectiva esta tarea. Especialmente, la reestructuración de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (Real Decreto 495/1994 de 17 de marzo) se orienta a mejorar la coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en estas cuestiones a través de la creación de Gabinetes especializados.

### 4.3. ESTRUCTURA DE LA LUCHA CONTRA LA DROGA

Con el fin de estructurar la lucha contra la droga, el **Real Decreto 495/1994**, de 17 de marzo, por el que se modificaba la estructura y funciones de determinados órganos del Ministerio del Interior, creó el **Consejo Superior de Lucha contra el Tráfico de Drogas y el Blanqueo de Capitales** y el **Grupo de Asesoramiento y Asistencia en las Operaciones de Lucha contra el Tráfico de Drogas y el Blanqueo de Capitales**, que quedaron integrados por las personalidades que se citan a continuación y con las funciones que igualmente se mencionan.

1. *El Consejo Superior de Lucha contra el Tráfico de Drogas y el Blanqueo de Capitales.*

El Consejo está integrado por el **Ministro de Justicia e Interior, como Presidente**, responsabilidad que podrá delegar en el Delegado para el Plan Nacional sobre Drogas, y con los **vocales** siguientes: **El Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, los Directores Generales de la Policía y de la Guardia Civil, el Director General de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y el Fiscal General del Estado.** Actúa como **Secretario el Director del Gabinete de Análisis y Coordinación de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.**

Sus funciones son:

- a) El diseño de líneas políticas generales y estrategias en materia de lucha contra el tráfico de drogas y el blanqueo de capitales, así como el establecimiento de prioridades en la represión de estas formas de delincuencia.
  - b) El informe de los asuntos que el Ministerio de Justicia e Interior o el Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas consideren oportuno encomendarle, en relación con las materias enunciadas en el apartado anterior.
2. *El Grupo de Asesoramiento y Asistencia de Operaciones de lucha contra el tráfico de Drogas y el Blanqueo de Dinero.*

Este Grupo está integrado por el **Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, como Presidente**, y con los siguientes **vocales: El Director del Gabinete del Delegado del Gobierno, el Subdirector General de Operaciones de la Dirección General de la Guardia Civil, el Subdirector General Operativo de la Dirección General de la Policía, el Jefe del Servicio de Investigación e Información de la Guardia Civil, el Comisario General de la Policía Judicial y el Jefe de la Unidad Policial adscrita a la Fiscalía del Estado.** Actuará como **Secretario el Director del Gabinete de Análisis y Coordinación de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.**

Su misión será:

El asesoramiento y asistencia al Delegado del Gobierno en el ejercicio de sus competencias y, en especial, de aquellas cuyo desarrollo ha de llevar a cabo a través del Gabinete de Análisis y Coordinación.

Asimismo, se ha confeccionado ya el **Borrador** de modificación del mencionado **Real Decreto 495/1994**, que introduce las siguientes modificaciones:

Sobre el CONSEJO SUPERIOR:

Incluye como vocales a las Secretarías de Estado de Justicia, de Interior y de Asuntos Penitenciarios.

Sobre el GRUPO DE ASESORAMIENTO:

*Nueva denominación:* **Consejo Ejecutivo de Operaciones de Lucha contra el Tráfico de Drogas y Blanqueo de Capitales.**

*Nuevas funciones:*

- a) La determinación de los planes concretos de actuación en materia de lucha contra el narcotráfico y la criminalidad organizada.
- b) La colaboración y coordinación de operaciones conjuntas realizadas por los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, así como otros Servicios con competencia en la materia, de lucha contra narcotráfico y la criminalidad organizada.

*Nuevos vocales:*

El Fiscal Jefe de la Fiscalía Especial Antidroga, el Director del Gabinete de Análisis y Coordinación de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (antes Secretario del Grupo de Asesoramiento) y el Director del Servicio de Vigilancia Aduanera de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Actuará como secretario el Director del Gabinete de Evaluación y Seguimiento de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.

3. *El Grupo Interministerial para el Plan Nacional sobre Drogas.*

El Grupo Interministerial se creó por **Real Decreto 1677/85.**

1. El Grupo Interministerial para el Plan Nacional sobre Drogas está **integrado en la actualidad por los Ministerios de Sanidad y Consumo, Trabajo y Seguridad Social, Justicia e Interior, Educación y Ciencia, Asuntos Sociales, Asuntos Exteriores, Economía y Hacienda y Presidencia. La Presidencia del mismo corresponde al Ministerio de Justicia e Interior.**

Corresponde al Grupo Interministerial para el Plan Nacional sobre Drogas la adopción y, en su caso, la propuesta al Gobierno, de las

medidas y actuaciones relativas a esta materia, cuya competencia corresponde al Estado.

El Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, que actuará como Secretario del Grupo Interministerial.

Cada uno de los Ministerios citados tiene un Coordinador interno, así como también el Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

El **Real Decreto 1334/1994** deroga el **Real Decreto 352/89**, dejando en vigor la parte que no se oponga al **Real Decreto 1677/85** que encarga a la Dirección General del Plan Nacional sobre Drogas "preparar e informar los asuntos que hayan de someterse al Grupo Interministerial para el Plan Nacional sobre Drogas y velar por la ejecución de los acuerdos del mismo y de los del resto de los órganos colegiados del Plan Nacional sobre Drogas".

#### 4. Conferencia Sectorial.

Con fecha 11 de abril de 1985, y bajo la presidencia del Excmo. señor Ministro de Sanidad y Consumo, se celebró la I Conferencia Sectorial, a la que asistió también el Excmo. señor Ministro de Justicia y representantes de los Ministerios miembros del Grupo de Trabajo Interministerial, así como los Excmos. señores Consejeros —o sus Delegados— de Sanidad, Trabajo y Bienestar Social de las Comunidades Autónomas que a continuación se citan: Navarra, La Rioja, Murcia, Aragón, Asturias, Andalucía, Baleares, Cataluña, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid y Valencia.

#### 5. Comisión Técnica Interautonómica.

En la citada Conferencia Sectorial se acuerda la constitución de una Comisión Técnica Interautonómica encargada de estudiar el Plan y aportar al mismo sus sugerencias, así como de abordar los temas que puedan serle encomendados por la Conferencia Sectorial. A la Comisión Técnica se incorporan representantes municipales en atención al papel significativo de los mismos en un Plan Nacional de estas características, homologándose, en lo que a este punto se refiere, a la situación europea. Para la elaboración del Plan Nacional se han celebrado tres Conferencias Sectoriales y, paralelamente, tres reuniones de la Comisión Técnica Interautonómica, así como dos reuniones con la Federación Española de Municipios. Al mismo tiempo, se han ido desarrollando y adoptando distintas medidas.

De esta forma, las competencias para luchar contra la droga están repartidas entre la Administración Central, la Administración Auto-

nómica y la Administración Local, por lo que solamente una acción coordinada y concurrente deparará la mayor eficacia posible. La Administración Central debe, en consecuencia, ejercer sus propias competencias y ejercerlas dentro de la coordinación general, que es su segunda gran responsabilidad en este Plan.

### 4.4. ORGANOS ESPECIALIZADOS QUE PARTICIPAN EN LA LUCHA

#### 1. La Audiencia Nacional.

La **Ley Orgánica del Poder Judicial**, en su artículo 65 d), establece que la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional conocerá del:

"Tráfico de drogas o estupefacientes, fraudes alimentarios y de sustancias farmacéuticas o medicinales, siempre que sean cometidos por bandas o grupos organizados y produzcan efectos en lugares pertenecientes a distintas Audiencias."

#### 2. La Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas.

El Plan Nacional sobre Drogas trata de abordar el complejo fenómeno de las drogas desde un enfoque multidisciplinar, estableciendo una política coherente que coordine las distintas instancias competentes en esta materia. Para ello, entre las medidas prioritarias se contempla la institucionalización de la **Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas**, que fue creada por **Ley 5/1988, de 24 de marzo**, incardinándola dentro de la unidad del Ministerio Fiscal y quedando integrada por un Teniente Fiscal y por los fiscales que determine la plantilla. Su sede se establece en Madrid y extenderá sus funciones a todo el territorio nacional.

Sus competencias quedan fijadas en el artículo tercero de esta Ley, que modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, introduciendo un nuevo artículo 18 bis con el siguiente texto:

"1. La *Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas* ejercerá las siguientes funciones:

a) *Intervenir directamente en los procesos penales por delitos relativos al tráfico de drogas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas cometidos por bandas o grupos organizados, y que produzcan efectos en lugares pertenecientes a distintas audiencias y cualesquiera otros que sean competencia de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional y de los Juzgados*

centrales de Instrucción, conforme a los artículos 65.1, d) y e), y 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

b) *Intervenir directamente en los procedimientos penales por delitos relativos al tráfico de drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en los que acuerde el Fiscal General del Estado.*

c) *Coordinar las actuaciones de las distintas Fiscalías en orden a la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas.*

Cuando el número de procedimientos así lo aconseje, el Fiscal General del Estado podrá designar a uno o varios fiscales de las mismas para que actúen en relación directa con dicha Fiscalía Especial. El Fiscal Jefe de esta última tendrá, con respecto a los Fiscales así designados y sólo en el ámbito específico de su competencia, las mismas facultades y deberes que corresponden a los Fiscales Jefes de los demás órganos del Ministerio Fiscal. Los Fiscales así designados deberán informar de los asuntos a que esta Ley se refiere al Fiscal Jefe del órgano en que desempeñen sus funciones.

Por su parte, las Fiscalías de los Tribunales Militares colaborarán con la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas en relación con los hechos cometidos en centros, establecimientos y unidades militares.

d) *Investigar la situación económica y patrimonial, así como las operaciones financieras y mercantiles de toda clase de personas respecto de las que existan indicios de que realizan o participan en actos de tráfico ilegal de drogas o que pertenezcan o auxilien organizaciones que se dedican a dicho tráfico, pudiendo requerir de las Administraciones Públicas, entidades, sociedades y particulares las informaciones que estimen precisas.*

e) *Colaborar con la Autoridad Judicial en el control del tratamiento de los drogodependientes a quienes se haya aplicado la remisión condicional, recibiendo los datos precisos de los centros acreditados que participen en dicho tratamiento.*

f) *Promover o, en su caso, prestar el auxilio judicial internacional previsto en las leyes, tratados y convenios internacionales en orden a la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas.*

2. *La Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas podrá impartir a la Policía Judicial las órdenes e instrucciones que considere procedentes para el desempeño de sus funciones."*

Conforme con lo anterior, se nombraron Fiscales Delegados para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas en todas las Comunidades Autónomas y en las provincias de Alicante, Cádiz y Málaga.

A través de **Orden del Ministerio del Interior**, de fecha 31 de marzo de 1993, a la vista de que la lucha contra las modernas formas de criminalidad y especialmente contra las actividades de tráfico ilícito de drogas y las de ocultación o encubrimiento de capitales y beneficios económicos obtenidos del indicado tráfico aconsejaba, para hacer frente al éxito al reto que presentan dichas formas de criminalidad, la constitución de una Unidad de Policía Judicial, integrada por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con dependencia orgánica del Ministerio y adscripción funcional a la Fiscalía General del Estado, al objeto de dotarla de un instrumento de auxilio y colaboración en sus investigaciones, **se adscribió a la Fiscalía General del Estado una Unidad de Policía Judicial, para el desempeño de cometidos** que le son propios y, especialmente, en materia de blanqueo de capitales procedentes del tráfico ilegal de drogas, **cuya competencia corresponde a la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas.**

La **Orden del Ministerio del Interior**, de fecha 7 de abril de 1994, encomienda la coordinación de los Grupos Operativos que integran esta Unidad adscrita a la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, que designará al Jefe de la misma.

### 3. *Unidad Central de Estupefacientes de la Dirección General de la Policía.*

Según lo dispuesto en el artículo 12, A), e), de la **Ley Orgánica 2/1986**, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, será ejercida por el Cuerpo Nacional de Policía *la investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga.*

En el cumplimiento de esta función, la **Unidad Central de Estupefacientes** asume la operatividad de la información relativa al tráfico ilícito de estupefacientes y la centralización de datos relativos a este tipo de delincuencia, lo que la constituye en la **Oficina Central Nacional.**

Se integra en la Comisaría General de Policía Judicial y está formado por **dos Brigadas: De Investigación y del Análisis y Seguimiento de Datos.**

**La primera de estas Brigadas tiene cuatro secciones**, especializadas cada una de ellas en la investigación de tráfico ilegal específico



de una de las sustancias estupefacientes de mayor importancia, **de opiáceos, cocainicos, cannábicos y sintéticos**, con tres Grupos Operativos cada una de ellas, excepto la última que tiene sólo dos. Además cuenta con un Grupo de Apoyo Operativo y otro de Relaciones Internacionales.

**La segunda cuenta con una sección de Estudios y Documentación, estructurada en cuatro grupos Operativos, y un Grupo de Análisis.**

Asimismo, las Jefaturas Superiores de Policía y las Comisaría Provinciales y Locales cuentan con Brigadas y Grupos exclusivamente dedicados a la investigación de estos delitos.

#### 4. *Servicio Fiscal de la Guardia Civil.*

La misma **Ley Orgánica 2/1986**, en su artículo 12, B), b), establece que la Guardia Civil ejercerá las competencias relativas al *resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.*

Para ello cuenta con el **Servicio Fiscal**, en el que se integra el **Departamento Central Antidroga y Fiscal**, que realiza investigaciones especializadas dirigidas a descubrir y perseguir el contrabando, fraude fiscal y represión del tráfico ilícito de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, integrado por la Unidad Central de Investigación Fiscal y Antidroga (**UCIFA**) y tres secciones.

A nivel periférico, cada **Servicio Fiscal de Zona** cuenta con una Sección de Investigación Fiscal y Antidroga (**SIFA**), articulado en Grupos Operativos de investigación y apoyo, y cada **Servicio Fiscal de Comandancia** con el Grupo de Investigación Fiscal y Antidroga (**GIFA**).

#### 5. *Servicio de Vigilancia Aduanera.*

Este Servicio, que fue Organismo Autónomo hasta el 27 de diciembre de 1991, se integra en la actualidad en el departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, creada por **Ley 31/1990**, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda.

Entre otras, tiene asignadas las funciones de:

— *Descubrimiento, persecución y represión en todo el territorio nacional, aguas jurisdiccionales y espacio aéreo español, de los actos e infracciones de contrabando; a cuyo efecto, y por la consideración legal de Resguardo Aduanero que el Servicio ostenta, ejercerá las*

*funciones que le son propias de vigilancia marítima, aérea y terrestre encaminada a dicho fin.*

*La vigilancia marítima se efectuará conforme a lo establecido en el Decreto 1002/61 de 22 de junio.*

Se estructura en una **Inspección General, Servicios Territoriales y en Areas Operativas y de Asuntos Económico-Financieros, con sus correspondientes Divisiones y Servicios.**

#### 6. *Papel de las Policías Autonómicas y Locales.*

Teniendo en cuenta las funciones colaboradoras que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, asigna a las Policías Autonómicas y Locales en el ámbito de la Policía Judicial, con respecto a los Cuerpos de Seguridad del Estado, su papel en materia de tráfico de drogas se limita a esta función auxiliar.

También, a la vista de las infracciones que se contemplan en el Capítulo IV de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre funcionamiento de los establecimientos públicos y tenencia y consumo de estupefacientes en los mismos y en otros lugares públicos, las Policías Municipales desarrollan también actividades conexas en estas materias.

## 5. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

La actual normativa es a todas luces mejorable, por esta razón se han aportado las iniciativas legislativas siguientes:

### 5.1. LEY DEL FONDO

Dentro de los proyectos normativos que han impulsado la Delegación del Gobierno PNSD, destaca en primer término la llamada "Ley del Fondo" ("**Anteproyecto de Ley sobre el destino de los bienes decomisados adjudicados al Estado en los procedimientos judiciales por tráfico de drogas y otros delitos relacionados con estas actividades ilícitas**") y que ha sido aprobado por el Consejo de Ministros el 19-5-95 para su envío a las Cortes, tiene su origen en la normativa siguiente:

a) La Ley Orgánica 8/1992, de 23 de diciembre, de modificación del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que da una nueva redacción al artículo 344 bis e) del Código Penal al señalar que: "los bienes, efectos e instrumentos definitivamente decomisados

por sentencia se adjudican al Estado". (Provisionalmente ya pueden ser usados por la Policía Judicial según el propio artículo.)

b) La Convención de las Naciones Unidas sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, reunida en Viena el 20 de diciembre de 1988, de la que España forma parte, que dispone en su artículo 5.5 a) que: "la parte que haya decomisado el producto o los bienes conforme a los párrafos 1 ó 4 del presente artículo dispondrá de ellos en la forma prevista por su derecho interno y sus procedimientos administrativos".

c) La Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales que en su Disposición adicional tercera establece que: "...los créditos presupuestarios destinados a la prevención o represión del tráfico ilícito de drogas tendrán la consideración de ampliables en función del ingreso previsto para el Estado de la enajenación de los bienes, efectos e instrumentos decomisados a los que se refiere el artículo 344 bis e) del Código Penal".

d) Las Leyes de Presupuestos de 1994 y 1995 en los que se recogen créditos ampliables hasta 500 millones de pesetas con cargo a los bienes decomisados.

Para su efectividad se requiere un desarrollo legal más específico, en el que se contemple tanto los fines a los que deben dedicarse como los bienes, efectos e instrumentos decomisados definitivamente por sentencia judicial por el tráfico ilícito de drogas. Ello ha justificado la elaboración de la citada nueva Ley cuyo proyecto aprobado, como se ha dicho, por el Consejo de Ministros tiene el contenido siguiente:

1. El objetivo que configura el Proyecto de Ley es la creación, con el producto líquido de todos los bienes decomisados, de un fondo de titularidad estatal que, a través de créditos ampliables, permita financiar tanto los programas de prevención, asistencia e inserción social y laboral de toxicómanos como los relativos a la intensificación y mejora de las actuaciones de prevención, investigación, persecución y control de los delitos relacionados con el tráfico de drogas, como fines identificados con el contenido del Proyecto.

2. Se determinan, en el sentido anteriormente expuesto, los fines que han de darse al producto de los bienes decomisados y adjudicados definitivamente al Estado en los procedimientos por tráfico ilegal de drogas y otros delitos relacionados (artículo 2 del Proyecto).

3. En cuanto a destinatarios, el artículo 3.º del proyecto efectúa una relación de Organismos públicos e instituciones sociales que, por su actuación en el desarrollo de los fines a los que se refiere el citado artículo 2 del Proyecto, son los adecuados para llevarlos a cabo: Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas; Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, de acuerdo con las previsiones de los respectivos Planes Regionales o Autonómicos sobre Drogas; las Organizaciones no Gubernamentales o entidades privadas sin ánimo de lucro cuya labor se desarrolle en materia de drogodependencias; la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas; los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, así como el servicio de Vigilancia Aduanera; cooperación internacional, etc., estableciéndose además una fórmula abierta —artículo 3.1.i)— para que cualquier organismo o entidad pública o privada que desarrolle labores en el ámbito de los fines de la norma puedan ser potenciales beneficiarios de los bienes.

4. El procedimiento para que se produzca el efectivo destino de los bienes y efectos decomisados a los fines que se persiguen se regula en los siguientes artículos 4 y 5 del Proyecto de Ley, estableciéndose como principio general el de la liquidación o enajenación de los bienes definitivamente adjudicados al Estado, sin perjuicio de que excepcionalmente se establezca un régimen especial de cesión de uso de bienes muebles e inmuebles para servir de emplazamiento de recursos asistenciales de drogodependientes y, en general, a cualquier otro de los fines que se señalan en la relación general del artículo 2 del Proyecto.

5. Se crea una **Mesa de Coordinación de Adjudicaciones** para organizar todo el proceso, desde la adjudicación definitiva al Estado de los bienes, su liquidación o en su caso cesión de uso así como su posterior distribución, entre los beneficiarios. El mecanismo presupuestario, en cuanto al producto líquido de los bienes, es el de los créditos ampliables de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas que, de acuerdo con los criterios de distribución establecidos anualmente por la Mesa, se determinarán, para cada ejercicio presupuestario, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

6. Por último se establece, además de los controles internos de gestión del Fondo, propios de la Intervención General de la Administración del Estado, un mecanismo de control político a través del informe anual a las Cortes Generales

así como la posterior fiscalización contable y económica del Tribunal de Cuentas, controles todos ellos que aseguran la transparencia y buena gestión del mencionado Fondo.

Esta norma puede y debe tener un doble e importante efecto, por un lado serviría como ayuda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su lucha contra la represión del tráfico ilícito de drogas, dado que frecuentemente carecen de los medios adecuados para competir con las organizaciones de narcotraficantes, al dotárseles con los bienes materiales incautados (lanchas rápidas, vehículos, etc.), y, por otro, al regularse el destino de éstos, podrían destinarse a la labor social de rehabilitación y inserción de los drogodependientes y a campañas de prevención y concienciación social.

## 5.2. LEY DE PRECURSORES

Un segundo proyecto normativo en el que se ocupa actualmente la Delegación, es el referente al **"Anteproyecto de Ley relativo a las medidas de control en la fabricación y comercialización de determinadas sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas tóxicas, sustancias estupefacientes y psicotrópicas"** denominado "Ley de Precursores químicos", para transponer las Directivas 92/109 y 93/46.

La preocupación que en el mando internacional viene ocasionando el uso indebido de drogas y su tráfico ilícito hace necesario que se verifique un control por parte de los poderes públicos, no sólo con respecto a los estupefacientes y sustancias psicotrópicas, sino también de aquéllos productos químicos necesarios para la fabricación o transformación de aquéllos.

Estos productos químicos destinados para la fabricación industrial de diferentes derivados de gran importancia necesitan de un control para evitar un posible desvío hacia la fabricación ilícita de drogas. Tal como ha sucedido recientemente con el laboratorio de Colmenar de Oreja. Pero ello sin que este control llegue a interferir en el normal desarrollo de la industria química y farmacológica.

Esta preocupación se reflejó en los países integrantes de la Unión Europea y dio como resultado el Reglamento 3677/90, de 13 de diciembre, relativo a las medidas que deberían adoptarse para impedir el desvío de estas sustancias, para la fabricación ilícita de drogas

fuera del territorio de la Unión Europea. Reglamento que fue desarrollado, aplicado y modificado por otros ulteriores.

Para mejorar la aplicabilidad de dichos Reglamentos, el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno dictó la Orden de 10 de diciembre de 1991, y posteriormente la Directiva 92/109 del Consejo de 14 de diciembre de 1992 fijó su objetivo en establecer un control, dentro de la Comunidad, de aquellas sustancias que con frecuencia pueden ser utilizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas.

Esta Directiva fue a su vez modificada por la Directiva 93/46 de 22 de junio de 1993 de la Comisión, que obligaba a los Estados miembros a adoptar varias disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, fijando plazos para su transposición.

La necesidad de adoptar la legislación española a las obligaciones derivadas de estas Directivas comunitarias y principalmente para regular las obligaciones que en ella se contemplan, motivan que con el inconveniente de las semejanzas que posee con las recogidas en el Reglamento Comunitario citado anteriormente, se contemplen en este Proyecto de Ley no sólo las obligaciones aplicables a las operaciones y sujetos obligados por la Directiva, sino también a los del Reglamento Comunitario.

La necesidad de control de los precursores y de los productos químicos viene impuesta también por el Convenio de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, firmado en Viena el 20 de diciembre de 1988, del que España es parte.

Por otra parte, la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, dentro de la Sección 4.ª del Capítulo II, bajo el epígrafe de "Actividades relevantes para la Seguridad Ciudadana", en su artículo 12.3 atribuye al Gobierno de la nación la potestad de acordar la necesidad de un Registro para "la fabricación, almacenamiento y comercio de productos químicos susceptibles de ser utilizados en la elaboración o transformación de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y otras gravemente nocivas para la salud".

Esta Ley se encuentra pendiente de próximo envío al Parlamento.

### 5.3. REGLAMENTO DEL BLANQUEO DE CAPITALES

Otra disposición legal de gran interés para esta Delegación es el **Proyecto de Reglamento de la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, de Medidas de prevención del Blanqueo de Capitales**, cuya redacción ha sido realizada por el Ministerio de Economía y Hacienda, y que está pendiente de inmediata aprobación.

La importancia de esta normativa se deriva de la preocupación en España por la lucha contra el blanqueo de dinero, y que dio lugar a adecuar nuestro ordenamiento jurídico a la realidad manifiesta de una tendencia al alza de esta actividad criminal desarrollada como consecuencia, sobre todo, del tráfico ilícito de drogas, del terrorismo y de la delincuencia organizada, tanto a nivel nacional como internacional.

Fruto de esta preocupación fue la promulgación de una serie de normas, casi todas ellas con rango de ley, con las que se pretendía atajar el incremento de estas manifestaciones delictivas.

Consecuentemente con estos planteamientos, y en cumplimiento a las obligaciones dimanantes del derecho comunitario establecidas en la Directiva 91/308/CEE, España promulgó la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, de determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales, que trata de obstaculizar las vías a través de las cuales se canaliza la entrada de fondos de origen ilícito, fundamentalmente procedentes del tráfico de drogas, en el sistema financiero.

Esta Ley, como ejemplo más reciente de la actividad legislativa en este sentido, impuso obligaciones administrativas de información y colaboración a las entidades financieras, que indudablemente comienzan a mostrar su eficacia.

### 5.4. OTRAS REFORMAS PROCESALES

a) La reciente reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal mediante la **Ley 21/1994 de 6 de julio**, que modifica el artículo 338 de dicha Ley, que está sirviendo como instrumento legal necesario en la destrucción inmediata de las drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, incautadas, evitándose el peligro de su conservación y almacenamiento. Su efectiva aplicación es un motivo de preocupación para esta Delegación, dada la gran cantidad de droga decomisada que se encuentra pendiente de ser destruida.

b) **Ley Orgánica 19/1994, de 22 de diciembre, de Protección de Testigos y Peritos en determinadas causas criminales** y que en los delitos de narcotráfico puede constituir un mecanismo de gran utilidad al facilitar el anonimato tanto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como de particulares en su intervención en procesos sobre dichos delitos.

### 5.5. OTROS PROYECTOS LEGISLATIVOS

Entre los previstos deben destacarse los siguientes:

a) **La reforma global de la Ley de Enjuiciamiento Criminal** sobre algunas figuras y mecanismos como: Agentes infiltrados, escuchas telefónicas, entrega vigilada de capitales, e incluso, regulación para lograr su agilización de los llamados "macroprocesos", etc.

b) **El nuevo Código Penal** en avanzado trámite parlamentario y que establece un nuevo sistema de penas con alternativas a la prisión que, sin duda, va a tener gran operatividad en la delincuencia vinculada a la toxicomanía, sin perjuicio de la exigencia de cumplimiento y máximo rigor para los delitos de narcotráfico y blanqueo.

## 6. CONCLUSIONES

A la vista de todo lo expuesto, podrían extraerse las conclusiones siguientes:

1. El problema de la droga es considerado por los españoles como uno de los más importantes de la sociedad, junto al desempleo, y un 32,8 por 100 piensa que la delincuencia relacionada con la droga es un problema grave, si bien, en general, se percibe con mayor gravedad en la distancia que en la proximidad y en términos abstractos y globales que concretos y personales, lo que parece sugerir que este problema es también de representación social, a menudo sobredimensionada y poco concordante con sus manifestaciones objetivas.

2. Quizá, por ello, y por las campañas que al efecto se están realizando, hay que destacar la positiva reacción de nuestra sociedad mediante sus movilizaciones y la participación en multitud de Asociaciones no Gubernamentales (ONGs) que, extendidas por todo el territorio nacional, desarrollan una importantísima labor de prevención, asistencia y reinserción.

3. En cuanto a la legalización del tráfico, todos los datos disponibles demuestran que la gran mayoría de los españoles no son par-

tidarios de la liberalización de la venta de drogas; sin embargo, parecen mostrar actitudes relativamente tolerantes con los ex consumidores de drogas.

4. Capítulo aparte merece la problemática de las drogas legales de las que el alcohol está creando gravísimas consecuencias, sobre todo respecto a los jóvenes. Ello hace necesario una reacción social que debe tener su mayor protagonismo en el seno de las propias familias y especialmente de los padres que deben ejercer sus responsabilidades como tales.

5. Respecto a la eficacia de las medidas

para hacer frente al problema de las drogas, la mayoría de los españoles tienden a pensar que todas las medidas propuestas (información, educación, represión, asistencia) son eficaces o muy eficaces.

6. Por último, la cooperación a nivel internacional, en la que España participa activamente, es sin duda indispensable y cada vez más necesaria. A la fin nuestro país está impulsando la homogeneización de los sistemas legales con los países de la Unión Europea para conseguir una respuesta homogénea a tan grave problema. ■

## GENDARMERIA Y MODERNIDAD

### Panorama sobre la Gendarmería Nacional en la actualidad

FRANÇOIS DIEU

Centro de Estudios e Investigaciones sobre la policía  
Instituto de Estudios Políticos de Toulouse

ESTE artículo tiene por objeto "*Gendarmería y modernidad*" (1), el mismo título de una obra publicada recientemente por el autor (2). Sin embargo, su finalidad no es hacer un resumen transversal o, en el mejor de los casos, una presentación sintética. Tratará más bien, en una primera etapa, de establecer un estado de la investigación sobre los fenómenos gendármicos, para luego, en un segundo paso, descubrir los elementos principales que concurren en la actualidad a hacer de la Gen-

---

NOTA DEL TRADUCTOR: La tan reiterada similitud entre la Gendarmería francesa y la Guardia Civil española ha de conducir, sin duda alguna, a un paralelismo en el diagnóstico y en la propuesta de soluciones a los problemas que aquejan a este tipo de instituciones. De ser eso cierto, nada mejor que leer el artículo que François Dieu —joven pero riguroso investigador francés— da a conocer a través de esta Revista, donde ya dejó constancia de sus saberes en 1992, con otro trabajo que era el anuncio de lo que sería su obra cumbre "*Gendarmerie et Modernité*", tema de su tesis doctoral, por cierto premiada por la propia Gendarmería.

Para llegar a formular su planteamiento en torno al "*modelo gendármico*" —basado en tres ideas: continuidad, proximidad (ésta en proceso de erosión) y polivalencia— y tratar de desentrañar lo que para él representa la "*especificidad gendármica*", analiza las cuatro razones que, a su juicio, explican la marginación de la Gendarmería del mundo científico, ámbito en el que comienzan a vislumbrarse iniciativas que, a buen seguro, permitirán un nuevo enfoque dentro del marco general de las políticas de seguridad, tales como la línea de apertura llevada a cabo por dicho Cuerpo desde 1989, la acción del IHESI y, cómo no, el mismo hecho de la publicación del libro citado en una prestigiosa empresa editorial en el campo de las ciencias sociales.

Es de esperar, por todo ello, que éste no sea más que el inicio de un permanente intercambio de experiencias entre todos los países con modelos similares al español, tanto a nivel oficial como en el universitario y el personal.

darmería Nacional una institución específica, de cara a presentar entonces una idea general sobre su organización y su funcionamiento.

Aun cuando esté de moda en nuestros días estigmatizar el poder de la imagen, resulta muy complicado escapar a lo que Lamartine denominaba justamente en su tiempo la "trampa de las imágenes". Así, en el terreno que se propone abordar muy sucintamente este artículo, cómo no ser golpeado por la abundancia de imágenes de Epinal, de sobados clichés, de estereotipos de todas clases que, indefectiblemente, surgen al pronunciar las palabras "Gendarmería" y "gendarme". Existen, para los más viejos, ciertos sonos de canciones que es muy difícil no tararear: "Cuando un gendarme ríe en la Gendarmería" o incluso "La táctica del gendarme" de Bourvil; para otros, determinadas facetas del gendarme de Saint-Tropez inmortalizado por Louis de Funés, como el episodio famoso —teniendo en cuenta tanto el efecto cómico como las múltiples redifusiones— de la caza a los nudistas... Para los más ilustrados, hay también gendarmes descritos al azar en ciertas obras de la literatura francesa: los gendarmes conduciendo a presidio a Jean Valjean, haciendo frente a los mineros de Germinal y, cómo no mencionarlo, el gendarme... sin piedad Labourbourax puesto en escena por Courteline. Existen, generalmente, imágenes tradicionales sobre las cuales no parece haber pasado el tiempo: la imagen de la brigada (unidad semejante al Puesto de la Guardia Civil) implantada en la capital del cantón, con su bandera tricolor y sobre su fachada la inscripción "Gendarmería" que hace que, después de lustros, sea para los habitantes de los pueblos del cantón más que un simple edificio, es "La Gendarmería"; otra imagen, la silueta de dos gendarmes, antiguamente a caballo o en bicicleta, en nuestros días patrullando a bordo de su vehículo o parados al borde de una carretera: tantas imágenes familiares e intemporales, tantas manifestaciones tangibles y actuales de la existencia de una institución a la vez fuerte y, en ocasiones, prisionera de su pasado, una institución que el ciudadano de hoy en día no encuentra furtivamente más que por casualidad durante su estancia en el campo, a menos que no sea, a modo casi de caricatura, en las carreteras y autopistas realizando un control de velocidad.

Todas esas representaciones han contribuido a forjar esa imagen casi legendaria del gendarme que cada uno de nosotros conoce, una imagen hecha de severidad, de sacrificio y de integridad. Además el gendarme inspira gran confianza y se beneficia de un cariño de la población que

numerosas instituciones le envidian y que no tiene parangón más que con el desconocimiento que la mayor parte de los franceses tienen de la Gendarmería o, más bien, de "su" Gendarmería. Pero lejos de ser contradictorio, ambos fenómenos están entrelazados, es decir: el ciudadano aprecia la Gendarmería porque no conoce gran cosa sobre la génesis y desarrollo de esta institución. Ello no impide la confrontación de los dos fenómenos a que debe enfrentarse el investigador que se interese por la sociología de la policía.

## LA INVESTIGACION SOBRE LA GENDARMERIA

Aunque presente desde hace cerca de ocho siglos en la vida cotidiana y la imaginaria popular de los franceses, la Gendarmería ha permanecido durante largo tiempo como uno de los brazos armados del poder del Estado, uno de los componentes del sistema policial francés indebidamente abandonado por la investigación universitaria, salvo la excepción, muy evidente, de la muy destacada obra publicada a finales de los años setenta por Hubert Lafont y Philippe Meyer (3). Esa falta de interés de la investigación hacia la Gendarmería puede explicarse por al menos cuatro razones principales.

La primera razón reside en lo que se puede denominar obstáculo del conocimiento inmediato. En efecto, la presencia de la Gendarmería en la vida cotidiana de los franceses y las diferentes representaciones del gendarme dan a todos una cierta ilusión de un buen conocimiento o, al menos, de un conocimiento suficiente de la institución. Este conocimiento intuitivo no es tan sólo parcial, porque se limita a la parte visible —el escaparate— de la Gendarmería, sino también porque está hecho de prejuicios y de juicios de valor. Todo eso concurre a dificultar cualquier aproximación tendente a convertir la Gendarmería en objeto de investigación total, aplicando esa regla de la ignorancia metódica que sólo puede permitir sobrepasar el sentido común y acceder al conocimiento objetivo de los fenómenos sociales.

La segunda razón se refiere a lo que puede denominarse opacidad de la realidad administrativa. En efecto, todas las investigaciones de ciencia administrativa han puesto en evidencia las dificultades de observación de las administraciones, ya se trate de Correos y Telecomunicaciones, de la Universidad o de las fuerzas policiales, debido a una poderosa tradición de secreto y una cierta desconfianza a la consi-

deración de miradas exteriores. Observamos que esta tendencia general es, en el caso de la Gendarmería, singularmente acentuada de hecho por el carácter militar de la institución (¿no se define el Ejército como el "*Gran Mudo*"?) y el ejercicio de misiones —como en materia de policía judicial— en las cuales el secreto es no solamente una obligación jurídica sino también una garantía de eficacia de la acción. Recordemos asimismo que el secreto representa, como lo han mostrado diferentes investigaciones de sociología policial anglosajona, un factor de cohesión corporativa y, en ese sentido, un elemento clave de toda subcultura policial.

La tercera razón está ligada a las reacciones suscitadas por el carácter militar de la Gendarmería, pero también y sobre todo por la naturaleza misma de su función social, en especial por lo que concierne a su relación privilegiada con el orden, lo que puede conducir a hablar de un obstáculo ideológico. En efecto, fuerza encargada de asegurar la preservación del orden existente en la sociedad por el uso eventual de la coacción física legítima, la Gendarmería es considerada muy a menudo, por retomar la fórmula de Auguste Comte, como un objeto de admiración o de crítica. Para optar por una conclusión sorprendente, estudiar la Gendarmería es todavía hoy, para algunos, colocarse del lado del orden y la porra, y, para otros, a la inversa, colocarse del lado del desorden y el adoquín. De hecho, realizar una investigación sobre la Gendarmería puede representar una decisión sospechosa, no siempre valorada e incluso peligrosa teniendo en cuenta una pretendida ausencia de "*fuera científica*" de un objeto, hasta ahora poco abordado y ampliamente controvertido, cuando no ridiculizado por los que no conciben al gendarme más que bajo los rasgos del brigadier del teatro de Guíñol. Siendo así, conviene igualmente hacer notar que, de manera más general, el estudio de las instituciones policiales supone necesariamente un enfoque pluridisciplinar, a la vez histórico, jurídico, criminológico, sociológico y etnológico, que el discurso científico tiende a valorizar, pero que lógicos corporativismos, particularmente exacerbados en la comunidad universitaria francesa, rechazan a menudo cuando se trata de reconocer el valor de una investigación.

Conjuntamente con este escollo del conocimiento inmediato, esa opacidad de la realidad administrativa, y ese obstáculo ideológico, existe en fin una cuarta razón que puede explicar el escaso interés de los investigadores por el hecho social gendármico. Esta última razón reside en la ausencia del reconocimiento de

la especificidad de la Gendarmería, en tanto que institución que no puede reducirse ni a un cuarto ejército, ni a una segunda policía, ni a las dos al mismo tiempo. Para muchos observadores, la Gendarmería es una tercera fuerza, que puede dar la impresión de estar atrapada o incluso zarandeada, teniendo en cuenta su organización y su función social, entre la policía y el ejército. En el plano de la investigación universitaria, este fenómeno se traduce por una situación de imperialismo científico en el que la Gendarmería aparece de víctima, asimilada y relacionada como está, desde un punto de vista orgánico, al Ejército y a la sociología militar, y, desde un punto de vista funcional, a la policía y a la sociología policial.

Por encima de los diferentes obstáculos brevemente expuestos es posible observar desde hace poco tiempo un despegue de las investigaciones sobre la Gendarmería, como lo atestiguan los trabajos publicados o en curso de Patrick Bruneteaux sobre la historia de la Gendarmería Móvil, de Sophie Tiévant sobre la acción de la Gendarmería en las zonas periurbanas o incluso el de Renée Zauberman sobre sus misiones de policía judicial. Ese fenómeno, todavía muy embrionario, participa al parecer de la conjunción de tres iniciativas.

El punto de partida es sin duda la política de apertura llevada a cabo por la Gendarmería principalmente desde principios de los años noventa. Favorecida en gran medida por el electroshock que pudo representar el malestar del verano de 1989 (4), esa política se ha traducido de inmediato por el cuidado que ha podido tener la Dirección General de la Gendarmería para permitir a los investigadores acceder casi sin reserva al conjunto de las informaciones necesarias para sus trabajos, y eso, en el momento de optar por un nuevo enfoque sobre la realidad de la institución: una visión a menudo crítica e incluso molesta, pero encaminada a aportar esa luz exterior cuya necesidad no es preciso subrayar, pero que suele ser un defecto habitual de los órganos ejecutivos institucionales. En el mismo orden de ideas, la apertura de las bases de este espacio de conocimiento y diálogo en que se ha convertido la "*Revue de la Gendarmería*" para los investigadores y personalidades ajenas a la institución participa de una lógica análoga, que se encuentra igualmente en la creación del "*Premio literario de la Gendarmería*" —situado en la misma línea del "*Prix Moncey*" concedido de 1976 a 1987— destinado a recompensar cada año obras de ficción, pero también ensayos y trabajos de investigación relativos, a distintos



niveles, a la historia o situación actual de la Gendarmería.

En esa política de apertura, conviene mencionar de inmediato la acción emprendida por el Instituto de Altos Estudios de la Seguridad Interior (IHESI), que ha sabido no limitar sus trabajos a la sola realidad policial francesa a fin de abarcar el conjunto del ámbito de la seguridad interior, lo que ha conducido naturalmente, además de la aproximación internacional comparada, a poner en práctica diversas acciones destinadas a contribuir a un mejor conocimiento de los fenómenos gendármicos. Un número especial de "*Cahiers de la Sécurité Intérieure*" (número 11, 4.º trimestre 1992) ha sido consagrado a las Gendarmerías y a las policías con estatuto militar. Diferentes obras y trabajos entre los más importantes sobre la Gendarmería están igualmente disponibles en el centro de documentación del Instituto. Desde hace poco el IHESI participa también en la financiación de investigaciones relativas a la acción de fuerzas de Gendarmería en materia de seguridad interior.

La tercera iniciativa que ha contribuido al desarrollo de la investigación sobre la Gendarmería parece al autor de este artículo más difícil de evocar puesto que se trata de su propia experiencia. Independientemente del contenido mismo de "*Gendarmería y modernidad*" su publicación en una editorial reputada en materia de ciencias sociales (ediciones LGDJ-Montchrestien) es natural, no se podía esperar otra cosa, ha provocado interés entre estudiantes e investigadores a los que se dirige especialmente. Más allá de las informaciones que pueda contener y del debate que pretende suscitar, ese libro parece sobre todo la prueba tangible de que en el futuro será completamente legítimo consagrar una memoria, una tesis, una investigación a un tema que toca de cerca o de lejos la realidad gendármica, lo que no era manifiestamente el caso hace aún algunos años.

## REFLEXIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN ACTUAL DE LA GENDARMERÍA

Después de ese análisis sobre los problemas y perspectivas de la investigación sobre la Gendarmería, parece necesario recordar ciertos datos básicos, ciertas referencias relativas a la organización actual de esta Institución. Heredera de las *Marechaussées* del Antiguo Régimen, la Gendarmería es una de las más

antiguas instituciones francesas, que nace, en sentido estricto, con la Revolución, mediante la Ley de 16 de febrero de 1791 que transforma, en su artículo primero, la denominación de *Marechaussée* en Gendarmería Nacional. Organizada por la Ley de 28 de germinal año VI (17 de abril de 1798), verdadera carta fundacional de la Gendarmería, esta institución ha vivido el conjunto de sobresaltos que surgen a lo largo de la historia de Francia: guerras napoleónicas, revoluciones del siglo XIX, dos guerras mundiales, colonización y descolonización, sucesos de mayo del 68..., hasta la participación, por hablar de hechos más recientes, de la operación "*Daguet*" durante la guerra del Golfo o incluso, en el momento actual, al lado de otros militares franceses en el marco de la ONU, en misiones de mantenimiento de paz en la ex Yugoslavia o en Camboya.

Para ajustarse a una presentación sintética, decir que la Gendarmería es una institución subordinada al ministro de la Defensa, por lo que la Dirección General de la Gendarmería y la Inspección General de la Gendarmería están situadas directamente bajo su autoridad. Comprende, pues, a nivel central, una Dirección General (al frente de la misma un director general que presenta la singularidad de ser, no un oficial general o un alto funcionario civil, sino un magistrado generalmente salido de la carrera judicial), de la que dependen las Direcciones de las Escuelas de la Gendarmería (a cuyo cargo está la formación que se imparte en escuelas y centros de instrucción), la Inspección Técnica de la Gendarmería (responsable de misiones de inspección y control a iniciativa del director general, en tanto la Inspección General de la Gendarmería ejerce esta misión en beneficio y bajo la autoridad del ministro de la Defensa) y diversos servicios centrales, como el Centro Administrativo de la Gendarmería Nacional (CAGN) y el Centro Técnico de la Gendarmería Nacional (CTGN). La Gendarmería está organizada territorialmente en regiones (regiones militares de defensa), circunscripciones (circunscripciones militares de defensa y zonas de defensa), luego, tratándose de la Gendarmería Departamental, en legiones (regiones administrativas), grupos (departamentos), compañías (distritos) y brigadas (cantones); si se trata de Gendarmería Móvil, en legiones (dependientes de las circunscripciones de Gendarmería) y grupos (cada uno comprende cuatro o cinco escuadrones de una misma legión).

La Gendarmería se compone pues de dos grandes subdivisiones: la Gendarmería Departamental (la "*Bianca*") y la Gendarmería Móvil

(la "Amarilla"); la primera constituye una fuerza de policía de alrededor de 58.000 hombres repartidos por el conjunto del territorio e interviniendo principalmente en las zonas rurales y periurbanas gracias a sus 3.640 brigadas (a las que hay que añadir las 190 brigadas y puestos implantados en ultramar); la segunda, una fuerza de mantenimiento y restablecimiento del orden de alrededor de 17.000 hombres encuadrados en 128 escuadrones, utilizado principalmente como reserva general y en manifestaciones y disturbios colectivos de orden público (5). La Gendarmería cuenta también con la Guardia Republicana (alrededor de 3.000 hombres repartidos en dos regimientos de infantería y uno de caballería) y diversas formaciones especializadas como la Gendarmería Marítima, la Gendarmería del Aire, la Gendarmería de Armamento y el Grupo de Intervención de la Gendarmería Nacional (GIGN), el Grupo de Seguridad de la Presidencia de la República (GSPR) y el Escuadrón Paracaidista de Intervención de la Gendarmería Nacional (EPIGN). Hay que precisar igualmente que la Gendarmería Departamental ha puesto en marcha un cierto número de unidades especializadas, ya sea de unidades de investigación de policía judicial (brigadas de investigación a nivel de compañía, brigadas de investigación departamental y brigadas departamentales de información judiciales a nivel de grupo, secciones de investigación a nivel de legión), unidades de autopistas y pelotones motorizados en materia de policía de carretera, secciones aéreas (equipadas con helicópteros y aviones ligeros), unidades de montaña (pelotones de Gendarmería de alta montaña y pelotones de Gendarmería de vigilancia en montaña) e incluso PSIG de vigilancia e intervención.

En total, la Gendarmería cuenta con más de 91.800 hombres (97.500 con personal no encuadrado en la misma), de los cuales 11.700 son reclutas del contingente militar (13.200 con los no encuadrados en la Gendarmería), es decir, alrededor del 27 por 100 de los militares en activo (19 por 100 con los reclutas del contingente) y el 41 por 100 de las fuerzas de policía. Estos efectivos han crecido significativamente en los veinte últimos años, en concreto los suboficiales, los cuales han pasado de 62.000 en 1971 a 80.000 en la actualidad. Desde un punto de vista presupuestario, la Gendarmería representa en estos momentos alrededor del 10 por 100 del presupuesto de Defensa y el 1 por 100 del total del Estado. Algunas cifras, casi anecdóticas, hablan de 24.541 vehículos, 2.802 motocicletas, 334.250 armas, 8.539 ordenadores,

52.613 aparatos de telecomunicación y telemática, 368 perros y 507 caballos.

## LA ESPECIFICIDAD GENDARMICA

"Organización aparte", según la célebre fórmula de Napoleón Bonaparte, la Gendarmería presenta numerosos rasgos específicos frente a otras fuerzas militares y policiales francesas. Esa especificidad gendármica puede ser aprehendida, en un primer momento, en el plano organizativo, a partir de su dualidad de fuerza orgánicamente militar encargada esencialmente de una importante función militar. Examinemos pues sucesivamente esas dos perspectivas.

La Gendarmería es en primer lugar una fuerza orgánicamente militar. Fuerza militar desde sus orígenes más remotos, la Gendarmería está, en efecto, encuadrada en el Ministerio de la Defensa y se nutre casi exclusivamente de militares de carrera (oficiales y suboficiales), además de los reclutas del contingente (gendarmes auxiliares) que cumplen, desde 1971, su servicio nacional en el "cuerpo gendármico". Abramos en este punto un paréntesis para subrayar de inmediato que en materia militar el término "cuerpo" —utilizado por otra parte por la Guardia Civil ("El Cuerpo")— parece más satisfactorio que el de "ejército" o el de "arma", empleado sin embargo de manera más corriente. En efecto, la Gendarmería no es ni un ejército (por el hecho de su situación de dependencia respecto a otros ejércitos en materia de mando operacional y logístico), ni un arma (lo que significaría entonces que era una de las componentes de un ejército, en concreto del ejército de tierra, lo que manifiestamente no es el caso).

En lo que concierne al epíteto "gendármico" —utilizado repetidas veces desde el comienzo de este artículo—, este neologismo, cada vez más empleado a pesar de las críticas de algunos, presenta una utilidad real, en la medida que puede desempeñar una función análoga a la de "policia" para la policía y la de "militar" para el ejército. Cerremos ese paréntesis terminológico. La Gendarmería es pues, hablando con propiedad, una fuerza militar, por sus orígenes y su historia, por su organización y el estatuto jurídico de sus miembros, por su equipamiento (uniformidad y armamento), por su ceremonial y su simbolismo, por el apoyo que le prestan las otras fuerzas armadas (como Ingenieros para la construcción de cuarteles y, en su campo respectivo, el Servicio de Sanidad y el Servicio de Carburantes), y, en fin, por algunas de sus misiones, de policía militar y prebostal,

de la administración de reservistas y preparación de la movilización, investigación e información y protección de puntos sensibles, pero también de participación directa en la defensa militar del territorio, en el marco fundamentalmente de la defensa operativa del territorio (es el 6,33 por 100 de su actividad competencial). Conviene precisar, además, que el carácter militar de la Gendarmería se manifiesta a nivel de reclutamiento y formación de sus efectivos (los principales textos reglamentarios les denominan, de manera significativa, como "*militares de la Gendarmería*"), pero también y sobre todo a nivel de su modo de vida y de sus valores profesionales.

La Gendarmería es además una fuerza que esencialmente se encarga de una importante función policial. Fuerza militar, la Gendarmería es también una fuerza pública, en el sentido que define la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano de 1789 en su artículo 12. En esa perspectiva, debe ser contemplada como una institución policial total, encargada de ejercitar el monopolio de la coacción física legítima que se considera, con Max Weber, como la característica principal del poder político institucionalizado. Según el artículo 1 del Decreto Orgánico de 20 de mayo de 1903, la Gendarmería es "*una fuerza instituida para velar por la seguridad pública y para asegurar el mantenimiento del orden y la ejecución de las leyes. Una vigilancia continua y represiva constituye la esencia de su servicio. Su acción se ejerce en toda la extensión del territorio, así como en el ámbito de los ejércitos. Está particularmente destinada a la seguridad de los campos y de las vías de comunicación*". En ese sentido, la Gendarmería asegura y cumple misiones de policía administrativa y policía judicial, que representan la casi totalidad de su servicio (respectivamente, el 52,68 y 38,36 por 100 de su actividad competencial). Teniendo en cuenta la distribución de competencias con la Policía Nacional, la Gendarmería asume la responsabilidad de la seguridad pública sobre alrededor del 95 por 100 del territorio y en beneficio del 50 por 100 de la población. Cada año atiende una media de cerca del 30 por 100 de crímenes y delitos denunciados, así como el 38 por 100 de los accidentes de tráfico.

Por otra parte, la especificidad gendármica puede ser puesta en evidencia a nivel del sistema de valores del gendarme y de los modos de vida observados en el seno de esta institución comunitaria que es la Gendarmería. En efecto, no se trata solamente de una fuerza que ejerce misiones de policía y de defensa, sino también

de una realidad cultural bien es cierto que atípica.

Veamos en primer lugar el sistema de valores del gendarme, es decir, el conjunto supuestamente coherente de los principios de acción escritos o empleados habitualmente que la Gendarmería se esfuerza en inculcar a sus hombres y que sirven de referencias para su acción. Fuertemente influenciados por los valores del soldado, tan próximos en muchos aspectos a los del policía y, más generalmente, por valores vinculados a la ideología del interés general, los valores del gendarme se articulan alrededor de siete ejes principales: la *disciplina*, es decir, una obediencia jerárquica formalizada y rígida; la *legalidad*, definida como aplicación estricta y diferente de la regla de derecho, con, en la ejecución diaria del servicio, ciertas habilitaciones que enmarcan el problema tan complejo del poder discrecional de las fuerzas de policía; el *civismo*, que expresa una dedicación hacia la colectividad, traducido principalmente por el deber de asistencia y de socorro y por el imperativo de la neutralidad; la *disponibilidad*, es decir, la preocupación de asegurar en cualquier circunstancia la ejecución del servicio; la *austeridad*, que representa una cierta renuncia al bienestar material y se traduce por una rectitud en el comportamiento profesional y privado del gendarme, por un desinterés en el terreno económico y por una movilidad geográfica; el *valor*, que provoca una firmeza serena y viril frente al permanente peligro, en sus diversos grados, en el servicio; y, en fin, la *solidaridad*, que reside en la existencia de un poderoso espíritu de cuerpo y se manifiesta, entre otros aspectos, por la acción para-sindical llevada a cabo por las asociaciones de retirados de la Gendarmería, en concreto, la realizada a través de las columnas de la revista mensual "*L'Essor de la Gendarmerie Nationale*".

En lo que se refiere al carácter comunitario de la Gendarmería, se puede observar cómo la impregnación de esos valores —en especial el de la solidaridad— lleva a pensar que la Gendarmería es una suerte de comunidad profesional, lo que se traduce a veces por la imagen gráfica según la cual se trata de una "*gran familia*". Otros elementos pueden también explicar esa fuerte homogeneidad que caracteriza, más allá de diferencias jerárquicas, a la institución gendármica, entre los que interesa subrayar el papel primordial jugado por la vida en el cuartel. Lugar de trabajo, los 4.222 cuarteles de la Gendarmería son igualmente domicilios para los gendarmes y su familia (esos cuarteles, arrendados por la Gendarmería, pertenecen

al Estado, a los departamentos, a municipios o a personas privadas).

Cada oficial y suboficial tiene la obligación, en efecto, de ocupar la vivienda que se le concede por mor de la dedicación absoluta al servicio. Esa obligación de vivir en el cuartel, si permite, en todo caso, "acuartelar" al gendarme, es decir, si asegura permanentemente la difusión de los valores evocados con anterioridad, sirve también al principal objetivo de garantizar en todas las circunstancias la disponibilidad del gendarme y la continuidad del servicio de la Gendarmería, en lo que parece ser una garantía de rapidez y eficacia en las intervenciones. Esa obligación tiene asimismo por finalidad asegurar al gendarme y a su familia una cierta seguridad, de cara a eventuales amenazas o venganzas, poniéndole al amparo de relaciones de vecindad que podrían ser comprometedoras. Todo ello conduce a la Gendarmería a poner a disposición de sus miembros una vivienda gratuita, atribuida en función del tamaño de la familia y de la posición jerárquica, sobre cuya calidad se han producido significativas mejoras en los últimos quince años, pero me provocan a menudo por encima de la ventaja material que puede representar numerosas quejas, ya sea por lo exiguo de la vivienda o su falta de confort, o sobre todo también, de manera más general, de situar en primer lugar las molestias de la vida de cuartel, principalmente la omnipresencia del servicio en la vida e intimidad de las familias. Esa ausencia de separación drástica entre la vida profesional y la vida privada es sin duda el rasgo dominante de la especificidad cultural de la Gendarmería, encontrándose el gendarme, de cualquier manera, en la obligación de trabajar, de vivir con mujer e hijos, de recibir a familia y amigos, en un espacio que comparte permanentemente con los gendarmes que conviven con él toda la jornada en el servicio, de tal manera que, curiosamente, se observa en las relaciones entre mujeres e incluso entre hijos de gendarme una tendencia a la reproducción de las distinciones jerárquicas existentes en la brigada o en el escuadrón.

## EL MODELO GENDARMICO

Expuestas algunas precisiones relativas a la especificidad organizativa y cultural de la Gendarmería, es posible esbozar un modelo teórico —el modelo gendármico— que propone sintetizar en base a tres ideas fuerza la acción de la Gendarmería en el sistema social francés.

Se trata de las ideas de continuidad, proximidad y polyvalencia.

La Gendarmería es en primer lugar una fuerza de *continuidad*. Asegurar la continuidad de la acción pública, sean cuales sean las circunstancias, parece ser, en efecto, uno de los principales motores de su acción. Por su particular posición, la Gendarmería asegura así la interrelación entre la defensa del territorio y el mantenimiento del orden público, es decir, por retomar la distinción clásica hecha en el siglo XVI por Jean Bodin, entre la soberanía del Estado y la soberanía en el Estado. En situaciones de crisis o de tensión, por sus medios militares, por las condiciones jurídicas de empleo de sus fuerzas y por algunas de sus formaciones —como el Grupo Blindado de la Gendarmería Móvil (GBGM)—, la Gendarmería es natural que participe conjuntamente en operaciones de policía dirigidas contra elementos subversivos y en combates terrestres contra elementos enemigos, asegurando así una continuidad entre la acción policial y la acción militar en el supuesto que la frontera entre esos dos tipos de acción fuese difícil de fijar con exactitud. Siendo así, la idea de continuidad se manifiesta igualmente en la ejecución cotidiana del servicio de la Gendarmería por el principio según el cual la acción de cada unidad no puede conocer, salvo en circunstancias particulares, interrupción. Indisociable del estatuto militar, ese principio supone una disponibilidad en todo momento, hoy más colectiva que individual, con objeto de responder a las demandas de la población, principalmente cuando se trata de llamadas de socorro. El papel del "plantón" (guardia de puertas) en una brigada es completamente característico de ese cuidado por asegurar la continuidad del servicio, incluso si, desde 1990, se encuentra sustituido cada día de 20 a 7 horas por la acción de un centro operativo de grupo (COG). A nivel de gendarme, esa idea de continuidad supone una disponibilidad permanente, fuera, evidentemente, de los 45 días de permiso que disfruta cada año, de los dos días de descanso por semana y, desde hace poco, de cinco servicios de cuartel libres por quincena (esta última medida ha sido posible por la implantación del sistema de COG, que asegura el tratamiento de las llamadas y la gestión de las intervenciones de noche a escala departamental, primando así la rapidez sobre la competencia territorial).

La Gendarmería es además una fuerza de *proximidad*. Redescubierta, estos últimos años, a favor de la difusión del paradigma anglosajón de la policía comunitaria ("*community policing*"), la idea de proximidad es un componente fun-

damental e incluso, en muchos aspectos, fundacional de la acción de la Gendarmería, en especial desde que el edicto de 4 de marzo de 1720 convirtió a la Marechaussée en sedentaria, diseminando sus efectivos en 565 brigadas de cinco hombres, implantadas en todo el territorio nacional. En su significación actual, esa acción policial de proximidad puede ser definida como un modo de gestión de la seguridad pública desarrollado lo más próximo a la población, de cara a responder, por una acción prioritariamente preventiva, a sus previsiones en materia de lucha contra la inseguridad. Esta forma de policía que prima el contacto con la población, el conocimiento profundo de lugares y personas así como una presencia tranquilizadora en el sistema social, esa policía "*dulce*" —por retomar la expresión utilizada por el criminólogo de Quebec Jean-Paul Brodeur (6)— es una realidad muy concreta de la acción de la Gendarmería, en beneficio principalmente de una de sus principales misiones, a saber: la vigilancia general. Por su dispersa implantación territorial (el "*enmallado*", es decir, la tela de araña tejida por sus 3.640 brigadas), la Gendarmería está físicamente próxima a las poblaciones rurales y, en menor medida, periurbanas, las que se esfuerza por penetrar y conocer de cara a conseguir la colaboración de lo que el lenguaje gendármico denomina "*población sana*" y recoger las informaciones necesarias para la ejecución de sus misiones de policía y de defensa. Globalmente, incluso si lo bien fundado de este tipo de acción policial es objeto de un consenso general y un significativo esfuerzo se encausa en esa dirección, en particular con la implantación reciente de puestos móviles avanzados (PMA), se constata a pesar de todo una tendencia a la erosión de la idea de proximidad bajo la presión de cinco factores principales:

- En primer lugar, la disminución constante de la población susceptible de estar afectada por este tipo de acción, al tratarse claramente de poblaciones que habitan en el campo, si se tiene en cuenta el fenómeno de éxodo rural, sino también poblaciones que viven en las zonas periurbanas, debido al fenómeno del hábitat pendular, que tiende a hacer de esas zonas, según el caso, ciudades o alojamientos para dormitorios entrecruzados de zonas comerciales e industriales, es decir, zonas en gran parte desiertas durante el día de habitantes que trabajan en la aglomeración vecina.
- Otro factor general que explica esta erosión de la idea de proximidad, es el progreso constante del individualismo en las relaciones sociales, que tiende a distindir aún más las relaciones entre individuos, a fortiori cuando se trata de las relaciones que cada uno mantiene con los representantes del orden.
- El tercer factor estrechamente ligado al anterior, el carácter cada vez más represivo de la reglamentación de tráfico, que, exacerbando el "*miedo al gendarme*" y cristalizando sobre este último la impopularidad de esa represión, en muchos casos por el cuidado puesto en remediar lo que convencionalmente se conoce como "*hecatombe circulatoria*", es igualmente un factor que hace cada vez más difícil el contacto entre el individuo y el gendarme.
- Es algo similar a lo que se refiere el cuarto factor explicativo de esa erosión de la idea de proximidad, a saber, el fenómeno global de "*urbanización*" del gendarme, que reside en el hecho de que la gran mayoría de gendarmes reclutados estos últimos años son, en efecto, extraídos del medio urbano del cual adquieren lo esencial de los valores; esta situación implica la aparición de delicados problemas de adaptación cuando ese personal es destinado (con mujeres y niños) a brigadas situadas en zonas rurales algo alejadas de los principales centros urbanos.
- Último factor, los problemas de efectivos que vive la Gendarmería a causa de la implantación territorial impuesta por el principio del "*enmallado*" del territorio (una brigada por cantón), lo que ha obligado a mantener efectivos en los campos más remotos, mientras no dispone de la totalidad de medios necesarios en los lugares poblados de más importancia colocados bajo su responsabilidad.

Fuerza de continuidad y de proximidad a pesar de las dificultades mencionadas, la Gendarmería es en fin una fuerza *polivalente*. Esa idea de polivalencia se manifiesta en primer lugar por la extrema diversidad de las misiones ejercidas por la Gendarmería, de tal manera que el poder público aprovecha en su beneficio la dualidad organizacional de esta institución para atribuirle un gran número de misiones relacionadas más o menos directamente con la seguridad interior y la defensa nacional, más particularmente ciertas misiones algo más molestas como, por ejemplo, las comunicaciones

judiciales o la gestión de los reservistas. Por otra parte, en cuanto que se trata de una institución "de primera línea", es decir, un servicio público, en su caso, militar-policial, que es de inmediato confrontado con los diferentes fenómenos de crisis, ya se trate de una catástrofe natural, de una guerra, de una huelga en la administración penitenciaria, de un conflicto de vecindad, de una agresión o de un accidente de circulación, la Gendarmería está ubicada en una situación que la lleva a hacer todo lo posible para responder lo más rápida y eficazmente ante un suceso, a través de un esfuerzo de adaptación e improvisando una respuesta cuando las circunstancias lo exijan, en especial cuando se encuentra en la posición de último actor de la acción pública. Aparte de la intervención de unidades especializadas en materia de policía judicial o de tráfico, la brigada territorial encarna perfectamente esa idea de polivalencia, en la medida que tiene vocación de ejercer, casi en régimen autárquico, la totalidad de las misiones confiadas a la Gendarmería, a la manera un poco de un "médico generalista de la seguridad pública". A nivel del gendarme, conviene observar que la formación inicial que se le imparte tiende a hacer de él un verdadero "factótum del servicio gendármico", capaz de llevar a cabo simultáneamente combates militares, participar en operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden, efectuar investigaciones judiciales y patrullas de vigilancia general, de prestar socorro en accidentes de tráfico... La carrera de oficial de Gendarmería atestigüa igualmente la relación con esta idea de polivalencia, dado que está abocado a ejercer sucesivamente diversas funciones y responsabilidades de mando, de gestión y de estado mayor en el seno de las diferentes ramificaciones de la institución, en relación con los cambios que se producen cada tres o cuatro años.

Después de haber puesto de manifiesto la especificidad organizativa y cultural de la Gendarmería, y además dibujado las grandes líneas del modelo gendármico, que muestran cómo esta institución es al mismo tiempo una fuerza

de continuidad, de proximidad y polivalencia, conviene, en el momento de concluir estas reflexiones, solicitar la indulgencia del lector por las lagunas y los límites que implican el método elegido para presentar, en sus grandes líneas, la situación de la Gendarmería hoy, al frente de las cuales figura, de manera evidente, el carácter en exceso hexagonal de este tipo de enfoque, lo que conduce a no tomar en consideración la dimensión internacional —y casi universal— de la Gendarmería y del modelo gendármico, en la medida en que no menos de 35 fuerzas de policía de todo el mundo se asemejan, en diverso grado, a las fuerzas de Gendarmería.

(TRADUCCION: Gonzalo Jar Couselo.)

#### NOTAS

- 11) Este artículo retoma en lo esencial el texto de una intervención realizada el 16 de junio de 1994 en Satory, durante el seminario "Etat et ordre public" dirigido a los asistentes de la quinta sesión anual del Instituto de Altos Estudios de la Seguridad Interior.
- 12) *Gendarmerie et modernité. Etude de la spécificité gendarmique aujourd'hui*, con prólogo de Jean-Luis Luubet del Bayle, Montchrestien, Paris, 1993, 495 págs.
- 13) *Le nouvel ordre gendarmique*, Seuil, Paris, 1979, 219 págs.
- 14) Ese malestar del verano de 1989, que la prensa denominó "La fronda de los gendarmes", se ha dividido en tres grandes etapas: a) el envío por los gendarmes a la prensa y a diversas personalidades de cartas anónimas expresando, además de diversas reivindicaciones materiales (básicamente en términos de limitación de periodos de disponibilidad e incremento de efectivos), un cierto malvivir y la necesidad de recuperar la consideración afectada, algunos meses antes, por el trágico asunto d'Ouvéa (es decir, el resentimiento provocado en la comunidad gendármica simultáneamente, en un primer momento, por la muerte, en Nueva Caledonia, de cuatro gendarmes cometida por independentistas kanakos durante el ataque a la brigada de Fayaoué, pero además, en un segundo momento, por la campaña de prensa denunciando los excesos cometidos en Ouvéa durante el asalto llevado a cabo por fuerzas especiales de la Gendarmería y de las fuerzas armadas para liberar a los rehenes tomados por el comando independentista en el asalto); b) la reunión de las comisiones de concertación con toda presteza a iniciativa del ministro de la Defensa, Jean Pierre Chevènement; c) la adopción de medidas destinadas a mejorar las condiciones de trabajo y de vida personales, en el marco de un proyecto global de "renovación del servicio público de la Gendarmería".
- 15) Cf. François Dieu, "Gendarmería y mantenimiento del orden. Contribución al estudio de la especificidad del mantenimiento del orden gendármico", Cuadernos de la Guardia Civil, número 8, 1992, págs. 95-106.
- 16) "Policier l'apparence", *Revue Canadienne de Criminologie*, julio-octubre 1991, págs. 285-332 y 306.



# **DEMOGRAFIA Y DELINCUENCIA: EL FUTURO DE LA ACTIVIDAD POLICIAL ANTE LA EVOLUCION DE ESTAS VARIABLES EN EL SIGLO XXI**

**PRIMITIVO SEIVANE GARCIA**

General de la Guardia Civil  
Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrada en El Cairo a primeros de septiembre de 1994, continuación de dos anteriores sobre el mismo asunto celebradas en Bucarest (1974) y México (1984), estableció por primera vez que el problema de la población debía de concebirse dentro de las políticas de desarrollo económico y social y que frenar el crecimiento demográfico sería una responsabilidad compartida, de tal modo que todos los países aceptaran la cooperación en este terreno, mediante el fomento de políticas demográficas adecuadas. La Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en 1992, avanzó aún más en esta línea, incorporando las políticas demográficas al desarrollo sostenible desde el respeto a los recursos naturales disponibles y no renovables.

La preocupación de las Naciones Unidas por el crecimiento de la población está plenamente justificada. Cada año la población mundial aumenta en 95 millones de personas, casi 1.000 millones de personas por década. El Fondo de Población de Naciones Unidas calcula que en el año 2025 habitarán el planeta 9.000 millones de personas, frente a más de los 5.500 actuales, cifra que irá en aumento hasta alcanzar los 14.000 millones en el año 2050.

Dos años después de la "cumbre de Río", la ONU, en El Cairo, vuelve a convocar a todos



los países del mundo para una conferencia sobre Población y Desarrollo. En ella se pusieron de manifiesto aspectos relacionados con la evolución demográfica, su problemática y otros contenidos que, en gran medida, permiten hacer valoraciones en el campo de la política criminal y la actuación policial para tenerlas en cuenta en torno a las repercusiones que en un cercano futuro influirán sobre aquéllos.

Las Naciones Unidas, superado el problema de la guerra fría, son conscientes de que el nuevo tipo de problema que amenaza a los países ricos y pobres es la desintegración social. Las sociedades modernas padecen una oleada de violencia, tienen grandes bolsas de pobreza junto a áreas de gran riqueza y observan cómo la solidaridad es cada vez menos acusada. Ello hace que traten de hacer frente a este problema con la cumbre social de Copenhague, celebrada en marzo de 1995.

Hace ya unos años traté este mismo tema en una conferencia impartida en Intercenter, durante el desarrollo de un curso de alta especialización para las fuerzas policiales. Partiendo de los datos que la demografía, la criminología y la ciencia policial ponen a nuestro alcance, la Conferencia de El Cairo los ha puesto en plena vigencia y, en consecuencia, he procedido a su adaptación y análisis estudiando las principales variantes demográficas que afectan al comportamiento humano colectivo.

Las expectativas de grandes cambios demográficos ante el siglo XXI, con su impacto en el campo social, son objeto de análisis, para tratar de encontrar junto a políticas de actuación un futuro modelo policial que tenga en cuenta la incidencia de aquellas previsiones en el campo delictual y en la actividad policial.

## ANALISIS DEL FUTURO DEMOGRAFICO MUNDIAL

La explosión demográfica aparecida después de la Segunda Guerra Mundial puso de manifiesto la necesidad de analizar el crecimiento de la población, y ello llevó a demógrafos, historiadores, sociólogos, economistas, criminólogos y políciólogos a analizar la problemática de este fenómeno en sus respectivas áreas.

El estudio llevado a cabo por John R. Weels señala que la mayoría de la gente, o bien vive en una feliz inconsciencia ante el impacto que el crecimiento y el cambio poblacional tiene sobre sus vidas o bien han oído tantas historias terribles sobre la catástrofe que se avecina

que, al pensar en él, se sienten sencillamente abrumados.

No vamos a analizar aspectos teóricos de la ciencia demográfica cuya base son los estudios de los procesos de mortalidad, fecundidad y emigración, pero sí conviene mencionar conceptos tales como las fuentes de los datos demográficos —censos, registros vitales y encuestas— utilizados para conocer el tamaño, la distribución, los procesos y la estructura de una población.

Asimismo, debemos mencionar las doctrinas demográficas que tratan de analizar la importancia de la demografía y de determinar el futuro y la perspectiva poblacional.

Platón, que en las *Leyes* llega a proponer la cifra de 5.040 habitantes como la población óptima de la ciudad ideal, señala que la estabilidad demográfica es esencial para alcanzar el estado de perfección humana, la calidad es más importante que la cantidad, idea que ya en aquella época no era totalmente compartida, como lo prueban los escritos, en el mismo siglo, de Kanilya (300 años a. de C.) en la India, que señalaban que aun cuando un territorio puede contar con mucha o poca gente en relación con sus recursos, la segunda de estas dos alternativas constituye el mal mayor. La Biblia es favorable a la expansión demográfica. En el Imperio Romano, donde se dictaron leyes con fines demográficos, las doctrinas eran claramente pronatalistas, mientras que en la Edad Media eran esencialmente antinatalistas (San Agustín).

El mercantilismo en la Edad Moderna cristaliza en la filosofía fisiocrática, postulando, de acuerdo con sus ideas en nuestro campo, que el tamaño de la población viene predeterminado por la demanda de mano de obra, la que a su vez está condicionada por la productividad de la tierra (Adam Smith). Durante este periodo surgen las primeras estadísticas demográficas y científicas con autores como Graunt y Sir William Petty.

Entre las doctrinas demográficas premodernas destacamos la expuesta en su obra por Malthus, "Ensayo sobre el principio de población"; la perspectiva marxista; la de la transición demográfica, la del cambio y respuesta demográfica y las actuales corrientes postuladas por la teoría del nivel relativo de ingresos, donde se exponen las nuevas ideas del pensamiento demográfico y sus perspectivas sistemáticas en el mundo contemporáneo.

Durante los primeros 990.000 años la población mundial alcanzó 800 millones de habitantes. Entre 1750 y 1950 se llegó a 2.500 millones, y desde 1950 hasta hoy se han sobrepasado los 4.000 millones. La población actual es de

5.660 millones de habitantes, doble de la del año 1956.

De acuerdo con las proyecciones y estimaciones preparadas por la División de Población de Naciones Unidas, tal y como ya hemos señalado, el volumen poblacional continuará creciendo en las próximas décadas. Es casi seguro que nacerán, cada año, una media de 80 a 90 millones de niños hasta bien entrado el próximo siglo. Nace un niño cada cuatro segundos en el mundo actual, de tal forma que las postrimerías del siglo XX podrían marcar el cenit de varios siglos de incremento acelerado. La perspectiva inmediata es de más de 6.000 millones de personas para el año 2000, más de 8.200 millones para el 2225 y 9.833 millones para el 2050 (véase Cuadro número 1).

La población mundial está creciendo en la actualidad entre el 1,7 y 2 por 100 anual, con grandes diferencias entre los países. Seis de los países más grandes del mundo tienen un ritmo de crecimiento superior a la media mundial, como son el caso de Pakistán, Nigeria, Brasil, Bangladesh, Indonesia y la India (véase Cuadro número 2).

Atendiendo al crecimiento demográfico podemos clasificar los países en tres tipos: alta fecundidad y alta mortalidad —países de África: Mali, Camerún—; alta fecundidad y baja mortalidad —Argelia, México, Chile—; baja fecundidad y baja mortalidad —USA, Canadá, Australia, URSS, Japón y todo el continente europeo, si bien este crecimiento no será homogéneo en las distintas regiones y países—. La proyección para finales de este siglo e inicios del entrante fija el número de 1.323 millones de habitantes referidos a los países desarrollados y 5.027 atribuibles a los países situados en distintos grados de semidesarrollo.

La situación se complica, si tenemos además en cuenta la irregularidad de la distribución poblacional y el "mastodonticismo" de sus asentamientos. La distribución de esta población, que se determina a través de la densidad —número de habitantes por kilómetro cuadrado—, ofrece diferencias importantes. La media mundial es de 24 habitantes por km<sup>2</sup>, y por continentes Australia (2), África (9), América (10), Asia (67) y Europa (89). En un estudio por países, el primer lugar lo ocupan los Países Bajos (354), Bélgica (302), Puerto Rico (276), Formosa (315), Japón (257) y Gran Bretaña (218). Un análisis exhaustivo de volumen poblacional y densidad presenta dentro de cada país aspectos que hacen difícil simplificar el problema, destacando como la mayor concentración mundial Java (426), que forma parte de Indonesia

(66); China (75) tiene en sus llanuras del Yang-Tse-Kiang o el Hoang-Go (500) y en las mesetas interiores (1,2); Egipto (27), frente a más de 600 en la estrecha franja del Nilo (véase Cuadro número 3).

Si analizamos el problema teniendo en cuenta la cada vez menos precisa diferenciación entre población rural y población urbana, las concentraciones rurales más elevadas parecen alcanzarse en Java, donde se cuentan hasta 1.038 habitantes por km<sup>2</sup> en las buenas tierras del distrito de Klaten, e igualmente densidades superiores a 700 habitantes por km<sup>2</sup> presentan muchas aldeas en las fértiles tierras rojas de Set Chuan, en China. En las áreas urbanas de París se superan los 34.000 habitantes por km<sup>2</sup>, densidad que es dos veces superior en Londres y cuatro veces en Nueva York.

He aquí lo que afirma, a este respecto, el "Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos", hecho público por Naciones Unidas:

"Los modelos de crecimiento de la población significan inevitablemente que será en los países en desarrollo donde crecerá más rápidamente la población urbana. Los asentamientos urbanos en los países en desarrollo están actualmente creciendo a un ritmo tres veces más rápido que los de los países desarrollados, y un 85 por 100 del crecimiento de la población urbana mundial entre los años 1928-2000 se estima que tendrá lugar en los países en desarrollo.

Estos promedios ocultan, como hemos expuesto, variaciones regionales muy significativas, no sólo entre los países desarrollados y en desarrollo, sino también entre las regiones del mundo. No obstante, anuncian un cambio de dimensiones verdaderamente dramáticas. En 1960, los países en desarrollo, como grupo, todavía eran abrumadoramente rurales, con sólo una de cada cinco personas viviendo en áreas urbanas, y había treinta países en los que menos del 10 por 100 de la población total vivía en asentamientos urbanos. En 1985, sólo quedaban diez de esos países, y para el año 2000 puede que sólo queden dos (Bhutan y Cabo Verde). Entre 1960 y 1980, el número de países en los que los residentes urbanos se convirtieron en mayoría casi se dobló, de 45 a 82, y en los veinte años que quedan hasta el 2000 aumentará a 125 aproximadamente. A finales del siglo se espera que más del 39 por 100 de la población de los países en desarrollo viva en áreas urbanas.

Una vez más, estos porcentajes significan incrementar el de personas viviendo en las ciudades. En los próximos veinticinco años, la población urbana de los países en desarrollo podría crecer 1.500 millones, el doble del nivel actual. En el año 2225 se espera que el número aumente a más de 3.800 millones, 2.700 millones más que en 1985, en cuyo momento la población urbana de los países en desarrollo casi igualaría a la población total mundial del año 1975.

Igual que en el caso de crecimiento de población, es en los actuales países más pobres en donde la urbanización será particularmente rápida. Mientras

que en los últimos quince años la población urbana de los países en desarrollo, en conjunto, ha estado aumentando alrededor del 3,5 por 100 anual, la tasa de crecimiento de los países más pobres lo ha estado cerca del 5 por 100, una cifra que se espera continúe durante varias décadas."

Esta población urbana, además, no estará ubicada, precisamente, en ciudades pequeñas o medianas. Lo más llamativo está, desde este punto de vista, en las previsiones que serán las ciudades superiores a cuatro millones de habitantes las que van a surgir con mayor profusión.

El número de ciudades con una cifra de habitantes superior al referido se va a duplicar en el año 2000, y llegará a ser cuatro veces más en el año 2025, y mientras se espera que los habitantes que vivan en ellas disminuyan —cuando se trate de ciudades pertenecientes al hoy llamado mundo desarrollado—, se prevé un aumento significativo para los correspondientes a los países en desarrollo. En el 2025, más de 1.200 millones de personas (el 28 por 100 de la población urbana de estos últimos países) podría vivir en ciudades de más de cuatro millones.

El crecimiento de las megalópolis no se recorta en estos límites. «Por encima de las ciudades de "cuatro millones" —asegura el citado Informe Mundial sobre asentamiento— están las "super-ciudades" o "megaciudades", que están llevando la política y planificación urbanas a terrenos totalmente inexplorados. En 1980 había siete aglomeraciones con poblaciones de más de diez millones, tres de ellas en países desarrollados; si continúa la tendencia actual, habrá 22 para final de siglo, todas ellas, excepto cuatro, en países en desarrollo.»

Una vez más, por tanto, se ponen de manifiesto los cambios de signo del proceso de urbanización y distribución poblacional entre los asentamientos de los países desarrollados y los países en vías de desarrollo.

En los primeros, sin disminuir la tendencia a formas de vida urbana, están apareciendo, o han aparecido claramente ya tasas descendentes de crecimiento de la población y declive en el interior de las ciudades, lo que conlleva envejecimiento de la población, distanciamiento generacional (con predominio claro de los adultos) y difusión y dispersión de la población y de la actividad económica, aspectos que van a implicar los cambios de estructura, movilidad laboral, migración interciudadana y mutaciones tecnológicas y socioculturales.

En la Europa de la UE estos rasgos quedan potenciados; a partir de ahora, por razones

obvias, y en los asentamientos humanos de estos países desarrollados si bien se seguirán cubriendo las necesidades básicas, se apunta la presencia de importantes bolsas de marginación y de pobreza.

En los países "en desarrollo" (calificativo que, por otra parte, no debe ocultar su gran diversidad), las altísimas tasas de crecimiento poblacional, salvo que intervinieran otros factores de neutralización no previstos, van a permitir que su población continúe extraordinariamente joven, que las ciudades sean agresivas, que abunde la escasez de la vivienda, de alimentos, de servicios sanitarios, educacionales y de empleo.

A los anteriores extremos hay que añadir la presencia de otra variable importante en el contexto descrito, la migración. La migración está unida a determinadas fases del ciclo vital, a la connatural tendencia del ser humano a prosperar y al hecho lógico de dirigirse hacia los lugares donde se estima que la finalidad perseguida va a ser satisfecha.

Los procesos migratorios —internos y externos— nacen de complejas razones y tienen consecuencias dinámicas para los propios emigrantes, para las áreas de las que procedan y para las que se dirigen, teniendo una incidencia grande en la estructura social y en el campo delictual cuando los resultados esperados no responden a las expectativas previstas. La migración ilegal suele ser fuente de potenciales delinquentes hasta tanto se estabiliza su situación económica en la región o país a donde van.

Resaltaremos que estos movimientos poblacionales, psicológicamente tan congruentes, arrastran disfunciones muy notables. Por ello, Kingsley Davis ha advertido que la migración, al poner en contacto a personas que han crecido con versiones del mundo, maneras de afrontar la vida, actitudes y pautas de comportamiento muy diferentes, se constituyen en factor, con mucha frecuencia, de tensiones raciales y étnicas, pudiendo producir "alteraciones profundas en una sociedad en un corto período de tiempo"; entre ellas, en su estructura por sexos y edad (véase Cuadro número 4).

Centrándonos en el caso de Europa, el cuadro pone de manifiesto que España porcentualmente es el país con menos inmigrantes, y al analizar su distribución en el Anuario Estadístico de Extranjería (1992) se observa que más del 50 por 100 proceden de países de la Unión Europea (UE).

En el análisis de estas proyecciones demográficas no cabe pasar por alto, tampoco, otro dato por ellas ofrecido: la intensificación de la participación de la mujer en toda clase de

actividades y la correspondiente elevación de su status. Algo positivo, sin duda, en sí mismo, pero con conmutaciones sociales importantes. John R. Weeks escribe a este respecto: "El crecimiento demográfico y el status de la mujer son factores importantes subyacentes en los cambios que la familia ha experimentado. La independencia económica de las mujeres y las presiones económicas se han combinado con otra amplia serie de cambios sociales (tales como una mayor tolerancia sexual y un menor control social sobre la familia) para producir la posposición del matrimonio, el aumento de la cohabitación, el aumento de la ilegitimidad, el aumento de la tasa de divorcios, una disminución en el número de nuevos matrimonios y una disminución general del tamaño de la familia" (véase Cuadro número 5).

El cuadro refleja la problemática de la mujer en países de diferencias muy acusadas, debiendo destacar que tanto en uno como en otro el censo laboral alcanza cifras similares.

Podemos predecir que se vive en una etapa de expansión demográfica que no tiene precedentes en la historia, si bien las proyecciones más recientes muestran una tendencia a la baja de la población en los países en vías de desarrollo tal y como lo ha puesto de manifiesto la Conferencia en El Cairo, donde se señala un rumbo distinto para cada continente y que exponemos a continuación.

*Europa.* En las perspectivas a medio siglo (2000-2050), el fenómeno más espectacular es el "invierno demográfico" iniciado en Europa Oriental. El problema que hoy afecta a los antiguos países comunistas se extenderá a la Europa del Sur en el año 2000, la Occidental en el 2010 y la del Norte en el 2040. En cuanto a cifras totales, el Viejo Continente comenzará a perder población el año 2000, y continuará haciéndolo cada año durante, al menos, medio siglo.

*Norteamérica.* La otra zona rica del mundo mantendrá más o menos el ritmo actual de crecimiento de población, lento pero continuo, apoyado sobre todo en la llegada de inmigrantes, ya que la fertilidad de los ciudadanos de Estados Unidos y Canadá apenas asegurará el relevo de generaciones. La mayor parte de los inmigrantes llegarán de Iberoamérica, seguido de los asiáticos.

*Iberoamérica.* La primera mitad del siglo XXI contemplará la práctica duplicación de los habitantes de Iberoamérica, que pasarán de 523 millones a 838. En esos cincuenta años, Iberoamérica aportará el 8 por 100 del crecimiento de la población mundial. El aumento se

producirá de modo equilibrado en las tres grandes áreas del Caribe, América Central y Sudamérica. Los dos grandes países, México y Brasil, crecerán por debajo de la media.

*África.* La única "explosión" demográfica se producirá en África, que casi triplicará su población en la primera mitad del siglo, pasando de 831 millones a 2.140. Este auge espectacular, comparado con el resto de los continentes, se debe a la llegada tardía de todos los fenómenos: la revolución médica, descenso de la mortalidad infantil, urbanización, contraceptivos y educación.

*Asia.* La evolución del continente asiático, que alberga en la actualidad el 60 por 100 de la población mundial, coincide exactamente con la media del planeta. En la primera mitad del siglo XXI pasará de 3.735 millones a 5.741, lo cual supone un aumento del 50 por 100. Asia continuará representando el 60 por 100 de la humanidad, pero la India adelantará ligeramente a China como el país más poblado del mundo.

*Oceanía.* El cambio de treinta millones de habitantes a cuarenta y seis a lo largo de medio siglo pasará inadvertido en Oceanía. Australia, Nueva Zelanda y las islas del Pacífico continuarán como grandes parques naturales, disfrutando las condiciones de vida más benignas del planeta. La isla de Pitcairn, el más pequeño de los 228 países y territorios reconocidos por las Naciones Unidas, seguirán sin llegar al centenar de habitantes.

Como compendio de todo lo expuesto y para centrar nuestro análisis, destacaremos los siguientes aspectos:

La población mundial, con los ritmos de crecimiento y de expansión analizados, seguirá transformándose de rural en urbana, con los consiguientes problemas de aglomeración, subempleo y marginación, aun cuando nuevas corrientes tratan de contener este fenómeno, dedicando mayores recursos para conservar e incrementar la productividad de la tierra y su tradicional área de asentamiento. El crecimiento de las grandes ciudades introduce factores cualitativamente distintos en los asentamientos de las poblaciones.

Las migraciones por razones bélicas, políticas y económicas alcanzan volúmenes elevados.

Los cambios culturales han promovido la entrada de la mujer en el mercado de trabajo retribuido. En los países desarrollados la población mayor de sesenta y cinco años alcanzarán cifras porcentualmente cada vez más importantes con respecto al total poblacional.

La tecnología con los efectos derivados de la llamada tercera "revolución industrial" (la

electrónica, computadoras, biogenética) ha hecho desaparecer una gran cantidad de empleo que requería mucha mano de obra. El ocio irá adquiriendo en los países desarrollados una importancia más acusada.

La situación alimentaria será resuelta en todos los países con modernas técnicas como la "revolución verde" —técnica iniciada silenciosamente durante los años cuarenta de este siglo en el Centro Internacional para la mejora del maíz y del trigo de la Fundación Rockefeller, ubicado en México y que se extiende posteriormente a otras áreas de Asia para la producción de arroz—, o fórmulas similares, y sólo continuará siendo crítica en África hasta bien entrado el siglo XXI. La biotecnología, en el campo de la alimentación, contribuirá a un uso más sostenido de los recursos y creará en el campo de la producción animal y vegetal expectativas favorables para una mejor distribución de los mismos.

La presión social de determinados grupos de los países en desarrollo son conscientes de las necesidades que tienen las partes en vías de desarrollo o subdesarrolladas, llevando a cabo exigencias políticas tales como la inclusión en las partidas presupuestarias de cantidades destinadas a paliar este problema (véase Cuadro número 6).

El cuadro ofrece la importancia que cada vez tiene este problema en los países desarrollados conscientes de que esta aportación influye positivamente en la resolución de los problemas sociales de carácter mundial (véase Cuadro número 7).

La vitalidad de cada país adquiere nuevas formas de medida basadas tanto en indicadores económicos como el producto interior bruto (PIB), como en índices de desarrollo humano (IDH), que atiende a la calidad de vida de los ciudadanos integrando conceptos, tales como esperanza de vida, alfabetización, seguridad ciudadana, respeto a la mujer, etc. El concepto de seguridad humana es ahora tan importante como el de seguridad nacional, y el cuadro refleja este nuevo indicador social, que, como se observa, nada tiene que ver con la rentabilidad o potencialidad económica de un país.

## DEMOGRAFIA Y DELITO

Muchos son los aspectos que desde este punto de vista podríamos estudiar, no obstante, lo limitaremos, por considerar son los de mayor incidencia dentro del contexto analizado a los relacionados con la cuantificación de la población

y su crecimiento, su distribución y el proceso de urbanización.

Con respecto al primero debemos advertir que la congestión poblacional produce efectos negativos, en niveles tanto individuales como comunitarios del ser humano, a causa del deterioro de la calidad de vida que conlleva, tal y como expone R. Pressat: "Un excesivo número de habitantes se opone a la realización del más alto nivel de vida compatible con las condiciones técnicas de una época, y en el caso de que se trate de poblaciones de países subdesarrollados, imposibilita asegurar, simplemente, un nivel de vida con capacidad para suprimir privaciones elementales".

Esta situación aún se complica más si la saturación humana se produce bruscamente, bien sea por vía de crecimiento vegetativo, bien por efecto de migraciones masivas y de aluvión. En estos supuestos hacen acto de presencia las especulaciones y los desajustes en los bienes de flexibilidad de oferta, y es entonces, sobre todo, cuando las administraciones públicas se ven impotentes para atender a las demandas más elementales de equipamientos e infraestructura.

El acto criminal acontece, como forma más frecuente, dentro de una relación dialéctica en que los polos en presencia son sujeto humano "vulnerable" y situación externa con virtualidades criminógenas, lo que hace sea congruente deducir que habrá más posibilidades de actuar "contra legem" cuantos mayor sea el número de sujetos con edad de delinquir expuestos a claudicar ante tales estímulos provocadores, a no ser que éstos lleguen ya a aquéllos anulados o adecuadamente debilitados.

Esta última afirmación es algo que ya había previsto Ferri, quien afirmaba: "...el papel esencial en el aumento común de la delincuencia, no sólo legal, sino también natural, que se produce en la Europa continental, pertenece precisamente a otras causas diferentes de las que acabamos de mencionar y que son simples apariencias estadísticas. La más general y constante, abstracción hecha de las condiciones diversas del medio social, es el aumento de población. Este crecimiento de la población es una causa natural e inmediatamente del incremento de la criminalidad, en virtud del número creciente de las relaciones, de los objetos y de las personas, en una población cada vez más densa sobre un mismo territorio y sobre todo en los centros urbanos".

El segundo punto a estudiar es el de la distribución y ubicación geográficas de las poblaciones, ya que el deterioro de la calidad de

vida, inherente a las superpoblaciones, admite distintas formas y grados, que influyen, entre otros, en los contextos ecológicos, que pueden equilibrar, neutralizar o aumentar aquellas disociaciones. La ecología humana ha de entenderse, desde esta óptica, como el estudio del hombre en sus relaciones de vida, condicionadas por el espacio. Se centra en el análisis del hombre en su vida comunitaria, ajustada a su "hábitat"; trata de sus relaciones espaciales dentro de la comunidad, de cómo los intereses sociales en competencia se las arreglan para distribuir el espacio existente para tales usos, habitación, trabajo, descanso, tanto si se trata como propósitos colectivos públicos o privados. Es notorio que la simple descripción de este fenómeno nos advierte ya de la trascendencia que la adecuación o inadecuación de estas distribuciones y asentamientos tienen, de hecho, en el comportamiento individual y colectivo del hombre.

Las consecuencias de las disfunciones, dentro de este campo, las manifestaba, hace ya algún tiempo, un informe de Naciones Unidas, plenamente válido hoy. "Millares de personas carecen de cobijo. Viven al aire libre, cercados por la inmundicia. Se convierten, así, en individuos peligrosos para la sociedad, al coexistir subalimentados, desarropados, sin empleo, desprovistos de cualquier seguridad frente al futuro. Multitud de emigrantes han desembocado en muchísimos poblados. Han padecido tanto que no es extraña su actitud arisca, insolidaria. Ante la avalancha, los municipios son impotentes para suministrar adecuadamente agua, recoger basuras, hacer posibles los servicios municipales comunes. Los autobuses, tranvías y trenes circulan abarrotados. La gente, por ello, pierde el humor, el equilibrio y su salud ante tanta penosidad en que su vida urbana transcurre." Evidentemente esta desorganización afecta, negativamente, a los modelos y mecanismos de reacción y comportamiento de los seres humanos.

De su análisis se pueden deducir para las grandes ciudades occidentales las siguientes consideraciones:

En las grandes urbes, la delincuencia ofrece tasas cuatro o cinco veces superiores a las de criminalidad rural o ciudad pequeña. Los delitos contra la propiedad son más numerosos en las ciudades (2,2 veces) y en las metrópolis (2,9 veces) que en los pueblos.

Existe contraposición entre el objeto y la orientación delictiva del campo con respecto a la ciudad, es decir, que la delincuencia urbana

ofrece en sus aspectos cuantitativos, cualitativos y socioculturales, diferencias que aumentan a medida que la ciudad y el campo se alejan o se distancian entre sí, en población, industrialización, comercio, ocio, desplanificación urbana, porque estos fenómenos multiplican las relaciones y son ellas las ocasiones para pasar al acto antisocial. Estas diferencias disminuyen en proporción al debilitamiento de la antinomia ciudad-campo. En las grandes ciudades, sobre todo, las subculturas forman un especial "caldo de cultivo" de actos antisociales y el delito en la gran ciudad, a diferencia del delito en las zonas rurales, se lleva a cabo, sirviéndose el autor o autores de los progresos técnicos, tanto materiales como inmateriales.

El tercer punto de examen es el proceso de urbanización. Al constatar en el análisis demográfico la importancia de este fenómeno que lleva a una situación en la que una de cada dos personas en un futuro vivirán en zona urbana, han de tenerse en cuenta, desde el punto de vista policial, aspectos tales como el impacto de la aglomeración, la existencia de suburbios y áreas marginales, problemas del subempleo y la segregación.

La Conferencia Europea y Norteamericana sobre seguridad y prevención de la criminalidad en el medio urbano, celebrada en Montreal, señala que son las ciudades las responsables, en primera instancia, de las políticas de prevención de la delincuencia. Las autoridades de las distintas esferas gubernamentales han de prestar el máximo apoyo a las iniciativas preventivas desarrolladas fundamentalmente a nivel local.

Nuestra respuesta debe ir más allá del estricto campo de la justicia penal o de la policía. Es necesario dar soluciones que, respondiendo a las necesidades inmediatas, contemplen políticas a largo plazo que incidan en las causas que originan este fenómeno. Toda política de prevención implica la coordinación de los servicios sociales, educación, vivienda, policía, justicia, ocio, para poder afrontar de forma multidisciplinar las situaciones generadoras de delincuencia.

Las autoridades políticas a todos los niveles deben asumir con decisión su responsabilidad en la lucha contra la delincuencia urbana. Sin este compromiso, la confianza en la sociedad, la calidad de vida en nuestras ciudades y los derechos de la persona estarán amenazados. La prevención es asunto de todos. Por ello, las autoridades políticas deben fomentar lazos de solidaridad entre los ciudadanos, centrandos sus políticas en la seguridad y prevención de

la delincuencia en los distintos campos —infancia, juventud, prevención de toxicomanía, vivienda, desarrollo urbano y violencia familiar.

Debemos tener en cuenta, que no es sólo el simple crecimiento poblacional el que engendra variaciones "positivas" de la delincuencia, sino que son, además, la falta de esquemas planificativos, la ausencia de instrumentos de asimilación y racionalización en los ámbitos de educación, sistemas de organización, modelo económico-social; las inadecuadas formas de configuración, representación y reparto del poder político; los patrones antagónicos de convivencia pluricultural, siendo una constante, en los "Informes" emitidos por los Congresos de Naciones Unidas para la "Prevención del delito y tratamiento de los delincuentes", afirmar que no es un factor criminógeno autónomo el hecho de las concentraciones humanas en lugares determinados, y que el fenómeno del "desarrollo" viene conllevando en las últimas décadas, sino que por el contrario la criminalidad ha de abordarse, para ser adecuadamente explicada, en el contexto bien delimitado de las condiciones propias y concretas que rodean las estructuras políticas, sociales, jurídicas y culturales inherentes a cada sistema examinado, teniendo que prestar, sobre este particular, una especial atención a la capacidad de las correspondientes instituciones para hacer frente a los cambios, controlándolos, y para asimilar sus efectos, sobre todo, en materia de conflictos sociales y de desequilibrios sectoriales ("áreas disfuncionales").

Dentro de los confines de América Latina, al analizar este problema, Edmundo Oliveira sugiere que es urgente afrontar la criminalidad con auténtico realismo, sin desligarla de los estigmas que vienen trayendo consigo las actuales formas de desarrollo, la encarnación del poder y, específicamente, el modo de administrar justicia, y que el planificar el desarrollo de una determinada sociedad debe implicar, desde el punto de partida, la planificación de la prevención delincencial, ya que es un dato, contrastado suficientemente, el que un desarrollo mal orientado se constituye en centro inductor de prácticas delictivas.

"Se observa —apunta dicho autor— cómo la migración desordenada desde los pueblos hasta las ciudades, la hiperconcentración humana, el paro o el subempleo, el alucinante ritmo de vida en las grandes metrópolis, la proliferación de la vida confinada en apartamentos, la incitación al consumo sin límites, la falta de asistencia a la infancia, las quebras del sistema educativo, la delincuencia de la

familia proyectada en la desaparición de la autoridad paterna, en el relajamiento de los lazos afectivos y la ruptura de la solidaridad familiar, se constituye en factores determinantes de la criminalidad, al estimular la comisión de actos antisociales."

Esta misma experiencia es ofrecida por autores como Jean François Derquer para los espacios urbanos del continente africano, donde el proceso de urbanización ha transformado comportamientos y relaciones interhumanas, al propiciar formas suplementarias de exclusión. Lo que ha llevado a que las estructuras de las familias nucleares hayan quedado modificadas profundamente, envueltas en el torbellino del estilo de vida urbano y, en consecuencia, expuestas a la fragilidad e inestabilidad. La ciudad, por ello, ha atizado los conflictos culturales, y la competitividad, introducida por la escolarización, ha diseñado un modelo de existencia que atenta a la formación integral.

Estas deformaciones han desembocado en el individualismo y el egocentrismo, cuyas consecuencias, entre otras, son las de poner de manifiesto el abandono y rechazo de los más débiles y desprotegidos. Todo esto se complica, desde perspectivas criminológicas, si consideramos que el mayor volumen de desprotegidos y marginados se encuentra entre la población de adolescentes y jóvenes en general, que han de alimentar, con amplitud, las referidas aglomeraciones urbanas. Es una constante, dice Weeks, el que "al final de la adolescencia, y en la primera juventud, la actividad de los jóvenes se centra en las relaciones afectivas y, en mayor medida que en ninguna otra edad, en la adolescencia. En la mayoría de las sociedades la delincuencia está dominada por los jóvenes; en consecuencia, la existencia de una estructura de edad joven dará lugar a tasas globales de criminalidad más elevadas que en una estructura de edad más vieja".

Un aspecto menos comprensivo de la forma en que la edad influye sobre la delincuencia es el relativo al hecho de que la estructura de edad de la población de las víctimas potenciales puede también influir sobre las oportunidades de delinquir, y por tanto sobre la tasa de criminalidad. En Estados Unidos, en los años setenta, la proporción de la población que era joven, que trabajaba durante el día y que tenía un nivel de vida suficiente como para poseer bienes y objetos codiciables aumentó espectacularmente; en consecuencia, aumentaron también las probabilidades de delinquir, y la tasa efectiva de delincuencia (Cohen y Felson, 1979).

Es preciso destacar, y sobre todo en los países superdesarrollados, que las tasas bruscas de descenso de población, el desequilibrio generacional, la excesiva movilidad laboral y la sistemática dispersión de la actividad económica, pueden provocar disfunciones incentivadoras del delito, al traducirse en coyunturas económicas de crisis, y ello porque cuando baja el nivel de adquisición disminuye la capacidad para satisfacer las necesidades creadas. Esta situación se convierte, lógicamente, en estímulo para obtener fondos por vía ilícita.

Como complemento de esta visión demográfica de carácter cuantitativo, físico y ocupacional, hay que incluir las notas derivadas de una demografía netamente cualitativa, es decir, las peculiaridades de los grupos humanos referentes a la edad, prevalencia de sexos, que van a marcar, necesariamente, la orientación emocional, actitudinal, interrelacional y operativa de aquéllos.

Dentro de esta misma orientación han de situarse los distintos sectores de la población activa (sector primario, secundario, terciario), cuyas diferenciaciones en el contexto internacional producen penuria e insatisfacción y que, de otra parte, configuran los límites de los distintos modelos sociales que tanto tienen que ver con las formas y "modus operandi" del quehacer, integrado, o desintegrado, de los miembros de la comunidad. La creciente sensación de inseguridad, fundamentalmente en las grandes áreas urbanas, llevó a las Naciones Unidas a convocar en Copenhague, del 6 al 12 de marzo de 1995, una cumbre de todos los países para frenar la desintegración social, donde se analizaron los problemas colectivos de cada país, especialmente los relacionados con la pobreza, el desempleo, la violencia, las drogas, la criminalidad y la corrupción.

## **LAS POLITICAS CRIMINALES Y LAS EXPECTATIVAS DE UN MODELO POLICIAL ADECUADO ANTE LAS PREVISIONES DEMOGRAFICAS DEL SIGLO XXI**

Teniendo en cuenta las proyecciones demográficas expuestas y su incidencia en el campo delictivo, parece lógico que a la vista de las anteriores observaciones tratemos de deducir cómo podemos oponernos a las previsibles orientaciones de la criminalidad, qué políticas criminales podrían elaborarse y qué actitudes

deberían de adoptar las fuerzas policiales ante las mismas.

Consideramos que no será lo más conveniente seleccionar alguno de los modelos actuales de política criminal, ya que éstos (modelos "estatales", modelos "sociales") adolecen, por regla general, de excesiva "ideología" y muy poco de sentido de la realidad. Sin embargo, una verdadera política criminal, es decir, esa búsqueda y exposición sistemática de las estrategias, tácticas y medios sociales para la consecución de un control óptimo del crimen, según expresión de Kaiser, ha de tener en consideración, sobre todo, si pretende ser auténtica, los datos que de una manera efectiva influyen sobre ella.

Desde este punto de vista, ha de partirse, por ello (con el fin de neutralizarlos o reconducirlos), de los factores que están en la base, dando vida a las disfunciones más perturbadoras de la convivencia. En este sentido, sería poco coherente tratar de ofrecer como contexto único de la política criminal un plan de acción contra el crecimiento poblacional. No cabe duda que el exceso de población puede resultar distorsionante, pero estimamos que son los defectos de las estructuras sociopolíticas, de los esquemas económicos y la orientación disgregadora de determinados principios operativo-culturales los que alimentan, sobre todo, de acuerdo con su signo, el desequilibrio y la desorganización dentro de los colectivos humanos.

Las nuevas tendencias de la política criminal han de ser concebidas como parte de la política general de una sociedad, siendo menester integrarla en la política social y conectar con los grandes objetivos que aquélla pretende. Desde este punto de vista, no debe ofrecer dudas que los acontecimientos demográficos (tanto cuantitativos como cualitativos) señalados en los apartados anteriores exijan la estructuración de una política criminal, con pretensiones de adecuación y eficiencia y fundada sobre los conceptos que la demanda social exige en este campo.

Ante estas perspectivas, una política criminal acertada exige un sistema de poder político acorde con la naturaleza del ser humano y diseñado conforme a los principios de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político. Ello posibilitará un contexto sociopolítico que eliminará muchos de los estímulos criminógenos ahora existentes. La mejora de las condiciones materiales y políticas no reduce la criminalidad, convencional o no convencional, aunque, como ha escrito el profesor López Rey, puede reducirlas considerablemente con el establecimiento de



tipos de vida en los que la libertad y la dignidad ocupen lugar primordial. Es utópico pretender erradicar la criminalidad conservando estructuras políticas, económicas y sociales que ignoren el derecho real y práctico de todos los ciudadanos a la participación libre en los asuntos públicos, en la riqueza o en la promoción social. Un sistema sociopolítico de esta naturaleza será, pues, la mejor forma de prevención contra la delincuencia en un contexto sociológico que tanto va a necesitar de la solidaridad y del respeto mutuo, si bien con matizaciones importantes, ya que mientras en los países menos desarrollados política, social y económicamente han de tenerse más en cuenta, a este respecto, las carencias generales básicas de la propia comunidad (política preventiva general), en los países más desarrollados ha de procurarse hacer extensivos aquellos principios a las áreas de marginación en ellos existentes (política de prevención sectorial).

La planificación de esta política criminal de una manera coherente y adecuada a la realidad social e institucional y con perspectiva global deberá abarcar un estudio y conocimiento, lo más amplio posible, de la fenomenología, características y tendencias de la criminalidad, sirviéndose para ello de los métodos modernos que ofrecen las ciencias sociológicas y policiales; una adecuación permanente y coordinada del sistema penal (jueces, fiscales, policía, Instituciones Penitenciarias) y sus órganos representativos en la dinámica de la sociedad, y una integración —por razones de coherencia y eficacia— de esta planificación político-criminal dentro de la planificación político-general.

Esto llevará a la definición de una política criminal que tenga en cuenta los aspectos negativos y positivos de la actualmente vigente, en cuyo diseño figuran como sectores más significativos la lucha contra la violencia, la drogadicción, la permisibilidad, la delincuencia específica, y dentro del contexto de este estudio, la demografía, las formas de desarrollo, el urbanismo y la inmigración.

Un modelo policial adaptado a las expectativas que ofrece la política criminal y que tenga en cuenta los cambios demográficos enunciados debería atender, entre otros, a los siguientes supuestos:

- Hacer frente, por razones de desorganización, afán de lucro, presencia de jóvenes marginados, participación activa de la mujer en las distintas tareas comunitarias o, en su caso, población envejecida, a delitos cada vez más tecnificados, pro-

liferación de delitos económicos, incremento de la delincuencia femenina, precocidad de la delincuencia juvenil, delitos contra víctimas claramente indefensas que imponen en sus medios operativos técnicas cada vez más sofisticadas.

- Actuar en sociedades (las consideradas hoy en vías de desarrollo) cada vez menos tradicionales, más abiertas y, por lo mismo, más conflictivas. Conflictos que, tal vez, sean generacionales y culturales en las sociedades actualmente superindustrializadas por ausencia de elementos humanos intermedios y por confluencias de migraciones plurales, desechando, en todo momento, modos paternalistas o autoritarios de intervención, porque el espíritu de las sociedades en general se orienta hacia maneras horizontalistas, y todo ello a pesar de la masificación y despersonalización que estas sociedades conllevan.
- Trabajar en colectividades (las de mayor desarrollo) adictas a la planificación y burocratización y enemigas, por tanto, de la improvisación y la espontaneidad sistematizada, dando prioridad en ellas a las formas preventivas y participativas sobre las indagativas o represivas ya que, pese a su solidaridad, tienden a intervenir comunitariamente en aquellos problemas que les afectan (seguridad, educación, cultura, etc.).

Estas expectativas u otras semejantes llevan a que los cuerpos policiales adopten actitudes de respuesta que podrían materializarse en una tutela de los derechos humanos y de los valores comunitarios, en orden a encontrar la colaboración de los ciudadanos en la prevención y persecución del delito. Petrunik discierne dos modos fundamentales de realizar esta clase de prevención, lo que se funda sobre el sistema penal en cuanto tal y el que se apoya en la comunicación. Ambos pueden elegir como objetivo influir sobre el delincuente o amparar a la víctima potencial y proteger su medio; en todo caso, para poder llevar a cabo una prevención aceptable es preciso contar con la comunidad, ya que será muy difícil la toma de conciencia y la colaboración con la policía en esa actividad preventiva contra el delito, por parte de aquélla, si se trata de una policía que no está en sintonía ni con las aspiraciones ni con los valores de la misma, y, en consecuencia, deben buscarse fórmulas de participación con los entes sociales. Una labor de prevención

policial exige contactos permanentes para intercambiar información y experiencia con organismos asistenciales inmersos en el mundo social tales como los dedicados a la protección de la infancia y la adolescencia, la prevención de la antisociabilidad de la delincuencia de menores, la protección y asistencia de condenados en libertad, las asociaciones de padres de familia y los educadores en general.

Conocidos los factores de la criminalidad, sus resultados, sus tendencias, su incidencia en el campo social, su estructura y su diversidad, el futuro policía ha de seleccionar, basándose en criterios profesionales, determinados sectores delictivos, para poder conseguir un cierto grado de eficacia, mediante el ataque a sus causas, y que en base a la importancia de los valores atacados podrían determinarse estimando:

- El daño que los delitos ocasionan a la mayoría de la comunidad (criterio cuantitativo).
- Los valores más o menos fundamentales, de acuerdo con el sistema de valores de la colectividad que sean objeto de agresión, por el delito (criterio cualitativo).
- La "vitalidad" y capacidad de expansión, en el espacio y en el tiempo, de las infracciones penales que produzcan fuerte impacto en el cuerpo social, la novedad de las figuras delictivas, ya que deben ser erradicadas antes de tomar "verdadero cuerpo", y su posibilidad de que ello sea realidad. Es absurdo desviar los medios de lucha contra objetivos inaccesibles.

El conocimiento de la denominada "geografía del crimen", que como dice J. Maier: "las características especiales que determinan la elección del lugar por parte de los criminales".

El delito se internacionaliza y la movilidad y el tecnicismo de los delincuentes adquiere cada vez maneras y formas más sofisticadas.

La operatividad y funcionalidad ante estas respuestas nos llevan a destacar en los futuros policías unos rasgos profesionales que junto a los que siempre se han considerado tradicionales aparecen como una necesidad ante las expectativas delincuenciales, la problemática demográfica y las exigencias sociales. Entre ellas analizaremos la sociabilidad, la profesionalización, la especialización, la tecnificación y la internacionalización.

*Sociabilidad.* Habrá que hacer hincapié en la necesidad de promover, con fuerza, la rama de policía social, que inspirará su función no sólo en las normas jurídicas de represión, sino

también en las ciencias humanas, que son las que van a permitir que sus miembros actúen y así sean percibidos como seres próximos, es decir, como policías "humanistas". Para esto, se ha de luchar por suprimir los llamados "estigmas profesionales" (aislamiento, retraimiento, "maneras" duras, lenguaje bronco...) e implantar, como sistema, la pedagogía preventiva de la víctima y, en todo caso, el tratamiento reparador o amortiguador de efectos notorios sufridos por ella a causa del delito o hecho antisocial. (Orientación victimológica.)

*Profesionalización.* La policía ha de pasar a ser parte especializada y consciente de la política criminal, es decir, ha de planificar su actividad estando al tanto de las "causas" o factores que influyen en la delincuencia y de las figuras delictivas derivadas de los mismos. No se pueden prevenir los actos delictivos sin conocer previamente esos factores y esos efectos, y, en consecuencia, junto a una priorización en su campo de actuación, tendrá que situarlos de la forma más concreta posible en los distintos planos que la realidad social ofrece, el nacional, regional y local. La política y también la criminalidad conlleva por su propia naturaleza una selección y gradación de objetivos.

Las mejores medidas preventivas han de encontrarse en la perfección de las técnicas que contrarrestan las utilizadas por los delincuentes. No cabe réplica aceptable sin la correlativa profesionalización. A una delincuencia organizada-planificada no se puede responder con información a nivel internacional desorganizada, sino con una policía racionalizada, bien distribuida, operativa y con sistemas programáticos, proyectados desde una sólida estructura de formación e información.

*Especialización.* En sus funciones policiales, teniendo en cuenta no sólo los bienes jurídicos agredidos (delitos económicos, delitos contra la libertad, contra la vida...) sino también considerando los sujetos activos del delito (delincuencia juvenil, femenina...). Ya hemos visto cómo los jóvenes y la mujer van a seguir incrementando el campo delictual tanto en número como en relaciones sociolaborales, imprimiendo connotaciones características a su quehacer antisocial.

*Tecnificación.* Para hacer frente con garantías de éxito a la delincuencia que, también instrumentalmente, avanzará en sofisticación. Todos los días nos encontramos en nuestro quehacer diario sistemas y procedimientos de actuación en el campo del delito que nos sorprenden por su tecnicismo y por su preparación. El mundo judicial exige cada vez pruebas más concretas

y fehacientes, muy distintas en contenido y calidad, que exigen por parte de la policía una preparación cada vez más acusada en aspectos hasta ahora ausentes de su curriculum, tales como conocimientos en electrónica, química, análisis de materiales, biología, por no citar un número exhaustivo de contenidos que deben ser objeto de análisis en el cada vez más complicado mundo delictual.

*Internacionalización.* A nivel mundial y desde hace muchos años INTERPOL resuelve las necesidades en el campo penal. En épocas más recientes, y dentro del contexto regional, cada vez es mayor la intercomunicación operativa y científica entre las distintas policías. Centrándonos en Europa, esta necesidad se ha ido materializando en el campo político mediante el desarrollo de una serie de disposiciones recogidas en los mandatos comunitarios y relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior —asilo, inmigración, control de entrada, permanencia, lucha contra la toxicomanía, prevención y lucha contra el terrorismo y aduanas—, y en el campo operativo mediante declaraciones donde se exhorta a la cooperación policial, ya plasmada en organizaciones tales como Trevi, Schengen y la futura Europol.

La misión policial no es fácil de limitar. Los fines genéricos son bien conocidos, mantener el orden social, hacer respetar las leyes, controlar la criminalidad y proteger la vida y la propiedad. Para cumplir estos objetivos la policía no sólo debe poner en marcha o tener en cuenta las consideraciones expuestas sobre los medios, las técnicas, los valores, la legislación y la profesionalización, sino que además debe ir acompañada, y ello pese a que la previsión no sea tradicional en el mundo policial, de una permanente adaptación a los cambios sociales y políticos. Como muy bien descubrió Casamayro, "su singularidad consiste en la variedad de situaciones que la policía encuentra y que su administración debe prevenir. Esta polivalencia, este dispositivo táctico, sorprende al profano como una veleta que marcarse simultáneamente hacia todas las direcciones".

El futuro para la policía es mantener el orden defendiendo un "stablishment", que se renueva continuamente. Su éxito consiste en asegurar que todo se realice con un mínimo de orden y seguridad, y, aunque el centro de gravedad ante los cambios sociales desplace aquél, la policía, señala Albert Reiss, "debe de manifestar

el máximo de celo en defender la nueva situación, haciendo respetar los derechos, aunque, a veces, sea contrario a su criterio personal".

André Brossard describió algunos de los parámetros de la futura criminalidad: delincuencia organizada, violencia, delincuencia económica y financiera e internacionalización del crimen. Frente a ello, en el siglo XXI hemos de propiciar y poner en marcha políticas que contribuyan a que la futura policía esté preparada a crear una estructura ágil, descentralizada y participativa; a utilizar las técnicas y medios más sofisticados; a emplear personal instruido y permanentemente reciclado e integrado en su medio social, a desarrollar una filosofía policial, humanista, profesional y consensuada con los ciudadanos, y todo ello dentro de un contexto más internacionalizado donde el intercambio de experiencias y actuaciones operativas son cada vez más amplias y sin que prácticamente existan fronteras. ■

#### BIBLIOGRAFIA

- BEAUJEAN GARNIER, J.: "Los grandes problemas de la población mundial". E. Labor, S.A., 1972.
- BROSSARD, A.: XXVIII Cours International de Criminologie, Police y Funciones. Montreal, 1980.
- CALVO HORNERO, ANTONIA: Organización Económica Internacional. Comentarios. UNED, 1991.
- CASSAMAYOR: "La Police". Gallimard Colección Ideas, número 430.
- CENTRO DE NACIONES UNIDAS: "Informe Mundial sobre asentamientos humanos". Madrid, 1989.
- "Informe sobre prevención del delito y lucha contra la delincuencia". Viena, 1990.
- CLARK, C.: "El aumento de la población". Ed. Edhasa, 1979.
- DELMAS-MARTY, M.: "Modelos actuales de política criminal". Ministerio de Justicia, Madrid, 1986.
- GARCIA LOPEZ, J.: Estructura Económica Mundial. "El problema demográfico, un mundo empujado". Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1987.
- HERRERO HERRERO, C.: "Seis lecciones de Criminología". Madrid, 1988.
- "Policía. Modernas bases sociológicas", en Ciencia Policial, número 7, páginas 40 y siguientes, 1989.
- LEGUINA, J.: Ed. Siglo XXI, 1981, Fundamentos de demografía.
- MAIER, J., y otros: "Geografía social", Editorial Rialp, Madrid, 1987.
- MOLINA DEL POZO y ORTUZAR ANDECHAGA: Tratado de la Unión Europea. Granada, 1994.
- REISS, A.: "Prevenções policiaes y sociales". Ottawa, 1982.
- VALERA PARACHE, MANUEL: Organización Económica Internacional. Problemas actuales de la Economía Mundial. Ed. Pirámide, Madrid, 1991.
- SAMPEDRO, J.L., y MARTINEZ CORTINA, R.: "Estructura Económica". E. Ariel, 1973.
- SUSINI, J.: "Au-delà de la Révolution Technologique de la Police. L'avenir de la fonction de détection"; en R.S.C.R.E.T D.P.C., abril-junio 1987, páginas 505 y siguientes.
- UNCTAD: Conferencia de Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo.
- WEEKS, J.R.: "Sociología de la Población", Alianza Editorial, Móstoles (Madrid), 1984.
- ZELINSKY, W.: "Introducción a Geografía de la Población". Editorial Vicens-Vives, Barcelona, 1982.

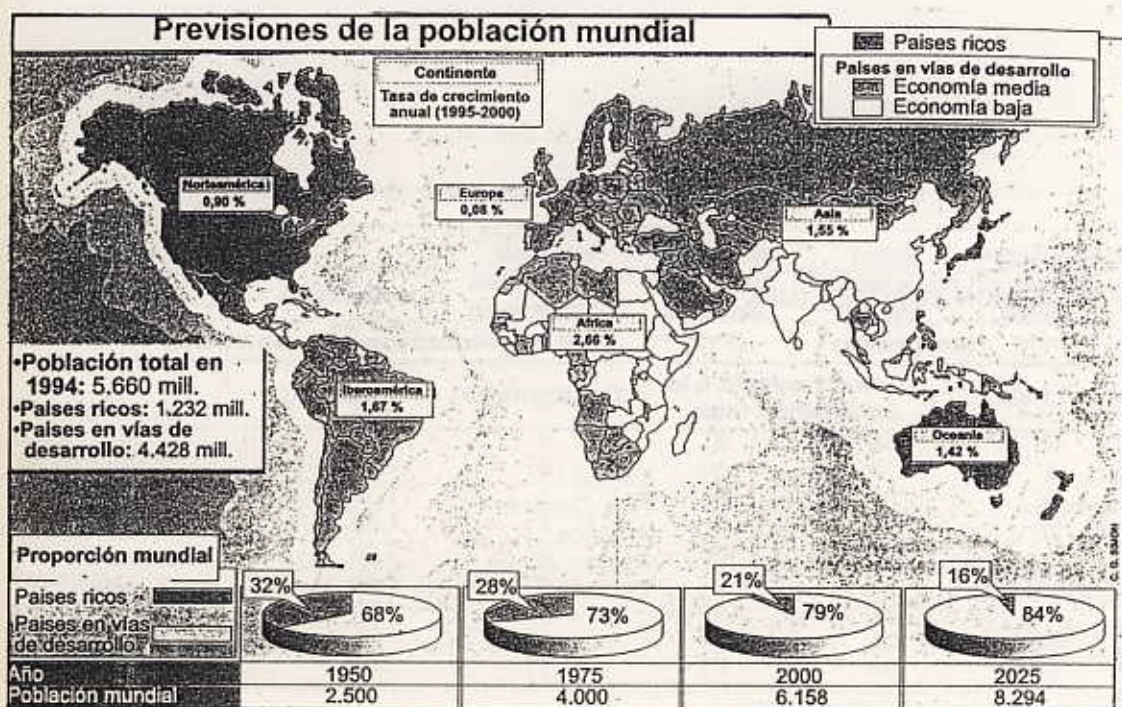
CUADRO NUMERO 1

**Previsiones de población mundial, según la ONU  
(en millones de habitantes)**

Región	1995	2000	2010	2020	2025	2030	2040	2050
Europa .....	726	729	728	725	718	711	695	677
Norteamérica.	292	306	331	357	369	375	383	388
Iberoamérica.	482	523	603	676	709	742	796	838
Africa .....	728	831	1.069	1.347	1.495	1.642	1.905	2.140
Asia .....	3.457	3.735	4.263	4.744	4.959	5.156	5.492	5.741
Oceania .....	28	30	34	39	41	42	44	46
<b>Total mundial</b>	<b>5.716</b>	<b>6.158</b>	<b>7.032</b>	<b>7.887</b>	<b>8.294</b>	<b>8.670</b>	<b>9.318</b>	<b>9.833</b>

Fuente: División de Población de Naciones Unidas. Perspectivas de Población Mundial: Actualización de 1994.

CUADRO NUMERO 2



CUADRO NUMERO 3

## Los países más poblados del mundo

Pais	Población (en millones de habitantes)	Crecimiento anual en % (1990-95)	Mortalidad infantil (1990-95)	Esperanza de vida (en años)	Fecundidad de la mujer (1990-95)
China .....	1.205,0	1,4	27	71	2,2
India .....	897,0	1,9	88	60	3,9
EE.UU. ....	260,3	1,0	8	76	2,1
Indonesia .....	194,6	1,8	65	63	3,1
Brasil .....	156,6	1,6	57	66	2,7
Fed. de Rusia .....	149,2	0,2	19	70	2,1
Pakistán .....	128,1	2,7	98	59	6,2
Japón .....	125,0	0,4	5	79	1,7
Bangladesh .....	122,2	2,4	108	53	4,7
Nigeria .....	119,3	3,1	96	53	6,4
México .....	90,0	2,1	35	70	3,2
Alemania .....	80,6	0,4	7	76	1,5
Vietnam .....	70,9	2,0	36	64	3,9
Filipinas .....	66,5	2,1	40	65	3,9
Irán .....	63,2	2,7	40	67	6,0
<b>Europa .....</b>	<b>512,0</b>	<b>0,3</b>	<b>10</b>	<b>75</b>	<b>1,7</b>
<b>España .....</b>	<b>39,2</b>	<b>0,2</b>	<b>7</b>	<b>78</b>	<b>1,2</b>

Fuente: Fondo de Población de las Naciones Unidas. Informe 1994. Las cifras de mortalidad son por cada mil habitantes.

CUADRO NUMERO 4

UNION EUROPEA (UE)		ESPAÑA		
Inmigrantes*		Procedencia de extranjeros		
Pais	% con respecto a la población total	Continentes	Número	%
Bélgica .....	9	Europa .....	196.984	50,11
Alemania .....	8	Asia-Oceanía ...	34.614	8,80
Italia .....	1,6	América .....	89.300	22,72
España .....	1	Africa .....	71.292	18,14
Países Bajos ....	5	Otros .....	910	0,23
Reino Unido .....	3,5			
Luxemburgo .....	30,5	TOTAL .....	393.100	100,00

\*Procedencia: Angola, Liberia, El Magreb, Filipinas.

CUADRO NUMERO 5 (1)

## La mujer en los diez países con menor desarrollo humano

Pais	Esperanza de vida al nacer (en años)	Mortalidad materna (tasa por cada 100.000 nacidos vivos)	Matriculación en la escuela secundaria (en %)	Trabajo (% sobre el total del censo laboral)	Parlamento (% de escaños que ocupan las mujeres)
Guinea .....	44,4	1.000	5	30	—
Burkina Faso .....	49,6	750	5	49	6
Afganistán .....	43,4	1.000	6	8	3
Sierra Leona .....	44,0	1.000	12	33	—
Níger .....	47,5	850	4	47	6
Chad .....	48,5	800	3	17	—
Mali .....	47,0	850	4	16	2
Gambia .....	46,0	1.000	13	41	8
Somalia .....	48,0	900	—	39	—
Guinea-Bissau .....	44,5	1.000	4	42	13

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

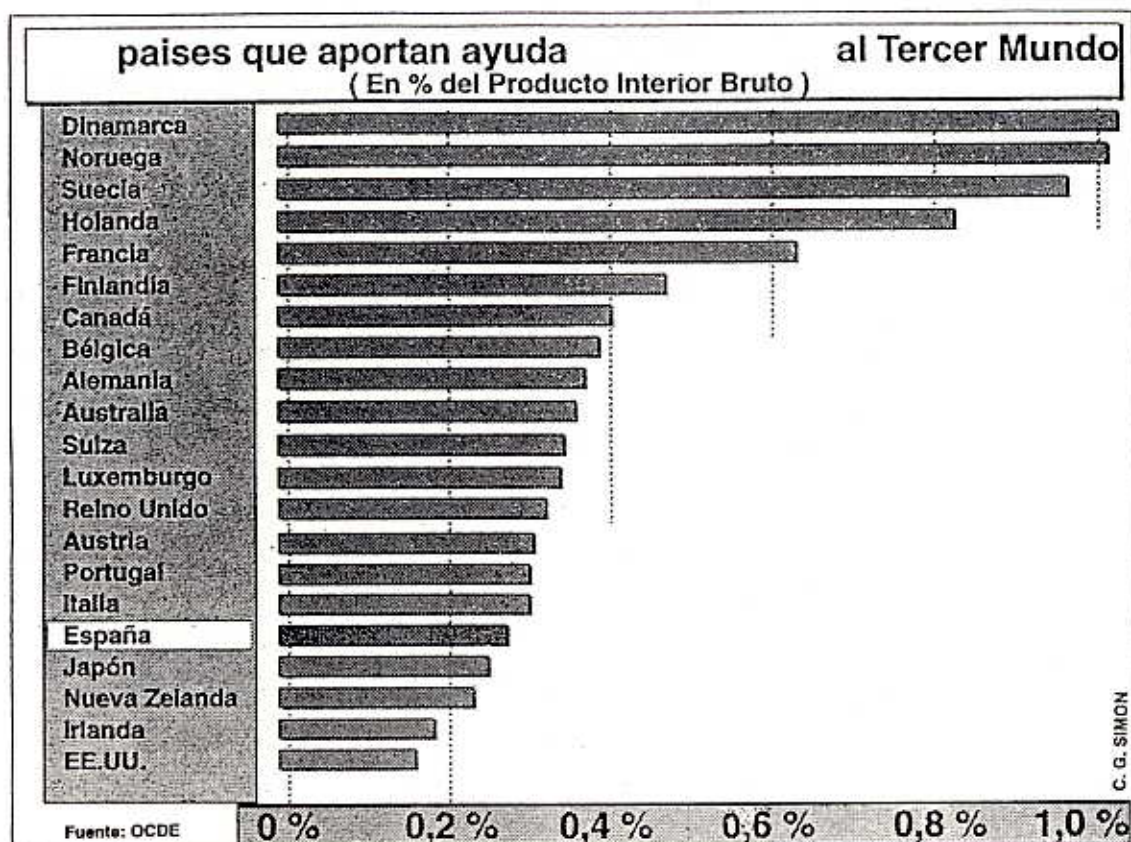
CUADRO NUMERO 5 (2)

## La mujer en los diez países con mayor desarrollo humano

Pais	Esperanza de vida al nacer (en años)	Mortalidad materna (tasa por cada 100.000 nacidos vivos)	Matriculación en la escuela secundaria (en %)	Trabajo (% sobre el total del censo laboral)	Parlamento (% de escaños que ocupan las mujeres)
Canadá .....	80,6	7	96	45	13
Suiza .....	81,1	6	76	38	16
Japón .....	81,5	16	98	41	6
Suecia .....	80,7	7	85	48	33
Noruega .....	80,3	4	87	45	38
Francia .....	80,7	13	85	43	6
Australia .....	79,9	5	79	42	13
Estados Unidos .....	79,1	13	80	45	10
Países Bajos .....	80,4	14	77	40	23
Reino Unido .....	78,5	11	79	43	9

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

CUADRO NUMERO 6



## CUADRO NUMERO 7

## Países con mayor índice de desarrollo humano en 1994

Lugar por IDH (*)	Nación	Esperanza de vida (**)		PIB renta per cápita (***)	
		Años	Lugar	Dólares	Lugar
1 (2)	Canadá .....	77,2	8	19.320	6
2 (4)	Suiza .....	77,8	3	21.789	2
3 (1)	Japón .....	78,6	1	19.390	5
4 (5)	Suecia .....	77,7	4	17.490	12
5 (3)	Noruega .....	76,9	10	17.170	14
6 (8)	Francia .....	76,6	14	18.430	7
7 (7)	Australia .....	76,7	12	16.680	17
8 (6)	EE.UU. ....	75,6	19	22.130	1
9 (9)	Holanda .....	77,2	9	19.820	16
10 (10)	Reino Unido .....	75,8	16	16.340	18
11 (12)	Alemania .....	75,6	20	19.770	4
12 (15)	Australia .....	75,7	17	17.690	10
13 (16)	Bélgica .....	75,7	18	17.510	11
14 (11)	Islandia .....	78,1	2	17.480	13
15 (13)	Dinamarca .....	75,3	22	17.880	9
16 (14)	Finlandia .....	75,4	21	16.130	19
17 (18)	Luxemburgo .....	75,2	25	20.800	3
18 (17)	Nueva Zelanda .....	75,3	23	13.970	20
19 (19)	Israel .....	76,2	15	13.460	21
20 (20)	Barbados .....	75,3	24	9.667	25
21 (21)	Irlanda .....	75,0	26	11.430	23
22 (22)	Italia .....	76,9	11	17.040	15
<b>23 (23)</b>	<b>España .....</b>	<b>77,4</b>	<b>5</b>	<b>12.670</b>	<b>22</b>
24 (24)	Hong-Kong .....	74,4	6	18.520	8
25 (25)	Grecia .....	77,3	7	7.680	27
26 (27)	Chipre .....	76,7	13	9.844	24
27 (26)	Checoslovaquia .....	72,1	28	6.570	29
28 (29)	Lituania .....	72,6	27	5.410	30
29 (34)	Estonia .....	71,2	29	8.090	26
30 (35)	Letonia .....	71,0	39	7.540	28

\* IDH: Índice de Desarrollo Humano. En la columna entre paréntesis, lugar que ocupaba en el informe de 1993

\*\* Datos referidos a 1992

\*\*\* Datos referidos a 1991. La posición que ocupa cada país en esperanza de vida y en renta per cápita (PIB real) es con relación a los treinta países que aparecen en el cuadro y no a los 173 del planeta.



# UNA VISION DE LA POLICIA

**ANDRE NORMANDEAU**

Profesor de Criminología  
Universidad de Montreal

**E**STE artículo presenta una visión de la policía de aquí al año 2000. Su finalidad es subrayar determinadas cuestiones y contribuir al debate sobre la orientación fundamental de la policía. Ha sido elaborado a partir de diversas fuentes de información, a saber:

- Un repaso selectivo de la literatura consagrada al tema de la policía, en particular de la policía en Canadá.
- Encuentros con una veintena de especialistas del ámbito policial (profesionales y universitarios).
- Entrevistas con alrededor de cincuenta canadienses: cargos políticos, policías, funcionarios y ciudadanos interesados por el tema.
- Discusiones de grupo con cerca de quinientos canadienses relacionados con este tipo de cuestiones.
- Un seminario temático sobre "**el porvenir de la policía canadiense**", organizado con el apoyo del Ministerio del Procurador General de Canadá y de la Universidad de Manitoba.

## LA POLICIA EN CANADA

El número de policías del sector público en Canadá (1992) era del orden de 57.000. Los gastos totales de explotación en servicios de policía era de 495.000 millones de pesetas. El salario medio de un agente de policía de primera clase (de 3 a 5 años de antigüedad) era de alrededor de 5.000.000 de pesetas al año. Los cinco servicios de policía más importantes son los de la Gendarmería Real de Canadá (15.500), la policía de Toronto (5.500), la policía de Montreal (4.500), la Sûreté de Quebec (4.500), y la policía provincial de Ontario (4.500). Todos

ellos agrupan a más del 60 por 100 de los policías de Canadá. El resto (40 por 100) lo forman más de 400 servicios de policía. Las mujeres constituyen el 7 por 100 de los efectivos policiales, pero más del 60 por 100 del personal civil (19.000 funcionarios). El número de policías por 1.000 habitantes ha pasado de 1,4 (1962)

a 2,1 (1975), nivel en el que se ha mantenido hasta la actualidad, a causa de la crisis económica y de las restricciones presupuestarias. Los Cuadros 1 y 2 resumen los datos más sobresalientes referidos a servicios policiales de Canadá según las últimas estadísticas disponibles (1992).

CUADRO 1

**PERSONAL POLICIAL SEGUN PROVINCIA Y POBLACION (1992)**

PROVINCIA	POBLACION	NUMERO POLICIAS POR PROVINCIA	NUMERO HABITANTES POR AGENTE DE POLICIA
TERRANOVA .....	574.000	904	635
ISLA DEL PRINCIPE EDUARDO .....	131.000	181	724
NUEVA ESCOCIA .....	901.000	1.445	624
NUEVO BRUNSWICK .....	727.000	1.230	591
QUEBEC .....	6.900.000	14.207	486
ONTARIO .....	9.900.000	19.563	506
MANITOBA .....	1.093.000	2.071	528
SAKATCHEWAN .....	994.000	1.929	515
ALBERTA .....	2.522.000	4.205	600
COLUMBIA BRITANICA .....	3.298.000	5.628	586
YUKON .....	27.000	101	267
TERRITORIOS DEL NOROESTE .....	55.000	204	270
OTRAS (FEDERAL).....	—	5.106	—
CANADA .....	27.122.000	56.774	478

Fuente: Estadística Canadá.

CUADRO 2

**PERSONAL DE LOS PRINCIPALES SERVICIOS DE POLICIA EN CANADA (1992)**

SERVICIO	NUMERO POLICIAS	% POLICIAS	NUMERO PERSONAL CIVIL	% PERSONAL CIVIL	TOTAL PERSONAL
GENDARMERIA REAL DEL CANADA...	15.555	27,4	6.541	34,4	22.096
POLICIA DE TORONTO .....	5.501	9,7	1.880	9,9	7.381
POLICIA PROVINCIAL DE ONTARIO..	4.420	7,8	1.391	7,3	5.811
POLICIA DE MONTREAL .....	4.479	7,9	1.265	6,7	5.744
POLICIA DE QUEBEC .....	4.435	7,8	1.053	5,5	5.488
401 POLICIAS REGIONALES Y MUNICIPALES...	22.394	39,4	6.867	36,1	29.261
TOTAL .....	56.784	100,0	18.997	100,0	75.781

Fuente: Estadística Canadá.

## EL ENTORNO DE LA POLICIA DE AQUI AL AÑO 2000

Diversas tendencias sociodemográficas, que deberán modificar el perfil de los delitos, de los delincuentes y de las víctimas en el curso de los diez próximos años, tendrán consecuencias profundas sobre el trabajo de los policías y sobre las organizaciones. El envejecimiento de la población canadiense hará disminuir proporcionalmente el número de jóvenes susceptibles de convertirse en delincuentes y, en consecuencia, la tasa de criminalidad. Al mismo tiempo, esa población envejecida corre cada vez más el riesgo de ser víctima de fraudes y de delitos contra la propiedad, que generan no sólo inquietud, sino que atentan a su nivel de calidad de vida.

En un Canadá cada vez más diversificado culturalmente, la policía se verá enfrentada a tensiones raciales, deberá reclutar e incrementar un mayor número de representantes de minorías visibles, asegurar una formación más policultural, establecer relaciones más estrechas con las minorías, y rendir cuentas con más frecuencia al público.

La evolución de la estructura familiar se va a traducir en un aumento de las tasas de criminalidad femenina, reflejo de una mayor presencia de las mujeres en la población activa. Se prevé igualmente un incremento del número de robos con fractura en la medida que es mayor el número de residencias vacías durante la jornada laboral. La policía tendrá cada vez más problemas con los niños y jóvenes sin vigilancia.

La evolución tecnológica crea rápidamente nuevas formas de propiedad y facilita así nuevas modalidades de robo y de vandalismo. Las nuevas formas de criminalidad vinculadas al terreno de los negocios, del entorno, de la informática, de las comunicaciones, etc., obligarán a la policía a disminuir un poco el celo frente a la criminalidad tradicional. Los profesionales de la policía estarán no obstante mejor dotados gracias a los instrumentos de investigación más perfeccionados.

Una crisis financiera creciente gravará seriamente los presupuestos de los servicios de policía y les obligará a realizar elecciones difíciles cuando tengan que reducir esos servicios. Deberán también hacer un gran esfuerzo para probar la eficacia y la eficiencia de los policías. Los servicios de policía privados y otras fórmulas menos costosas de reemplazamiento de los servicios policiales tradicionales van a ser más investigados.

La participación de los ciudadanos en actividades de policía va a desarrollarse. La defensa de los derechos civiles afectados por las formas de vigilancia más invasoras y los atentados a la confidencialidad de la información podrían imponer límites razonables a determinadas estrategias policiales.

A medida que la generación del "baby boom" envejezca, se necesitará mayor atención a las personas de edad, tanto víctimas como delincuentes. La evolución de los valores culturales se traducirá por una mayor tolerancia frente a delitos "consensuados" o "sin víctima", tales como la prostitución, el consumo de drogas blandas y los juegos de azar, pero habrá menos tolerancia por parte de los ciudadanos frente a la violencia contra mujeres y niños y para la pornografía violenta.

## LA POLICIA COMUNITARIA

Un número creciente de dirigentes policiales estiman que la policía comunitaria constituye la mejor respuesta a la criminalidad y los disturbios en la sociedad canadiense moderna. En esta óptica, son favorables a una participación conjunta de la policía y la colectividad frente a la criminalidad comunitaria local y a los problemas conexos, donde los agentes de policía sean responsables tanto del mantenimiento de la paz como de la aplicación de la ley. La consulta comunitaria es un elemento esencial de la estrategia, así como la cooperación entre organismos en el seno de los demás servicios municipales. Gracias a una estrategia proactiva, encaminada a identificar los orígenes de la criminalidad y del desorden a nivel local, la policía no se limita ya solamente a responder a las demandas de servicios o a efectuar patrullas motorizadas al azar. En lugar de eso los policías elaboran estrategias de solución de conflictos que, siguiendo el tipo de problema y de vecindario, pueden hacer intervenir patrullas a pie, miniestaciones de policía u otras tácticas dirigidas a incrementar los contactos entre la policía y la comunidad. A largo plazo, son tácticas de prevención de la criminalidad que van a ser implantadas, en especial fórmulas de protección de datos y de desarrollo social.

Para poner en marcha una policía comunitaria será necesario transformar las organizaciones policiales. Tendrán que ser más abiertas y deberán rendir cuentas con mayor frecuencia, serán menos jerarquizadas, permitirán a los policías de primera línea tener más responsabilidades y autonomía, y tendrán cada vez más

la misión de resolver los problemas locales en concurrencia con la comunidad.

## LA PUESTA A PUNTO DEL CAMBIO

### Un enunciado de la misión

Desde hace algunos años, cada vez más organizaciones del sector público, en especial algunos de los cuerpos policiales más importantes de Canadá, definen y dan a conocer su misión. Una misión es un conjunto de principios que definen la naturaleza y el objetivo final de una organización y precisan su orientación fundamental. Establece objetivos tangibles y los medios para conseguirlos.

El enunciado de la misión siguiente parece reflejar un consenso en la sociedad canadiense.

*En tanto que componente del sistema de justicia penal y en el respeto a la Carta canadiense de derechos y libertades, la policía es responsable del mantenimiento de la paz, del orden y de la seguridad pública; es responsable de prevenir el delito y las infracciones, de descubrir a los autores y de presentarlos a la justicia.*

En pos de lograr esa misión diversos medios fundamentales son privilegiados. Los medios siguientes son generalmente utilizados por el conjunto de los servicios de policía:

*La policía cumple su misión patrullando su territorio, investigando el delito y las infracciones, participando en la prevención de la criminalidad, prestando socorro y colaborando con los ciudadanos, los organismos comunitarios, el sistema judicial, los servicios correccionales y los diferentes niveles de gobierno.*

Finalmente, los valores que sostienen el conjunto del trabajo policial y que se reflejan en cada una de las acciones que los policías deben ejecutar comportan los elementos siguientes:

El policía:

- Defiende los principios enunciados en la Carta canadiense de derechos y libertades y las garantías que procura al ciudadano.
- Es miembro de la comunidad y refleja el principio de que la policía es el público y el público es la policía.
- Trabaja en íntima colaboración con la comunidad local, consultándole a fin de

*establecer las prioridades locales de empleo de los servicios de policía frente al delito y al orden público. Por otra parte, se esfuerza por obtener la cooperación en la búsqueda de soluciones de dichos problemas.*

- Ofrece al público los servicios de alta calidad, destinados a mantener la seguridad, la paz y el orden en el seno de la comunidad. Además, tiene en cuenta las necesidades específicas de las víctimas, de los grupos minoritarios y más vulnerables, tales como las mujeres, los niños y las personas de mayor edad.
- Identifica los problemas locales de delitos y desórdenes y tiene en cuenta las causas que lo provocan, asegurando una intervención rápida en incidentes donde están en peligro las vidas.
- Calma los temores infundados en lo que concierne a los riesgos de victimización y cualquier otro problema de delito y orden público.
- Trabaja en cooperación con otros organismos que ofrecen servicios al público, con otros niveles de gobierno y con otros componentes del sistema de justicia penal.
- Hace un uso razonable y moderado de los poderes que le confiere la ley, y es consciente de los problemas y los riesgos asociados a la utilización discrecional de tales poderes.
- Utiliza la fuerza como último recurso cuando ya no dispone de ningún otro medio. Toda fuerza debe ser utilizada respetando la naturaleza y las circunstancias del incidente.
- Se comporta de cara a mantener la confianza y el respeto del público, adoptando normas profesionales que protegen de la corrupción y de la mala conducta, aseguran la imparcialidad en la aplicación de las leyes, y protegen contra las presiones políticas y otros tipos de influencia.
- Es responsable frente a la comunidad, de manera formal por los mecanismos democráticos establecidos, así como de manera informal por los mecanismos de discusión y de consulta del público.

### La planificación estratégica

Las organizaciones progresistas practican una planificación estratégica. Esa planificación ha sido definida como el proceso que consiste en formalizar el principio de una organización, su misión, el conjunto de objetivos que se debe

conseguir teniendo en cuenta el contexto, lo cual engloba los planes, las políticas, la estructura, las modalidades de acción, el reparto de recursos y las tareas a ejecutar en el marco del ciclo de planificación. La planificación estratégica parte del principio de que ninguna organización existe de manera aislada y que las organizaciones deben prever el cambio y adaptarse al mismo.

Las organizaciones policiales deben pues controlar su entorno externo e interno. Están sometidas a diversas fuerzas exteriores, en especial las financieras, jurídicas, políticas, socioculturales, tecnológicas y demográficas. Su planificación debe tener en cuenta factores internos, principalmente los recursos humanos y financieros. Las estrategias son puestas en marcha a partir de esos factores y su pertinencia es constantemente reevaluada. La planificación estratégica es en consecuencia un proceso dinámico y fluido.

### La consecución de la calidad

Teóricos contemporáneos de la organización —Thomas Peters y Robert Watermann— han formulado algunos principios que siguen las organizaciones que obtienen los mejores resultados —principios sobre los cuales las organizaciones policiales se inclinan cada vez más—. Consisten fundamentalmente en:

- *Insistir sobre un servicio de calidad más que sobre la simple eficacia.*
- *Conocer intimamente o "sentir" al cliente.*
- *Ser flexible, dinámico y adaptable.*
- *Concentrarse sobre las personas más que sobre los objetivos y la tecnología.*
- *Dialogar y tomar decisiones en lugar de planificar y de controlar excesivamente.*
- *Permitir a los empleados participar en lugar de dirigirles simplemente.*
- *Cultivar en toda la organización una "pasión" por el producto y los clientes.*
- *Reunir todos los elementos alrededor de un tronco común de valores.*

Para que el rendimiento de la organización progrese, es preciso que los valores de ese tronco común sean poco numerosos y positivos (ejemplo: servir a la comunidad) más bien que negativos (ejemplo: proceder a detenciones). Debe existir un consenso al menos en torno al tronco común de valores. Deben responder a una coherencia y a unas prioridades internas. Para promover la calidad, los valores deben estar ligados a los objetivos claves de la organización.

La calidad significa también retos de alto nivel para los dirigentes policiales. Los nuevos dirigentes deben ser flexibles, y tener en cuenta multitud de fuerzas (internas y externas) que se ejercen sobre la organización. Deben estar dispuestos a delegar poderes en lugar de funcionar de manera autocrática. Para inspirar respeto y confianza, deben ser percibidos como gente inteligente, justa, honesta, valiente y perseverante.

### La organización policial

Las organizaciones policiales deben descentralizar e incluso reemplazar su estructura paramilitar por una organización "estratificada" en la que personas con competencias diferentes puedan entrar a niveles distintos. Un modelo de estructura en niveles se justifica particularmente en el contexto de la policía comunitaria, en la que se podría crear el puesto de agente de policía comunitaria. Cabría pues tener agentes realizando un trabajo policial más tradicional, los policías comunitarios, personal especializado (ejemplo: los investigadores) y gestores. La adopción de un modelo de clasificación por niveles se justifica tanto más en cuanto que los servicios policiales acuden cada vez más a la vida civil (ejemplo: técnicos en contabilidad, oficina, etc.). Está también la cuestión de saber si las provincias deberían implicarse más en la asignación de servicios a nivel local y provincial. Muchos servicios realizan un trabajo de alta calidad y reconocen cada vez más que la policía comunitaria debe estar implicada directamente sobre las características y necesidades originales de cada colectividad. A este problema se añade el de la regionalización. ¿Los municipios adyacentes deberían establecer fuerzas policiales regionales más amplias? Esa puesta en común de recursos permitiría evitar la duplicación de servicios, pero alejaría al mismo tiempo a la policía de la comunidad. Una solución de compromiso podría consistir en optar por un modelo mixto en el que los servicios especializados (ejemplo: investigadores) pudieran ser de disposición común, en tanto las patrullas rutinarias serían responsabilidad de un pequeño núcleo de agentes locales.

### La eficacia y la eficiencia

Todos los métodos tradicionales utilizados para medir la eficacia de la policía (ejemplo: tasas de criminalidad, número de detenidos, casos de resolución de problemas, rapidez de reacción) presentan graves lagunas y responden negativamente a la idea cada vez más extendida

de que el público es un consumidor de servicios de policía. Un aparato de investigación próximo a los consumidores, que permita saber en qué medida el público está satisfecho de los servicios de policía y si se siente más seguro, parece más conforme al concepto de policía comunitaria. Sería igualmente posible juzgar la calidad de los servicios policiales teniendo en cuenta cualidades como la capacidad de liderazgo del jefe, el nivel de comunicación del servicio con el público, la moral y la adaptabilidad de la organización.

### La imputabilidad y las denuncias del público

La policía debe rendir cuentas en cuatro planos distintos: administrativo, político, comunitario y legal. En lo que se refiere a la imputabilidad administrativa, los servicios de policía deben cada vez más y con mayor frecuencia justificar sus actos para probar que los recursos son utilizados de manera eficaz y eficiente. La policía es igualmente responsable ante los representantes populares, los consejos y las comisiones de policía que definen las líneas directrices de su acción. Naturalmente, en el contexto de la policía comunitaria, la policía es ante todo responsable frente al público que debe estar satisfecho de sus servicios y es sin duda el sector más importante. Existe además la responsabilidad legal, particularmente de actualidad en una época en la que se habla de relaciones entre la policía y la comunidad, en particular comunidades culturales. Ciertos incidentes han mostrado cuán importante resulta fijar normas muy severas que garanticen la sensibilidad del personal de policía frente a minorías visibles. Se recurre cada día con mayor frecuencia a mecanismos como oficinas de denuncias del público para recibir aquellas que eventualmente pudiesen implicar abuso de poder de la policía. Esos instrumentos pueden jugar un papel educativo y preventivo, sensibilizando al personal policial ante dichas minorías y sirviendo de tapón cuando existen fuertes tensiones entre la policía y un sector de la comunidad. En fin, esos organismos pueden reforzar el estatus de la policía dentro de la comunidad.

### Normas y acreditación

Puede ser útil encarar la adopción de normas nacionales para la policía dadas sus vastas responsabilidades y poderes. Esas normas podrían constituir líneas directrices formales y positivas que rigiesen el trabajo de la policía, aunque tienden en general a recoger igualmente

disposiciones sobre sanciones en caso de mala conducta. Pueden incluir métodos policiales, la situación de la policía, el papel de las negociaciones colectivas y el derecho de huelga, el reclutamiento, la formación y otros numerosos aspectos. Si se adoptan normas nacionales, es preciso velar para evitar los excesos que tiendan a socavar la autoridad o pongan en riesgo la iniciativa a nivel local. Sería posible establecer un sistema de acreditación de organismos de policía para dar mayor fuerza a las normas establecidas.

## NUEVOS PARTENAIRES ESTRATEGICOS

En la forma en que se concibe actualmente la policía el futuro será del **partenariado** (acción de compartir), de los que existe una variedad importante. Uno de ellos, esencial, hace intervenir a los responsables políticos, a los directores de policía y sindicatos y a los agentes de policía. Debe existir un cierto consenso entre esos sectores respecto a la misión de la policía. Las relaciones antagónicas existentes hasta ahora entre la dirección de la policía y los sindicatos, por ejemplo, deben ceder el sitio a una gestión que comporte una mayor participación a cambio de una actitud más conciliadora. En el centro de esta **"triada estratégica"** se encuentra el público, con el que los tres sectores mencionados deben estar constantemente interrelacionados. El trabajo de la policía es prácticamente imposible sin la cooperación ciudadana. Por otra parte, aparece cada vez con mayor fuerza como la primera responsabilidad de la policía ante el público.

**Partenariados** indispensables deben igualmente ser puestos en marcha entre la policía y los otros organismos del sector público. Recientemente, en materia de prevención del delito, se ha comenzado a privilegiar la noción de desarrollo social. Por ejemplo, las políticas económicas nacionales pueden tener repercusiones sobre las perspectivas de empleo de grupos desfavorecidos y ser en parte causa de comportamientos delictivos. Los servicios sociales pueden asegurar el contacto con familias en dificultad o en las que el trato a los niños no es el adecuado. Los líderes e instituciones comunitarias (escuelas, iglesias y empresas) pueden contribuir a establecer relaciones con la comunidad. Gracias a los agentes de policía comunitaria o a mecanismos de ese género la policía puede detectar los problemas

más rápido y requerir el empleo de esos servicios o de otros.

Los servicios policiales deben asimismo establecer **partenariados** con las comisiones de policía locales y provinciales. Las comisiones locales pueden asumir una o varias de las funciones siguientes: control del presupuesto de la policía, participación en las negociaciones colectivas, establecimiento de normas y reglamentos, supervisión del reclutamiento, ascensos y bajas en el Cuerpo, relaciones públicas y examen de problemas de disciplina interna y de denuncias del público. En la práctica, las comisiones de policías locales no han tenido demasiado poder, pues sus miembros trabajan habitualmente a tiempo parcial y a veces no conocen bien las cuestiones policiales. De hecho, las comisiones de policía provinciales son a menudo el "**leadership**" real. En general, pueden inspeccionar las policías locales, evaluar la calidad de los servicios municipales y organizar encuentros públicos sobre diversos aspectos de estos servicios. Pueden, de igual manera, actuar ante problemas de disciplina interna y de denuncias del público contra policías municipales.

## LOS RECURSOS ESTRATEGICOS

### ● Reclutamiento

Los recursos humanos son una parte vital de los servicios de policía, particularmente en el contexto de la policía comunitaria. Por lo que respecta al reclutamiento, tiene claramente más ventajas que inconvenientes elegir aspirantes que tengan un nivel de estudios más elevado. Incluso en esas condiciones, si se adopta un modelo de clasificación de policías por niveles, no es necesario establecer políticas generales válidas para todos los aspirantes.

### ● Formación

Es en igual medida posible prever una formación permanente en el marco de una organización por niveles. Un policía comunitario o una persona que trabaje en un grupo especializado puede seguir cursos de perfeccionamiento en la escuela de policía. La formación permanente es asimismo importante, dada la naturaleza cambiante de la criminalidad, de las leyes y de los problemas sociales en general. Como en el sector privado, se podría recomendar que un uno o dos por ciento de los presupuestos anuales de la policía sean consagrados al perfeccionamiento del personal. Los miembros

de la dirección pueden seguir cursos de formación destinados a los cuadros en un determinado número de centros de Canadá o Estados Unidos (ejemplo: el Colegio Canadiense de Policía y la **National Executive Institute** del FBI).

### ● Carrera

Las carreras de los policías serían claramente diferentes en una organización que comporte distintos estratos en relación con la estructura paramilitar tradicional. Se entraría en el servicio por diferentes niveles, en los que se podría permanecer, aunque el salario y el rango pudiesen cambiar. No sería posible, por el simple hecho de la antigüedad, acceder a puestos de cuadros o de dirección sin tener cualificación suficiente. Para pasar al nivel siguiente, sería preciso tener el nivel de estudios y la formación requerida. En cuanto al stress ligado al trabajo, los problemas que suscita podrían disminuir en el contexto de una policía comunitaria más gratificante para los policías, en el que se intentaría romper el aislamiento social del personal y de las organizaciones de policía.

### ● Recursos financieros

En lo que se refiere a recursos financieros, los servicios de policía no pueden ya contar con un incremento regular de su presupuesto de funcionamiento. Es preciso pues conseguir hacer más con menos. El sistema de clasificación por estratos puede ser útil en la medida en que, para determinadas actividades policiales, es posible reclutar personas con diploma de estudios secundarios y cuyo salario sería inferior a los 3.600.000 pesetas que ganan a menudo los agentes de primera clase en las grandes ciudades canadienses. Un gran número de funciones policiales pueden asimismo ser confiadas a empresas privadas de seguridad y a servicios públicos de seguridad paralela. Puede así ser útil regionalizar las instalaciones y el material más caro. Además, puede suceder que, en el marco de la policía comunitaria, ese material pierda su importancia.

### ● Recursos jurídicos

Será quizá necesario incrementar los recursos jurídicos de los servicios de policía en el futuro. Con la Carta y las nuevas responsabilidades legales de los servicios de policía, se hace necesario constantemente un enfoque jurídico en operaciones de investigación. Antes se

reclamaba ese punto de vista a los procuradores de la Corona, pero quizá llegue a ser útil contratar de manera permanente abogados especializados susceptibles de participar en la elaboración de operaciones y políticas policiales.

### • Tecnología

La tecnología tiene su importancia en distintos ámbitos: identificación e investigaciones criminales, puesta a punto de las armas, sistemas de comunicación y gestión de la información. El progreso tecnológico emana a menudo del sector privado. Aunque la tecnología sea necesaria en el trabajo policial, la cuestión es saber qué importancia es preciso darle. Por una parte, determinadas técnicas, como las que facilitan la vigilancia y la identificación, pueden comportar riesgos y permitir, entre otros, un mayor intrusismo en la vida del ciudadano. En segundo lugar, la obsesión de la tecnología puede distraer la atención respecto a la dimensión humana de la policía sobre la que se insiste cada vez más.

### • Comunicación

Sucesos recientes han ilustrado de forma dramática la importancia estratégica de la televisión, de la radio, de periódicos y revistas... para mejorar la calidad del trabajo de la policía. Se piensa aquí en las relaciones entre policía y minorías étnicas, la policía y población autóctona o en un suceso tan importante como la masacre de catorce jovencitas en el campus de una universidad canadiense. Los servicios de policía tienen ahora necesidad de una experta de alto nivel en materia de **comunicación externa**, en particular con los **medios** electrónicos. Esa experta sería cada vez más necesaria en el contexto de un servicio de policía eficaz que debe dar cuenta a la comunidad. La misma necesidad surge en **comunicación interna** entre la dirección y los sindicatos policiales; entre los gestores a todos los niveles y el personal policial y civil, entre el servicio de policía, los cargos políticos y el resto de servicios públicos y privados.

### • Investigación

La investigación es un elemento importante de elaboración de programas y políticas y de su evaluación. Las investigaciones de los años setenta, particularmente las que se han realizado en Estados Unidos, han abierto la vía al cuestionamiento de las hipótesis sobre las que se

había fundado el trabajo policial a lo largo de decenas de años. Numerosos países (EE UU, Inglaterra, Francia, etc.) cuentan con prestigiosos institutos de investigación nacionales o privados que realizan investigación fundamental aplicada a la policía. En Canadá, esas actividades de investigación no están coordinadas. Se recomienda el establecimiento de un instituto canadiense de investigación policial que tendría relaciones con los ministerios federales o provinciales, centros de enseñanza, organizaciones de policía e institutos extranjeros. En su defecto, sería posible poner en marcha una unidad de investigación mejor definida y mejor financiada en el Colegio Canadiense de Policía.

### • Los recursos comunitarios

En la actualidad, todo el mundo reconoce que la prevención del delito no constituye una responsabilidad exclusiva de la policía. La mayoría de los ciudadanos puede denunciar los actos delictivos a la policía y participar en numerosas actividades preventivas. Los ciudadanos y el sector de los negocios pueden contribuir a autoprotgerse. Las empresas pueden de igual manera facilitar la reintegración social de los delincuentes a través de propuestas que mejoren las posibilidades de empleo y los **medios** promover actividades de prevención y los valores sociales. Las organizaciones comunitarias y los servicios públicos pueden contribuir a la prevención del delito facilitando a los ciudadanos una mejor calidad de vida, es decir, previniendo el delito a través del desarrollo social.

## ALGUNOS DESAFIOS IMPORTANTES

### • Los autóctonos

Los servicios de policía debieran prestar de cara a los años venideros una atención muy particular a determinados ámbitos, como el de las relaciones entre la policía y los autóctonos. Existen varios problemas: la igualdad del trato, el nivel de servicios en las comunidades autóctonas y el elevado número de autóctonos en el sistema correccional. Para regular esas cuestiones es posible permitir a **indios e inuit** administrar sus propios servicios de policía existentes o preparar mejor los servicios de policía no autóctonos para dar respuesta a las preocupaciones de dichas razas.



- **Las minorías**

Otra cuestión delicada surgirá en el curso de los años futuros: la naturaleza cada vez más multicultural y multiétnica de Canadá, en particular en las grandes ciudades. La inmigración no europea a Canadá aumenta progresivamente. En consecuencia, los servicios de policía deben, en el marco de sus programas de formación, prever cursos de sensibilización a fin de lograr que las relaciones con las minorías visibles sean más armoniosas. Es preciso igualmente velar para que los servicios de policía sean representativos de la comunidad a la que sirven e intensificar el reclutamiento en el seno de las minorías.

- **Las víctimas**

Las víctimas de actos delictivos han sido desde hace mucho tiempo las olvidadas del sistema de justicia penal y han sido a menudo tratadas de manera perfectamente insensible por la policía y los demás elementos del sistema. Los policías tienen tendencia a no prestar atención y comprensión ante personas víctimas de violencia familiar, a las que infligen con frecuencia un **"segundo trauma"** cuando intervienen. Numerosos servicios policiales tienen ahora servicios especiales para las víctimas de actos delictivos y prevén cursos de sensibilización en su programa global de formación a fin de que dichas víctimas sean mejor tratadas.

- **La droga**

El problema del tráfico y consumo de drogas ilícitas será igualmente predominante en el futuro. Ha habido una tendencia a responder únicamente de cara a hacer cumplir la ley, persiguiendo la reducción de la oferta. Poco a poco ha ido adquiriendo más importancia la reducción de la demanda y esa estrategia implica un **partenariado** entre la policía y otros numerosos sectores. Los servicios policiales deben en igual medida colaborar entre ellos dado que el problema obliga a intervenir a varias jurisdicciones. La policía puede igualmente tomar mayor parte en los esfuerzos de educación y de prevención en materia de droga.

- **La carta**

Otra gran cuestión surge: el efecto de la **Carta canadiense de los derechos y libertades** en el trabajo policial. Algunos consideran que las nuevas responsabilidades legales que la Carta impone a la policía dificultan sus actividades.

Es evidente que la Carta dará lugar a un mayor número de reglamentos internos sobre prácticas y procedimientos policiales. Sin embargo, la policía no debe ver la Carta como una traba, sino saber que tiene un impacto positivo sobre la sociedad canadiense. Los servicios de policía pueden considerarse como los protectores de los derechos individuales y no únicamente como los encargados de hacer cumplir la ley. Una cosa es segura, la Carta marca el inicio de una nueva era en las relaciones entre el particular y el Estado.

## **TRABAJAR MEJOR: ALGUNAS OPCIONES**

- **El voluntariado**

Como las dificultades financieras no se espera que estén próximas a desaparecer, se puede pensar en hacer un llamamiento a un cierto número de servicios complementarios para asegurar las actividades policiales. Los voluntarios constituyen un verdadero ejército en Canadá —son más de cinco millones en total—. Por ejemplo, pueden responder a líneas telefónicas especiales, organizar programas de ayuda individual, participar en programas correccionales y reconducir en sus casas a personas alcohólicas. Existe, además, en todas las comunidades un vasto contingente de antiguos policías, militares retirados, antiguos trabajadores especializados en salud mental y personas de la tercera edad en buen estado de salud que pueden contribuir a resolver los problemas y conflictos de la comunidad.

- **La seguridad privada**

La seguridad privada es igualmente un terreno en expansión. Hay alrededor de dos veces y media más agentes de seguridad privada en Canadá que policías públicos. El personal de seguridad puede ser permanente o por contrato temporal. En el futuro, observaremos cada vez más la colaboración y el **partenariado** entre agentes de servicios privados y públicos. La cuestión de la normativa para el personal de seguridad suscita inquietudes. Aunque no sea tan rigurosa como la de los policías, se han establecido normas para las asociaciones privadas de seguridad que disponen asimismo de programas de acreditación.

- **La seguridad pública paralela**

Numerosos organismos gubernamentales y servicios públicos aseguran servicios com-

plementarios de los de la policía. Toda una serie de ministerios y organismos gubernamentales son responsables de la aplicación de la ley en diferentes ámbitos (pesca, medio ambiente, aduanas, impuestos, etc.). Existen fuerzas públicas paralelas de seguridad, por ejemplo, en comunidades de extrarradio urbano donde la regionalización ha entrañado la pérdida de servicios de policía. Los agentes de estos servicios ganan menos sueldo que los policías públicos. Patrullan las calles de uniforme y en vehículos identificados, pero no tienen los mismos poderes que la policía. Los servicios comunitarios de lucha contra incendios pueden igualmente echar una mano a los servicios policiales públicos. Los bomberos están actualmente muy bien entrenados, pueden ocuparse de accidentes y promover programas de prevención. Sería incluso posible, en particular tras la desmilitarización creciente en Europa, confiar actividades civiles al personal militar.

#### • La entrada de civiles

Los civiles pueden también ayudar a los servicios policiales de varias maneras. Con los regímenes de seguro **"sin responsabilidad"** las personas implicadas en un accidente de automóvil pueden concluir en acuerdo sin hacer intervenir a la policía, aún más, si la policía es llamada al lugar del accidente, podrá facturar al cliente o a su compañía de seguros. Las compañías de seguridad privada pueden responder cuando alarmas privadas de seguridad se activen. Los civiles pueden, con un menor coste, asegurar a veces patrullas preventivas y dirigir la circulación.

### PARA UNA VISION DE FUTURO DE LA POLICIA EN CANADA

¿Qué será la policía en el curso de los años noventa y más allá de esa época? Es preciso esperar que los servicios de policía sean organizaciones dinámicas dispuestas al cambio y no se limiten a mantener el **statu quo**. Un cambio fundamental se producirá en el estilo profesional, el elitismo de la policía cederá el paso a la policía comunitaria. Las organizaciones militarizadas del pasado serán suplantadas por

otras donde se primará la regulación de los problemas, el elemento humano y la imputabilidad para con el público. Se pondrá más el acento sobre los temores de los ciudadanos, el desorden comunitario y los temas hasta ahora considerados como problemas privados o de daños (ejemplo: violencia familiar, desacuerdos entre ciudadanos).

En la nueva visión de la policía, los servicios policiales son responsables ante el público: los cargos políticos y los ciudadanos participan en la elaboración de las políticas. Es una visión en la cual la policía se aproxima al ciudadano psicológica y físicamente de manera simultánea (con la recuperación de las patrullas a pie, por ejemplo). Es una visión en la cual se busca regular problemas adyacentes al delito, en lugar de limitarse a curar después del golpe, y donde los recursos humanos, en el seno de la policía y en el exterior, ponen el acento en las soluciones positivas fundadas en el material y la tecnología punta. Las organizaciones policiales deberán buscar la calidad y tender a servicios de **"calidad absoluta"**, tal y como hacen las organizaciones del sector privado. El secreto es vincular al personal en torno a ciertos valores centrales e imbuirles pasión por la organización y los consumidores de servicios policiales, los ciudadanos. Por otra parte, será esencial contar con una dirección flexible, honesta, competente y respetuosa de la igualdad. El servicio policial del futuro deberá saber que no puede alcanzar sus objetivos de manera demasiado autónoma —el **partenariado** con los otros organismos y servicios está a la orden del día—. La policía debe darse cuenta que su acción se inscribe en el marco de un conjunto de medidas colectivas encaminadas a asegurar la prosperidad y seguridad comunitarias.

Es preciso correr el riesgo para conseguir esos desafíos así como para responder a los problemas políticos, sociales, culturales y ecológicos. La encuesta nacional ha demostrado que la policía y los demás líderes comunitarios están dispuestos a lograr los retos de los años noventa y del año 2000. Pero será difícil. Es necesaria una gran imaginación creadora y mucho trabajo.

(Traducción: Gonzalo Jar Couselo.)

# LA BUSQUEDA DE LA EFICACIA EN EL MANDO POLICIAL

**FRANCISCO MORALES UTRABO**

Teniente Coronel de la Guardia Civil (DEM)  
Licenciado en Derecho

## INTRODUCCION

El ser humano es sociable por naturaleza, y vive inmerso en un conjunto de organizaciones de diversa índole; puede decirse con Mintzberg que la nuestra se ha convertido, para bien y para mal, en una sociedad de organizaciones. Nacemos, nos educamos y trabajamos dentro de organizaciones.

El concepto de organización aparece como básico, y aunque difícil de definir, supone la existencia de una serie de elementos, cuya combinación marcará su orientación e incluso su propia supervivencia. Estos elementos fundamentales de toda organización pueden concretarse en los siguientes (1):

- Existencia de un fin u objetivo común.
- Conjunto de recursos humanos y materiales.
- Realización de un esfuerzo combinado.
- Existencia de un sistema de dependencias y relaciones.

Este concepto de organización adquiere perfiles más concretos al referirse a una organización policial, cuyo fin es la producción de servicios, y en concreto "proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana" (2).

Este es el reto y la responsabilidad de todos los directivos de una organización, en nuestro caso mandos policiales, mejorar los resultados de servicio a la sociedad, con la mayor satisfacción del personal y la optimización de los recursos empleados.

Las ideas que a continuación se exponen, pretenden extraer de los estudios sobre dirección, aquellos aspectos que son totalmente adaptables

a una organización policial como la nuestra, con la intención de servir de reflexión a quienes ejercen mando, para conseguir una mejora de nuestros procedimientos directivos e incrementar el nivel de eficacia en nuestras actuaciones profesionales.

## LAS TECNICAS DE DIRECCION

La rápida evolución de la sociedad actual requiere que las organizaciones que la integran sufran una evolución paralela, para adaptarse al entorno donde actúan y sobrevivir en dicha sociedad, que rechazará toda organización que deje de cumplir con eficacia los fines para los que fue creada; es la coloquial expresión de "renovarse o morir".

El problema fundamental estriba en que las personas que dirigen las organizaciones están tan ocupadas con los problemas y actividades diarias, que en muchas ocasiones no disponen de tiempo o serenidad para analizar los cambios generales que se producen a su alrededor, con lo cual las organizaciones que dirigen tienden a anquilosarse, van desfasándose y, a la larga, sucumben.

Por otra parte, grupos reducidos de personas, con mayor o menor experiencia práctica en la dirección, desde las universidades o los gabinetes directivos de las organizaciones, analizan los grandes problemas, diseñan y proponen modelos, sistemas, métodos o procedimientos, que hemos de aprovechar en beneficio de nuestra organización, previa interpretación de los términos para adaptarlos a las características de un cuerpo policial concreto.

Parece evidente que la evolución del conocimiento teórico, integrado en la realidad social donde ha de desenvolverse, produce un avance positivo de las organizaciones sobre las que recae, que reciben ese aporte intelectual en beneficio de su eficacia; pero la recepción de conocimientos y su traducción en normas o procedimientos de aplicación práctica ofrece una dificultad distinta en cada una de las organizaciones receptoras, en función de sus fines, el volumen de personal, la especialización o la distribución territorial, entre otros factores.

En particular, en las organizaciones policiales, que han de cumplir su delicada función social de servicio público en beneficio del ciudadano, hemos de ser muy cuidadosos con aquellos cambios estructurales o procedimentales que puedan poner en peligro su eficacia, dificultando la protección que han de prestar a la sociedad en su conjunto y a los ciudadanos en particular.

Se impone una moderación en las innovaciones que, en muchas ocasiones, generan una actitud de rechazo ante los cambios, que va calando en la mentalidad de aquellos que ejercen mando, unido a un arraigo a lo conocido ante la inseguridad que produce toda novedad que nos haga variar nuestras costumbres, estilos y procedimientos.

En ningún caso se está abogando por un mando rígido e impersonal, que actúe de manera robotizada a medida que se le programan cambios, ya que la personalidad individual es fundamental a la hora de abordar la función directiva y su interrelación con el entorno y los demás componentes de la organización, como es evidente si analizamos la necesidad del liderazgo; como expresa Mintzberg (3), "la autoridad formal inviste al directivo con un gran poder potencial: el LIDERAZGO determina en gran medida qué cantidad de éste utilizará de hecho".

Igualmente hay que valorar, en todo lo que cabe, la experiencia adquirida con los años y la práctica del mando, la cual debe repercutir en la formación o perfeccionamiento de futuros cuadros directivos. Pero es precisamente este afán integrador, de mejorar cuanto sea posible la actuación de los mandos de las organizaciones policiales, lo que ha de llevarnos a defender, con visión amplia, la necesidad de articular e integrar armónicamente estos tres componentes:

- Experiencia profesional en el ejercicio del mando.
- Conocimiento de las técnicas directivas que recojan las tendencias novedosas.
- Formulación de normas y procedimientos unificadores.

Como meta final se busca el proporcionar una mayor eficacia a nuestra organización, dentro de un ambiente de satisfacción del personal que las integra.

Es frecuente que, llevados por un afecto corporativo, al analizar la estructura o funcionamiento de nuestra organización, pensemos cómo lo haríamos nosotros mismos si estuviéramos en nuestro ámbito de responsabilidad el tomar alguna de las grandes decisiones o incluso resolver alguno de los innumerables problemas que se plantean a diario; pero la realidad de la dirección policial es mucho más compleja, y el tiempo disponible por el directivo policial es, en la mayor parte de las ocasiones, preocupantemente escaso. Estas loables y sanas inquietudes en los directivos intermedios de la organización policial se ven, en demasiadas

ocasiones, frustradas cuando la ocasión de tomar decisiones importantes llega.

Supongamos por un momento que se nos diera esa oportunidad y pudiéramos estructurar, dictar normas y organizar el funcionamiento de esa determinada Unidad policial, y que los cambios pudieran ser todo lo amplio que deseemos, llegando incluso a la creación de una Unidad inexistente. Consideremos seriamente esta posibilidad, y pensemos con sinceridad si sabríamos hacerlo de manera correcta: ¿Tenemos los conocimientos suficientes para organizar adecuadamente esos recursos?, ¿sabríamos estructurar la Unidad, marcar las relaciones, analizar las tareas para distribuir correctamente al personal en sus puestos de trabajo?, ¿seríamos capaces de crear y sacar rendimiento a los órganos de apoyo?, ¿tendríamos la habilidad para delegar correctamente; planificar a largo, medio y corto plazo, estableciendo unos objetivos correctos y medibles?, ¿conseguiríamos coordinar todas las actividades implicadas; establecer un sistema de control para asegurar el éxito del servicio y no sólo para sancionar infracciones?, ¿podría motivar adecuadamente al personal, sin incurrir en errores o arbitrariedades porque "yo soy así"? ¿me comunicaría adecuadamente con el entorno social de la Unidad, etc.?

En ningún caso se pretende abrumar con preguntas, ni dar la sensación de que ejercer el mando en los distintos niveles es algo reservado a unos pocos escogidos, pero los que tienen experiencia en esta profesión saben que tampoco es tarea fácil, y en cualquier caso se perfecciona con su ejercicio. Lo que se pretende es llevar al convencimiento del lector la necesidad de contar con unas herramientas útiles para afrontar con eficacia el ejercicio del mando en las organizaciones policiales.

## EL SISTEMA DIRECTIVO

Un sistema directivo es algo complejo que requiere actuar en diversos campos. A modo de ejemplo, analicemos los catorce métodos directivos básicos que según Bower (4) "constituyen los elementos con los que puede construirse un sistema directivo en cualquier organización".

1. Planeamiento de objetivos: Fines pretendidos y principios básicos que lo orientarán.
2. Estrategia planificadora: Desarrollo de conceptos, ideas y planes para alcanzar

con éxito los objetivos. Es una parte del proceso total de planificación, que incluye la dirección y la planificación de las operaciones.

3. Fijación de metas: Fines más cortos en duración o más limitados que los objetivos.
4. Desarrollo de una filosofía de la organización: Creencias, valores y actitudes para ejecutar en la misma.
5. Establecimiento de políticas: Planes de acción para orientar la ejecución de todas las actividades.
6. Planificación de la estructura de la organización: Plan de organización, creación de equipo.
7. Provisión de personal: Contratación, selección y formación del personal.
8. Determinación de los procedimientos: Forma de llevar a cabo las actividades importantes.
9. Provisión de medios: Instalaciones, equipo y otros medios.
10. Provisión económica: Asegurarse de que existen fondos suficientes.
11. Establecimientos de normas: Medidas de ejecución para conseguir los objetivos a largo plazo.
12. Determinación de programas directivos y planes operativos: Son fases de desarrollo de la planificación estratégica.
13. Provisión de información de control: Proporcionar datos para seguir la estrategia, políticas, procedimientos y programas; para efectuar un seguimiento de la ejecución y del entorno.
14. Activación del personal: Dar órdenes y motivar al personal para que actúe de acuerdo con la filosofía, políticas, procedimientos y normas para llevar a buen fin los planes.

Concluye este autor con una afirmación importante: "Amoldar estos catorce elementos a un sistema directivo, hecho a medida, es la obra constructiva de todo jefe ejecutivo".

Del análisis efectuado del sistema directivo se derivan algunas reflexiones importantes:

- En primer lugar, es un sistema, entendiendo como tal, según Koontz (5) "el conjunto o colección de elementos interconectados e interdependientes que forman un todo complejo"; es evidente que cada uno de los elementos constitutivos favorece o dificulta el éxito del conjunto, pues si faltan los objetivos, o no se dispone de personal

adecuado por defecto en la selección o formación, se carecen de normas reguladoras, o no se efectúa un seguimiento y control de la ejecución, por referirnos sólo a unos aspectos, se resentirá la eficacia total de la organización.

- La siguiente consideración es, como se ha puesto de manifiesto, la necesidad de "amoldar" estos elementos, no imponer un patrón rígido, sino efectuar una individualización en función de las circunstancias especiales, dotando el sistema de mayor flexibilidad, para permitir su evolución en función del cambio social, técnico o funcional, pero al mismo tiempo con la suficiente voluntad de permanencia para impedir el cambio por el cambio, dificultando así la ejecución de estrategias a largo y medio plazo, que son las que dan continuidad y perspectiva al funcionamiento del sistema.
- Igualmente destacar, que el conocimiento de estas técnicas directivas no son exclusivas de los más altos puestos jerárquicos, sino que, por el contrario, deben extenderse, ponderando su contenido, a todos los que ejerzan algún mando, pues si el diseño de la estructura y la fijación de planes estratégicos, normas generales, etcétera, está reservado a esos altos puestos jerárquicos, existen otras funciones, integradas y derivadas de aquéllas, que han de ejecutarse por directivos intermedios, y así los planes operativos han de ejecutarse en conformidad con la estrategia, las políticas, procedimientos y normas establecidas para que sean eficaces. Pero además, como se ha señalado con anterioridad, el apoyar, seguir y hacer cumplir el sistema corresponde a todos los niveles, incluidos los superiores a cualquier nivel.
- Insistiendo en este aspecto, a lo largo de una trayectoria profesional, el directivo policial cambia, generalmente, de puesto de trabajo, bien por especialización, cambio de Unidad o promoción profesional, lo cual aboga, aún más, por la necesidad de poseer unos conocimientos básicos de dirección, pues así podrá ejercitarlos cuando tenga oportunidad y nivel jerárquico para ello, o ayudar con su colaboración al superior de quien dependa, pues si tiene una visión general del sistema es mucho más fácil que contribuya al éxito del mismo, al tiempo que se prepara para asumir nuevas responsabilidades. Se lograría de

esta forma unir a la experiencia un sustrato teórico que favorezca y perfeccione la difícil tarea de dirigir.

- Otra nueva reflexión que extraemos del texto comentado es la existencia de unos principios, que con su individualización, son de aplicación general a cualquier organización. Si nos ceñimos al modelo policial español y consideramos la función policial en sentido genérico "como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, mediante la defensa del ordenamiento democrático" (6), observamos que surgen diferencias derivadas del reparto legal de competencias en el ámbito territorial o funcional o en base a la Administración de la cual dependan los distintos cuerpos policiales, cuestiones que requieren una eficaz regulación y coordinación.
- La importancia que en todo proceso tiene la planificación, en sus aspectos estratégicos y operativos, la formulación de políticas, la concreción y definición de objetivos, etc., es algo que merece una atención especial, y hay que conectarlo con la necesidad de que el directivo sea una persona preparada para tomar decisiones con el menor margen de error, atendiendo no sólo a los aspectos técnicos, sino también al entorno en el cual se encuentra inmersa la organización, pues como expresa Palom Izquierdo (7), "la gestión del cambio en un entorno que cambia y evoluciona de forma acelerada es a la vez un desafío y una oportunidad. Debemos planificar para un futuro incierto, porque si algo sabemos con certeza del futuro es que no será una extensión del pasado, y que en él la tasa de cambio seguirá acelerándose". Pone así de manifiesto la necesidad de planificar y añade que "en los tiempos que corren necesitamos más que nunca planificar y establecer objetivos que signifiquen un auténtico progreso".

Esta planificación exige, previamente, la adopción de unas decisiones, factor primordial como refleja Haiman (8): "La toma de decisión es el proceso selectivo entre las vías alternativas en la utilización de recursos. Sólo después de elegir una alternativa única podemos empezar a planificar, desarrollar estrategias y formular normas. Todos los directores, en cualquier nivel de la empresa y en todas sus funciones, deciden". Este convencimiento nos debe llevar a prestar

una atención preferente a esta función directiva, adoptando una metodología adecuada a las necesidades y practicándola con asiduidad.

## LA FLEXIBILIDAD ORGANIZATIVA

Las Teorías Orgánicas Clásicas se centran en el interior de la propia organización, sus problemas internos, y las variables, recomendaciones y principios que conciernen fundamentalmente a aspectos internos; pero la realidad es que toda organización surge y se mantiene dentro de un ámbito superior, la sociedad con la que se relaciona; ello obliga a buscar un nuevo enfoque que refleje las interferencias del entorno con respecto a aquélla. En concreto, en el caso de las organizaciones policiales, las relaciones con la sociedad, a la que sirven, son esenciales. La normativa general, las expectativas profesionales, los problemas sociales, etc., van a ser elementos esenciales a considerar.

Del conjunto de los estudios contemporáneos parece destacarse la corriente de pensamiento que considera la dirección y organización como un sistema o también como parte de un sistema más amplio que abarca todo el entorno en el que actúan. En realidad, la Teoría de Sistemas ha venido a aportar a los estudios de organización un replanteamiento y un avance en todos los ámbitos, posibilitando un enfoque de la problemática organizacional de una manera mucho más accesible.

El planteamiento consiste en que cada organización constituye un sistema, que se integra dentro de otro más amplio que lo constituiría la sociedad en el momento en el cual se analiza, de manera que toda organización recibe del entorno externo unas ENTRADAS (información, personal, medios, etc.) y, tras un PROCESO INTERNO de transformación, devuelven al entorno unas SALIDAS (esencialmente, bienes o servicios).

Toda organización, a su vez, está compuesta por un conjunto de subsistemas íntimamente vinculados, de manera que todo lo que incida sobre una parte tiene una repercusión en el resto del sistema que la integra (9); de esta forma, según el detalle o generalidad con que deseemos analizar una organización, podremos ir desglosando subsistemas, sucesivamente, incluso hasta llegar al nivel más bajo de actividades y operaciones. En este sentido, como mantiene Simon y March (10), la dirección y la organización se presentan como un conjunto de variables dependientes, y el problema del directivo es conocer y analizar esas variables,

sus interdependencias, los procesos que se materializan en su interior, las comunicaciones, etcétera, para una vez que las conoce con precisión poder actuar sobre ellas.

Con estas teorías, el papel del directivo es mantener el equilibrio de su organización en las distintas situaciones, tanto ante las variaciones en el exterior (entorno externo) como en el interior de ésta, resultando esencial el conocer y controlar las relaciones entre todos los elementos que constituyen el sistema o que influyen sobre él; el aporte esencial lo representa la vinculación de los elementos internos y externos, siendo el papel del directivo su más correcta integración.

Lo cambiante y complejo de la actual sociedad obliga a que los mandos de las Unidades policiales dispongan de unas herramientas que les permitan conseguir sus fines con la mayor eficacia, y ello esencialmente va a depender de la capacidad de estos responsables de prever las condiciones de futuro, y detectar las oportunidades, anticiparse a los problemas y saber introducir las modificaciones más adecuadas para que se mantenga el equilibrio entre su organización y la sociedad a la que sirve.

La realidad práctica de la dirección nos demuestra que no existe una solución ideal aplicable a todas las organizaciones y unidades policiales y en todas las situaciones, sino que un programa muy brillante en una organización fracasa de manera contundente en otra. Estas tesis son las que recoge la línea de investigaciones en materia de Teoría Orgánica llamada "enfoque de contingencias", según el cual el DIRECTIVO TIENE LA FUNCION DE IDENTIFICAR CUALES TECNICAS, EN QUE SITUACION, MOMENTO Y CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES CONTRIBUIRAN A LA OBTENCION DE LAS METAS DE LA ORGANIZACION. Como expresa Kindlebeger (11) al decir que la oposición del directivo ante cualquier consulta es decir siempre "depende", y podremos decir que es un directivo competente si es capaz de especificar de qué cosas depende y en qué forma depende de ellas.

Uno de los importantes teóricos en esta materia, Koontz (12), ha llegado a decir que actualmente no existe ninguna teoría dominante y que todos los estudiosos toman de cada una de las tesis y enfoques disponibles los elementos que pueden serles útiles para cada situación y momento, siendo indudable que el problema estriba en poder conocer el futuro con mayor precisión y contar con los mecanismos de cambio suficientemente ágiles y flexibles como para adaptar la organización a todas las va-

riaciones externas. Esta es la base argumental que preside estas líneas, en las que se pretende apuntar ideas para mostrar los caminos por los que cada cual puede buscar la eficacia en su actuación como mando, exponiendo a continuación unos principios, que se admiten con criterio general, que pueden servirnos como puntos de reflexión en nuestra actividad:

1. CLARA DELIMITACION DE LAS RESPONSABILIDADES.
2. VINCULACION PLENA DE AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD.
3. RESOLUCION INMEDIATA DE LOS PROBLEMAS DE COMPETENCIA.
4. NO MODIFICAR NADA, SIN PREVIAMENTE COORDINAR LAS PARTES AFECTADAS.
5. PRESENTAR LAS ORDENES UNIFORMES, EN CRITERIOS Y FORMAS.
6. RESPETAR LOS ESCALONES JERARQUICOS Y DIFERENCIAR LA LINEA DE MANDO DE LOS ORGANOS ASESORES.
7. ACLARAR LO QUE ESPERAMOS DE CADA SUBORDINADO.
8. EVALUACION Y CONTROL DE LA ACTUACION DIRECTIVA.
9. EL CONTACTO PERSONAL ES LA VIA MAS IDONEA COMO COMPLEMENTO DE LA COORDINACION.
10. BUSQUEDA DE LA EQUIDAD, EVITAR LA ARBITRARIEDAD.
11. DIFUSION DE LAS ESTRATEGIAS, POLITICAS, NORMAS Y PROCEDIMIENTOS.

El concepto de "Organización competente" ha sido desarrollado por Huse-Bowdith (13), el cual lo sintetiza en los siguientes elementos:

1. Adaptabilidad, referida a la aptitud de la organización para reaccionar con rapidez y resolver los problemas en relación con los cambios externos e internos.
2. Sentido de la identidad, mediante el cual los miembros de la organización obtienen una clara comprensión de la orientación de la organización, sus fines y objetivos y su coincidencia con la percepción de sus componentes.
3. Capacidad para comprobar la realidad, verificando la situación para percibir las exigencias cambiantes de la organización y del ambiente.
4. Necesidad de integración, que exige que los distintos subsistemas en que se divide

la organización estén coordinados por algún mecanismo que los integre.

5. Consideración simultánea de las tres perspectivas diferentes: la formal, referida a la estructura organizativa; los procesos de flujo, empleando técnicas (modelos matemáticos, ordenadores, etc.), y el desarrollo organizacional, centrado en el aspecto humano de la organización. La eficacia y eficiencia óptimas sólo pueden lograrse cuando se consideran las tres perspectivas simultáneamente.

La dificultad consiste en mantener un equilibrio entre estos elementos en un momento determinado, y a ello debemos orientar nuestro esfuerzo.

## LA ORGANIZACION POLICIAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

La teoría de sistemas nos presenta un detallado análisis de los principios de la teoría orgánica para las organizaciones integradas en la Administración, como es el caso de las organizaciones policiales, por lo que es interesante conocer la interpretación que ésta hace de la articulación general de este tipo de organizaciones. Centrándonos en las organizaciones administrativas que nos afectan, y en concreto en los estudios aplicados a la Administración española, y siguiendo al profesor Ortigueira (14), la Teoría de Sistemas, aplicada a los órganos de la Administración, presenta el siguiente modelo general.

El *subsistema operacional* está compuesto por todas las unidades de ejecución, o sea, que transforman directamente los medios o entradas en los servicios o salidas. El *subsistema regulador* es el que integra a todo el personal que ejerce la dirección sobre el sistema operativo, actuando como autorregulador ya que va a recibir influjos tanto de las entradas y de las salidas como de lo que ocurre en el interior del subsistema operativo, y al mismo tiempo será el que programe las actividades para alcanzar los objetivos. Existe un tercer subsistema, que no cabe integrarlo dentro de la propia organización, que ejerce una *función controladora*, externa a toda ella; en nuestro caso, éste sería el mando político (entiéndase Gobierno, Ministerio del Interior, Secretaría de Estado, Gobernador Civil, Autoridades autonómicas o locales, según los casos), que es el responsable de fijar las normas por las que la organización policial ha de regirse,



y determinar los objetivos generales o incluso específicos que pretende de ella.

Dentro de nuestras organizaciones, los sistemas reguladores, de dirección, adoptan una estructura jerarquizada, de manera que cada una de las jefaturas ejercen el control sobre las del nivel inmediato inferior, siendo los problemas más preocupantes los que afectan a la coordinación.

En la práctica las diferencias son claramente destacables, ya que los niveles más elevados perseguirán objetivos más globales, resolver problemas más generales, actuar a mayor plazo temporal, etc., frente a los niveles inferiores que buscarán el logro de objetivos más concretos y próximos, resolver los problemas puntuales, actuando con gran celeridad y detallando sus órdenes a nivel operacional. Todo ello exige que la normativa establezca con gran claridad las competencias de cada una de estas jefaturas (subsistemas reguladores), ya que de lo contrario podrían surgir problemas de coordinación.

La misión de las jefaturas podemos sintetizarla en la siguiente expresión: Adecuar de la mejor manera posible los medios con que cuenta la organización a los fines que se le asignan. Para ello habrá de tener muy presentes tanto los criterios CONSTITUCIONALES, comunes para toda la Administración del Estado (la búsqueda del interés general, la legalidad, la eficiencia y economía de medios, y la equidad-eficacia de la Administración), así como los criterios de COHERENCIA CON EL ENTORNO en la búsqueda de un acoplamiento entre las características de éste y las de la propia organización.

Como vemos, las ideas expuestas sobre la coherencia en la Administración pública son totalmente adaptables a las características de nuestro Cuerpo.

## EL ENTORNO DEL SISTEMA POLICIAL

Cuando nos centramos en una Unidad policial concreta, podemos considerar un entorno ajeno a la misma, interior a la organización a la que pertenece, constituido por las Unidades superiores y colaterales, que no son de la responsabilidad del Jefe de esa Unidad que consideramos, pero cuyo funcionamiento influye notablemente en la misma; este entorno podemos denominarlo *macrosistema interno*, y ha de ser considerado y conocido profundamente para adecuar la actuación y organización de la Unidad a las posibilidades reales (normativas,

presupuestarias, materiales, etc.) que el mismo permite.

Existe un segundo entorno de la Unidad, al cual podemos denominar como *macrosistema externo*, que está constituido por el resto de la sociedad que rodea a la Unidad considerada. La importancia de conocer sus influencias, positivas y negativas, la posible evolución, los condicionantes, etc., ha de ser un factor primordial a la hora de abordar un proceso de estructuración y planificación, para lograr la mayor adecuación al medio en el que ha de efectuarse nuestra actividad policial, lo cual constituye la base del éxito en nuestro servicio.

## EL ANALISIS DE SITUACION PREOPERACIONAL

Como se ha expresado anteriormente, es fundamental conocer la realidad en la cual hemos de operar; la calidad del servicio que prestemos a los ciudadanos "debe medirse en función de los atributos que demandan los usuarios", y esa percepción de eficacia por parte de los ciudadanos está en continua evolución, dependiendo del desarrollo sociocultural, de forma que cada vez se exigen mayores cotas de seguridad ciudadana y un incremento del aspecto preventivo del servicio policial, dentro de unos límites rigurosos de respeto a la libertad individual y al marco legal. Delitos frecuentes en otras épocas despiertan oleadas de indignación y una gran alarma social y surgen figuras desconocidas que progresivamente se convierten en problemas de gran magnitud a los cuales hay que atender.

De todo ello se deduce la necesidad fundamental, previa a todo planeamiento estratégico u operativo, de conocer la realidad y adivinar su evolución, a lo cual pretende dar respuesta el "análisis de situación", que en su aspecto más concreto referimos al "preoperacional", para obtener unas conclusiones fiables de la situación.

Igualmente ha de destacarse que la realización de este estudio, previo a toda planificación del servicio policial, no supone una rémora ni una repetición innecesaria, pues una vez efectuado inicialmente y conocida la realidad del entorno y su influencia, habrá de irse actualizando periódicamente para introducir los cambios surgidos, conservando su validez los datos que permanezcan inalterables, con lo cual será una labor rápida de revisión.

## LA INFORMACION Y LA PREVISION

Como base de funcionamiento de una organización, dentro de la teoría de sistemas, hemos visto que ésta recibe unas entradas, consistentes en unos recursos (humanos y materiales), y una información que oriente sobre las necesidades (debe permitir conocer los objetivos y sus prioridades), así como la evolución para adecuar los resultados, que en nuestro caso son los servicios policiales. Del adecuado conocimiento situacional, INFORMACION, y de la capacidad de adivinar el futuro, PREVISION, depende una gran parte del éxito de esa organización, por lo cual dedicaremos una breve reflexión a dichos aspectos, que aunque diferentes, constituyen un todo indivisible.

### a) La Información en el sistema policial

En todos los aspectos de la vida, la información constituye un aspecto básico y fundamental, orientador de las actividades humanas. El conocimiento se basa en la información, aunque ésta pueda provenir de la observación directa (la que recibe un niño y que lleva a permitir una imitación), o mediante procedimientos más complejos y analíticos (experimentación). En todo caso, la información nos va a permitir conocer las necesidades a las cuales hemos de dar respuesta, es decir, lo que se demanda de nuestro ámbito de responsabilidad, bien sea por subdivisión de los objetivos marcados a la Unidad superior, o constituyendo objetivos específicos en base al nivel que consideremos o la singularidad del problema.

La información, considerada en sentido estricto, constituye una acumulación de datos, base imprescindible, pero no suficiente, para obtener unas conclusiones válidas, siendo necesario interpretar el significado de esos datos, valorar su fiabilidad, y relacionarlos con otros que poseamos anterior o simultáneamente; de esta forma convertimos esa información en inteligencia, que constituye un producto útil para su explotación práctica. Por eso el término información que hemos utilizado ha de entenderse en sentido genérico, referido al proceso completo del ciclo de inteligencia, que cada Unidad policial ha de realizar en la parte que le afecte.

Pero no sólo es en el momento inicial del sistema, entradas, cuando se necesita esa información, sino que afecta a todo el conjunto, como podemos ver si, a modo de ejemplo, analizamos un supuesto concreto.

Una Unidad policial necesita información:

— En la fase de entradas.

- Como información previa a la determinación de objetivos (índice delincencial, evolución, nuevos problemas, objetivos marcados, acontecimientos previstos que requieren una especial atención, etcétera).
- Los recursos humanos que se le proporcionan deben estar en función de los objetivos que se pretenden alcanzar (para ello debe conocerse el mercado laboral, para adecuar las retribuciones y la selección del personal a las posibilidades presupuestarias y a las necesidades reales), pues si este factor humano es insuficiente en número, o deficiente en su nivel o formación, no podremos alcanzar el fin previsto. Pero tampoco es conveniente una desproporción entre el nivel exigido y la futura utilización de ese personal, pues si se produce el efecto contrario, puede provocar unas frustraciones que generan desmotivación y tensiones internas al tener a un personal infrautilizado en sus capacidades.
- Los medios materiales deben aportar el soporte técnico y financiero adecuado y suficiente para nuestra actividad, lo cual exige una información sobre sus posibilidades, evolución técnica, necesidades del personal que ha de utilizarlo, cuantía, etc. Esta información vemos que se interrelaciona con los objetivos marcados y el personal que ha de utilizar los medios, lo cual pone de manifiesto la coordinación que debe existir entre las unidades de gestión (de personal, de apoyo, presupuestaria, etcétera), que constituyen subsistemas específicos, y las unidades operativas, para que las decisiones que se adopten estén basadas en una información concreta y fiable.

— En el proceso interno desarrollado en la Unidad policial, que constituye nuestro ámbito específico de responsabilidad, la información se presenta continuamente como prioritaria.

- Para planificar hemos de conocer el entorno, lo que requiere en cada momento, en base a los acontecimientos y a su evolución. Aquí aparece en primer

lugar la necesidad del análisis de situación preoperacional, al cual nos hemos referido anteriormente, y la necesidad de efectuar una planificación informativa, que partiendo de las necesidades, oriente el proceso de obtención y permita conseguir esa información elaborada que constituya la base de la planificación de los servicios.

- La estructura orgánica debe basarse igualmente en la información, para conocer los métodos más eficaces de gestión, los procedimientos innovadores y la incorporación de técnicas adecuadas, para permitir que la organización evolucione y no quede desbordada y aislada de su entorno; todo ello requiere la adecuada capacitación de los directivos y la creación de departamentos específicos de doctrina e investigación y desarrollo, que estando en contacto con la sociedad, recojan toda la información útil y la adapten a las particularidades del propio Cuerpo.

- En la fase de salida, es decir, cuando prestamos el servicio a los ciudadanos, fin esencial de nuestra organización, necesitamos una información básica para todo el funcionamiento del sistema, aquella que nos permite conocer si estamos alcanzando los objetivos previstos y en caso contrario dónde está la desviación y cuáles son las correcciones que hemos de introducir. Con esta información procederemos a una retroalimentación de todo el sistema para lograr su permanente adecuación a lo que de él se pretende.

De forma general, aunque no exhaustiva, hemos efectuado un análisis que pone de manifiesto la necesidad e importancia de la información en nuestro sistema, mereciendo una consideración especial y prioritaria.

### b) La predicción

El anticiparse al futuro es la clave del éxito de toda organización, pues permite adaptarse de manera eficaz a las necesidades que los nuevos tiempos demanden. La previsión comprende un doble aspecto: "es retrospectiva en la medida que se apoya en el pasado para deducir el futuro; es prospectiva en cuanto se libera del peso del pasado para imaginar, y por consiguiente, para crear futuro" (15).

El aspecto retrospectivo es de suma importancia para una organización policial, y se basa

en la experiencia que emana de anteriores intervenciones, que de una u otra forma condicionan el futuro, que tiene una influencia de las decisiones adoptadas con anterioridad. No se trata de tener la visión determinista que niega la evolución, que se pone de manifiesto con la frase coloquial de "todo está ya inventado", pues aunque en el pasado existan las bases de progreso que el futuro exige, hay que efectuar un análisis crítico, detectar errores o falta de sincronía entre la organización y la evolución del entorno, detectar las tendencias del mismo, y adecuar la estructura y el funcionamiento de la organización hacia esa predicción, para evitar los errores anteriores y mejorar la eficacia.

Para complementar la predicción policial es conveniente añadir a la predicción derivada del pasado una predicción basada en el futuro, innovadora y dinámica, que no tiene el lastre del pasado, intentando detectar los factores que determinaron el cambio y a los cuales debe enfrentarse la organización.

La prospectiva, que por su horizonte de predicción (20 o más años) debe estar reservada a organismos especializados dentro de la estructura policial, procede en sentido inverso a la retrospectiva, partiendo del futuro lejano al próximo y de éste al presente. Es por tanto una actividad dinámica y requiere un método eficaz. Toda organización pública, y especialmente las policiales, sufren las influencias de múltiples factores externos, como se puso de manifiesto al hablar del análisis de situación, y que J. Wauty (16) clasifica de la siguiente forma:

- Factores políticos.
- Factores socioculturales.
- Factores tecnológicos.
- Factores asociados a las estructuras de organización y de información.
- Factores económicos.
- Factores ecológicos.

Partiendo de esta clasificación, pueden establecerse una serie de hipótesis, cuya amplitud de campo depende de la dimensión de la organización policial concreta, de la preocupación que sienta por la planificación estratégica y la variedad de los servicios que preste.

## EL CONCEPTO ACTUAL DE DIRECTIVO POLICIAL

Partimos de la premisa de que todo mando policial es un directivo dentro de la organización

correspondiente y debe ejercer sus competencias en base al método de dirección científica, lo cual permitirá mejorar su eficacia y posibilita que sus superiores puedan aplicar criterios técnicos de evaluación y control al ejercicio de su dirección al frente de la Unidad, centro o servicio.

Es imprescindible que todo directivo policial que haya de ejercer el mando sobre un volumen elevado de personal (se considera elevado todo número superior a 25 personas bajo la dirección de un directivo), con una autonomía y responsabilidad territorial igualmente elevada, y un ámbito funcional amplísimo en relación con cualesquiera otro sector de la Administración para su nivel jerárquico, conozca las técnicas y procedimientos de dirección científica. En muchas ocasiones va a ser su buen juicio, intuición o el azar, sobre todo en sus primeras actuaciones de dirección con relevancia, los que condicionen su éxito o fracaso profesional y el de la propia institución que representa, cuando ello puede corregirse con una formación adecuada en este área de conocimientos, sin que por ello se pretenda eliminar el imprescindible "sentido común" para todas las actuaciones no previstas, pues una mente lógica y una metodología adecuada no sólo no se contradicen sino que son el complemento ideal.

Además, el directivo policial se va a desenvolver y adoptará sus decisiones en un ámbito de elevada incertidumbre, dentro de permanentes conflictos de intereses y con el handicap añadido de la gran repercusión social de sus intervenciones, especialmente cuando existe la necesidad de resolver en tiempo muy rápido situaciones delicadas. Por todo ello, dotarlo de un método y conocer los procedimientos de intervención y las posibles circunstancias que habrán de sucederse, resulta esencial dentro de su formación general (consciente de este problema la administración americana y en grado sumo el FBI centran la formación de sus cuadros de mando en las técnicas de dirección y los procedimientos de comunicación).

Las características específicas de las organizaciones policiales hacen que las personas que van a desempeñar las funciones directivas precisen conjugar en sus términos adecuados, con base en una formación técnica en diversas ramas, los criterios que le permitan desempeñar su servicio valorando aspectos muy variados, como los que se derivan de las características y circunstancias que pueden aparecer, y sobre los que van a tener repercusión sus intervenciones. Entre la multiplicidad de objetivos, circunstancias y puntos de vista que tendrán

que valorarse, destacamos algunas de las referidas a la función vital de los directivos (17):

- Reconciliar pareceres de personas o grupos de intereses contrapuestos.
- Considerar intereses externos a la organización.
- Formar, a su propio personal, de forma continua.
- Coordinar posiciones, tanto en tiempo como en espacio.
- Asegurar el logro de los objetivos en su área de responsabilidad mediante su propia planificación y toma de decisiones.
- Garantizar la continuidad y evaluación de su personal y los resultados alcanzados.
- Mantener e incrementar el número de servicios a prestar por su Unidad.
- Resolver conflictos internos.
- Motivar a su personal.
- Crear imagen de la Institución.

La adecuada consideración de todas ellas, supone materializar unos amplísimos cometidos, que en otras organizaciones se distribuyen y reservan a diferentes órganos y personal directivo; en nuestro caso, todos los cometidos los debe ejercer un mando intermedio a nivel personal, excepto los de presupuestación, selección de personal, adquisición de recursos materiales y algún otro muy puntual.

Al estudiar las distintas funciones y cometidos directivos, es de sumo interés hacerlo centrándonos en el prisma de la adecuada dirección e impulsión del personal, más que desde otras perspectivas no menos importantes, como la presupuestaria o la tecnológica, dado que nuestra principal herramienta de trabajo van a ser precisamente las personas que actúan bajo nuestras órdenes, orientando sus intervenciones y tratando de atender su problemática personal, que van a ser, por lo general, los factores que condicionen el éxito o el fracaso de las misiones que se nos encomienden y sobre los cuales podemos influir de manera continua y directa.

En las intervenciones como mandos, quizá sea la improvisación el peor de los males y la esencia de la mayor parte de los fracasos, pero la única forma de tratar de disminuir al máximo la necesidad de improvisar es, precisamente, organizando el trabajo con suficiente TIEMPO, METODO y PREVISION: ello puede representar un incremento de esfuerzo personal a medio plazo, pero se verá rápidamente compensado. Esta previsión y planificación va a permitir poder delegar en los subordinados, que rápidamente

aplicarán el método y los criterios utilizados, y lógicamente llegarán a soluciones muy similares a las que nosotros mismos habríamos adoptado. La tranquilidad que genera el saber que puede haber una sucesión en el mando con eficacia, constituye un elemento vital dada la permanencia que exige el ejercicio de la función policial.

No podemos terminar este trabajo sin volver a insistir en la gran repercusión que pueden tener nuestras intervenciones, por lo que si hemos utilizado un método de dirección científico, tendremos mayores garantías de prestar un servicio eficaz, al tiempo que podremos avalar las decisiones adoptadas con las argumentaciones y razonamientos que hemos seguido para ello, permitiendo justificar y dar consistencia a nuestras propuestas y peticiones al escalón superior, garantizando a la sociedad que los medios que ponen a nuestra disposición son dirigidos con profesionalidad y eficacia hacia el logro de los fines pretendidos.

#### NOTAS

- (1) Andrea ZERILLI. "FUNDAMENTOS DE ORGANIZACION Y DIRECCION GENERAL". Deusto, 1988, págs. 25-31.
- (2) Artículo 104.1 de la Constitución y Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Artículo 11.
- (3) Henry MINTZBERG. "MINTZBERG Y LA DIRECCION". Madrid, 1991. Ediciones Días de los Santos, pág. 16.
- (4) Marvin BOWER. "LA VOLUNTAD DIRECTIVA". Editorial Labor. Barcelona, 1974.
- (5) KOONTZ-O'DONNELL-WEHRICH. "ELEMENTOS DE ADMINISTRACION". Madrid, 1990. 3.ª edición. McGraw-Hill/Interamericana de México, pág. 15.
- (6) José M. RODRIGUEZ COLORADO. POLICIA Y SOCIEDAD. I Seminario de colaboración entre la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Dirección General de Policía. Santander, 17-21 de junio de 1989. Discurso Inaugural, página 11.
- (7) Francisco J. PALOM IZQUIERDO. "MANAGEMENT: LA TECNOLOGIA PUNTA DEL MANDO". Marcombo Boixareu editores. Barcelona, 1989, pág. 25.
- (8) HAJMAN-SCOTT-CONNOR. "DIRECCION Y GERENCIA". Tomo I. Traducción de Alberto Pérez Alvarez de MANAGEMENT. Hispano Europea, 5.ª Edición. Barcelona, 1985, páginas 73-74.
- (9) Kenneth E. BOULDING, en su trabajo "TEORIA GENERAL DE SISTEMAS-ESQUELETO DE LA CIENCIA", publicado en la revista DIRECCION CIENTIFICA Z1 número 3, 1956.
- (10) James MARCH y Herbert A. SIMON, "ORGANIZACIONES", 1958.
- (11) Charles KINDLEBEGER, economista Internacional y uno de los máximos representantes del "ENFOQUE DE CONTINGENCIAS".
- (12) Harold KOONTZ, en su artículo "LA SELVA DE LA TEORIA DE ADMINISTRACION", publicado por la revista científica Academia de Directivo, en su número 4, 1961.
- (13) Edgar F. HUSE - James L. BOWDITCH. "EL COMPORTAMIENTO HUMANO EN LA ORGANIZACION", Deusto, 1988, páginas 278 y siguientes.
- (14) Manuel ORTIGUEIRA BOUZADA. "LA CORPORACION CIBERNETICA", Publicaciones del CUR, 1984, págs. 1 a 5.
- (15) Manuel ORTIGUEIRA BOUZADA, op. cit., págs. 118 y siguientes.
- (16) J. WANTY. Recogido en la obra de ORTIGUEIRA, citada anteriormente.
- (17) M. C. D. Gestión Estratégica de los Recursos Humanos y de las Relaciones Industriales. Enero-junio, 1989.

# LA POLICIA Y LA SEGURIDAD PUBLICA COMO CAMPOS DE ESTUDIO DE LA SOCIOLOGIA Y OTRAS CIENCIAS SOCIALES <sup>(1)</sup>

**JESUS A. SOLORES ARROYTA**

Director del Area de Seguridad Ciudadana,  
Circulación y Transportes  
L'Hospitalet de Llobregat, Barcelona

**V**OY a reflexionar sobre algunos aspectos relacionados con la policía, que espero sean, aparte de algunos elementos introductorios, nuevas líneas que suponen o pueden suponer un proceso de cambio; proceso de cambio que ya toca a la policía. Estamos acostumbrados a que o bien sea un tema tabú, o bien, quizá por ello mismo, provoca unas pasiones difíciles de explicar, posturas excesivamente rígidas, normalmente un conocimiento bastante pobre de la realidad policial e incluso de lo que la sociedad demanda a la propia policía. Creo que es bueno reflexionar con un cierto grado de relativización, buscando equilibrios y analizando e investigando situaciones, cosa que pocas veces se lleva a la práctica al abordar temas policiales. La polémica intelectual debe enriquecernos siempre que se haga con rigor y espíritu abierto.

El estudio científico y objetivo de la policía suele ser tabú; su estudio supone especializarse profesionalmente en un grupo que se dedica al control social, a la marginación, a la represión social. No es fácil que un investigador/a se sienta estimulado por trabajar en este terreno. Actualmente para una ideología conservadora la policía no es elemento de investigación social, ya que lo que es altamente funcional para la sociedad, más vale dejarlo como está, sin cambiarlo ni investigarlo. Para algunos pioneros que desde la policía se dedican a su transformación, la investigación es parte de su propia pelea personal por el triunfo de un modelo

determinado de policía sobre otro que se suele considerar como caduco y obsoleto. En nuestro país apenas han empezado las nuevas investigaciones con planteamientos científicos.

La dificultad principal es que como todo grupo social desarrollado, autónomo, libre de la mirada investigadora durante décadas, la policía está llena de jerga, códigos y normas difíciles de entender, organizaciones peculiares, ritos, sistemas para desorientar a investigadores ingenuos, resistencia dura contra las intromisiones del exterior. Hasta que no se genere una investigación suficiente respecto de la policía en nuestro país, cada estudio nuevo es una aventura. Por eso es tan importante que los primeros estudios serios se difundan; y que se hagan públicos tanto para los policías como para la población en general (2).

## **El trabajo policial y las políticas de seguridad. Análisis de las demandas ciudadanas en materia de seguridad y el papel de las policías**

### **¿Qué es la policía?**

Al hablar de qué es la policía podríamos referirnos a las funciones legales, a las funciones y competencias recogidas en la legislación. Pero ¿a qué policía nos estamos refiriendo? Hablar de la policía significa hablar de varias policías; *no hay un concepto de policía integral global en el que todas encajen en un modelo único*. Se avanza en ello pero todavía se está lejos de llegar.

Lo que sí ha cambiado y se ha avanzado en general es en el cambio progresivo y fundamental que desde la Constitución se ha operado en la policía. Lo fundamental es que se ha convertido en un instrumento de la democracia. La policía tiene que proteger los derechos constitucionales en su lucha contra la delincuencia y el desorden público. Pero al mismo tiempo tiene que ser efectiva y tratar de mantener ese orden social establecido. Y para ser un instrumento de la democracia, como institución social, debe ser además transparente, evaluada por la población, y controlada por los representantes legales de los ciudadanos. Este proceso creo que está empezando.

La policía es la institución que soluciona la mayor parte de las situaciones de emergencia tanto personales como sociales. La policía es la organización que más pronto acude, y a menudo la última que se va. En ella suelen

acabar los casos sin solución, o que son rechazados por otras instituciones sociales. Es pues el primer y último recurso social. En este sentido se dice que la policía es una agencia de primera y de última instancia. Cuando hay algún problema ciudadano, la policía es la primera en ser llamada; cuando nadie soluciona un problema, es la que se encarga de resolverlo. Es además una institución dispuesta a ayudar veinticuatro horas al día. Trabaja a todas horas, veinticuatro horas al día 365 días al año; y trabaja más, cuanto más actividad social hay, o más gente hay en la calle. Es pues una institución social peculiar, única. El policía es un funcionario, un servidor de la comunidad, todo el día, todo el año. La comparación con otra de las profesiones más humanísticas que existen (la del médico) es apropiada. Pero a diferencia el policía tiene un salario bajo y un riesgo alto. La sociedad debería ser más consciente de esto.

Se trabaja a todas horas, incluyendo noches, y festivos. Se usa la fuerza en el enfrentamiento con situaciones peculiares, difíciles, que suponen, a veces, el límite de la naturaleza humana. Todo ello lleva a una organización autónoma, que se mira mucho a sí misma, retráctil a las influencias externas, sensible al cambio y a los cambios. Trata de solucionar los problemas de la comunidad, aunque en general no cuenta ni con la colaboración ni con la comprensión de la población. Los policías están acostumbrados a que los medios de comunicación les traten mal, que la población arrestada o denunciada les insulte. A pesar de todo, la policía es cada vez más democrática, comunitaria y abierta a la población. Al menos esa es la tendencia de la policía para los años 2000.

*Los objetivos* de la policía son ambiguos y poco establecidos por escrito. Es una combinación de aplicar la ley previniendo y controlando la delincuencia, mantener el orden, y dar una serie de servicios generales y de urgencia veinticuatro horas al día. Pero si se afirma que los objetivos son ambiguos, las prioridades pueden ser todavía más vagas. La evaluación de las funciones se complica por las expectativas poco realistas de lo que debe y puede hacer la policía. La comunidad sabe poco de lo que hacen los policías realmente para mantener el orden o dar servicios a la población.

*Las funciones* son varias y van cambiando con el tiempo. De todas formas, se pueden resumir en tres: aplicar la ley, mantener el orden y realizar servicios. Cualquier organización policial es una combinación de estos tres tipos de tareas o funciones. Estas tres funciones son

eminentemente públicas; no interesa el desorden privado o el que no repercute en desorden público. Tampoco interesa el incumplimiento secreto de la ley, en tanto no perjudique a otros ciudadanos. Mantener el orden es además una de las tareas más ambiguas, sobre las que cada policía toma sus propias decisiones e interpretaciones.

*Aplicar la ley* es quizá la primera función de la policía. Incluye el control de la aplicación de la ley, y su inspección. La prevención es el objetivo principal, y no el control y la represión de la delincuencia o de la violencia. Incluso se puede decir que el objetivo es más vaporoso: reducir las oportunidades de delincuencia en la comunidad. La delincuencia en un municipio no cambia con la policía. Depende de factores políticos, económicos, demográficos, y de cambio social que es imposible que los policías puedan controlar. A su vez la delincuencia depende de que la población denuncie tales situaciones o casos. La sensación de inseguridad no depende tampoco de la inseguridad real que existe en un barrio, distrito o ciudad (salvo en muy pocas ocasiones), sino de variables sociales, psicológicas, y sobre todo de la estructura de clases sociales. Cuanto más confiados están los ciudadanos en la efectividad de la policía, más casos de delincuencia denuncian, y entonces paradójicamente peor parece que es la situación, o que peor está actuando la policía. En general una buena policía produce una tasa más alta de delincuencia, simplemente porque los ciudadanos denuncian más o porque los policías diagnostican mejor los casos posibles.

La segunda función importante es *mantener el orden*. El mantenimiento del orden incluye la protección y el control de la salud pública, y en cierta medida el control de la moralidad pública. Mantener el orden incluye a menudo terciar en discusiones familiares, tratando de poner paz. La simple presencia del policía es suficiente muchas veces para que el conflicto se solucione al menos temporalmente.

El mantenimiento del orden supone situaciones donde hay un conflicto, donde la ley debe ser interpretada, hay que determinar cuál es la conducta apropiada y asignar muchas veces la culpa a una parte. Supone en cada caso un juicio e interpretación personal del policía, con una toma de decisiones normalmente sobre la marcha y en la escena, sin que luego quede una constancia del suceso.

La tercera función es *proveer de servicios a la comunidad*. En lo que se refiere a mantener el orden, la policía suele ser bastante efectiva;

sin embargo, al aplicar la ley —es decir, reducir la delincuencia, la drogadicción, el crimen— la policía es menos efectiva. Pero en lo que más varían los diversos cuerpos policiales es en los servicios a la comunidad: ser desde la última instancia (como recogedor de casos imposibles en la comunidad) hasta la primera instancia de ayuda (urgencias de todo tipo). Las tareas de servicio a la comunidad son poco conocidas, pero ocupan un tiempo importante y creciente de la labor policial. Quizá lo que falta es una comunicación clara a la población de todo lo que hace la policía.

Dentro del servicio a la comunidad entra todo tipo de ayuda a los ciudadanos en la calle, en la ciudad, y sobre todo encargarse de los servicios sociales urgentes (3). Es un papel de primera instancia en cualquier tipo de urgencia, que puede suponer distribución o derivación de casos a otro departamento o institución (incluyendo labores de semiambulancia en algunos casos). Los servicios a la comunidad incluyen así un conjunto extenso de tareas y programas (4).

El problema es que el estatus asociado al trabajo de dar servicios a la comunidad es el más bajo dentro de la policía. Las promociones, ascensos y salario dependen más de mantener el orden, y sobre todo aplicar la ley y perseguir la delincuencia. No hay premio por ayudar a atravesar la calle a una anciana, ni es una actividad que se anote, se controle o se evalúe. Si se anotan las multas, denuncias, grúas, arrestos y detenciones de delincuentes (en ocasiones, sobre todo si son de clase baja y de fuera de la ciudad).

Además de estas tres funciones clásicas existen otras funciones latentes no menos importantes. La primera es proteger los derechos constitucionales de las personas y sobre todo proteger a los más débiles y marginados. Una policía moderna está dirigida a resolver problemas de la comunidad, y no tanto a reprimir la delincuencia. El objetivo es ayudar a personas que están en peligro (físico especialmente). Una función importante es atender a personas que no pueden cuidarse por sí mismas: enfermos mentales, dependientes, muy ancianos, niños/as, minorías étnicas, incluso inmigrantes ilegales pero que están siendo explotados por la comunidad. La policía tiene la responsabilidad de resolver conflictos; cualquier tipo de conflictos sociales e incluso algunos familiares o entre vecinos. La función latente más difícil de cumplir es la de crear y mantener un sentimiento de seguridad dentro de la comunidad (5).



### Modelos de policía. Integración del trabajo policial en la sociedad

La policía en nuestro país ha pasado por diversas vicisitudes, y ha evolucionado de forma diversa, en función del ámbito (local, autonómico o estatal) de que se trate.

Por diversas razones sigue faltando una discusión global del sistema de seguridad pública, del sistema de distribución territorial de la policía, de la distribución de funciones y de la coordinación entre los diversos Cuerpos y entre las diversas autoridades públicas. Creo que estamos en un buen momento para desarrollar ese debate a partir de lo ya realizado hasta ahora, sin aferrarse a presupuestos previos e intentando conseguir un marco único al que caminar y en el que poder desarrollar la función policial.

Todo esto ha condicionado en gran medida la situación actual de la policía de nuestro país, sobre todo en el ámbito local. Hemos querido hacer y deshacer, dando recetas al margen de la propia profesión que quedaba ajena a los vaivenes que se iban gestando.

La reforma de la policía, la auténtica reforma de la policía que queremos, de la policía eficaz para la sociedad, todavía no se ha realizado, a pesar de que se habla continuamente de reformas de la policía. Hay en ciertos ambientes un cierto halo de superioridad que se transmite permanentemente, sin darse cuenta que la policía tiene los mismos vicios, defectos y virtudes que cualquier otra profesión.

Me propongo destacar la importancia que tiene la integración de la policía en la sociedad como elemento fundamental y básico en cualquier diseño que se quiera establecer del modelo policial en nuestro país. La *Policía Básica Territorial*, punta de lanza de los recursos de la administración, integrada en el territorio, es un futuro realista a considerar en estos momentos, como base del futuro modelo policial de nuestro país.

#### *Modelo de policía integrada*

Existen algunos problemas en la definición del diseño de la Policía Básica Territorial en un marco global, y hay una necesidad de fijar el horizonte hacia dónde vamos, de forma explícita.

El problema es si eso lo percibimos, y si se hará para la resolución de los conflictos que tienen los ciudadanos en nuestra sociedad. Por esta vía entiendo hay que empezar a plantearse el problema. Los profesionales de la policía,

los responsables de las diversas administraciones y otros profesionales tendrán que aprender a convivir y a integrar en común planteamientos de políticas de seguridad.

La pregunta que surge y que tenemos que hacernos es, ¿quién define el problema en la problemática policial? Ante esta pregunta hemos de ser abiertos y realistas pensando en el futuro más plausible que nos espera. Entiendo que la respuesta a la pregunta es, en principio, *la comunidad*, pero también *los poderes públicos*, *el marco legal*, *los profesionales de policía*, etc. Lo que no podemos es quedarnos en posturas rígidas de definición.

La necesidad de ir hacia una policía generalista, que resuelva los problemas que tiene la comunidad, que da una gran importancia a la mejora de calidad de vida de los ciudadanos y a las funciones de policía de asistencia, aplicando el marco legal, es un freno a la moda excesiva de policías meramente reactivas y un equilibrio novedoso y necesario en la situación actual de discusión de modelo de policía. En una sociedad moderna entiendo que es inaceptable un servicio de policía meramente reactiva, por muy eficaz que ésta sea. Si este planteamiento es inadecuado en otras esferas profesionales de la sociedad (pensemos en urbanismo, medicina...), porque no va a serlo en el mundo policial.

Algo se ha hecho en este campo aunque de forma aislada. La demanda social y la necesidad de garantizar los derechos constitucionales nos tienen que marcar el camino. Es necesario hablar del *modelo de trabajo* y de organización policial, incidiendo en la resolución de conflictos, en la *integración* en el tejido social, en la *asistencia* a los ciudadanos, pero también hay que hablar del *modelo de estructura*, del diseño de la policía que queremos para nuestro país, teniendo presente lo anterior, y definiendo cuáles son los mínimos necesarios para una resolución eficaz de las demandas que se plantean (6), teniendo que integrarse territorialmente en colectivos más amplios que los actualmente existentes, sin perder la dependencia funcional de los alcaldes, que serán en definitiva los que marcarán las demandas concretas de la colectividad. Esto es algo a lo que habrá que *incarle el diente* tarde o temprano, y evidentemente es un debate que queda abierto.

Ya he comentado al principio que *los objetivos* de la policía son ambiguos y poco establecidos por escrito. Y también he afirmado que si los objetivos son ambiguos, *las prioridades* pueden ser todavía más vagas. La evaluación de las funciones se complica por las expectativas poco

realistas de lo que debe y puede hacer la policía. La comunidad sabe poco de lo que hacen los policías realmente para mantener el orden o dar servicios a la población, sin embargo pide que se les ayude, pide que se resuelvan sus conflictos. Esto es una demanda ciudadana.

Creo importante, pues, que la policía responda a las demandas sociales, integrada en el tejido social, para dar respuesta a los conflictos que permanentemente se plantean (7), y a partir de ahí elaborar todo el diseño policial.

Estamos acostumbrados, no sé si por deformación, o por otros aspectos ya mencionados anteriormente, a girar la función y el trabajo policial alrededor únicamente del ámbito penal (8). No cabe duda que es una parte importante del trabajo policial, pero no deja de ser una parte más del trabajo que se le demanda y que desarrolla diariamente la policía. A nadie se le esconde que la mayor parte de las demandas de resolución de conflictos no están sólo en este ámbito.

La importancia que tiene, cada vez más, la preocupación por la mejora de la calidad de vida por ir incidiendo en aquellos elementos que deterioran dicha calidad de vida, hace que las demandas a los policías, por estos aspectos, cada vez sean más importantes. Asimismo, la importancia que tiene que el policía básico territorial (normalmente Policía Local) *resuelva conflictos* lo convierte en un elemento fundamental en detectarlos, seguirlos y resolverlos.

El policía tiene que estar al tanto de todas las situaciones que se generan en su entorno para adelantarse en muchos casos a los problemas que puedan plantear, y estar así plenamente integrado en la sociedad en la que desarrolla su trabajo. Este objetivo, del policía que resuelva conflictos, entiendo que debería ser el eje vertebral de las estrategias para una policía integral que, a pesar de su sencillez, será auténticamente revolucionaria en cuanto a sus efectos.

El agente de a pie, el guardia de barrio, el patrullero, el integrante de un equipo de barrio, debe ser no el último nivel, sino el eje central del trabajo policial alrededor del cual giran todas las demás herramientas, unidades, etc., que tiene la propia policía y sería ideal que giraran también las herramientas que tiene el resto de la Administración.

Cuando el guardia de barrio detecta cualquier anomalía, cualquier conflicto, cualquier problema, ha de conocer los elementos de respuesta, las herramientas que se disponen en el resto de la Administración y conocer los mecanismos y el seguimiento que hay que realizar para

conocer la respuesta, así como las directrices que se puedan tener en la institución a la que pertenecen, para la resolución, lo más acertada posible, de ese conflicto o de ese problema. Es así como el policía se convierte en un elemento útil al entorno social en el que vive, *integrado en el mismo* y a la vez motivado él mismo hacia el trabajo que está realizando, en el que ve realmente una utilidad y una posibilidad de eficacia de gran trascendencia.

Cuando se deje de menospreciar la figura del último engranaje que se ha considerado siempre en el escalafón policial, cuando se le den todas las herramientas para que pueda realmente realizar su trabajo en las líneas y directrices que se marquen en cada una de las administraciones, este policía empezará a verse realmente como un profesional y empezará realmente a dar los frutos que tradicionalmente se le piden.

Una policía moderna está dirigida a resolver problemas de la comunidad, y no sólo a reprimir la delincuencia. La policía tiene la responsabilidad de resolver conflictos; cualquier tipo de conflictos sociales e incluso algunos familiares o entre vecinos. La función más difícil de cumplir, como ya se ha dicho antes, es la de *crear y mantener un sentimiento de seguridad dentro de la comunidad*.

La protección de las personas, la disminución de los accidentes, la regulación del tráfico, la lucha contra la delincuencia y la marginación, así como el control de la propiedad y los valores de la comunidad son algunos de los objetivos explícitos de la policía que más tiene en cuenta la población. Ya hemos dicho anteriormente que es el primer y último recurso social y a quien se acude en primera y última instancia (9).

Lo explicado muy brevemente hasta aquí ya se ha empezado a desarrollar desde hace algunos años en alguna Policía Local a partir de los equipos de barrio, ejes vertebradores de todo el servicio de la policía a la sociedad y auténticos profesionales en la resolución de conflictos y de la *asistencia a la comunidad*, utilizando los medios propios, las unidades, que tienen que estar a su servicio, y poco a poco el resto de la Administración. Pero qué duda cabe que también el resto de policías, dentro del diseño que se elabore como modelo, tendrían que prestar apoyo a dichos equipos en un concepto global de seguridad. Es necesario la supresión de la imagen de peones que se apartan en cuanto llegan los especialistas, y trabajar en un proyecto global de seguridad que sea útil, que dé respuestas y resuelva los problemas planteados sean éstos judiciales o en

definitiva de *asistencia*, que por otra parte ya hemos dicho son los más numerosos, al menos en una Policía Local que esté desplegada en el territorio.

La necesidad de aunar la reacción y respuesta inmediata, con la prevención necesaria en una política de mejora de calidad de vida, está en la vía de una policía de *asistencia global* en una sociedad democrática, y esto es lo fundamental de una policía integrada en la sociedad. Pero todo esto tiene que estar integrado en un modelo de seguridad que dé coherencia y eficacia a todo el conjunto del quehacer policial (10).

#### *Necesidad de una integración del sistema de Seguridad Pública*

Hablar de seguridad pública es hablar del uso de la libertad, en este sentido la seguridad pública, tal como la entiendo yo, es algo más que la ausencia de delitos, es algo más que la organización de los servicios policiales, es una relación compleja entre el derecho a la seguridad y el uso de la libertad.

Las investigaciones en el ámbito de la sociología y de la criminología ponen de manifiesto la complejidad de la percepción que los ciudadanos tienen de la seguridad, en este sentido el sistema de seguridad ha de dar respuesta no tan sólo a la reducción de la criminalidad, sino también a esta percepción social, ha de potenciar una sociedad tolerante, solidaria, participativa y corresponsable de las políticas públicas de seguridad, ha de prever políticas que se anticipen al conflicto, en definitiva ha de ser capaz de gestionar los conflictos.

Llegados a este punto hay que poner de manifiesto dos aspectos fundamentales a tener en cuenta, por un lado el espacio donde se produce el conflicto y donde tienen que ponerse en marcha los recursos necesarios para recuperar o restablecer las relaciones distorsionadas, el territorio conocido y reconocido por los ciudadanos. Por otro, la necesidad de aproximar la resolución de los conflictos a la comunidad, en este sentido es claro para nosotros que los criterios de proximidad y de subsidiariedad política y administrativa son los principales para el desarrollo de una política democrática de seguridad pública.

Este es el planteamiento que se está imponiendo en las sociedades desarrolladas, como la nuestra, donde la seguridad es un cúmulo de relaciones, algunas positivas, otras distorsionadas por el conflicto. Los países de nuestro entorno están desarrollando un cambio conceptual de los modelos de seguridad; una vez

fracasados los modelos que pivotan sobre el sistema clásico de control, se hace necesario plantear una política de seguridad globalizadora que integre no sólo las respuestas penales, sino lo contrario, que incorpore como elemento central de estas políticas criterios de prevención, de participación comunitaria, de solidaridad con las víctimas y también con los victimarios. Esta nueva política de seguridad pública tiene como criterio principal de su aplicación el territorio más próximo al ciudadano (11).

Si a este factor unimos el hecho de la tasa excesiva sobre densidad policial/habitante (12) en nuestro país, podemos pasar a plantearnos en términos economicistas el desproporcionado gasto que supone para el ciudadano el actual sistema policial. Ciertamente una adecuada rentabilización de la seguridad pública supondrá una reducción de las inversiones efectuadas por parte de la Administración en el capítulo de "capital humano", pues de lo que se trataría es de alcanzar un redimensionamiento óptimo de los mismos.

Dado que a los diferentes Cuerpos de Seguridad integrantes del actual mosaico policial se les atribuye un fin último común, esto es, servir a la sociedad, cabe cuestionarse si la orientación hacia la calidad de vida ciudadana de los mismos pasa por estar indefectiblemente asociada a criterios puramente cuantitativos como opción de mejora del servicio ofrecido al ciudadano. Concretamente, ¿podemos afirmar categóricamente que cuando el vecino de nuestro barrio reivindica una mayor seguridad en la calle, en el fondo lo que está demandando es una mayor presencia de efectivos policiales?, o ¿tal vez la demanda social ha pasado a redefinirse? Y si es así, ¿hacia dónde? Todo parece indicar que actualmente se viene prestando una mayor atención desde la población, en términos de sensibilización ciudadana, hacia temas de *integración policial* en el tejido social (13).

Estamos observando un progresivo desplazamiento del llamamiento popular que inicialmente pasaba estrictamente por una petición de mayor presencia policial, que vinculaba a los agentes de la autoridad con un rol de policía reactiva. La postura más habitual en el momento actual apunta en una nueva dirección: un diálogo más moderado donde el mensaje implícito equivale al requerimiento de una mayor intervención en materia de prevención. El papel de la policía en materia preventiva es cada vez más importante y debe ser aglutinador de algo globalizador que contemple diferentes campos dentro de una única línea de actuación (14).

Ello favorecerá el mantenimiento del bienestar material respecto a educación, trabajo, etc.

Esta reformulación de contenidos desde la población bien pudiera tener conexión con los rápidos cambios que se operan en las sociedades industriales avanzadas. Estas han supuesto, por un lado, el logro de un alto grado de bienestar material, pero por otro, el coste asociado a serios problemas de deterioro medioambiental, incremento de delincuencia, consecuencia en definitiva de la externalización de los costes sociales.

Todo ello redundaría en un cambio de valores, dirigidos hacia un creciente interés por los aspectos vinculados con la mejora de la calidad de vida, en el sentido de que una vez satisfechas las necesidades más básicas (asociadas a la seguridad personal y económica) por parte de la mayoría de la sociedad, afloran una mayor preocupación por *aspectos relacionales y de solidaridad* (15).

En cualquier caso la sociedad parece estar reclamando, desde ya, su participación activa en la propia actividad policial, entendida en términos de prevención, a través de un mayor acercamiento del policía al ciudadano (16). Por tanto, cuando hablemos de seguridad pública tendrán que ponerse sobre la mesa los temas de prevención, de coordinación, de participación ciudadana y/o de participación institucional, poniendo en consideración los modelos que se han venido ensayando y el peso específico que debe ser atribuido a justicia, fiscalía y demás entidades representativas del entorno social (sindicatos, gremios de comerciantes, colegios de periodistas, colegios de abogados, asociaciones de vecinos, cívicas, etc.).

Parece que la trilogía de prevención-represión-solidaridad o participación constituyen los parámetros dentro de los cuales debería ser definida una política global de seguridad pública (17). Una vez definida esta política y la distribución de competencias en cada uno de los estamentos que integran los tres niveles de la Administración, deberá definirse el instrumento (entendido como Cuerpos de Seguridad a través de los cuales se ejerzan dichas atribuciones) a emplear para el desempeño de las diferentes funciones.

Las expectativas que previsiblemente se deriven de este acercamiento pasan por una redefinición del orden de prioridades policiales anteponiendo el interés por las condiciones desencadenantes de la delincuencia, la prevención (18), a aspectos asociados con los delitos ya consumados.

Este cambio de orientación en la demanda formulada por el ciudadano, entendido como cliente del servicio policial conlleva una modificación de los parámetros empleados para evaluar la gestión policial globalmente considerada. Así una valoración positiva o negativa de las actuaciones policiales, en términos de eficacia y eficiencia, desplaza el interés por los índices de delincuencia traducidos en datos estadísticos, situándolo por detrás de un interés colectivo. Este se centra ahora en la sensación que la propia población tiene acerca de su nivel de seguridad subjetivamente percibido. No será pues suficiente con una policía que intervenga para erradicar el delito, como tampoco lo será la valoración del rendimiento, medida en número de detenciones. Se hace necesario ir más allá, avanzando y situando su función también en la fase previa a la ejecución del delito como evitación de su consumación.

En lo concerniente al concepto de seguridad, entendida como indicador social, mencionar que las taxonomías delictivas difieren para los diferentes cuerpos distanciándose de la ponderación efectuada por el ciudadano. Concretamente, la cultura de la demanda ciudadana se muestra más sensible a la *sensación de inseguridad* que se desprende del *pequeño delito*, hecho que incrementa las distancias respecto a la sociedad al emplearse escalas de medición diferentes.

Por último, quiero señalar que la orientación del servicio hacia esa calidad de vida antes mencionada, hacia una *integración del policía en la sociedad*, sobre todo en los niveles más básicos, supone el empleo de un modelo flexible y dinámico que garantice tanto el bienestar colectivo como individualizado. Ello permitirá la detección y corrección de los problemas que puedan afectar tanto a la generalidad de ciudadanos de cualquiera de nuestros municipios, como aquellos que les puedan afectar sólo a nivel individual (19).

## **El mito de la seguridad, ideología de la seguridad y en concreto los mitos de la policía. Atención especial a los mitos existentes en la relación con los mass-media**

### **El mito de la seguridad**

Uno de los aspectos importantes al hablar de la seguridad pública y sociedad es el mito de la seguridad y todos los aspectos que se

pueden relacionar con la ideología de la seguridad. Este es un campo cargado de mitos, pero que vale la pena analizar.

Las disfunciones y tensiones que se dan en la sociedad tiene sus repercusiones en el campo de la seguridad y en la propia policía. Una sociedad individualista, en la que priman aspectos de autorrealización personal por encima de otros valores o una sociedad solidaria; una sociedad desintegrada, crispada o una sociedad fundamentalmente integrada, tienen distintas repercusiones en relación a la seguridad. La crispación y la intolerancia son campo abonado para una ideología de la seguridad fundamentalmente reactiva, que trabaja con el mito de la sensación de inseguridad. La necesidad de avanzar en este campo por caminos que abran vías de integración, de solidaridad y de mediación están dentro de los procesos de cambio en los que estamos inmersos en seguridad pública.

En este sentido el campo abierto al papel integrador que puede suponer el trabajo policial, la importancia de la mediación en el futuro de las funciones policiales para la resolución de los conflictos están en la base de un nuevo modelo de policía que a mí me gustaría para nuestros hijos. Eso implica, lógicamente, dejar de utilizar la policía y de considerarla meramente como un instrumento de poder y dar los pasos necesarios para profesionalizarla cada vez más al servicio de la comunidad.

### Mitos policiales (20)

Centrándome en los mitos policiales hay que afirmar que el trabajo policial genera habitualmente una serie de mitos, que, a pesar de partir de algunas situaciones reales, distorsionan la propia realidad policial. Realidad policial que a pesar de todo hay que acostumbrarse a verla desde diferentes percepciones para no caer en simplificaciones. Manning, al estudiar las organizaciones policiales (21), observa una tendencia a cerrarse sobre sí misma. Al no poder controlar el delito, la policía dramatiza la apariencia de eficacia y racionaliza las actividades policiales en términos que el autor citado llama "mito policial", convirtiendo el potencial caos de su trabajo diario en algo que se hace una sola vez, por lo que considera que no puede planificarse (22). Podríamos hablar de muchos mitos que están en el mundo policial, y sería un trabajo interesante, pero me voy a centrar en uno que tiene relación con la comunidad y la condiciona. Desde este punto de vista es desde el que pretendo analizar en concreto el mito que hay creado desde la policía

hacia los medios de comunicación. Mitificación que se puede extender en definitiva a las relaciones policía-medios de comunicación.

Existe un mito policial de desconfianza hacia los medios de comunicación, así como existe un mito periodístico de ver con recelo el trabajo y la forma de hacer de la policía. Los dos colectivos están alrededor de algo que puede ser un elemento distorsionador: *la información*, que por otra parte es necesaria para el desarrollo profesional de las dos actividades.

Pero por encima del recelo que despierta el hecho de trabajar con la información, es necesaria una colaboración desde el conocimiento mutuo y ser conscientes de algo que es cada vez más evidente como es la necesidad mutua (23).

Para defender el error del mito planteado consideraré una relación de los medios de comunicación con la prensa, necesaria, a pesar de que las relaciones medios de comunicación/prensa revela una dominante conflictiva y se observan actitudes e incluso se leen afirmaciones que reforzarían no sólo el enunciado de este mito, sino incluso el contrario desde una perspectiva de los medios de comunicación.

El antagonismo existente a veces, nutrido de prejuicios y de incomprensiones recíprocas, constituye lo más visible de la relación medios de comunicación/policía, pero siendo conscientes de la situación compleja y ambigua, ambos colectivos aparecen como abocados a una situación de interdependencia.

### Visión de la policía

En una encuesta realizada a una plantilla de Policía Local se les preguntaba: "¿Cómo cree usted que los *medios de comunicación* (prensa, radio, TV) valoran el trabajo diario de su Policía Local?, y también, ¿Esos medios de comunicación (prensa, radio, TV) cuando informan sobre la Policía Local suelen decir *la verdad* de lo ocurrido?" (24). Alrededor del 80 por 100 de los encuestados opinaban que los medios de comunicación los valoran mal o muy mal y sin embargo se encuentran prácticamente en dos grupos a la hora de opinar sobre la veracidad de lo ocurrido cada vez que un medio de comunicación habla sobre la Policía Local. Esto podría ser una muestra de lo que en muchas ocasiones se detecta en algunos colectivos policiales, sobre todo si están inmersos en algún conflicto con repercusiones de imagen entre la población.

Del lado policial los agravios que se plantean más habitualmente a la prensa son en principio que se pone en cuestión la calidad de la información dada, que tendría una lejana relación con la realidad. Desde esta perspectiva, los policías suelen achacar a los periodistas una tendencia al sensacionalismo, que les conduciría a buscar primicias a cualquier precio, y a presentar a menudo los hechos, que incluso han partido de informaciones de los propios policías, de forma inexacta y a veces fantástica. Es, pues, el carácter aproximativo del trabajo de los periodistas, sobre cuestiones complejas y delicadas, que es puesto a menudo en cuestión y que es mal vivido por parte de los policías.

A este carácter aproximativo de la información periodística se añade, a los ojos de algunos policías, una cierta irresponsabilidad en la medida en que los periodistas tienden a descuidar las consecuencias de su comportamiento profesional: Divulgaciones prematuras comprometiendo ciertas investigaciones; acusaciones a personas cuando su culpabilidad no está probada; descripción demasiado precisa o demasiado complaciente del comportamiento delictivo o del modus operandi de ciertos delincuentes; difusión de informaciones útiles a la estrategia de algunos criminales.

En este sentido, ciertos policías no están lejos de creer en los efectos criminógenos de la información, considerando que la publicidad que se hace alrededor de algunos comportamientos delictivos es susceptible de contagio por un fenómeno de imitación. Este efecto de imitación sería aún más fuerte, cuando la prensa se ve tentada por el morbo de lo sensacional y transforma ciertos delincuentes en casi héroes (25). Desde esa perspectiva, la irresponsabilidad de la prensa es por otro lado más criticada por los policías, que con más o menos razón tienen a veces el sentimiento de que esta complacencia se acompaña paralelamente de una gran severidad, al denunciar sus fallos eventuales o su ineficacia.

Por otro lado, los policías se irritan también al encontrar a menudo en su trabajo a los periodistas cuando realizan algún tipo de investigación. Esta irritación es aún mayor cuando los periodistas descubren informaciones que ellos no poseen y que utilizan desde perspectivas sensacionales que incluso parecen ridiculizarlos. Implícitamente hay aquí una situación de concurrencia, con los llamados periodistas de investigación.

A este malestar de los policías con la prensa se añade también el sentimiento de ser, a veces, víctimas de algunos ataques que ciertos órganos

de prensa hacen viendo a través de la policía al gobierno u órgano político correspondiente, percibiéndola como brazo político. La prensa es entonces acusada de perder la objetividad que debería tener al percibir fines políticos o partidistas disfrazando deliberadamente las condiciones reales en las que se ejerce el trabajo policial. Esta mala información, deliberada o inconsciente, del público por la prensa, es, por otra parte, bastante frecuentemente puesta de relieve cuando los policías chocan con la incompreensión o la hostilidad del público; los policías están tentados entonces de buscar en la prensa un chivo expiatorio para explicar sus dificultades.

### Visión de la prensa

He mencionado algunos aspectos que considero importantes en el supuesto contencioso policía/prensa visto desde el lado policial. De todas formas, el balance no es más positivo cuando se escucha a ciertos periodistas que tienen la tendencia de ver en el comportamiento de los policías obstáculos al ejercicio de su misión de informadores, traduciéndolo en una desconfianza hacia la naturaleza de su trabajo y en las exigencias de éste.

Frente a la policía, los periodistas reivindican el libre acceso a todas las fuentes de información y el derecho a investigar libremente sobre todos los hechos que condicionan la vida pública. En función de esta declaración, el primer reproche dirigido por la prensa a la policía es el de su opacidad. Esta opacidad es en principio la de todo servicio administrativo y la obligación de reserva que concierne a los policías es la misma que la que tienen el resto de funcionarios. Las disposiciones legales que restringen el acceso a determinadas informaciones que son percibidas como restricciones a la libertad de información, suscitan las críticas de numerosos periodistas en la medida en que tienen la impresión que se hace a menudo un uso bastante arbitrario y abusivo para retener ciertas informaciones o para escapar, en algunos casos, a explicaciones más o menos embarazosas.

Si la policía es para la prensa un objeto de interés fascinante y una fuente preciosa de informaciones, la prensa considera que las instituciones policiales y los policías se sustraen muy a menudo, y abusivamente según ella, a su curiosidad. La prensa se levanta, en general, contra las prácticas que tienden a restringir su libertad en los dominios en que su actividad no choca con límites legales sino con reticencias

policiales ante la exigencia de transparencia que ella representa.

Junto a estos reproches relativos a las trabas que la policía pondría al acceso a la información, hay quienes lamentan que la policía se interese demasiado en algunas informaciones recogidas y difundidas por los medios de comunicación, no reconociendo las reglas deontológicas sobre la protección de las fuentes de información (aunque los policías lamentan que a veces sólo se mencionan las normas deontológicas para este tipo de casos). Los periodistas se quejan, entonces, de querer transformarlos en policías.

Este enfrentamiento latente puede llegar a convertirse en un enfrentamiento abierto cuando la policía es conducida a intervenir en el cuadro de procesos judiciales sancionando las infracciones de la prensa a las normas legales que organizan y limitan sus actividades, y cuando es, en ese momento, la prensa la que se encuentra en el banquillo. Así puede ocurrir, por ejemplo, en los casos de difamación o injurias, apología de delitos, violación del secreto de instrucción o de defensa, etc. El enfrentamiento es todavía más directo cuando la víctima es la propia policía o los policías, cuando estos estiman que son objeto de injurias o de difamación por parte de los medios de comunicación. La prensa, y sobre todo la prensa de opinión, se sienten tentados a veces de ver en estos procesos judiciales un medio de presión indirecta para poner en cuestión su independencia (26).

Por último, un mito existente y reforzado por los mass-media es que se considera que el policía se dedica sobre todo a los aspectos más reactivos (investigación de delitos, detención de delincuentes, sanciones, etc.), cuando de hecho la policía, y sobre todo cuanto más inmersa está en el tejido social, gasta gran parte de su tiempo resolviendo conflictos, manteniendo y restaurando el orden, previniendo y proporcionando servicios asistenciales (27).

### Información

Más allá de las peripecias coyunturales, este antagonismo entre la policía y la prensa es en gran parte producto de lógicas institucionales diferentes o incluso opuestas. Esto, no cabe duda, favorece la creación de mitos entre los dos colectivos, ya que tienen en gran parte finalidades similares, la búsqueda de la información, y no debe ser por azar que la palabra investigación se utiliza tanto para las actividades periodísticas como policiales. Lo que ocurre es que este punto común es más una fuente de fricciones que de acercamientos, pues prensa

y policía tienen en ciertos casos la tendencia a considerar que se molestan mutuamente, tanto más cuanto que se interesan frecuentemente por los mismos hechos, por los mismos acontecimientos, y a veces ponen en marcha métodos de investigación hasta cierto punto similares. Por otro lado, y sobre todo, la divergencia fundamental está en el uso que hace cada institución de la información, la prensa utilizándola para difundirla en el público y vender más, y la policía considerándola bien como un medio para hacer respetar el orden legal y garantizar la seguridad y libertad de los ciudadanos, encomendado por la ley, o bien para asegurar la información de sus autoridades políticas. Saussaies afirmaba ya en 1978, en un estudio sobre las organizaciones policiales, que "una policía desinformada es una policía paralizada" (28), lo cual sigue siendo hoy día un aspecto fundamental.

Esta divergencia de finalidad se concreta en una actitud diferente ante el principio mismo de la información: allá donde la prensa pone como valor fundamental la regla de la libre circulación de la información, la policía tiende a poner como referencia la preocupación de la eficacia en el cumplimiento de sus misiones, teniendo tendencia a unir, no sin razón, las nociones de eficacia y de secreto o discreción. Muchas de las investigaciones que desde la sociología se hace sobre las instituciones policiales, se tiende a ver en la inclinación, si no obsesión, al secreto, una de las características más habituales de la cultura policial. Se encuentra aquí una oposición de principio entre la publicidad mediática y el secreto policial. Se observará, sin embargo, que no está del todo ausente de las prácticas mediáticas, sino que concierne a las fuentes de información y no tanto a las informaciones mismas y viéndolo todavía como una fuente de conflictos entre prensa y policía.

A esta oposición publicidad/secreto se superpone una oposición libertad/poder que es también fuente de un antagonismo latente. En efecto, todas las reivindicaciones de la prensa concernientes a su status en la sociedad giran alrededor de las nociones de libertad y de independencia. Si la historia de la prensa, por un lado, se ha confundido con una especie de combate por su libertad, la policía, por el contrario, ha aparecido en esta historia como el brazo secular del adversario, como el censor, encarando, frente a la prensa, la tendencia del poder político a querer limitar y controlar la libertad de los periodistas. Es incontestable que esta visión de la historia y sus recuerdos continúan pesando sobre las relaciones policía/prensa.

estando siempre tentada la prensa, en sus desavenencias con la policía, de ver en ella una amenaza para su libertad, y puestos a generalizar, para la libertad.

Todo esto se acentúa al observar que las dos instituciones están convencidas de llevar a cabo una misión primordial al servicio del público y de la sociedad y cada una de ellas piensa que el servicio que realiza es más importante que el otro. La prensa cree así encarnar el derecho fundamental a la información del público y representar un contra poder necesario para el buen funcionamiento de la sociedad democrática. La policía, no es menos cierto que sirve los intereses del público y de la sociedad, asegurando el orden, protegiendo a las personas y a los bienes, resolviendo y previniendo los diversos conflictos que se dan en la convivencia. Dando por hecho las dos realidades hay un elemento importante, es la dependencia de intereses privados o públicos de una y otra institución. Un director de la Scotland Yard afirmaba que a la policía "le repugna admitir que el papel de los medios sea descubrir y revelar al público las más informaciones posibles y que cumpliendo este papel los medios estén particularmente interesados por los asuntos de la policía" (29).

### **Necesidad mutua: Colaboración**

Si esta lógica del antagonismo prensa/policía es ciertamente real, es preciso remarcar, sin embargo, que hay otros factores que juegan aunque en sentido inverso. En efecto, se puede notar que, incluso si es en una perspectiva diferente, policía y prensa presentan una característica común: la importancia que representa para ellas la búsqueda de la información y las relaciones con el público. La consecuencia es que en muchos casos policía y prensa tienen necesidad la una de la otra y pasan entonces de una situación de concurrencia conflictiva a una situación de colaboración más o menos implícita.

Para la policía la información es una herramienta imprescindible para ejercer su función. La policía tiene necesidad de informaciones sobre la sociedad para poder servirla con más eficacia y la prensa constituye a veces una fuente importante, pudiendo ser los periodistas útiles informadores. Por otro lado la policía no puede descuidar sus relaciones con la prensa para cuidar sus relaciones con el público: consejos con ocasión de campañas de prevención, llamadas a testigos, difusión de retratos robot, eventualmente retención de informaciones

para facilitar algunas investigaciones, incluso utilizar los medios como marketing de la propia institución, siendo conscientes de la importancia que tiene para su trabajo la imagen que se tenga en la opinión pública. En definitiva la importancia que tienen las relaciones de confianza policía/público en las estrategias policiales actuales obliga a la policía a cuidar a los medios, en razón de su capacidad para modelar la opinión pública y para influenciar en la imagen de la policía. De todo esto se deduce que la policía tiene que funcionar preocupándose de la forma en que se organizan sus relaciones con la prensa.

Por el contrario, si el periodista es para la policía un informador posible, el policía es también para el periodista un informador potencial. Una policía insertada en la sociedad dispone por sí misma, en un cierto número de casos, de informaciones que estarían fuera del alcance de la prensa o que no podrían disponer tan rápidamente. Esto, concretamente, cuando esta información policial se valora particularmente preciosa para el periodista, ya que el campo periodístico tiene necesidad de abundantes noticias y hechos diversos. Así se explica la práctica periodística que lleva cada día a los representantes de algunos medios a visitar o telefonar a las dependencias policiales para tener conocimiento de los incidentes en los que la policía está al corriente. Del mismo modo, con ocasión de asuntos importantes que agitan y movilizan a la opinión, la prensa tiene necesidad que la policía coopere con ella informándole.

La consecuencia de estas necesidades recíprocas es la existencia de una cierta interdependencia entre prensa y policía y quizá todavía más entre periodistas y policías. Las relaciones policía/prensa son de hecho relaciones de intercambio, que obligan a las dos instituciones y sus representantes a no ignorarse mutuamente y a tratarse bien los unos y los otros en la medida en que se encuentren en situación de demandante y beneficiarios de servicios. Así, la prensa quizá tentada de adoptar una actitud conflictiva, no puede descuidar el hecho de que la policía constituye una de sus fuentes de información, mientras que la policía, quizá inclinada a cerrarse sobre sí misma, sabe también que en sus relaciones con el público no puede ignorar el papel mediador de la prensa. A partir de esta observación, es evidente que la cohabitación ha de ser más armoniosa, que la relación de intercambio tiene que ser más equilibrada y que los dos colaboradores (prensa/policía) deben ser más dependientes el uno del otro.



Siendo esto cierto, la ambivalencia antagonismo/colaboración que parece característica, de forma general, de las relaciones policía/prensa se actualiza según modalidades variables en función de un cierto número de factores. Así en función de la distinción prensa nacional-prensa local, la lógica de la colaboración es mucho más fuerte en el segundo caso, en la medida en que la familiaridad de las relaciones policías-periodistas es mucho mayor, y en la que los conflictos, particularmente los políticos, son menos importantes en general. Interviene aquí también la distinción prensa de información-prensa de opinión, siendo la primera mucho más dada a la colaboración que la segunda. Otra variable reside en la naturaleza de los hechos considerados, los problemas no siendo los mismos para los corresponsales locales que para un asunto de importancia nacional con resonancia política. La naturaleza de los servicios de policía tienen igualmente una cierta influencia: La Policía Nacional no tiene la misma relación que la Guardia Civil, ni que la Policía Local o Autonómica. De igual modo, del lado de la prensa, los problemas de los periodistas de la prensa escrita no son los mismos que los de radio o los de televisión. En definitiva hay que añadir la variable tremendamente importante que constituye la personalidad de las personas implicadas en estas relaciones, pues a menudo las relaciones policía/prensa son relaciones informales, en las que las características dependen finalmente tanto más de los hombres que de las instituciones.

Por tanto las relaciones policía/prensa y, sobre todo, policías/periodistas son en realidad menos conflictivas que lo que podrían indicar las apariencias y los mitos que invaden el trabajo policial y por ende también el periodístico y se traducen por una serie de colaboraciones tanto más armoniosas cuanto los intercambios entre las dos partes son más equilibradas. De hecho estas relaciones revelan una gran complejidad que está en la propia complejidad de las interacciones sociopolíticas en cuyo seno funciona esta relación policía/prensa.

## CONCLUSION

He planteado diversos aspectos, que pueden servir de reflexión sobre la Seguridad Pública y la sociedad y en concreto sobre la policía, su razón de ser y su relación con la Comunidad. También he realizado una pequeña aproximación al mundo de los mitos policiales para así poder entender mejor las complejas relaciones, a

veces existentes, en relación a la policía. Pero al hablar del modelo de trabajo policial me he centrado en la importancia de un concepto de policía global, de asistencia, integrada en el tejido social, que tenga como meta primordial, lo dicho reiteradamente, la resolución de los conflictos y no tanto la peor o mejor elaboración de estadísticas, que son unas herramientas más, ni un planteamiento de autoalimentación de necesidades, en lugar de asistencia global utilizando todos los medios necesarios con que cuenta la Administración. El policía entendido así, estando presente las veinticuatro horas en la calle, y como último brazo visible de la Administración, es un elemento de posibilidades impredecibles para la Administración en todos los temas relacionados con la seguridad y calidad de vida.

La función de un policía de estas características se engloba perfectamente en el marco de policía integrada en la sociedad que da respuestas a las demandas a los conflictos planteados, y que es el elemento básico en el marco de un contexto global de seguridad.

Todo esto podría perder parte de su sentido descontextualizado de un marco, de un modelo en el que no se integre lo que aquí se ha expuesto. Tengo la confianza que la propia dinámica social y la pequeña experiencia realizada en algunos lugares irán impulsando una reflexión que será algo fundamental en el futuro de una policía al servicio de los ciudadanos y garante de los derechos y libertades, y no tanto como una imagen, o una utilización de un determinado poder.

La necesidad por otra parte de *un solo Sistema de Seguridad*, que no quiere decir una sola policía, creo que es algo innegable para un modelo policial que quiere responder a las demandas ciudadanas de la sociedad actual con altos grados de eficacia y eficiencia. Para ello creemos se hace necesario partir de *una sola policía básica por territorio, integrada y desplegada en el tejido social*, detectando y resolviendo conflictos, sea cual sea su naturaleza (judicial, asistencial...) y convertida en punta de lanza de toda la administración policial y de la administración en general, que le dará la cobertura necesaria para el seguimiento y la resolución de los problemas.

La importancia que cobra en nuestra sociedad todo lo relacionado con *la mejora de la calidad de vida en general*, los aspectos preventivos, la educación cívica y vital, la participación en los problemas que son de todos, hacen necesario cambiar estructuras, acercar los servicios a los puntos de decisión más próximos al ciu-

dadano y en general participar en una ilusión colectiva de conseguir un mejor servicio al ciudadano y a la sociedad.

Por último diría que es preciso señalar también que los resultados son lentos, y que justamente por eso hay que huir tanto de la utopía como del desencanto. Lo único cierto es que la complejidad del fenómeno y sus raíces ponen en evidencia que hay que llevarlo a cabo con una acción solidaria, tanto de los Cuerpos institucionales como del propio Cuerpo social. Por eso, hay que repetir que *la seguridad es cosa de todos*, porque en último término su objetivo está bien claro, es la libertad de expresión de todos los ciudadanos, en el sentido de individuos comprometidos en la aventura colectiva de la humanidad que prohíbe abandonar al lado del camino aquellos que la naturaleza o la vida económica han dejado en desventaja (30). ■

## BIBLIOGRAFÍA

- ARREAZA, E. (1974): "Medios de comunicación social y estudio criminológico del delito y del delincuente". Maracaibo. Revista Capítulo Criminológico. Facultad de Derecho de la Universidad de Zulia.
- (1978): "El caso de la página roja". Maracaibo. Revista Capítulo Criminológico. Facultad de Derecho de la Universidad de Zulia, vol. VI.
- BALLBE, M. (1982): "Marco jurídico de la Seguridad Ciudadana. Competencias estatales, autonómicas y locales". Tarragona. Jornadas de Seguridad Ciudadana. Federación de Municipios de Cataluña.
- (1984): "Orden público y militarismo en la España constitucional: 1812-1983". Madrid. Ed. Alianza Universidad.
- BLANC, P. (1978): "Chroniqueur judiciaire: entomologiste ou voyeur". Genève. Déviance et Société. Ed. Médecine et Hygiène. II núm. 1.
- BONNMAISON, G. (1987): "La sécurité en liberté". Paris. Ed. Syros.
- CAMAÑES, D.; SOLORES, J.; VILARÓ, X. (1994): "Los Cuerpos policiales en nuestro país y su integración en un sistema de seguridad pública". Madrid. Cuadernos de Trabajo Social, número 7. Universidad Complutense.
- CONFERENCE EUROPEEN ET NORD-AMERICAINE SUR LA SECURITE ET LA PREVENTION DE LA CRIMINALITE EN MILIEU URBAIN (octubre 1989): "Pour des villes plus sûres". Déclaration finale. Montreal.
- CUBAYNES, M. H. (1981): "La police et la presse. Des institutions et des hommes". Toulouse. Publications du CERP. 2 volúmenes.
- DELGADO, J. (1994): "Presente y futuro de las policías locales en España. Hacia un nuevo modelo integral de seguridad urbana y de proximidad". Libro de próxima publicación. Ayuntamiento de Barcelona.
- (1993): "Un nuevo sistema de seguridad para Catalunya". XI Ponencias sobre Seguridad Ciudadana. 150 Aniversario de la Guardia Urbana de Barcelona.
- DE MIGUEL, J. (1990): "El mito de la sociedad organizada". Madrid. Ed. Península.
- DE MIGUEL, J.; MARTÍN, M., y SOLORES, J. (1993): "Libro Blanco de la Policía de Mataró". Barcelona. Universidad de Barcelona. Departamento de Sociología.
- DIEZ NICOLAS, J. (1989): "Posición social. Información y post-materialismo". Madrid. Rev. Reis (Revista de Investigaciones Sociológicas), número 42. CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas).
- FERAUD, H. (1979): "Le rôle social de la police dans la prevention de la criminalité dans une société moderne et plus particulièrement, dans la prevention de la délinquance juvénile". Strasbourg. Conseil de l'Europe, Etudes relatives à la recherche criminologique, volumen XVI.
- FERRACUTI, LAZZARI (1968): "La violencia en los medios de comunicación de masas". Maracaibo. Centro de Investigaciones Criminológicas. Universidad de Zulia.
- GARCIA MENDEZ, E. (1974): "Política criminal y medios de comunicación de masas". Revista Capítulo Criminológico. Maracaibo. Facultad de Derecho de la Universidad de Zulia.
- GOLDSTEIN, H. (1977): "Policing a free society". Cambridge, MA. Ballinger.
- HULSMAN, L.; BERNAT DE CELIS, J. (1984): "Sistema Penal y Seguridad Ciudadana: Hacia una alternativa". Barcelona. Ariel.
- JAR, G. (1993): "Las policías autonómicas en el Sistema policial español de la Constitución de 1978". Tesis doctoral presentada en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid.
- JIMENEZ, M. (1994): Apuntes del taller desarrollado en el MEP (Master en estudios policiales: "Mass media y Policía". Universidad de Barcelona.
- KIEJMAN, G. (1978): "La presse au service du justiciable". Genève. Déviance et société. Ed. Médecine et Hygiène. II núm. 1.
- LANGLOIS, D. (1971): "Les dossiers noirs de la Police française". Ed. du Seuil, Paris.
- LEMAITRE, A. (1989): "Recherches sur l'insecurité urbaine et sa prevention". Genève. Revue Internationale de Criminologie et de police technique, vol. XLII.
- LOPEZ GARRIDO, D. (1982): "La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista". Barcelona. Crítica.
- LOPEZ NIETO, F. (1982): "La Seguridad Ciudadana y su normativa legal". Madrid. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- MANNING, P. (1977): "Police Work: The social organization of policing". Cambridge, Mass.: Institute of technology Press.
- MARCUS, M. (1993): "Sécurité et démocratie. Rapport". Paris. Forum européen pour la sécurité urbaine.
- MARK, R. (1977): "Policing a perplexed society". Londres.
- MARTÍN, M. (1990): "La profesión de policía". Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Siglo XXI.
- (1982): "Policía, profesión y organización: Hacia un modelo integral de la policía en España". Madrid. Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), número 59.
- MEP, Boletín del Master en Estudios Policiales. 1993-1994. Universidad de Barcelona.
- (1994): "Los mitos de la Policía". Barcelona. Serie Monografías. Dirigido por Martín, M. Universidad de Barcelona.
- REISS, A. (1971): "The police and the public". New Haven, Yale University Press.
- (1980): "Policía y Comunidad". Montreal. XXVIII Curso Internacional de Criminología.
- REUSS IANNI, E. (1983): "Two cultures of policing: Street cops and Management Cops". New Brunswick. Transaction Books (la parte de la colección New Observations, dirigida por H. S. Becker).
- SABATE, J. (1983): "Sociología y función policial". Barcelona. Generalitat de Catalunya.
- SAUSSAIES, B. (1978): "La machine policière". Paris. Ed. du Seuil.
- SOLORES, J. (1993): "La Policía Local en el marco de un modelo global de seguridad pública". Barcelona. XI Ponencias sobre Seguridad Ciudadana. 150 Aniversario de la Guardia Urbana de Barcelona.
- (1990): "Policía y Prevención. La Policía como elemento de integración social". Madrid. En prevención de la delincuencia en el medio urbano. FEMP.
- TOHARIA, J. (1987): "¡Pleititos tengas!... Introducción a la cultura legal española". Madrid. Cap. 8. Guardias y ladrones: la imagen de la policía. Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI.
- TORRENTE, D. (1994): "El Poder azul". Barcelona. Tesis Doctoral. Universidad de Barcelona.
- TORRES, J. (1988): "Una política de seguretat ciutadana". Barcelona. Revista Prevenció, número 1.
- (1994): "El debate sobre el modelo policial". Barcelona. Revista Prevenció, número 10. Ayuntamiento de Barcelona.
- TOUSSAINT PH. (1978): "Les journalistes et le secret de l'instruction". Genève. Déviance et société. Ed. Médecine et Hygiène. II número 1.
- VARIOS (Cardona, Delgado, Delort, Fàbregas, García, Moreno, Paraco, Olmos, Solares) (1994): "Policías Locales". Barcelona. Editado por la Federación de Municipios de Catalunya.
- WALLER, I. (1988): "Comment restaurer la sécurité dans nos communautés". Genève. Revue Internationale de Criminologie et de police technique, vol. XLII.

## NOTAS

- (1) Este trabajo está basado en las sesiones desarrolladas por el autor con este mismo título en el "Curso de Seguridad Pública y Sociedad", del II Curso de verano de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, 1994.
- (2) DE MIGUEL, J.; MARTIN, M., y SOLORES, J. (1993): "Libro Blanco de la Policía de Mataró". Barcelona, Cap. 1.º, "Policía y Sociedad". Universidad de Barcelona. Departamento de Sociología.
- (3) SOLORES, J. (1994): "Policía d'assistència en un model de policia integrada". Cap. III. 4 del libro *Polícies Locals*. Barcelona. Editado por la Federación de Municipios de Catalunya.
- (4) DELGADO, J. (1994): "Policía administrativa i Via pública". Capítulo II del libro *Polícies Locals*. Barcelona. Ed. por la Federación de Municipios de Catalunya.
- (5) Para el apartado 1.1 me he basado en el cap. 1 de DE MIGUEL, J.; MARTIN, M., y SOLORES, J. (1993): "Libro Blanco de la Policía de Mataró". Barcelona, Cap. 1.º, "Policía y Sociedad". Universidad de Barcelona. Departamento de Sociología.
- (6) MARTIN, M. (1990): "Profesión policial". Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. Ed. Siglo XXI.
- (7) GOLDSTEIN, H. (1977): *Policing a free society*. Cambridge. M. A. Ballinger (pp. 14 y ss.).
- (8) SOLORES, J. (1993): "La Policía Local en el marco de un modelo global de seguridad pública". XI Ponencias sobre Seguridad Ciudadana. 150 Aniversario de la Guardia Civil de Barcelona. Rev. Policía Municipal, septiembre-octubre.
- (9) DE MIGUEL, J.; MARTIN, M., y SOLORES, J. (1993): "Libro Blanco de la Policía de Mataró". Barcelona, Cap. 1.º, "Policía y Sociedad". Universidad de Barcelona. Departamento de Sociología.
- (10) SOLORES, J. (1994): "Policía de asistencia en un model de policia integrada". Cap. III. 4 del libro *Polícies Locals*. Barcelona. Editado por FMC.
- (11) *Àmbit de la Via Pública* (1994): Para las reflexiones precedentes me he basado en las notas sobre el sistema de seguridad pública en Catalunya. Material de trabajo. Barcelona.
- (12) DELGADO, J. (1994): "Presente y futuro de las Polícías Locales en España. Hacia un nuevo modelo de seguridad urbana y de proximidad". Barcelona. Borrador del libro. Ayuntamiento de Barcelona.
- (13) SOLORES, J. (1994): "Selecció i Formació policial en l'àmbit local". Cap. IV.1 del libro *Polícies Locals*. Barcelona. Ed. FMC.
- (14) CONFERENCE EUROPEEN ET NORD-AMERICAINE SUR LA SECURITE ET LA PREVENTION DE LA CRIMINALITE EN MILIEU URBAIN. "Pour des villes plus sûres". Déclaration finale. Montreal. Octobre 1989.
- (15) DIEZ NICOLAS, J. (1989): "Posición social. Información y postmaterialismo". Madrid. Rev. Reis (Revista de Investigaciones Sociológicas). número 42. CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas).
- MARCUS, M., y otros (1993): "Sécurité et démocratie". Paris. Le Forum européen pour la sécurité urbaine.
- (16) REISS, A. (1971): "The police and the public". New Haven. Yale University Press.
- (1980): *Policía y Comunidad*. Montreal. XXVIII Curso Internacional de Criminología.
- (17) TORRES, J. (1994): "El debate sobre el modelo policial". Barcelona. Revista *Prevenció*, número 10. Ayuntamiento de Barcelona.
- (18) FERAUD, H. (1979): "Le rôle social de la police dans la prevention de la criminalité dans une société moderne et plus particulièrement, dans la prevention de la délinquance juvénile". Strasbourg. Conseil de l'Europe. Etudes relatives à la recherche criminologique, vol. XVI.
- (19) CAMAÑES, D.; SOLORES, J., y VILARO, X. (1994): "Los Cuerpos policiales en nuestro país y su integración en un sistema de seguridad pública". Madrid. Cuadernos de Trabajo Social, número 7. Universidad Complutense.
- (20) Para el apartado de los mitos policiales me he basado en "Los Mitos Policiales" (1994). MEP (Master en Estudios Policiales), de la Universidad de Barcelona. serie Monografías y dirigido por MARTIN, M.
- (21) MARTIN, M. (1982): "Policía, profesión y organización: Hacia un modelo integral de la policía en España". Madrid. Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), número 59, citado en la página 215.
- (22) MANNING, P. (1977): "Police Work: The social organization of policing". Cambridge, Mass. Institute of technology Press, página 35.
- (23) JIMENEZ, M. (1994) Apuntes del taller desarrollado en el MEP (Master en Estudios Policiales): "Mass media y Policía". Universidad de Barcelona.
- (24) DE MIGUEL, J.; MARTIN, M., y SOLORES, J. (1993): "Libro Blanco de la Policía Local de Mataró". Barcelona. Universidad de Barcelona.
- (25) Basta recordar casos como el Vaquilla en España, Mesrine en Francia o Spaggiari en Italia, por citar casos emblemáticos.
- (26) CUBAYNES, M. H. (1981): "La police et la presse. Des Institutions et des hommes". Toulouse. Publications du CERP, 2 volúmenes.
- (27) REUSS-IANNI, E. (1983): "Two cultures of policing: Street cops and Management Cops". New Brunswick. Transaction Books (es parte de la colección *New Observations*, dirigida por H. S. Becker), página 19. Citado por MARTIN, M. op. cit.
- (28) SAUSSAIES, B. (1978): "La machine policière". Paris. Ed. du Seuil, página 8.
- (29) MARK, R. (1977): "Policing a perplexed society". Londres, página 124.
- (30) TORRES, J. (1988): "Una política de seguretat ciutadana". Barcelona. Rev. *Prevenció*, número 1.

# **LA RAZON DE ESTADO: APROXIMACION HISTORICO-JURIDICA A SU GENESIS CONCEPTUAL**

**JUAN CARLOS RODRIGUEZ BURDALO**

Tcol. Jefe de Estudios de la Academia de la Guardia Civil

## **La razón de Estado y el Estado Moderno: razón de Estado, moral y Derecho**

Si las primeras referencias conceptuales de la "razón de Estado" suelen ubicarse a mediados del siglo XVI, se puede afirmar que mucho antes hubo "razones de Estado" en las maneras del poder; dicho de otro modo, que mucho antes, tal vez desde el nacimiento mismo de las organizaciones políticas modernas, hubo razón de Estado como presupuesto de los actos de los políticos, hasta el punto que los teóricos del período 1550-1650 (primeros que abordan el tema con rigor) no hacen sino sistematizar el material empírico ofrecido por la Historia: todo un conjunto de prácticas variables, dispares incluso en su expresión, pero con un lugar común a todas ellas y en todo tiempo: la supervivencia del propio poder.

Y es también alrededor de ese tiempo (1550-1650) cuando, por influencia del marco político-moral derivado del concilio de Trento, se van a desarrollar los Estados con iniciales contrapuntos de modernidad. Es por ello que, desde entonces, empiezan a nuclearse y decantarse motivaciones propias de la *razón de Estado*.

¿Y qué significado tenía el Estado en el siglo XVI, cuál su identidad como organización política?

Es frecuente en este tiempo de monarquías que bajo la misma Corona alcancen unidad un conjunto de territorios antes independientes,

Esta condensación de poder se expresará en la idea y praxis de la *soberanía*. La configuración política tenía mucho de unidad patrimonial gerenciada por el rey. En verdad puede verse aquel tipo de organización como una especie de gran familia tutelada por el monarca. Sólo bastante más tarde, el giro sociológico que el siglo XIX supone, marcará un desplazamiento práctico de la soberanía hacia el pueblo. Con relativas convulsiones — crisis de la Iglesia (Reforma); decadencia/desaparición del Sacro Imperio — se va a producir el tránsito de las viejas a la nueva forma: *el Estado*. Su potenciación, paradójicamente, va a encontrar un trampolín en el sentimiento religioso que impregna la Europa del XVI; la salvación eterna dependerá de las Iglesias, pero la salvación histórica de las Iglesias depende del Estado. De ahí que, sobre todo desde la Reforma, el Estado se perfila como institución salvadora del caos social. Esta visión trascendente del Estado es lo que va a originar la necesidad histórica de desentrañar (para analizar y sistematizar) sus *logos*, y ya analizado orientarlo al logro de sus fines.

Y, muy sucintamente también, ¿cómo era el mapa de intereses en juego de la época?

España es hegemónica en el mundo, y su emperador, Carlos I, propugna la reintegración del Sacro Imperio bajo una doble tutela: la propia y la papal. El propósito imperial se ve asistido por la amenaza que la expansión turca supone, pero tropieza el recelo, cuando no la oposición de Europa; Francia ve en el esplendor español un obstáculo cierto a su consolidación como Estado, y otros reinos del continente observan el problema francés como reflejo del propio. Así el siglo XVI supone un período turbulento e intrincado de guerras y alianzas en Europa (Italia, sobre todo). El XVII, plagado de crisis políticas, va a encontrar en la Paz de Westfalia, además del fin de la guerra de los Treinta Años, un cambio de óptica en el análisis político. Termina la confrontación que traía origen de la intolerancia religiosa, y el futuro es una preocupación de peso en el hombre moderno, que ya no quiere mirar atrás, que ve con alivio el final de una era desangrada en guerras sobre una Europa atribulada. El ritmo de transformaciones políticas, salvo en Italia, ha sido vertiginoso, y esa aludida preocupación por el futuro suscita en el hombre que reflejamos un interés por la estabilidad, por *lo stato*, estabilidad que va a ser el cauce por donde discurra la razón de Estado.

Pero es el tiempo ahora de trazar la génesis y perfil primero del pensamiento en torno a tal concepto.

Maquiavelo (1469-1527) expondrá sus teorías en "El Príncipe", que va a penetrar la esencia de la razón de Estado, aun cuando la expresión no sea suya. La obra recoge un pensamiento elaborado, fruto de pacientes lecturas de la Historia, y una permanente y aguda observación de las experiencias de gobierno en los reinos de su época, cuyo modelo vivo, real para su doctrina, fue la monarquía española — el rey Fernando el Católico es su arquetipo de gobernante, admiración articulada sobre conductas del soberano tales como sus guerras expansionistas o, más aún, la expulsión de los judíos que Maquiavelo señalaría como "piadosa crueldad, ejemplo que no cabe hallar más admirable y extraordinario", conducta respaldada, claro es, por un legitimador "valiéndose siempre de la religión" —. Esos modos mediante los que el Príncipe adquiere, ejerce y mantiene el poder será la almendra de la "razón de Estado". Esa sabiduría de raíz empírica, volcada a la praxis de gobierno, recogida en máximas del obrar, es la sabiduría político pragmática que ha de adornar como cualidad primordial al buen Príncipe. Naturalmente operarán las circunstancias concretas de cada Estado, de la eficacia necesaria para mantenerse o, incluso, vencer y someter a otros Estados en cuanto convenga.

No obstante, la figura de Maquiavelo no se corresponde con el individuo amoral denostado por Ribadeneyra, Alvia Castro y otros pensadores españoles. Realmente, el convencimiento de que la razón de Estado ha de asentarse sobre cimientos éticos reside también en Maquiavelo. Por eso escribirá: "jamás hubo Estado ninguno al que no se diera por fundamento la religión" (1). El asunto está en que el italiano no compartirá el empleo católico-fanático como cláusula habilitadora de la razón de Estado. Maquiavelo entiende, sencillamente, un mandamiento de imprescindible guarda por el Príncipe: mantenerse en el poder a toda costa, aun cuando fuera necesario aprender *a no ser bueno*; a utilizar la crueldad según la conveniencia en orden a aquel fin principal; a obrar contra la fe, contra la caridad, contra la humanidad y contra la religión. La autonomía de los principios de la política responde a su particular coherencia interna; constituye un mundo propio cuya adecuación con las reglas del orden moral se producirá sólo en cuanto no se oponga a las de la política. Y en esta lógica se contiene ya la *logos* que va a penetrar la esencia de la razón de Estado, sin que el tratadista florentino alcance todavía a individualizar teóricamente el concepto. Su tratamiento tema responde a la singularización de las técnicas de la acción política acordes

con la forma y fines del Estado. Como si de una ecuación se tratara, puede decirse que para Nicolás Maquiavelo razón de Estado es igual a conveniencia de Estado: así el embrión de la *ratio status* aparece ya en estas palabras de "El Príncipe": *el mayor o, mejor aún, el único delito contra el Estado es la anarquía... El más alto deber del Estado es mantenerse y destruir todo lo que ose atentarse contra su existencia* (2).

En literatura política el término es acuñado por Giovanni Botero en 1589, en réplica a las concepciones de Tácito (la poca conciencia), y de algunos de los modelos propuestos por Maquiavelo (artimañas utilizadas por el emperador Tiberio para conservar el poder). Botero va a centrar su "ratio status" en explicar *los métodos verdaderos y reales que debe aplicar un príncipe para engrandecerse y gobernar exitosamente a sus súbditos*.

En una literatura relativamente abundante sobre el tema, señalaríamos —muy sintéticamente y sin ningún afán exhaustivo y sí muy subjetivo, advertimos— los hitos siguientes: Pietro Canonieri (1614), *"Introducción a la política, a la razón de Estado y a la práctica del buen gobierno"*, obra a modo de vademécum de reglas de comportamientos políticos. Tommaso Campanella (1620), *"Monarquía Española"*, referida a las fórmulas políticas del Rey de España. Ludovico Settala (1627), *"La razón de Estado"*. El autor la presenta como un instrumento de análisis para conocer la acción del gobernante civil del Estado, teniendo como modelo la Corona española, de la que es súbdito.

Settala considera la razón de Estado como categoría común a todos los Gobiernos y se pregunta cuántas especies de ella existen, para coincidir con Aristóteles en seis, tres buenas y tres malas (reino, aristocracia y república las primeras; tiranía, oligarquía y democracia las segundas). Seguidamente establece la siguiente comparación: La razón de Estado viene a ser la perspicacia para resolver un asunto en una república mala, y que se llamaría prudencia en una república buena. Dicho de otro modo: en el género república buena el hábito es la prudencia; en el género república mala el hábito es la sagacidad.

Tras un análisis crítico de otros autores que tratan de definir la razón de Estado, consciente de la dificultad del empeño —sobre todo por la existencia de una doble razón de Estado: buena y mala— formula la siguiente definición: "Razón de Estado será un hábito del intelecto práctico, llamado prudencia o sagacidad, mediante el cual los hombres, después de la

consultación, resuelven acerca de los medios y los modos con los que puedan establecer o conservar la forma de dominio en la que se encuentran".

De otra parte, la educación del Príncipe para el mejor gobierno de sus reinos será tema recurrente a lo largo del periodo, conformando ámbitos importantes en el espacio de pensamiento español. Se turnarán líneas argumentales en torno a una educación moralizadora, de honda raíz en el catolicismo combativo de la literatura española de los siglos XVI y XVII, con otras que abogarán por una formación más política en que la intención para decidir descansa sobre fórmulas aprendidas y, finalmente, otras en torno al adiestramiento de la voluntad. Seguramente en cualquiera de estas tendencias —las más significativas, tal vez— como en otras no enunciadas, la tensión entre política y moral pretende encontrar en la educación moral del Príncipe un límite al poder. Como muy bien expresara Saavedra Fajardo (1584-1648), *"Con la buena educación es el hombre una criatura celestial y divina, y sin ella el más feroz de todos los animales. ¿Qué será pues un Príncipe mal educado y armado con el poder? Los otros daños de la república suelen durar poco. Este lo que dura la vida del Príncipe"* (3).

Todo lo anterior servirá de antesala para una cuestión principal. Esta no es otra que ubicar el rol del Derecho en la potenciación de las capacidades del Príncipe primero, en el ejercicio del poder después y, en torno a todo ello, los límites del Derecho a los actos del poder, al beneficio del poder, y a su entronque con la razón de Estado.

Para iniciar la andadura en tan compleja parcela, la referencia a Jean Bodin (1530-1596) parece obligada. Que al autor francés se atribuya el enunciado del moderno concepto de soberanía, resulta ya un lugar común en la literatura especializada (4). Como lo es su doctrina —*legibus solutus*— acerca de la no sujeción del rey al Derecho positivo (5); en cuanto titular de la soberanía, concebida como suprema autoridad, lo es también de un poder cualitativamente superior y distinto al de sus vasallos, ahora ya súbditos. Potestad de carácter absoluto, permanente e indelegable que, al liberar al soberano del cumplimiento del Derecho positivo, supone un paso más en la doctrina de partida que la sustenta: ¿Puede gobernar con lesión del Derecho que, por consecuencia, suponga lesión a los derechos de los súbditos? Ciertamente la pregunta se articulará sobre diversidad de construcciones: la distinción de Rosate entre *potestas ordinata et limitata* y *potestas absoluta*

abovedará todo acto de poder regio. La potestas absoluta se revestirá a veces de cláusulas formales, como el expreso reconocimiento por el rey de que obra vulnerando un derecho reconocido, cuya vigencia excusa para el acto concreto mediante declaración suspensiva ad hoc.

Mucho allanó el camino de esta doctrina aquella otra teoría del origen divino de los reyes, que sacralizaba comportamientos de poder en cuanto emanados de un Derecho divino que los impregnaba y legitimaba. Esta "fantasía doctrinal gratuita", como Tomás y Valiente la denomina (6), gozaría de clamoroso respaldo de la Iglesia. Por otra parte quedaba legitimada la irresponsabilidad de los actos regios y sembrada la semilla de las monarquías absolutas venideras.

Junto a esta corriente, la española "Segunda Escolástica", de inspiración tomista, ocupó posiciones contrarias. Belluga, Suárez, Vitoria, Vázquez de Menchaca y tantos postularían, con diferentes intensidades en cuanto a la sujeción real, el principio tomista de primacía del Derecho. De manera que la distinción entre el rey absoluto y el tirano vendría dada por la aceptación de algún límite a sus actos, límite que encontrará acomodo ora en el Derecho Natural, ora en el Derecho positivo, o sea, las leyes. Desde esta segunda posición, fundamentalmente nutrida por pensadores franceses e ingleses de final del XVI y de todo el XVII, se iría consolidando la doctrina de un núcleo fundamental del ordenamiento civil del Estado, aquel que conforma el fundamento de su existencia misma, que el rey ha de respetar porque, además, es también fundamento del poder regio. Se trata, pues, de un núcleo jurídico fundamental que, trascendido el orden moral, será base del ordenamiento político, esto es, del ordenamiento constitucional.

De Ludovico Settala tomamos elementos para la argumentación siguiente. En toda ciencia activa existen dos hábitos: uno, retórico, enseña los medios y maneras de alcanzar el objetivo; otro, operativo, el de utilizar aquellos medios. En política, el primero será el conjunto de reglas para conservar un Estado; será propio de la ciencia política. El segundo, la manera en que se apliquen aquellas reglas, dará entrada a la razón de Estado, cuyo objetivo es el bien —entendido como permanencia, stato— del que detenta el poder, del gobernante. Vendría a conformarse así la razón de Estado como la respuesta que cerrara la siguiente cuestión: Conocidos los preceptos de la política, ¿cómo aplicarlos el gobernante para conservarse en el poder que detente por sucesión, elección

o adquisición? Y con el significado ambivalente que Settala toma de Aristóteles, habrá de repetirse la formulación subjetiva sobre la objetiva, sobre el reino; en lugar de quién lo rige, cómo conservarlo.

Elaborado teóricamente el concepto de razón de Estado sobre un amplísimo precedente empírico, se presentaría la necesidad de objetivar, sistematizar sus *logos* buscando su concreción en la praxis. Así, si la razón de Estado ha sido entendida como el conjunto de reglas para conservar el Estado (*arcana imperii*) y su Príncipe (*arcana dominationis*), como no todos los Estados presentan el mismo fundamento y soporte estructural, se va a desarrollar una abundante literatura que tratará de sistematizar esta diversidad, labor en que sobresale el excelente estudio de Ludovico Settala, ya mencionado.

De las obras de Settala y otros autores se desprende que la razón de Estado responde a unos intereses, y que éstos son cambiantes en el devenir del Estado en cuestión, se corresponden con las distintas situaciones históricas. Por otra parte, el esmerado ocultismo, por conveniencia del poder, de los modos y formas en que la razón de Estado se manifiesta, va a encontrar su contrapunto en la conformación y asentamiento de un fenómeno importante: la opinión pública. Una regla de oro regirá hasta nuestros días la relación entre ambas: la simulación, el fingimiento. Seguramente, en la atribución de una falta de criterio en el pueblo radique el origen de la máxima. El político aprende pronto en el abc de su oficio que más vale aparentar que ser, representar que hacer; naturalmente la manifestación del Principio no ha de ser grosera, ha de vestirse con ropajes de apariencia, pero tampoco ha de supeditarse la resolución a ella: es sólo un vector en el haz del supuesto (7).

Otro compañero de viaje que la razón de Estado encontrará en el camino de su conformación es el Derecho, y su concreción vinculante, la ley. La disposición del Derecho para con la razón de Estado será similar a la que tuvo la religión, en cuanto también se configura como un orden superior, y así como aquella tendió a una transformación de la *ratio status* en *ratio confessionis*, los juristas pretenderán insertarla en una *ratio iuris*, considerando sólo el aspecto o dimensión estática del Estado y sin atender que si la razón de Estado persigue la estabilidad, la continuidad del Estado por encima de la contingencia, necesariamente esta *ratio* ha de ser viva, ha de propender a la acción, a la maniobra superadora de obstáculos, en definitiva

a la cara dinámica del Estado, o sea, la política (8).

Forzosamente esa otra cara dinámica, política, de la moneda llamada Estado obligará a recapacitar más profundamente a los juristas sobre los ejes del planteamiento, que no aparece ya tan resuelto. No es posible una *ratio status* sometida plenamente al Derecho (9); perdería su esencialidad intrínseca. Así es que en su afanosa labor de poner toda actividad bajo regulación jurídica, tendrá que considerar la dimensión política del Estado y derivar de ella supuestos de difícil aprehensión legal. Habrá de articular su sistemática sobre la aceptación de un *ius exceptio* que ampare ciertos episodios de la actividad estatal no asumibles por el Derecho común. Se conformará así como una facultad extraordinaria emanada de la soberanía del Estado para casos excepcionales nacidos de su propia lógica. Luego la excepcionalidad irá perdiendo su riguroso tono. El principio *salus populi suprema lex esto* la diseña fielmente.

No faltaría en este discurrir de la razón de Estado por la Historia intentos de institucionalizarla, con inciertos resultados pues, ya ha quedado expuesto, su propia naturaleza no facilita el propósito. Por otra parte, la razón de Estado en su sentir más coherente tampoco lo necesita: es atributo de quien detenta el poder del Estado en cuanto, de alguna forma, lo encarna.

### **España en el proceso de objetivación teórica de la razón de Estado. Corrientes de pensamiento en el Barroco español**

Tal vez resulte interesante ocupar algún espacio de estas páginas en glosar un apunte sobre la aportación española al proceso de teorización de la razón de Estado, doctrina que conforma a través de la acción de gobierno, principalmente sobre sus dominios en Europa (Milán, sobre todo), y que nos llevará al planteamiento de la dialéctica religión-política.

En esquema, la labor de los pensadores españoles (o italianos al servicio de la Corona española, como Settala) consiste en ahormar con el catolicismo la naciente teoría de la razón de Estado, originariamente de raíz pagana. Ello va a comportar una cierta confesionalidad de la razón de Estado de la Corona española, en detrimento de su tecnicismo, lo que resulta incoherente con la propia esencialidad de la institución, que es neutral. Esta corriente española de pensamiento entronca con la tradición cris-

tiana que trata de moralizar la vida y actos del Príncipe, cuyas cualidades define y pondera. Desde El Dante y Santo Tomás hasta los siglos XVI y XVII, toda una pléyade de autores preocupados e implicados en el tema que hoy devienen clásicos; de alguno de ellos nos ocuparemos con mayor detalle más adelante. Indicar ahora, con Aldea Vaquero, cómo en torno a la figura del Príncipe tres grandes cuestiones se suscitan y abordan: los designios de la Providencia como pórtico inexorable en el gobierno de los reinos y los comportamientos del Príncipe; las relaciones del Príncipe católico con el entorno no católico y, finalmente, el deslinde de la auténtica razón de Estado en el brumoso marco de las "falsas razones de Estado".

Y aquí ya el espinoso tema religión-política y el cómo de su vinculación. En esta relación se había producido, con Maquiavelo, un cambio sustantivo sobre la situación anterior: la religión va a dejar de ser el fundamental cimiento del Estado para convertirse en instrumento de la acción política, cambio inapelable para la bandera contrarreformista que la monarquía española enarbolaba. De ahí que en sectores interesados empiece a gestarse y expandirse una imagen distorsionada, cuando no abiertamente peyorativa, de "lo político" (10). Debe hacerse aquí mención de un elemento esencial en la concepción del movimiento contrarreformista: el Príncipe cristiano encarnaba la autoridad moral de la sociedad, la esencialidad social. Como dice Quintín Aldea Vaquero (11), *desde la caída del Imperio Romano la cristianización de Occidente se llevó a cabo con un método vertical, o sea, de arriba abajo... de la conversión del Príncipe se iba a la conversión del pueblo*.

El axioma del concurso providencial marcando los designios en la andadura del reino y su príncipe trae referente del mensaje bíblico del pueblo elegido, permanente guardián de la ley de Dios. Con el palpito de un catolicismo de cruzada frente a turcos y protestantes latiendo en los pulsos del Imperio, el modelo judío premio/castigo del becerro de oro inspiraba el arquetipo de razón de Estado de la Corona de España. En tanto esta razón fuera la católica razón frente a la herejía, la razón era la "justa" razón de Estado; su apartamiento de tan confesionales motivos la invalidaban y cuestionaban la obra de gobierno. En tal sentido, las guerras de los Reyes Católicos contra los reinos musulmanes de la península, la expulsión de mudéjares y judíos, etc., en cuanto investidos de "sagradas miras", merecerían el premio divino del descubrimiento de América (12). Es la



Providencia quien encumbra o abate monarquías; quien rige la ascensión de los Reyes Católicos o de Carlos I y quien hace declinar la estrella de Felipe IV. La Corona de España era así un espejo teocrático de la "justa" razón de Estado para la Europa del siglo (13).

Pero si, como queda dicho, la Providencia vela amorosamente por los pueblos que guardan la ley de Dios, ¿le era permitido al Príncipe tolerar religiosamente a quienes profesaran otra fe? Formulado de otro modo, ¿cabía compatibilizar razón de Estado y libertad de conciencia? Difícil aventurar otra respuesta que no sea reconocer, una vez más, el enconado fervor en la vivencia hispana de la religión. Mas otro componente vendría a incidir en lo estrictamente dogmático de las creencias: lo conacional calaba de tal modo el sentimiento de nación, que se daba por incontestable la unidad religiosa como sustancia de la unidad política (14).

Como afirma Quintín Aldea Vaquero (15), cuando Francia, Suecia y Holanda se confederan contra la católica Casa de Austria, la alianza se recibe como un crimen abominable merecedor de castigo divino. Saavedra Fajardo escribirá al respecto, "*este caso se puede inferir cuán enojado estará Dios contra el reino de Francia por las confederaciones presentes con herejes para oprimir la casa de Austria*"... (16).

Por lo que hace a la delimitación de la "verdadera" razón de Estado, apuntados ya los rasgos de providencialismo y dogmatismo religioso, los caracteres que acuñarían la aportación española al concepto estaban ofrecidos: la misión de la Casa de Austria era la misión reservada por la Historia a la monarquía española. Sin embargo, esa subordinación de la política a la religión en orden a la conservación y ensanchamiento del reino, esa beligerancia frente a lo no católico, ese compromiso de apadrinar el cristianismo, de cuya fibra se tejía la "verdadera" razón de Estado, no sonaba con iguales acordes en el panorama político-literario del Barroco. Y ello pese al principio que suponía la desviación de la ortodoxia oficial, circunstancia ésta que obligaría al recurso del encubrimiento argumental para expresarse con alguna disidencia. Así, las facciones más atrevidas, pretextando contrarrestar posiciones maquiavélicas —aquella lógica *per se* de mantenimiento del poder como razón de Estado—, introducen variantes de opinión, módulos argumentales que cabría ordenar, siguiendo al profesor Tomás y Valiente (17), en tres grupos: moralismo, tacitismo y casuismo.

El período ha sido especialmente estudiado por los profesores Jover Zamora, Maravall, Aldea Vaquero, Angel Ferrari, Tierno Galván, Tomás y Valiente, entre otros (18). De sus reflexiones puede ser oportuno traer aquí secuencias capitales para una visión unitaria de aquel fenómeno político-religioso-literario que impregnó con sentido propio la doctrina española de razón de Estado, la que por rechazo a Maquiavelo se llamó "verdadera razón de Estado" (19).

La elección de Fernando el Católico como arquetipo de príncipe que aplica ejemplarmente la razón de Estado a sus prácticas políticas es casi unánime, aunque con visiones bien distintas entre quienes lo proponen. Han quedado expuestas las virtudes que Maquiavelo admira en el personaje —al que ve como paradigma del político moderno— y la explicación que diera a su obra de gobierno. También su nieto, el emperador Carlos I, conoció el pensamiento del autor florentino a través de la edición castellana de Juan Lorenzo Otevantí (20). Poco después la Inquisición ejecuta la condena que el Papa Paulo-IV hiciera de la obra de Maquiavelo, incluyéndola en el índice de libros prohibidos y provocando el nacimiento de una de las más ricas corrientes de pensamiento en la España de finales del XVI y del XVII, en réplica frontal a la concepción autónoma de la política que defendiera el italiano. Todos los géneros literarios se ocupan de la construcción de una corriente moralizadora cuyos principios refleja el teatro de Calderón y Lope de Vega, la narrativa de Cervantes y, desde luego, el ensayo, a cuyos parámetros se asoma un poeta y dramaturgo como Quevedo con su "Política de Dios y gobierno de Cristo". También quedaba abierto el camino al advenimiento del tacitismo, como más adelante se explicará.

Efectivamente, la Contrarreforma, religiosa en sus comienzos, se transforma en política en el siglo XVII (21). Frente a la concepción maquiavélica de Estado, titular operativo de sus conveniencias, en el que la religión no pasa de ser un instrumento subordinado a esa conveniencia, se alza el modelo "fundamentalista" de Estado, guardián de las esencias del catolicismo. La catolicidad será en sí misma la razón que empuje toda la política de la Corona española. En tal contexto, ¿cuál será la razón de Estado?

Pedro de Ribadeneyra (1526-1611), representante notable de esta tendencia, ofrece una definición descriptiva en la que la razón de Estado se hace coincidir con la guarda de los mandamientos, consecuencia seguramente

de su preocupación por reprobar las interpretaciones que en Europa seguían las influencias de Maquiavelo y Bodino. Su intención primera será distinguir entre falsa y verdadera razón de Estado, señalando los límites entre una y otra, límites que bien podrían resumirse así con sus propias palabras ... *una engañosa y diabólica, otra cierta y divina; una que del Estado hace religión, otra que de la religión hace Estado* (22). Años más tarde, en 1616, Alvia de Castro (23), tras calificar a Maquiavelo de "perverso, impío e ignorante", dedica su "*Discurso político de la Verdadera razón de Estado*" a definir la frontera entre falsa y verdadera razón de Estado. Exponente de un moralismo radical, deriva la acción política a la bondad y moral del gobernante. En realidad esta reducción encierra una renuncia al control institucional de los actos del Príncipe, difusos siempre por la neblina religiosa.

En el tacitismo, seguramente la más realista de las tendencias comentadas (24), se posicionan inconfesados seguidores de Maquiavelo y, por ello, preocupados por conseguir de la razón de Estado una categoría científica, desde un empirismo histórico desvinculado del corsete moral. El intento, al fin, es el de hacer de la razón de Estado un espacio propio del saber científico, tal otras disciplinas procedentes de la experiencia como la medicina. Alonso Remón, mercedario amigo de Lope de Vega, y como él comediógrafo, en su "Gobierno humano sacado del divino de sentencias y ejemplos de la Sagrada Escritura", prologado por Lope, instrumentaliza una definición filosófica en la que exige que la razón de Estado sea ante todo razón. Nos dirá "*si hemos de hablar della en toda propiedad y rigor, la razón de Estado supone que es razón*". Desde este presupuesto pasará a definirla como "*noticia o arte o ciencia de cómo se ha de conservar y aumentar aquel Estado que ya supone fundado... como es razón no se extiende a fundar sino a conservar y aumentar...*" (25).

En medio de la marea moralizante el ardid para eludir muy seguras represalias, utilizado también en Italia por sus correligionarios, es ignorar al denostado Maquiavelo, formulando los planteamientos de Tácito en los que aquél bebió y cuyas fórmulas positivas encierran menor tensión. La pregunta, ¿ha de supeditarse la política a la moral?, se formula en tono didáctico como ¿existe un límite moral al poder del Príncipe? Así la espinosa relación entre política y moral, ya explicada en páginas anteriores, se manifiesta en un segundo plano que disimula el claro objetivo de referir a ciencia la praxis histórica de la acción de gobierno.

Empero el camuflaje de los tacitistas no es tan discreto como para evitar que en el Barroco español aparezca otra línea de pensamiento que tratara de aligerar los peligros que aquella encerraba: una interpretación más atenuada de Tácito como vía intermedia entre la radicalidad moralista y el "atreimiento irreverente" de los tacitistas. Esta tendencia conciliadora, generalmente aceptada como *casuismo*, se articula sobre tres vectores: la sujeción a un método ecléctico y pragmático, y el subsiguiente rechazo de la formulación de un dogma de conducta para enjuiciar y solucionar supuestos concretos; la atención a lo cotidiano como fórmula de atender los asuntos de gobierno, relacionable con la moral, pero libre del moralismo radical que rechazaba; en tercer lugar, sobre todo, la intensa formación del Príncipe, como príncipe cristiano desde luego, pero también como humanista capaz del gobierno de sus reinos mediante una política liberada del dogmatismo religioso en que el moralismo fundamentaba la legitimidad de sus actos. En esta corriente, Saavedra Fajardo no elabora una definición al modo de otros autores citados, sino que ofrece elementos tanto de las que él considera falsa como verdadera razón de Estado. Calificará la religión como "*el alma de las repúblicas... de quien nace el movimiento de las cosas*" (26). Metodista y casuista, más que un concepto formula "sentencias de Estado" para aplicación en los supuestos que correspondan, de cuya generalidad puede obtenerse una notable identificación entre religión y justa razón.

Puede aventurarse, a modo de resumen, una visión hiperclerical en la aportación española al nacimiento del concepto de razón de Estado. El desenlace no puede ser muy otro que la afirmación de la religión (católica) como realidad sustancial, con lo que la tensión entre ambas razones (confesional y de Estado) no tiene otra salida que la sumisión de la *ratio status* a la religión o, cuando menos, el rechazo de las expresiones de la razón de Estado contrarias a la religión (27). Esta posición irreconciliable va a determinar la aparición de una tesis que pronto deviene dominante: la complementariedad de ambas "razones", que provienen de Dios, origen de toda razón. Esta complementariedad se va a plasmar casi siempre, por lo que respecta a la religión, en la *orientación* del esfuerzo racional. La licitud confesional de ciertos actos del Estado, el *placet religioso*, va a venir determinado en ocasiones por la *ratio* última de la supervivencia del Estado, en cuanto supone garantía de pervivencia de la religión.

Tal vez esta complementariedad, que nos atrevemos a calificar de ficticiamente interesada (28), tiene sus más expresivas realizaciones en el reinado de Felipe II, en episodios como la clandestina ejecución de adversarios políticos (y religiosos), o la económicamente injustificable conservación de Filipinas por motivaciones misioneras y pastorales. Pero esas son manifestaciones de la razón de Estado con larga tradición en España. La disculpa moral a estas acciones antijurídicas buscan su fundamentación en las conexiones divinas del origen/poder de los reyes (29). Ahí radica el tránsito de la *virtus* cristiana a la *virtú* política, antitéticas en principio, según vimos. Tal vez solamente el Barroco, con su espíritu de armonizar lo imposible, podía lograrlo, aunque muy coyunturalmente, pues esa síntesis de equilibrio inestable terminaría inclinando la balanza en buen número de casos hacia una desnuda razón de Estado. Pensamos que, al fin y al cabo, el poder de la Iglesia en aquella época tenía más de temporal que de espiritual, y los Papas, en cuanto príncipes detentadores de poder terrenal, verían sus manos más sueltas esgrimiendo la razón de Estado. Porque si Papas, eran hombres; más aún: hombres políticos (30).

### **Algunas reflexiones en torno a la individualización teórica de la razón de Estado. Consecuencias en la modernización del concepto de Estado**

Mas, retomando el hilo de una cierta sistemática, para concluir, ¿qué supuso la individualización teórica de la razón de Estado? Creemos que la importancia primera estriba en el descubrimiento de una categoría específica dotada de su propio *logos*, categoría hasta entonces enunciada casuísticamente. Este patrón de "razón de Estado" parte del supuesto de que el orden político se sustenta sobre sí mismo.

Aparece una esfera de la realidad —la política— comprensiva de un mundo de hechos bajo el denominador común de la *necesidad*, que es contemplada desde la perspectiva del poder y, sobre todo, de las formas de expresión del Estado (o de sus detentadores), de manera que la convivencia con la moral común se va a plantear en términos de utilización por el orden político; mediante un proceso de politización, la jerarquía aceptada entre ética y política va a quedar invertida.

Mas hasta llegar a esta *ratio pulida*, aligerada de rasgos que temporalmente la desvirtuaron, cabe diferenciar cronológicamente dos distintas concepciones. La primera responde a una visión casuística de la acción de gobierno. Un hecho concreto se presenta en la vida del Estado y demanda soluciones; de entre las posibles, tal vez la más conveniente no encaje en unos principios que trascienden el orden político y lo subordinan, por lo que ha de ser desechada. Mas el cuerpo teórico de la *ratio status* crece, y en su mayoría de edad se va a despojar de ataduras y anclajes a otros órdenes paralelos para cobrar esencialidad y fundamento en sí misma. La fuerza del Estado que emana de su soberanía y la autoridad en que aquélla deviene van a conformarse como sustrato de su propia *ratio*, distinta de una *ratio* ética o moral. Se va a producir, por tanto, un rompimiento con las tesis medievales, antes señaladas. Bien es verdad que el cambio se va a cumplir mediante un período de transición en el que los juristas del medioevo van a tomar en consideración la necesidad de resolver cuestiones de Estado con un cierto distanciamiento de la doctrina imperante, para dar una respuesta ocasional con sus justificaciones, aceptando, incluso, se soslaye algún principio jurídico o se lesione algún derecho. Aquella *necesidad* venía determinada por algún hecho verdaderamente excepcional.

Pero hablábamos de una segunda concepción en el orden cronológico o, si se quiere, de una primera transformada por el afianzamiento de elementos sustantivos y el desenganche, ya comentado, de los correspondientes a otros órdenes que la subordinaban o influían. Pues bien, esta segunda concepción, afirmada sobre una visión de univocidad en el propio Estado, que es en sí mismo fundamento de su existir, es la moderna razón de Estado. La necesidad propia de la concepción primera pierde su ocasionalidad para devenir en sustrato existencial del Estado. Las cuestiones, conforme se van presentando en el discurrir político, se van resolviendo desde el principio del propio sostenimiento del Estado, de su estabilidad y perdurabilidad. Así se produce la gestación y existencia de unas reglas cuyo fundamento teleológico es el propio Estado, su existencia misma y, sobre todo, su proyección en el tiempo. De ahí que, bajo este fundamento, otras categorías como ética moral, incluso el Derecho, no le supediten.

Empero unidamente a esta decantación del fundamento del Estado en su estabilidad, conservación y proyección, discurre otra idea

matriz: la detentación del poder. Efectivamente, alguien detenta ese poder que decimos liberado de otros órdenes que no sean su propia virtualidad. Y ese alguien, ¿cómo legitima/legaliza tal detentación? ¿Cuál es el fundamento de su autoridad? Si aceptamos la tesis de García Pelayo (31) de la *signoria* como supuesto histórico de la idea de la razón de Estado, aceptaremos también que aquel fundamento descansa en la *virtú*, es decir, la capacidad del detentador del poder para mantenerlo y, unido a ello, casi siempre, la capacidad de ampliar los dominios de tal poder.

Es la *signoria* una forma de poder renacentista e italiana, caracterizada porque la *política* se muestra despojada de todo elemento extraño al nudo poder y la lucha en torno a él. Aparece al romperse en las ciudades el espíritu comunal, corporativo, y generarse tensiones que diluyen la cohesión orgánica ciudadana ocasionando su sustitución por una relación de nudo poder entre el que manda y los que obedecen. En el sistema se produce una falta de vínculos corporativos entre gobernante, pueblo y territorio, convirtiéndose el poder en la única sustancia de la ordenación política, el único sustento de unidad. La organización corporativa medieval es así sustituida por la basada en la dominación de un hombre, a propio título, sin otra causa de legitimidad, que ejerce el poder sobre un grupo amorfo o multitud. Este señor único va a desbordar pronto los poderes delegados por el pueblo, para erigirse en poder originario y superior. No existe ya legalidad ni legitimidad, y por tanto su preservación en el poder dependerá de su capacidad para conservarlo, es decir, como escribíamos no mucho más atrás, de su *virtú*. El poder se ejerce sin atender otras miras o intereses extraños al propio poder. En las prácticas tendentes a conservar el dominio —y a extenderlo—, y en las formas con que el señor afronte los intentos de removerlo y consiga mantenerse, está el germen de la razón de Estado.

Las consecuencias de la *ratio status* en la modernización del concepto de Estado son importantes.

- De un lado la propia objetivación del Estado y la racionalización de sus fines.
- De otra parte la aparición del funcionariado que sirve la burocracia del Estado y viene a conformar una actualización normalizada de aquella *ratio*.
- Finalmente, el desenmascaramiento de las ideas con su expresión más cierta de ideología, que alcanza su representación

mayor en el caso de la religión. La religión va a desvelarse como instrumento y cobertura de los intereses políticos del Estado, y como soporte del mismo. La reducción de la política a otros órdenes —religioso, por ejemplo— ha supuesto una sustracción de los actos de gobierno al control político de los mismos.

Apasionante tema que escaparía al enunciado, propósito y alcance de este estudio es el análisis de la razón de Estado en el seno del Estado de Derecho, y sobre todo de sus límites. Pero sí apasionante y, sobre todo, actual, desborda, ya se dice, el marco señalado a estas páginas. Aunque tal vez, como escribiera Saavedra Fajardo (32), *con el hombre nació la razón de Estado, y morirá con él sin haberse entendido perfectamente*.

## NOTAS

- (1) MAQUIAVELO, Nicolás: *El Príncipe*. Ed. Aguilar, Madrid, 1966. Vid. capítulos XV y XVIII, sobre todo.
- (2) Este mismo carácter embrionario aparece en Glueckelindl.
- (3) SAAVEDRA FAJARDO, Diego: *Idea de un Príncipe político cristiano representada en cien empresas*. Edición preparada por Quintín Aldea Vaquero. Editora Nacional, Madrid, 1976. I, pág. 83.
- (4) BODIN, Jean: *Les six livres de la République*. IEP, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966. Traducción de Gaspar de Anastro.
- (5) *Ibidem*. Op. cit. Lib. I, capítulo VIII, págs. 76-80, en referencia al "Digesto" (D. 1.3.311 que recoge las palabras de Ulpiano: "Princeps legibus solutus est". Esta doctrina la elabora Bodino sobre glosas y comentarios de los juristas del período del XII al XVI a textos romanos, como el de Ulpiano, que se ocupan de limitar los poderes del rey.
- (6) TOMAS Y VALIENTE, Francisco: *Historia de España*. Ramón Menéndez Pidal. Espasa Calpe, 1982. Tomo XXV. Capítulo 1 "La Monarquía española del siglo XVII: el absolutismo combatido", pág. 36.
- (7) SETTALA, Ludovico: *La razón de Estado*. [Traducción de Carlo Arlenti.] Ediciones F. C. E. España, S. A. Primera edición en español, 1988, págs. 58 y siguientes.
- (8) *Ibidem*. Menciona repetidamente el arte de la simulación como instrumento en manos y boca del Príncipe. Así, respecto al rey, el Libro II, págs. 86 y siguientes. Respecto al tirano, el Libro V, págs. 216 y siguientes.
- (9) *Ibidem*. Págs. 40 y 41. Considera difícil de armonizar la razón de Estado con la ley, pues la primera será siempre un instrumento del gobernante a utilizar en su beneficio o justificación; la ley tiene por destinatarios a los demás, a los particulares, a todos. Entiende que en las repúblicas rectas la razón de Estado se adapta a las leyes y a la prudencia, resultando de tal concordia una armonía perfecta. Pero dada la imposibilidad de la perfección absoluta, con que la discordancia entre razón de Estado y ley no sea notoria, se puede dar por bueno; más aún, si la contravención de las leyes por el gobernante persigue el bienestar de la comunidad, no su interés personal, el reproche desaparece.
- (10) RIBADENEYRA, Pedro de: *Tratado de la religión y las virtudes que debe tener el príncipe cristiano para gobernar y conservar sus Estados, contra lo que Nicolás Maquiavelo y los políticos desde tiempo enseñan*. 1595. Cit. por la edit. de la B. A. E., tomo 60, págs. 452 y 455: "la peor y más abominable secta que Satanás ha inventado es una que llaman los políticos aunque no merecen tal nombre y que tomando una máscara y dulce nombre de razón de Estado [cuya conservación y acrecimiento es el blanco en que los príncipes tienen comúnmente puesta la mira] todo lo que consultan, tratan y determinan, miden con esa medida y nivelan con ese nivel".

- (11) ALDEA VAQUERO, Quintín: Historia de España. Ramón Menéndez Pidal. Tomo XXV. *La sacralización del poder. El Príncipe cristiano*, pág. 538.
- (12) RIBADENEYRA, P.: Op. cit., pág. 481: "Pero este servicio que estos gloriosos reyes con tanta piedad y tan desinteresadamente hicieron a Dios, el mismo Dios aventajadamente se lo pagó, limpiando estos reinos de toda fealdad e inmundicia de falsas sectas y conservándolos hasta ahora en la entereza y puridad de la fe católica y en justicia y paz y dándoles otros reinos y descubriendo por su mano un Nuevo Mundo con tantos y tan grandes tesoros.
- (13) GRACIAN, Baltasar: *El Político Don Fernando el Católico*. Obras completas. Aguilar, Madrid, 1967, pág. 48: "Es la Providencia suma autora de los imperios, que no la ciega vulgar fortuna. Ella los forma y los deshace, los levanta y los humilla por sus secretos y altísimos fines.
- (14) SAAVEDRA FAJARDO: Op. cit., pág. 264: "Los reyes Don Fernando y Doña Isabel no consistieron en sus reinos otro ejercicio de religión: en que fue gloriosa la constancia de Felipe Segundo y de sus sucesores, las cuales no se rindieron a apaciguar las sediciones de los Países Bajos concediendo la libertad de conciencia.
- (15) ALDEA VAQUERO, Quintín: Op. cit., págs. 538 y siguientes.
- (16) SAAVEDRA FAJARDO, Diego: Op. cit., pág. 859.
- (17) TOMAS Y VALIENTE, Francisco: Op. cit., págs. 24 y siguientes.
- (18) ANGEL FERRARE: "Fernando el Católico en Baltasar Gracián". Madrid, Espasa Calpe, 1945.—J. M. JAVIER ZAMORA, "1635. Historia de una polémica y semblanza de una generación". CSIS, Madrid, 1949.—J. A. MARAVALL, "Maquiavelo y maquiavelismo en España". BRAH, II, 1969.—E. TIERNO GALVAN, "El tautismo en las doctrinas políticas del siglo de oro español" (*Escritos*). Tecnos, Madrid, 1971.—FRANCISCO TOMAS Y VALIENTE, "Castillo de Bobadilla (c. 1547, c. 1605). Semblanza personal y profesional de un juez del Antiguo Régimen". AHDE, XLV, 1975.
- (19) RIBADENEYRA, P.: Op. cit., N. del A. Ya el título es significativo al respecto. En igual sentido, QUEVEDO, en su *Política de Dios y gobierno de Cristo*, condena a Maquiavelo, al que llama "el impio moderno". Otro tanto ALVIA DE CASTRO en *Discurso Político de la verdadera razón de Estado*, y otros.
- (20) TOMAS Y VALIENTE: Op. cit., pág. 24.
- (21) TIERNO GALVAN, E.: *El tautismo en las doctrinas políticas del siglo de oro español (Escritos)*. Ed. Tecnos, Madrid, 1971, página 32.
- (22) RIBADENEYRA, P.: Op. cit. En especial págs. 452 a 459.
- (23) ALVIA DE CASTRO, Fernando: *Discurso político de la verdadera razón de Estado* (por Pedro Crasbaeck). Lisboa, 1616. Folsos 15 y 22-25 y 71. Citado por Francisco Tomás y Valiente en notas a "La Monarquía Española del siglo XVII: el absolutismo combatido", ya reseñado en notas 6, 17 y 18 de este trabajo.
- (24) Probablemente sea Bartolomé Alamos de Barrientos su principal representante.
- (25) ALONSO REMON: *Gobierno humano sacado del dizeño de sentencias y ejemplos de la Sagrada Escritura*. Madrid, 1624, págs. 36-38. Citado por Quintín Aldea Vaquero en notas a "La sacralización del poder", ya reseñado en nota 15 de este trabajo.
- (26) SAAVEDRA FAJARDO, Diego: Op. cit., pág. 262.
- (27) N. del A. La clave auténtica estimo no se encuentra en el elemento "espiritual" de la religión, sino en su proyección sobre las formas de vida. El elemento espiritual sistematizado, o religión, alcanza forzosamente un reflejo en las pautas de conducta y, sobre todo, en la filosofía inspiradora de las leyes. Desde esa perspectiva, podría decirse que las emblemáticas crueldades de Nerón para con los cristianos obedecían a la razón de Estado del Imperio y del Emperador, especialmente el incendio de Roma.
- (28) SETTALA, Ludovico: Op. cit., recogiendo citas de varios autores —especialmente Aristóteles—, aborda el tema. De una parte, en el Libro II, que dedica a la razón de Estado de los reyes, afirma que la piedad y religión son el fundamento del dominio regio y su razón de Estado. Y añade literalmente: "La creencia de que el príncipe es religioso es tan importante que, una vez establecida, la gente está convencida, y con razón, de que le deben asistir forzosamente todas las otras virtudes" (pág. 78). Comenta lo negativo de permitir una religión nueva, puesto que puede conmover los cimientos del Estado. Sigue diciendo Settala: Como esta conveniencia afecta a todo tipo de gobiernos, también el tirano, que no abraza ni sigue religión alguna, se ocupa de que sólo haya una religión y siempre la misma (pág. 82).
- (29) RIBADENEYRA, P.: Op. cit. El rey y el poder del rey es una participación del ser y del poder divino... no hay otra razón para conservar el Estado mejor que la que el Señor de todos los Estados nos ha enseñado para la conservación de ellos.
- (30) N. del A. Transpuesto el asunto a tiempos actuales, la vida democrática exige tolerancia y coexistencia de religiones dentro del Estado. Tal vez el dios más venerado sea el agnosticismo, cuyo culto difícilmente puede ser sustituido por otro, pues en ese Olimpo es único. No hay varios agnosticismos. No hay peligro de agresión con otro sistema de valores. Tiene la virtualidad de que, además de su singularización como categoría (v. g.: Islamismo, cristianismo, agnosticismo, etc.), resultaría aquella que menos inconvenientes de proyección presenta sobre la ciudadanía y los ordenamientos que han de regirla.
- (31) GARCIA PELAYO, Manuel: *Del Mito y de la razón en la historia del pensamiento político*. "Revista de Occidente. Selecta 30". Madrid, 1968, pág. 253 y siguientes.
- (32) SAAVEDRA FAJARDO, Diego: Op. cit., pág. 110.

# LA INSTITUCION DEL JURADO, UNA OPORTUNIDAD CULTURAL

**JUAN LUIS IBARRA ROBLES**

Director General de Codificación y Cooperación Jurídica Internacional  
Ministerio de Justicia e Interior

**E**N el mes de enero de este año presentamos el primer borrador de Anteproyecto de Ley del Jurado en un seminario en el que participaron representantes de todas las asociaciones de Jueces y Magistrados, Fiscales, Secretarios Judiciales, Abogados, y destacados Catedráticos de las áreas de conocimiento de Derecho Procesal Penal y Psicología, así como de la Asociación Pro Jurado. El viernes pasado 22 de abril, el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal del Jurado. Con anterioridad, en el último trimestre del pasado año, la redacción de aquel primer borrador vino precedida en el mes de octubre por las comparecencias del Ministro de Justicia ante las Comisiones de Justicia del Congreso y del Senado, en las que se presentó y sancionó el compromiso de abordar la promoción legislativa de una Ley del Jurado dentro de la actual legislatura.

La brevedad de esta fase prelegislativa ha venido determinada por la inclusión del Proyecto de Ley del Jurado en el calendario del programa de iniciativas normativas del Gobierno, publicitado bajo la rúbrica del "impulso democrático". Esta determinación no es, en absoluto, caprichosa sino que obedece al contundente criterio de que sólo así podría verse holgadamente garantizado el doble objetivo de que: a) Las Cortes Generales lleguen a decidir en esta legislatura sobre la forma de cumplimiento del mandato constitucional dispuesto en el artículo 125 de la Constitución y configurado aplicativamente por el legislador ordinario desde 1985 en el artículo 83 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; b) para el caso de que las Cortes lleguen a aprobar la Ley del Tribunal del Jurado, tras un debate parlamentario cuya duración previsible se sitúa en torno a los ocho meses, aún reste

suficiente tiempo en esta misma legislatura para que se proceda a la real restauración del juicio por jurados.

Ha de tenerse presente que el efectivo funcionamiento del Tribunal del Jurado requiere de la previa selección de los jurados, de la adaptación física de los espacios judiciales, así como de la realización de programas de formación de Jueces, Magistrados, Secretarios Judiciales y personal al servicio de la Administración de Justicia, de la elaboración de cuestionarios para la selección y manuales de instrucción de los jurados y de una campaña de información institucional dirigida a toda la sociedad.

Aceptado, por tanto, este doble objetivo, creo que resulta comprensible que hubiéramos de acotar temporalmente (en dos plazos de cuarenta días) la fase de conversión del borrador en Anteproyecto que culminó el 10 de marzo, y la fase de tramitación del Anteproyecto que concluyó el 20 de abril de 1994. En el primero de dichos plazos desarrollamos la reflexión sobre el borrador, a lo largo de siete sesiones de trabajo con once asociaciones profesionales y sociales. En el segundo período, para la tramitación administrativa del Anteproyecto, tuvimos que conjugar, con el mayor sentido económico, el tiempo legalmente dispuesto para la emisión del preceptivo informe del Consejo General del Poder Judicial, así como del informe no preceptivo del Consejo Fiscal, con el tiempo necesario para su deliberación y debate en el seno de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios y para su conocimiento por los Departamentos de Justicia de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos contemplan la Institución.

A la postre, al día siguiente de que el Congreso de los Diputados, entre las resoluciones aprobadas el día 21 de abril tras el debate sobre el Estado de la Nación, adoptara el acuerdo de instar al Gobierno para que acometa "un procedimiento de jurado que facilite que los ciudadanos participen con su veredicto en la acción de la Justicia", el Ministro de Justicia proponía al Consejo de Ministros la adopción como Proyecto de Ley del texto normativo elaborado de acuerdo con el procedimiento expuesto.

Valgan los anteriores datos para acreditar que la brevedad de la fase prelegislativa no ha sido obstáculo para que:

a) antes del inicio de la fase prelegislativa, en el marco de la propuesta de un Pacto de Estado para la Justicia, obtuviéramos la apre-

ciación de la oportunidad de la iniciativa normativa por parte de los grupos parlamentarios PSOE, IU, PNV, CIU y Coalición Canaria; y, una vez concluida la tramitación del Anteproyecto, el 21 de abril de 1994, obtuviéramos, también, el expreso requerimiento del Congreso para la culminación del procedimiento mediante la adopción por el Gobierno de la pertinente iniciativa legislativa;

b) durante ese período, recibiéramos el dictamen favorable del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo Fiscal al modelo institucional del Tribunal del Jurado propuesto en el Anteproyecto;

c) considerásemos las sugerencias de once organizaciones profesionales y cívicas;

d) recogiéramos las observaciones formuladas por diez Ministerios.

Basta cotejar el texto del Borrador de enero de 1994 con el del Proyecto que se aprueba por el Consejo de Ministros de 22 de abril, para apreciar el efecto de la depuración crítica a que ha sido sometido el Proyecto en la fase prelegislativa como resultado de las observaciones escritas formuladas.

Sin embargo, el debate sostenido no ha alterado los tres factores que definen los presupuestos de cultura jurídica desde los que se construye la propuesta del Ministerio de Justicia para la restauración del Jurado, sin perjuicio de lo que en última instancia dirima el legislador. La racionalidad ética del Proyecto se expresa en estos presupuestos, que pueden enunciarse de la siguiente forma:

a) El Proyecto sitúa la *institución del Jurado* en el ámbito de una oferta de enriquecimiento del estatuto de ciudadanía que sintoniza con el objetivo constitucional de construir una sociedad democrática avanzada, incidiendo en la forma de articulación entre Administración de Justicia y sociedad civil.

b) El Proyecto opta por un modelo institucional puro del *Tribunal del Jurado* nitidamente anclado en el modelo básico de Justicia diseñado en la Constitución española y configurado en la Ley Orgánica del Poder Judicial; se ha atendido, por tanto, a una prospección sobre la Administración de Justicia en el siglo XXI, evitando la subyacente tentación de reconstruir la historia de España del siglo XIX a partir de la virtualidad simbólica del Jurado como elemento de plenitud democrática.

c) El Proyecto pretende cohonestar el *juicio por Jurado* con la exigencia de evolución del proceso penal de conformidad con los pará-

metros del principio acusatorio y de las garantías procesales acogidas en los artículos 24, 117 y 120 de la Constitución.

Son este género de presupuestos, que he tratado de condensar en las tres proposiciones anteriores, los que, a juicio del Ministerio de Justicia, legitiman y justifican el Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal del Jurado. Por ello, utilizando la expresión de Manuel Atienza, he afirmado que la "racionalidad ética" del Proyecto se expresa en estas proposiciones.

Soy bien consciente de que la bondad ética de una ley no garantiza su eficacia normativa externa y de que legislar conforme a los principios en modo alguno exime de la exigencia de que los productos normativos se ajusten a otro tipo de racionalidades en su diseño, incluida esa racionalidad lingüística desde la que el Anteproyecto recibió una severa crítica por parte del Consejo General del Poder Judicial, bien que, estrictamente referida la utilización de los términos como "inculpabilidad" y "normas de repartimiento" que gustosamente tomamos de la legislación española sobre el jurado del siglo XIX y a la utilización de la expresión "hecho justificable" que, como puede comprobarse, se recoge como usual en el diccionario de María Moliner.

Pero si entiendo necesario traer ahora a colación la racionalidad ética del Proyecto es porque sólo en ella han de encontrar contestación los requerimientos de quienes cuestionan la "oportunidad" de la iniciativa legislativa.

## I. EL JURADO COMO INSTITUCION ENRIQUECEDORA DEL ESTATUTO DE CIUDADANIA

Cuando se iniciaron los trabajos prelegislativos del hoy Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal del Jurado, al abordar la delimitación de los presupuestos básicos sustentadores de la iniciativa no dudamos en dar a la institución del Jurado una doble dimensión: como modo de participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia, asimilada a un concepto expansivo de sociedad democrática avanzada, y como contribución a un mejor funcionamiento del servicio público de la Justicia propiciado por la adhesión ciudadana a esta forma de participación en el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

El Proyecto retoma un instrumento de indiscutible raigambre liberal, pero lo hace con una racionalidad evolucionada respecto de la que configuró la Institución del Jurado en el pasado

siglo. Por encima de concepciones pro y antijuradistas, nuestra norma fundamental enlaza el instrumento del Jurado con dos derechos fundamentales: la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos del artículo 23.1 de la Constitución, y el derecho al Juez ordinario predeterminado en la misma, del artículo 24.1 de la Constitución.

El Jurado no es una opción ideológica, sino una forma de participación popular en la Administración de Justicia basada en la idea de que todo ciudadano se halla implicado en la organización jurídica de la sociedad.

Tampoco responde el Jurado del año 2000 a la desconfianza liberal-burguesa de sostenida reticencia al Juez profesional. El modelo que hemos adoptado no pretende instaurar una Justicia alternativa en paralelo y menos aún en contradicción a la de los Jueces y Magistrados de carrera a que se refiere el artículo 122 de la Constitución, sino de establecer unas normas procedimentales que satisfagan al propio tiempo y en paralelo todas las exigencias de los procesos penales con el derecho-deber de los ciudadanos a participar directamente en la función constitucional de juzgar.

Lejos de reticencias anacrónicas, el Tribunal del Jurado de hoy se presenta con una renovada carga de sugerencias y matices, en la que la correcta articulación funcional del Magistrado-Presidente con el Colegio de ciudadanos-jurados configuran la Institución como una garantía eficaz de un mejor funcionamiento de la Justicia.

La cultura participativa que se contiene en nuestra Constitución se inicia con la declaración contenida en el artículo 1.1, que configura al Estado como social y democrático de Derecho, y este último concepto tiene como exigencia más inmediata la extensión del principio de participación a todos los sectores de la vida pública, incluido, por tanto, la participación en el ejercicio de la función judicial. En este sentido el artículo 9.2 no sólo reconoce la "participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social", sino que se responsabiliza a los poderes públicos de hacer eficaz este precepto. Asimismo, la participación institucional aparece como una auténtica libertad pública, en el artículo 23.1, al declarar que "los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal".

Contemplada la participación en los poderes públicos como un proceso de devolución a la sociedad de sus responsabilidades, este proceso no termina en la *participación representativa*



a la que sirve, de forma principal, los partidos políticos, definidos en el artículo 6 como "instrumentos fundamentales para la participación política". Conjuntamente nuestra Ley fundamental acoge la *participación directa*, de la que son cabal expresión la participación en el Consejo abierto a que se refiere el artículo 140 de la Constitución, la iniciativa popular (artículo 83.3), el derecho de petición (artículo 77), el referéndum, tanto constitucional (artículos 167 y 168) como consultivo (artículo 92), la acción popular y, por último, el *Jurado* (artículo 125).

De cuanto se ha expuesto puede retenerse que de las modalidades participativas a que se refiere el artículo 23 de la CE, es la participación directa y no la representativa la que corresponde al Jurado. Por ello, la legitimación del veredicto del Jurado, en el modelo que se propone, no se sustenta en la idea de una heterogeneidad representativa del colegio de ciudadanos jurados que refleje el sentir de toda la sociedad. Más modestamente, el juicio que el veredicto expresa comporta la manifestación de la verdad jurídica conformada en el seno de un colegio solamente legitimado por el principio de ciudadanía.

En definitiva, la cultura participativa se manifiesta en el ejercicio de un derecho en el que sus titulares, previa selección aleatoria, de forma directa, participan en una función jurisdiccional, sin necesidad de la técnica instrumental indirecta de la representación.

Por ello, y al igual que al Juez profesional, al jurado le son de aplicación las garantías que para el ejercicio del derecho al proceso deriva del artículo 24.2 de la Constitución, esto es, las relativas a la concreta idoneidad de quienes integran el órgano jurisdiccional en relación con un concreto asunto, entre los cuales es preeminente la imparcialidad (desinterés y neutralidad). En otras palabras, la institución del Jurado no responde al principio de representatividad, sino al de participación con garantía de imparcialidad.

## II. DISEÑO INSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL DEL JURADO Y MODELO BÁSICO DE JUSTICIA

En las comparencias parlamentarias de octubre de 1993 el Ministro de Justicia ha venido advirtiendo un primero y segundo cambio al referirse al mundo de la Justicia. Con el primero se produjo la adaptación global del sistema jurídico al sistema democrático. Con el segundo, que está por emprender, se necesita un cambio

en que los ciudadanos perciban en la realidad el sistema de Justicia como empresa eficaz y eficiente; que perciban el servicio público de la Justicia como un servicio de calidad. Este último cambio, más difícil, necesita que las prestaciones jurisdiccionales sean conocidas y aceptadas por los ciudadanos.

Pues bien, es en este segundo cambio en el que tiene un lugar preeminente la reinstauración del Tribunal del Jurado. Con el desarrollo de este imperativo de participación ciudadana se da un paso cualitativo más, encaminado a cerrar el modelo básico de la Justicia diseñado por la Constitución y por la Ley Orgánica del Poder Judicial. El establecimiento del Tribunal del Jurado tantas veces diferido constituye una de las piezas básicas en el funcionamiento de la Administración de Justicia, diseñado por el constituyente, en cuanto que afecta, de manera directa, al ejercicio de la potestad jurisdiccional en el ámbito de la aplicación de esa Constitución jurídica negativa que es el Código Penal.

### 1. Líneas generales del diseño del Tribunal del Jurado

A) En el ámbito del Poder Judicial y más concretamente en el sistema orgánico de Juzgados y Tribunales a los que el artículo 117.3 de la Constitución confiere la competencia exclusiva para el ejercicio de la potestad jurisdiccional, el Tribunal del Jurado tiene la posición propia de un Tribunal no ordinario constitucionalmente previsto. Los otros Tribunales no ordinarios constitucionalmente previstos son el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, los Tribunales de la Jurisdicción Militar y los "Tribunales consuetudinarios y tradicionales" que junto con el Tribunal del Jurado se recogen en el artículo 125 de la Constitución.

B) En una primera aproximación cabe decir que el modelo del Tribunal del Jurado regulado en este Proyecto puede calificarse dentro del tipo de Jurado puro, puesto que componiéndose el Tribunal de un Colegio de Jurados (7 titulares y 2 suplentes) y un Magistrado integrante de la Carrera Judicial que preside el Tribunal, se atribuye al Colegio de Jurados la función excluyente de emitir el veredicto deliberando y votando de manera comunicada y separada respecto del Magistrado-Presidente, al que corresponde también de manera excluyente el dictado de la sentencia en la que, sin embargo, ha de recoger necesariamente el veredicto del jurado y, en el caso de que este veredicto sea de culpabilidad, ha de imponer la pena o medida de seguridad que corresponda.

No obstante, más allá de esta primera caracterización el funcionamiento del Tribunal del Jurado ofrece una más compleja articulación entre la función de los jurados y la del Magistrado-Presidente que si bien en modo alguno sitúa al Tribunal del Jurado dentro del modelo de Jurado mixto o, menos aún, escabinado, tampoco puede decirse que responda al perfil más característico del modelo del Jurado puro que es el que tiene una mayor vigencia en los países anglosajones.

Singularmente debe de retenerse que en este modelo va a corresponder al Magistrado-Presidente la competencia de garantizar la totalidad de los derechos subjetivos procesales acogidos en el artículo 24 de la Constitución y con fundamento en ello va a recibir la atribución no solamente para impartir instrucciones a los jurados, bien de oficio, bien a instancia de alguno de los jurados, sino que también goza de atribución para disolver el Jurado en los cuatro supuestos previstos en la Ley (disolución anticipada por inexistencia de prueba de cargo, disolución por conformidad en la sentencia, disolución por desistimiento en la petición de condena y disolución por tercera devolución del acta de la votación).

En sentido inverso, los jurados ejercen una función jurisdiccional que se manifiesta en una forma de configuración del veredicto en la que se incluye la obligación de expresar los elementos de convicción a los que han atendido en la votación sobre los hechos, con una sucinta explicación de las razones por las que han declarado o rechazado declarar determinados hechos como probados.

C) La extensión del conocimiento jurisdiccional atribuida al Tribunal del Jurado viene en parte prefijada en el artículo 125 de la Constitución del que se deduce que el Tribunal del Jurado sólo podrá conocer de causas penales y para delitos predeterminados por la Ley.

El Proyecto, siguiendo las bases ya aprobadas por el Parlamento en el artículo 83 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, define la competencia objetiva, funcional y territorial del Jurado de acuerdo con un criterio de máxima eficacia institucional: se trata de que el Jurado llegue a consolidarse como institución jurídica y por ello su intervención ha de someterse al principio de gradualidad en la implantación y de facilitación de la adhesión social al cumplimiento del derecho-deber de formar parte del Tribunal del Jurado.

De acuerdo con estos criterios, el Tribunal del Jurado actúa solamente en la fase de juicio oral y en el grado de primera instancia ante tres

órganos jurisdiccionales (Audiencia Provincial, Tribunal Superior de Justicia y Tribunal Supremo). Su competencia objetiva se extiende a tres grandes rúbricas del Código Penal (delitos contra la vida humana, delitos cometidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos, delitos contra el honor). Sin embargo, en este ámbito general de competencia el Proyecto distingue tres momentos sucesivos: el primero coincidente con la entrada en vigor de la Ley del Tribunal del Jurado en el que éste conocerá de los diez tipos delictivos descritos en la Disposición Transitoria Primera de la misma; el segundo se corresponde con el momento de la entrada en vigor de la Ley Orgánica que aprueba el nuevo Código Penal en el que, necesariamente, habrá de procederse a la adaptación de la enumeración de delitos contenida en la referida Disposición Transitoria; y un tercer momento no previamente datado en el que, conforme lo permita la consolidación social de la institución, habrá de procederse a la implantación progresiva de la competencia del Tribunal del Jurado.

D) El Estatuto jurídico de los miembros jurados del Tribunal del Jurado aparece presidido por la configuración de la participación en el Tribunal del Jurado como un derecho y un deber. La función de jurado se configura como un derecho de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos ejercitable por quienes siendo designados jurados no alberguen ningún motivo que impida tal ejercicio; en tanto que el desempeño de la función de jurado se configura como un deber retribuido e indemnizado para quienes siendo designados como jurados no estén incurso en causa de incompatibilidad o prohibición ni puedan excusarse conforme a la Ley.

En este extremo el Proyecto ha seguido la decisión ya adoptada por las Cortes Generales en el artículo 83.2.a) de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial y la ha atemperado mediante una generosa regulación del régimen de excusas; de esta forma, el ejercicio del derecho a la función de jurado se somete a un régimen de requisitos, incapacidades, incompatibilidades y prohibiciones muy asimilable al del ejercicio de otros derechos de participación, conjugado con los requerimientos derivados de las garantías de independencia e imparcialidad exigibles del ejercicio de la función jurisdiccional; en tanto que, en el momento del cumplimiento del deber, destaca un régimen de excusas en el que se ha atendido al criterio de que la adhesión al principio de ciudadanía deba ser el resultado de una cultura política de progresiva implantación,

a la que en modo alguno sirva la imagen de unos ciudadanos "cabreados" por la obligación de cumplimiento de un deber legal.

Finalmente, para reequilibrar el efecto del principio de aleatoriedad que presenta todo el proceso de selección de jurados, se instituye el régimen de la llamada "recusación sin causa", en cuya virtud tanto la parte acusatoria como la defensa, después de formular al candidato a jurado las preguntas oportunas, puedan recusar sin alegación de motivo determinado hasta un número de tres candidatos para cada uno de ellos.

E) Esta exigencia de equilibrio entre el principio de aleatoriedad en la selección de los jurados y la garantía de imparcialidad que ha de resultar respecto de los miembros concretamente designados para el Colegio de Jurados, ha determinado un procedimiento de selección complejo dividido en tres etapas: una primera selección a celebrar cada dos años cuyo fin es extraer de la lista del censo electoral vigente, por sorteo, para todo el Estado distribuido por conjuntos provinciales, un número de personas igual al de multiplicar por cincuenta el número de causas que se prevea vayan a conocer los Tribunales del Jurado; una segunda selección, de la que habrá de resultar la relación de 28 candidatos a jurados por cada causa que la Audiencia Provincial señale para el período siguiente de sesiones; y una tercera selección en la que, de los candidatos a jurados designados para una concreta causa que comparecen ante el Magistrado-Presidente en el momento de apertura del juicio oral, habrá de seleccionarse a los 9 (7 titulares y 2 suplentes) que van a constituir el Tribunal del Jurado para el caso concreto.

F) En cuanto al contenido y a la forma de adopción del veredicto por el Jurado, cabe destacar que la determinación del objeto del veredicto tiene lugar una vez concluido el juicio oral y la materialización en un escrito elaborado por el Magistrado-Presidente en el que se especifican los hechos justiciables y el delito por el cual el acusado habrá de ser declarado culpable o no culpable.

En cuanto a la forma de decisión, el Proyecto se decanta porque el veredicto se adopte por el principio de la mayoría y no de la unanimidad; en consecuencia, para que el veredicto pueda consignarse como probado un hecho contrario al acusado así como para la final declaración de culpabilidad, se exige que lo voten en dicho sentido al menos seis de los siete miembros del Jurado, en tanto que para ser declarado probado un hecho que le resulte favorable al

acusado y para establecer su no culpabilidad, basta que concurran un mínimo de cuatro votos del Jurado.

### III. ARTICULACION DEL JUICIO POR JURADO EN UN PROCESO PENAL SERVIDOR DE LOS PRINCIPIOS Y GARANTIAS PROCESALES ACOGIDOS EN LOS ARTICULOS 24, 117 y 120 CE

Como resulta sobradamente conocido, los elaboradores del Proyecto de Ley hemos debido de sufrir una suerte de anatemización en la que, singularmente, desde la carrera judicial, se nos imputaba una inconfesada intención de acabar con la figura del Juez Instructor.

La realidad es que el Proyecto de Ley del Tribunal del Jurado se plantea una cuestión menos solipsista que la que ha ocupado el debate sobre la distribución de funciones entre el Juez Instructor y el Fiscal en la fase de instrucción del proceso penal.

La cuestión que interesa a la regulación del juicio por el jurado no es quién instruye el proceso penal, sino cuáles son las reformas procesales requeridas para facilitar el eficaz funcionamiento del Tribunal del Jurado.

Los elementos para dar contestación a esta pregunta han de situarse no solamente en la regulación de la fase del proceso que se denomina juicio oral, en la que va a actuar directamente el Tribunal del Jurado. La razón de ello es que en el actual sistema de enjuiciamiento mediante Jueces Técnicos las derivas desde el principio acusatorio al principio inquisitivo pueden ser corregidas sin grave disfuncionalidad mediante una interpretación conforme a la constitución de la regulación de la centenaria Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre la denominada fase de instrucción y la denominada fase intermedia o preparatoria del juicio oral que los Jueces Técnicos pueden llevar a efecto por su cercano conocimiento a la jurisprudencia constitucional, singularmente respecto de los artículos 627 y 790 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Confiar en que el Colegio de Ciudadanos Jurados va a poder llevar a cabo su función con el solo apoyo de las directrices que le facilite el Magistrado-Presidente sobre estas cuestiones, es arriesgarse al fracaso del enjuiciamiento por ciudadanos no profesionalizados.

Por ello, el Proyecto, bajo el estricto principio de garantizar la viabilidad del funcionamiento

del Jurado, ha optado por proyectar las reformas procesales sobre la fase de instrucción y sobre la fase intermedia preparatoria del juicio oral.

### 1. Incoación e instrucción complementaria

En la fase de instrucción el Proyecto contiene una serie de singularidades, encaminadas a reforzar la imparcialidad del órgano jurisdiccional. El modelo que se adopta exige, por elemental coherencia, permitir, tan pronto como conste la imputación de un hecho delictivo determinado a persona concreta, la reubicación del Juez de Instrucción, que luego habrá de resolver sobre la apertura del juicio oral, en una reforzada posición de imparcialidad, con la función de controlar la imputación del delito mediante la previa comprobación de su verosimilitud y con la facultad de investigar de forma complementaria sobre los hechos afirmados por las partes.

Como ha denunciado el Tribunal Constitucional, durante casi un siglo el sistema procesal permitía que el Juez Instructor inquirese sin comunicar lo que buscaba o que interrogase a un sospechoso sin hacerle saber las razones de ello, sin hacer posible su autodefensa y sin proveerle de asistencia de letrado. La Constitución de 1978 y la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal por Ley 53/1978 obligaron a un cambio radical, reconociendo la nueva categoría de imputado a toda persona a quien se atribuya, más o menos, fundamentalmente, un acto punible.

La relación de la referida doctrina con la que promueve el debate en condiciones de igualdad y con la que exige que quien va a realizar funciones de enjuiciamiento no formule acusaciones, han determinado que la Ley se decante por una instrucción que, desde el momento en que el hecho justificable y la persona sean determinadas y corresponda este procedimiento, obliga a:

- a) que alguien ajeno al Juez formule una imputación, precisamente antes de iniciar la investigación;
- b) que la prosecución de ésta exija una valoración por un órgano jurisdiccional, precedida de la oportunidad de debate entre las partes;
- c) que durante la investigación que el Juez estime razonable seguir, éste mantenga una posición diferenciada de la de las partes;
- d) que sea este Juez, así preservado en su imparcialidad, el que controle, de una parte, la procedencia de la apertura del juicio oral, de manera positiva y no sólo negativa, con precisión del objeto del juicio y decisión de la información necesaria a remitir al Tribunal del

Jurado, e impida, de otra, la disposición del material sumarial que podrá limitar la efectiva incidencia de los principios de oralidad, intermediación y celeridad necesarios en dicho enjuiciamiento.

Por lo que se refiere a la incoación del procedimiento, el Proyecto establece que cuando resulte una imputación de delito, cuyo enjuiciamiento venga atribuido al Tribunal del Jurado, el Juez de Instrucción deberá dictar la oportuna resolución de incoación de procedimiento, practicando, en todo caso, aquellas actuaciones a que hubiere lugar.

El traslado de la imputación se lleva a efecto por el Juez de Instrucción con la doble garantía de ponerlo de forma inmediata en conocimiento de los imputados y con la necesaria asistencia de los mismos por Letrado de su elección o, en caso de no designarlo, de Letrado de oficio.

Por lo que se refiere a los ofendidos o perjudicados, se les deberá citar para ser oídos en la comparecencia y se les instruirá de los derechos a mostrarse parte en el proceso y, especialmente, se les informará de su derecho a formular alegaciones y a recabar, en su caso, el derecho de asistencia jurídica gratuita.

Celebrada la comparecencia y oídas las partes y el Ministerio Fiscal, el Juez de Instrucción decidirá sobre la continuidad del procedimiento y sobre la procedencia de las diligencias interesadas, o el sobreseimiento, pudiendo ordenar las diligencias complementarias a las solicitadas por el Ministerio Fiscal y las partes.

El Proyecto también contempla como singularidad procesal la subordinación de la práctica de las diligencias de investigación solicitadas por el Ministerio Fiscal o por las partes a que vayan referidas a la procedencia o no de la apertura del juicio oral y al supuesto ineludible de que no puedan practicarse en la audiencia preliminar que posteriormente se regula. Si se consideran improcedentes las solicitadas y no se ordenare ninguna de oficio, conferirá un nuevo traslado al Ministerio Fiscal y a las partes a fin de que insten en el plazo de cinco días lo que estimen oportuno respecto a la apertura del juicio oral. Si ninguna de las partes ni el Ministerio Fiscal solicitan en ese plazo la apertura de juicio oral, el Juez ordena el sobreseimiento que corresponda conforme a los artículos 637 y 641 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

### 2. La audiencia preliminar

La audiencia preliminar se inicia con la práctica de las diligencias propuestas por las acusaciones

y defensa y que tengan relación directa con la apertura del juicio oral.

Terminada la práctica de las diligencias admitidas por el juez, se debe oír a las partes sobre la procedencia de la apertura del juicio oral y, en su caso, sobre la competencia del Tribunal del Jurado. El Proyecto limita en esta fase las modificaciones de lo alegado, a que no se introduzcan nuevos elementos que alteren el hecho justiciable o la persona acusada.

Si las dilaciones, una vez concluida la audiencia preliminar, en el mismo acto o dentro de los tres días siguientes, el Juez debe dictar auto por el que decidirá entre el sobreseimiento o la apertura del juicio oral.

El auto que determine la apertura del juicio oral deberá ser sumamente preciso, estableciéndose que deberá concretar el hecho justiciable a enjuiciar, la persona o personas que podrán ser juzgadas como acusados o terceros responsables civilmente, la fundamentación de la procedencia de la apertura y el órgano competente para el enjuiciamiento. En la misma resolución el Juez deberá ordenar deducir testimonios de los escritos de calificación de las partes, de la documentación de las diligencias no reproducidas y del auto de apertura del juicio oral.

La audiencia preliminar concluye con el emplazamiento a las partes para que se personen dentro del término de quince días ante el Tribunal competente para el enjuiciamiento.

### **3. Cuestiones previas al juicio ante el Tribunal del Jurado**

Sobre el planteamiento de cuestiones previas las especialidades que contiene el Proyecto son escasas pero no por ello carentes de importancia. Se determina que al tiempo de personarse las partes podrán plantear, además de las cuestiones y excepciones previstas en el artículo 666 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (declinatoria de jurisdicción, cosa juzgada, prescripción del delito, amnistía o indulto y falta de autorización administrativa para procesar), cuanto estimen oportuno sobre la competencia o inadecuación del procedimiento. Asimismo, se prevén posibles alegaciones sobre vulneración de derechos fundamentales, y la posibilidad de interesar la ampliación del juicio a algún hecho respecto del que hubiere inadmitido la apertura el Juez de Instrucción, así como la exclusión de algún hecho sobre el que se hubiera abierto el juicio oral, si se denuncia que no estaba incluido en los escritos de acusación.

El Proyecto, en relación con el auto de hechos justiciables y procedencia de la prueba, es sumamente minucioso y exige expresamente, en primer lugar, la precisión en párrafos separados del hecho o hechos justiciables, excluyendo toda mención que no resulte absolutamente imprescindible para la calificación. En dicha relación se deben incluir tanto los hechos alegados por las acusaciones como por la defensa.

Seguidamente se exige en la norma proyectada que, en párrafos separados, se expongan los hechos que configuren al grado de ejecución del delito y el de participación del acusado, así como la posible estimación de la exención, agravación o atenuación de la responsabilidad criminal.

Por último, se exige la resolución sobre la procedencia de los medios de prueba propuestos y el señalamiento del día para la celebración del juicio oral, debiéndose adoptar las medidas a que se refieren los artículos 660 a 664 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (citación de peritos y testigos, recusación de los mismos y aseguramiento de la comparecencia de los procesados).

## **IV. A MODO DE CONCLUSION: EL TRANSITO DE UNA INSTITUCION JURIDICA A UNA INSTITUCION SOCIAL COMO COMPROMISO CULTURAL**

Desde el origen mismo de la institución ha existido siempre una íntima conexión entre "libertad" y "justicia popular". Y es que el Jurado ha venido unido de la mano, en un determinado contexto histórico y cultural, del cambio en el sistema político, bien desde su consideración como soporte apriorístico de un sistema de libertades públicas o como requisito del arraigo y consolidación de aquel sistema. Sin embargo, se incurre en un nítido anacronismo historicista cuando se intenta asimilar las posiciones projuradistas y antijuradistas a un enfrentamiento entre progresistas y conservadores.

El juicio por jurado es, desde luego, una consecuencia histórica de la afirmación del principio de ciudadanía.

Por ello la aspiración del juradismo clásico era considerar el Jurado como elemento de plenitud democrática. Pero si bien entonces esa actitud era consecuencia lógica de una determinada posición político-ideológica, hoy la adopción de un modelo eficaz de juicio por

jurado se justifica en criterios de racionalidad del sistema jurídico.

Ello no comporta que la reflexión sobre la restauración del Jurado sea, a los ojos de la ciudadanía, una cuestión políticamente intranscendente. Muy al contrario, lo que esta apreciación comporta es una valoración de suma trascendencia política por cuanto afecta al núcleo mismo de la cultura jurídica democrática. Superando la propia historia centenaria del Jurado en España, hoy la participación ciudadana directa en la Administración de Justicia se proyecta sobre ese delicadísimo territorio que el preámbulo de la Constitución proclama como sustento de la voluntad general de establecer una sociedad democrática avanzada, señalando con ello esa peculiar forma de articulación entre el Estado y la Sociedad Civil que permite caracterizar nuestro sistema institucional como un Estado social y democrático de Derecho.

Y es por esta razón por la que nuestra propuesta de recreación del Jurado no ha pasado desapercibida sino que ha creado una cierta expectación en la sociedad española. Esta percibe como una oferta a la ciudadanía, esto es, como un enriquecimiento del Estatuto de Ciudadanía, el hecho de culminar sus posibilidades de participación en uno de los poderes que mayor contenido y valoración social arrastran y que forma parte inseparable del patrimonio cultural de una sociedad.

Decía anteriormente que restaurar el Tribunal del Jurado en nuestro país era un objetivo político. Pero un objetivo político sustentado en un modelo de racionalidad. Porque la cultura jurídica exige no sólo la aplicación de criterios preestablecidos, sino también la creación de nuevos criterios de juicio. Un proyecto legislativo no puede sólo justificarse desde una visión voluntarista —desde la autoridad o el compromiso moral— sino por el resultado perseguido.

De esta forma, cultura cívica y cultura jurídica aparecen ligadas, entremezcladas, a través de una *política participativa*. No es suficiente la existencia de unas instituciones pluralistas y democráticas, ni siquiera la conciencia popular de esa existencia, sino la aprehensión ciudadana de una actitud política que la convierte en parte activa del sistema. El ciudadano como "polites" ya no es sólo un observador impasible de las funciones soberanas, o un mero receptor de un decisionismo programático, sino que emerge como un auténtico actor que siente y vive el Derecho desde su arraigo cultural en la sociedad global de la que participa.

Más allá de estas imprescindibles reformas procesales, la preocupación que subyace en

la regulación del juicio por jurado que se propone en el Proyecto, es la preocupación por facilitar una cohesión fructífera entre las preconcepciones culturales del Colegio de ciudadanos jurados y el acervo de nuestra cultura procesal.

Todo proceso judicial constituye, en definitiva, una estructura de comunicación, en la que los ritos, como formas del lenguaje, deben permanecer vicarios del objetivo de paz jurídica al que sirve el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

La participación directa de los ciudadanos jurados en esta estructura de comunicación tan delicada como es el juicio penal, va a determinar, sin duda, una profunda incidencia en la cultura procesal.

La necesidad de que el Juez Técnico comunique al destinatario un mensaje claro, son condiciones de racionalidad en que debe desarrollarse el juicio oral. Basta la lectura de los preceptores del Proyecto para la determinación del objeto del veredicto, para advertir la precisión con que se pretende la descripción reforzada y marcada de los hechos alegados por las partes y que el Jurado deberá declarar probados o no. Las instrucciones son tan precisas, por cuanto del entendimiento entre el Juez profesional y el ciudadano va a depender en gran medida el éxito del modelo que contiene la disposición proyectada. De ahí que la intercomunicación entre el Juez profesional y el ciudadano jurado queden en el Proyecto sin limitaciones ni condicionantes formales que impidan toda irracional comunicación sobre la función que tienen conferida.

La participación ciudadana en la Administración de Justicia a través del Jurado actúa como un mecanismo interactivo —digamos— de "intercambio cultural". Intercambio de flujos y formas de instrumentar la cultura, por cuanto el ciudadano participa de una cultura jurídica que se va haciendo familiar y próxima, a la vez que éste contribuye, con sus vivencias y experiencias, a socializar el proceso, depurando los excesos del formalismo ritual e introduciendo apreciaciones que nacen de lo más profundo de una conciencia cívica fuertemente arraigada en el espíritu de una sociedad que debe —y quiere— participar activamente con todo su bagaje de creencias y convicciones sobre lo que debe ser justo.

Visto de esta forma, el Jurado se nos representa idealmente —aún desde su vertiente jurídica— como una auténtica escuela de civismo, participación y función social. La Justicia se

beneficia de esa dinámica participación activa; la sociedad se nutre en ese ejercicio de su ciudadanía. Y ello es muy importante, porque el mutuo beneficio genera automáticamente una relación de confianza, en cuanto que cada

juicio, cada causa, cada proceso, constituirá un medio para que el pueblo, a partir de la decisión sobre el caso concreto, se implique en la actuación real y efectiva del principio de legalidad. ■

# LA MOTIVACION DEL PROFESORADO EN LA GUARDIA CIVIL

**MAXIMILIANO LASEN PAZ**

Coronel de la Guardia Civil

**P**ARA analizar la motivación de un profesional de la Guardia Civil para prestar su servicio en el profesorado se pueden considerar tres situaciones:

- a) La motivación para iniciarse como profesor.
- b) La motivación para mantenerse como profesor.
- c) La motivación para retornar al profesorado o a puestos relacionados con la enseñanza, es decir, para constituir una carrera predominantemente docente.

Las cuestiones inversas también podrán producir respuestas sobre la motivación, obstáculos o desmotivación para ejercer de profesor.

Los instrumentos de respuesta lo constituyen:

1. Las diversas teorías sobre la motivación, aplicadas a la diversidad de situaciones. (Capítulo 3 del manual "Psicología Social", de D. Krech y otros. Ed. Biblioteca Nueva, 1971 / "Motivación y Emoción", de Ch. N. Cofer, Biblioteca de Psicología, Bilbao, 1988 / "Motivación del Personal", de A. Dale Timpe, Plaza y Janés, 1989.)
2. Las circunstancias del desarrollo de la actividad de profesor respecto a status del profesor, condiciones de los Centros, condiciones de desarrollo de la función docente dentro de las condiciones generales del Cuerpo y, por supuesto, de las particulares de cada individuo (ver datos situación).
3. La probabilidad y posibilidad institucional y personal de actuar sobre las circunstancias que rodean al profesorado en cada caso. (Ley 17/89, Estatuto del Profesorado...)



## A) LA MOTIVACION PARA INICIARSE COMO PROFESOR

1. ¿A quién se motiva?
2. ¿Para qué: como profesor o como profesor de...?
3. ¿Qué es lo que motiva?
4. ¿Quién puede motivar?

1. En principio, el profesorado supone un cambio de tarea profesional, respecto al servicio, ya sea para el Profesor Titular (Oficial o Jefe) o para el Auxiliar de Profesor (Suboficial o Clase de Tropa). Primera cuestión, ¿pueden acceder al status de profesor titular los Suboficiales o Clases pertinentemente titulados? Sería un gran elemento de revalorización de la condición de estos profesionales.

De los aproximadamente 2.300 Jefes y Oficiales, sólo pueden serlo, al presente, unos 250, es decir, aproximadamente un 10 por 100 es la probabilidad de acceder. Para Auxiliar de Profesor la probabilidad se debilita hasta menos de un 0,5 por 100 de la plantilla del Cuerpo, en donde se podría dar cabida a una parte de los más de 250 titulados universitarios de suboficiales y tropa.

Junto al profesorado hay 1.000 efectivos de personal no docente que comparten las vicisitudes del profesorado y atienden a las tareas burocrático-administrativas y logísticas de los Centros, y entre los que se encuentran los integrantes de la Jefatura de Enseñanza, con 15 Oficiales y Jefes y unos 55 Suboficiales y Clases, que tienen un papel coordinador y gestor capital para el ordenamiento del sistema de enseñanza en el Cuerpo.

Este es el colectivo de la Enseñanza de la Guardia Civil, el 2,3 por 100 de los efectivos que trabaja para unos 8.000 a 10.000 discentes anuales.

2. Se puede pensar que se trata de motivar para profesor, para docente, o bien que la persona desea ser profesor de un Centro o una Enseñanza concreta (Enseñanza Superior, Educación Física, de una especialidad complementaria, ...).

Pero también la meta del profesorado puede ser un objetivo intermedio para lograr otra finalidad (estudiar una carrera), o bien un objetivo sustitutorio de otro (aparcar en la Enseñanza) cuando los objetivos reales aparecen difíciles de lograr.

De esta variedad de sujetos y de metas se va ya desprendiendo cómo la motivación posible se va abriendo en abanico de motivaciones,

y que la acción motivadora debe recoger un amplio espectro de situaciones.

3. Se sabe que la motivación constituye una fuerza, positiva o negativa, que da lugar a los siguientes efectos sobre la conducta:

1. da energía;
2. orienta la respuesta o la conducta;
3. da un grado de persistencia a la conducta (corolario de 1);

y que la conducta motivada está determinada individualmente por:

Los impulsos o necesidades (necesito realizarme como profesor), las actitudes (hay que luchar por elevar el nivel de la profesión), los hábitos sociales (si no me dan pabellón no pido el Centro), los conocimientos (la Ley 17/89 va a mejorar el estatuto del profesorado), las condiciones ambientales de cada persona (tengo que acercarme a Madrid para los estudios de los hijos, este Jefe no hay quien lo aguante, es insoportable el stress del servicio).

Además, los impulsos y los objetivos de un individuo cambian y se desarrollan constantemente, como es obvio, al cambiar su ámbito fisiológico y social, así como con la experiencia. (Se va pasando de alimentarse bien y dormir para poder resistir la fatiga del servicio, a pensar en un destino que te permita una situación de desarrollo personal y familiar o donde poder culminar una carrera personal satisfactoria.)

Como consecuencia del aprendizaje vital aparecen gran número de necesidades específicas. Y la fusión de necesidades distintas produce nuevas formas de impulsos. Con lo cual el abanico de opciones de motivación se abre al máximo.

Sin embargo, necesidades comunes pueden aparecer como consecuencia de necesidades fisiológicas permanentes (alimentación, seguridad... llevan a buscar destinos con pabellón para mejorar el rendimiento del sueldo).

También los factores ambientales producen una acción uniformizadora (el prestigio de un Centro o una Enseñanza provocan una demanda continua, o el desprestigio de la Enseñanza en los jóvenes cadetes ahuyentaban del profesorado a los jóvenes tenientes).

Maslow agrupa las necesidades por niveles, de manera que no se tiende a satisfacer un nivel superior hasta que se satisfacen los anteriores; pero la experiencia y el aprendizaje social pueden alterar este orden, y el nivel inferior que ya había perdido su importancia motivadora puede readquirirla en caso de privación (el

descenso relativo o real de ingresos puede reorientar la acción de prepararse para elevar el nivel de cualificación profesional por el de la búsqueda de poder adquisitivo, sin variar la acción de estudiar, al objeto de recuperar la seguridad perdida).

El orden secuencial de los impulsos "inferiores" a los "superiores" de Maslow (1943):

1. Necesidades fisiológicas (hambre, sed,...) (stress, clima extremo).
2. Necesidades de seguridad (paz, orden, salud...) (situación profesional ante el cambio, Mando duro, terrorismo...).
3. Necesidades de afiliación (afecto, relación...) (evitar soledad del mando, atracción relación intuitiva alumnado).
4. Necesidades del "ego" (estimación, éxito, prestigio, mejorar el status logros en cualificación, en su Centro).
5. Necesidades de autorrealización (el individuo debe aprovechar el potencial propio al máximo, gasta sus energías y tiempo en favor de la profesión, del grupo, del Centro).

En la selección de objetivos o metas por el individuo, motivado por los diversos impulsos o necesidades o una constelación de ellos, obedece a factores tales como:

- Las normas y valores culturales (imagen social del profesorado).
- La capacidad biológica (no consigo pasar las pruebas E. F.).
- La experiencia personal (se vive bien de pronto).
- Su accesibilidad en el medio ambiente físico y social (Ubeda, Baeza o Jaca están alejadas de las oportunidades de Madrid, pero Jaca está al lado de la estación de esquí, y Sabadell de la tierra de mi mujer). (Es difícil entrar de profesor en la Enseñanza Superior si no procedes de la Enseñanza Superior militar.)

En las sociedades occidentales, España incluida, se consideran impulsos o necesidades:

- La afiliación (la pertenencia a clubs, camarillas, identificarse con el Centro, espíritu de C.).
- La adquisición (posesión del cargo, de títulos).
- Deseo de prestigio (ser profesor de, haber estudiado en...).
- Afán de poderío, de control sobre los otros (¿cuántos docentes lo expresan?).

- Afán de altruismo (artículo 13 antiguas ordenanzas, abnegación por el alumno, el darse es una condición típica del profesor, espíritu de servir).
- Impulso de curiosidad (contrario a la rutinización y burocratización de las relaciones personales y de las relaciones docentes).

En la Guardia Civil son observables todos estos valores, aunque se haya frenado el "impulso de curiosidad" por la inercia burocrática y la responsabilidad jerarquizada, y, por otro lado, "el afán de poderío" está muy cultivado debido a la dinámica misma profesional, por lo cual juegan negativamente para la opción docente, que precisa de la curiosidad, de la investigación sobre el proceso educativo y el trabajo se desarrolla como acción colegiada.

La motivación se alcanza cuando se produce el umbral de excitación suficiente, debido, tanto a la emoción del individuo como a la provocada por el estímulo social; es decir, el alejamiento del nivel habitual de excitación sensorial o social es lo que produce las respuestas adaptivas, ya sean en sentido negativo o positivo. (Las mejoras de las condiciones económicas del profesorado pueden producir una crítica en el ambiente de la Unidad, que inhiban la intención de solicitar un destino de Enseñanza en quien valora la opinión del grupo. Una gratificación especial de profesor no moviliza a pedir destino, pero añadiendo que además tiene posibilidad de pabellón, decide dar el salto por motivos meramente económicos.) (El cambio de la ubicación del Centro docente de la zona urbana a la provincia no disuade la demanda de destinos porque la accesibilidad urbana es tolerable al estar entre 30 y 50 kilómetros, no ha rebasado el umbral de disuasión.)

La teoría de los incentivos expresa que los sucesos externos tienen capacidad de inducir estados de excitación en el organismo, es decir, de motivarlo. Los incentivos actúan en el fortalecimiento de conductas previas a la ocurrencia del acto externo, de manera que el impulso interno y el incentivo, externo, concurren como refuerzo de la conducta; si bien, el incentivo puede actuar contra el impulso, debilitando o no la conducta, o puede también no ser tomado en consideración, perdiendo en ambos casos su carácter de reforzador de la conducta. [De nada sirve, pues, el conceder gratificación especial del profesorado al que no le llama esta tarea, no al que su motivación proviene de la autorrealización (que precisa de unas recompensas mucho más exigentes), pero sí interesa

al que está motivado, para ayudarlo a vencer obstáculos, por ejemplo.] La teoría del equilibrio nos explica que el compromiso entre variables positivas y negativas se resuelve: a) variando el nivel de aspiraciones (deseo servir en la Enseñanza Superior, pero me viene mejor empezar por la básica); b) dando mayor importancia a las evaluaciones subjetivas (se me da mejor enseñar la técnica que la teórica); c) o se pone el énfasis en las interrelaciones del campo de fuerzas (me interesa la Enseñanza Superior, pero no tendré pabellón, y en el Centro de Especialización dispondré de más tiempo libre, y aunque es más prestigiosa la Enseñanza Superior, el otro Centro me queda mejor para el acceso de mis hijas a la Facultad...).

La teoría de la trayectoria-objetivo considera que la motivación humana viene dada por tensiones internas o necesidades, que se concretan en objetivos o metas caracterizados por:

- Su grado de accesibilidad (no sé esquiar, ¿puedo ser profesor de la Escuela de Montaña?).
- Su valor para el individuo (ser Jefe de Estudios es una oportunidad de autorrealización).
- La probabilidad de recibir la recompensa (del trabajo bien hecho, del pabellón, de la medalla al mérito docente...).

4. El dinero no aparece como un factor de motivación en sí mismo. Como incentivo o recompensa, para que motive es preciso que:

- Se tenga clara preferencia por el dinero como medio de ganar status.
- Que el individuo puede establecer la relación esfuerzo-dinero.
- Hay muchas personas que quieren el dinero, pero no el esfuerzo de obtenerlo.
- El montante a ganar tiene que merecerle la pena.
- Una vez percibido el aumento, deja de motivar, al convertirse al poco tiempo en umbral habitual de poder adquisitivo.

Las recompensas como estímulo dependen, pues, del valor que le den los individuos; para que pueda pensarse en una recompensa por la labor de profesorado hay que articular un sistema que pueda atender a la pluralidad de individuos y motivaciones, es decir, debe ser una mezcla de recompensas diversas, un sistema de recompensas (gratificación monetaria, en especie, en honor, en trabajo...).

La confección del Estatuto del Profesorado debe prever todo un sistema de recompensas,

que abarque todo el profesorado en sus diversas dedicaciones y tipos de Enseñanza. La LOGSE señala como uno de los factores de calidad de la Enseñanza la titulación académica del profesorado, y la Ley 17/89 señala en su artículo 61.2 que para ser profesor es "preciso el reconocimiento previo de su competencia", lo cual apunta a exigencia, esfuerzo y preparación. Dedicación añadida a la profesión habitualmente desempeñada, luego habrá que movilizar en esta dirección al personal.

Para ello hay que saber ya que la MOTIVACION NO ESTA DE MODA debido a que: ya no se invierte excesivo tiempo e interés en el trabajo (se ha pasado de la profesión como vocación a la profesión como tarea), a la inestabilidad y diversificación de los valores, que impiden realizar una tarea correcta de planificación de incentivos o recompensas eficaces (el personal "pasa" y hay que estar "al loro" de cada momento.)

- Los objetivos de la profesión pueden competir con objetivos sociales (la censura de corrupción o la sospecha de los servicios fiscales haría difícil reclutar profesores para Sabadell, o para la Escuela de Tráfico, si se extendiese la opinión de la inutilidad de los servicios de tráfico o de la agresión de las multas al bolsillo del ciudadano con forma de recaudación indirecta).
- La seguridad de percibir las recompensas, garantizadas sin relación con el rendimiento o el incentivo, se anulan como motivación (caso de las gratificaciones o del pabellón, una vez que se está en él).
- El esfuerzo alto es consecuencia de la motivación en los niveles altos de necesidades, que exigen recompensas valiosas. (Si el profesorado debe ser una élite profesional, no valen gratificaciones y pabellones, precisa de una carrera brillante, de oportunidades académicas de alto nivel...).
- Los resultados deben ser gratificantes para los altos esfuerzos (no se pueden condenar a realizar el parto de los montes a los enseñantes esforzados: deben recibir "feed-backs" positivos de su trabajo).
- El trabajo en grupo diluye la recompensa y la crítica individual base de la motivación, que tiene carácter personal. Es preciso conocer bien las técnicas (no bien conocidas ni entrenadas) de motivación a través del grupo.

- Se acusa un descenso del grado de identificación con la organización debido al tamaño, a la especialización que parcela intereses y a la rotación del personal (es difícil hoy por hoy el crear un espíritu de Cuerpo entre docentes, aunque hay que intentarlo, para evitar el despegue psicológico a la tarea docente y la deslealtad al discente).
- Otra dificultad es la disminución del poder social del Jefe, del Mando, no sólo en los ambientes empresariales. (La Ley de Ascensos en el Cuerpo al no ir acompañada de la correspondiente habilitación de puestos ha producido un proceso de devaluación de empleos. Por otro lado, la capacidad del Mando de recompensar ha disminuido al burocratizarse y democratizarse: la igualdad de oportunidades, igualdad ante la Ley, no discriminación. Generalización de beneficios.)
- El incremento de la incertidumbre, derivado de los procesos de cambio continuos: tecnológicos, en la organización de la profesión, en la organización de la Enseñanza y los Centros.

## B) LA MOTIVACION PARA MANTENERSE COMO PROFESOR

1. ¿Qué motiva?
2. ¿Quién motiva?

1. La teoría del factor dual señala que la motivación viene dada simultáneamente por: a) las condiciones circundantes o ajenas a la tarea, y b) por la tarea misma. [Así la tarea docente es motivadora por sí misma, además de que las condiciones que la envuelvan (vida del Centro, reconocimiento del trabajo, condiciones de relación con el entorno profesional y social) lo sean también.]

La eficacia de la motivación se deposita en la eficacia de las recompensas (según la valoración del beneficiario), su posibilidad de lograrlas a través de conducta preceptuada y de la evolución del rendimiento. La motivación se coloca, fundamentalmente, como fuente de satisfacción profesional (manejo de técnicas, modo de trabajo innovadores,... que salen de la propia tarea docente).

Se destaca la comunicación interna (en el Centro, intercentros, con el servicio, entre empleos,...) como fuente de motivación para mantenerse en el profesorado. Y a la inversa, desmotiva, y produce el abandono al ser los

conflictos de grupo vividos de una manera mucho más violenta.

La dirección de los Centros y de la Enseñanza puede motivar a través de los planes de desarrollo individual, de formación psicopedagógica,... facilitando el esfuerzo de cualificación del profesor para que ... se siga esforzando de motu proprio.

Así pues, hay que tener conciencia de que las RELACIONES Y FUNCIONES de las personas de la organización docente son clave en la motivación positiva, y den más oportunidades de desarrollo, para subir el nivel de satisfacción de necesidades hacia las superiores.

La técnica de ENRIQUECIMIENTO DEL TRABAJO como factor motivador supone:

- Lugar de trabajo más satisfactorio (mejorar comodidad, luz, servicio, accesos, etc.).
- Labor más interesante (hacer una enseñanza más práctica, más próxima a la realidad, atender tutoría...).
- Tarea que suponga desafío (mejorar programación, mejorar la vida del alumno...).
- Esfuerzo de equipo (composición texto,... trabajo colegiado).
- Incremento de la participación (aumento de comunicación, responsabilización horizontal de tareas, disminuyendo las pirámides jerárquicas, desburocratización de tareas...).
- Rotación de tareas, aunque ya se viene haciendo, debe haber un compromiso entre la especialización y la satisfacción personal.
- La remodelación del trabajo, buscar nuevas formas, nuevas ubicaciones, nuevos procedimientos y métodos.

La teoría de la disonancia cognoscitiva (Festinger) señala que la discrepancia puede conducir a actividades equilibradoras de comunicación, o al equilibrio o consistencia entre los conocimientos sobre la situación, produciéndose cambios que restauran el equilibrio.

El estado de disonancia cognoscitiva se percibe como negativo por el individuo, al tomar conciencia de los aspectos negativos de una decisión ya realizada, y tiende a resolverla mediante cambios en la evaluación de la persona, grupos, objetivos, etc. (He dejado pasar un destino de Enseñanza [disonancia c.]: su estabilidad me vendría muy bien y me resultaría más fácil acceder a cursos... pero [resolución por derogación] la Enseñanza está baja de prestigio, sin cursos también puedo promocionar mi carrera...), o mediante una apertura selectiva

a la información [me van a exigir una importante formación pedagógica, de la que carezco], o una memoria selectiva [en seis años no me dejarían pedir destino], o provocando distorsiones en la percepción [la enseñanza es una mafia, siempre están los mismos. No sería bien acogido. No permiten hacer cursos].

Inversamente, la disonancia cognoscitiva de quien ha encontrado destino en Enseñanza vendrá proporcionada por su alejamiento de las Unidades de servicio, pérdida de información sobre el servicio, pérdida de status frente al personal del terreno... que le pueden mantener intranquilo y no dedicarse en profundidad a su tarea docente y de consolidar una provisionalidad psicológica, al menos, en el profesorado, con la pérdida consiguiente de dedicación a su preparación para la docencia.

2. Una dirección motivadora según objetivos conlleva el dar:

- Señales de reconocimiento inmediatas por la labor observada.
- Flexibilidad a los horarios de trabajo.
- Desarrollo de la carrera (cursos, facilidades de estudios...).
- Estimular a la participación (pedir opinión, trabajos, reunir...).
- Favorecer las condiciones físicas del entorno docente.

Las limitaciones de una motivación eficaz vienen dadas por:

- Las actitudes de superioridad que inhiben la presentación de iniciativas, la creatividad y la participación.
- Creer que no se puede hacer más, que está todo ya inventado.
- Sostener prejuicios negativos sobre el subordinado, sobre el alumnado, sobre la docencia o los docentes.
- Factores del entorno, estructura u organización del Centro que fomenten la pasividad, el encasillamiento y la dependencia impotente (escasez de plantilla crónica, sobrepoblación de aulas,...).

Como acciones estimuladoras para mantener al profesorado se pueden citar:

- Dirección que busque resultados, que marque objetivos.
- Definir bien el trabajo de cada profesor y lo que se espera de él.
- Trato deferente y ambiente de buen trato en el Centro.

- Oportunidad de participación de todos los niveles del Centro o de la Enseñanza en la planificación y toma de decisiones.
- Estimular el desarrollo personal, cursos y oportunidad de revalorizar la condición personal.
- Estimular la creatividad y proponer tareas desafiantes.
- Establecer canales de comunicación eficaces entre personas y entre órganos.
- Ofrecer elogios y confianza cuando sea necesario.
- Ser consciente de los cambios de valores y actitudes que se produzcan en el profesorado, en el Centro, en el alumnado...

Como principios de estímulo profesional, se recogen de A. Dale Timpe los siguientes:

**DIFICULTAD:** no esperar demasiado de las grandes corporaciones, incluida la nuestra.

**MANTENER** el grado suficiente de "tensión positiva", el logro de objetivos.

**BAJO CONTENIDO INTELECTUAL:** la emoción apenas tiene contenido intelectual, hay que hacer lo que hay que hacer, no explicarlo.

**HEDONISMO:** generar placer y evitar sufrimientos es determinante de la motivación, por eso no generalizar las recompensas.

**AUTOPROTECCION,** del fracaso sobre todo, apoyar al que se inicia y al que comete errores, ayudar a salvar la propia imagen.

**INTENSIFICACION DEL YO,** como fortificación frente al fracaso, buscar ciertos símbolos de status, valoración individual compatible con el trabajo en equipo.

**RELATIVIDAD SOCIAL:** dirigir para motivar es incompatible con dirigir para minimizar la insatisfacción. Hay que reconocer el rendimiento a cuantos más mejor.

**SACIEDAD/VARIABILIDAD:** la saciedad tiene un efecto negativo sobre la motivación. El cambio estimula. Variedad de recompensas.

**YUXTAPOSICION:** probar continuamente nuevos sistemas de recompensas.

**EXPECTATIVAS:** la esencia de la motivación es la credibilidad de la dirección.

Otra serie de pautas prácticas para motivar por parte de la Dirección de un Centro serían:

1. Intuición de las motivaciones propias.
2. Conciencia de las polaridades de conducta de las personas, las conductas varían y las respuestas a un mismo estímulo también.

3. Motivación para lograr algo que se valora o preocupación de verse privado.
4. El comportamiento humano motivado por jerarquías de necesidades.
5. Conciencia de que existen unos factores dominantes de motivación (así de la seguridad se puede derivar inseguridad si disminuye, u optimismo, si se incrementa).
6. Las necesidades de aprobación social llevan a un sistema individualizado y confidencial de incentivos.
7. El que posea la necesidad o impulso de dominar o controlar a los otros hay que evitarlo en puestos de responsabilidad porque destruye la creatividad del grupo.
8. Al que tiene necesidad de prestigio y status, darle oportunidades de reconocimiento, títulos.
9. Al que necesite dar, aprovecharlo como profesor.
10. Al que necesita logros, darle metas, objetivos a cumplir.
11. Al que necesite que se le aprovechen sus habilidades, darle oportunidad de rendir, de ejercer responsabilidades.

La situación actual del profesorado del Cuerpo no es muy halagüeña respecto a las condiciones motivadoras en que desarrolla su trabajo, comparando con el resto de las FAS, el Cuerpo tiene un 13,7 por 100 del profesorado e imparte a un 26,8 por 100 del alumnado diario. Esta explotación intensiva del profesorado le dificulta el poder dedicar tiempo a su preparación y a mejorar su tarea (fuentes de motivación).

Además, la población de las aulas no facilita una buena relación profesor/alumno, esta situación desmotivadora se acentúa con unos Centros peor dotados en instalaciones y ayudas a la enseñanza.

El hecho de que sólo alcanza a un 6,8 por 100 el profesorado titulado universitario en el Cuerpo y que todavía está el que posee alguna cualificación pedagógica en el 50 por 100 de los Centros de formación y 30 por 100 de especialización, gracias al servicio que prestó el antiguo CICEN de la Armada, hoy el CAE de Defensa, habla de la dificultad de desarrollo que tiene la promoción personal del docente. La nueva política de becas podrá paliar la situación, si este incentivo se aplica con oportunidad.

La situación creada por la aplicación de la Ley de Ascensos, que incrementó la velocidad de rotación de la Oficialidad hasta 1993, constituyó una dificultad para lograr la motivación necesaria en el profesorado por su trabajo.

Por otro lado, las circunstancias de cada Centro no son comparables, existe una gran variedad en la composición del profesorado por estudios y procedencia. Lo mismo se puede decir de la calidad y cantidad del alumnado y de los medios de que dispone cada Centro, y por supuesto del tipo de enseñanza que se imparte, amén de su localización geográfica, si bien nueve sobre trece Centros se ubican en la Comunidad de Madrid, de ellos tres en la capital.

Como sugerencias específicas de motivación se exponen, para la Guardia Civil, las siguientes:

- Un mayor desarrollo de la Planificación de la Enseñanza, el proponer objetivos y metas que incentivan el logro.
- Un reciclaje del profesorado en el Servicio a base de un mes por año y un semestre a un año por cada tres o cuatro de profesorado, lo que reduciría la disonancia y al mismo tiempo mantendría al profesorado más actualizado, es decir, es un elemento más de su desarrollo personal.
- Disponer en los Centros de profesores que se preparen para desarrollar seminarios, conferencias, cursillos de actualización para terceros, solos o en concertación los de varios Centros. Ello motivaría los niveles de autorrealización, mejoraría la comunicación intercentros, y en caso de que ese trabajo extraordinario recibiese la remuneración correspondiente, constituiría un incentivo más para el desarrollo del profesorado.
- Realizar de manera programada encuentros pedagógicos y de análisis de la organización docente entre Centros y con la Jefatura de Enseñanza, implicando al profesorado, además de la difusión de experiencias, y de la reflexión creativa, colaboraría a la formación del espíritu de Cuerpo docente, a estimular la relación, la afiliación y desarrollar la participación colectiva del profesorado en su tarea común: la Enseñanza. El CAE podría tener un papel técnico y provocador en este sentido.
- Un Organismo como un Gabinete Central de Orientación en la Jefatura de Enseñanza (que debiera desarrollar a medio plazo una Escuela de Formación de Formadores que completase la labor del CAE) contribuiría a velar por los estímulos al profesorado.
- Evitar que la Enseñanza, de cualquier nivel, sea una cuestión de aficionados como hasta casi el presente: desvaloriza

la función, es fuente de encasillamiento, rutina y mala calidad.

### C) LA MOTIVACION PARA RETORNAR AL PROFESORADO Y CONSTITUIR UNA CARRERA PREDOMINANTEMENTE DOCENTE

Desde un punto de vista negativo para el servicio o la Unidad de procedencia (y que podría ser aplicado al sistema de enseñanza, inversamente) se pueden dar esta serie de situaciones motivacionales que originen la vuelta o entrada en la Enseñanza:

- Una crisis personal, para buscar consuelo, distracción, apoyo (seguridad) en el grupo.
- El entorno de la Unidad o de la tarea percibido como desmotivador [contestación de la gestión realizada, falta de legitimación en el entorno ciudadano (Norte), grandes cambios (Dirección General), competencia profesional Policía Local, Autonómica o Cuerpo Nacional que reduce capacidad de acción, etc.].
- Un aumento de responsabilidades por descenso a niveles de toda índole como consecuencia de la falta de personal para atender las misiones.
- Una disminución relativa de ingresos (o real) con respecto al destino en Enseñanza.
- Aburrimiento por las formalidades burocráticas.
- La inseguridad en el desarrollo del trabajo frente al superior, la Autoridad civil o consecuente a la propia tarea.
- Llegar en el trabajo al límite de sus posibilidades y no poder soportar el stress consiguiente.
- Haber cumplido las previsiones sobre su destino.
- Porque no había otro que estuviese en condiciones de competir por la plaza de enseñanza, y se impone el criterio de admitir al que solicite.

Las motivaciones de carácter positivo para retornar a la Enseñanza o a un Centro determinado serían consecuencia de:

- La ampliación de ámbitos funcionales del profesorado, que enriqueciesen su aportación a la Enseñanza, al Centro y a sí mismos.

- Asignación de proyectos y tareas de relación interna y externa que completase el trabajo docente.
- Estimulación para adquirir nuevos conocimientos, formación continuada completada con seminarios, conferencias, visitas.
- Dar oportunidad de desarrollo de habilidades personales.
- Dar oportunidad de dirigir grupos, reuniones...
- Viajes e intercambios, asistencia congresos...
- Fomentar aficiones y actividades recreativas.
- Permitir un contacto familiar y de amistades más profundo.
- Empleo de técnicas y tecnología moderna, así como de equipamientos adaptados a la tarea docente y logísticos de apoyo.
- La ayuda para establecer objetivos personales y apoyo para luchar por ellos.
- La actualización de los hábitos de trabajo para no caer en la rutina.

Toda esta panoplia sugiere la importancia que tiene en la Enseñanza y en los Centros:

- La planificación.
- La creatividad y la innovación.
- El control.
- La comunicación.
- La valoración y desarrollo del personal.

La teoría del conflicto, tensión entre dos o más tendencias contrapuestas, da explicación de la orientación de la conducta en el sentido de evitar la fatiga que produce la incertidumbre. Como situaciones tipo de conflicto se exponen las siguientes:

- a) Conflicto entre dos demandas positivas. Resultante: ELECCION. (El acto que se da entre dos destinos de enseñanza igualmente atractivos e interesantes, o entre una Unidad y un Centro con la misma valoración positiva.)
- b) Conflicto entre la evitación de dos situaciones negativas. Resultante: HUIDA DE LA SITUACION o BLOQUEO EN LA DECISION. [Si debe elegir entre un destino en el Norte que no desea y Ubeda, que tampoco, bloqueará la decisión, si puede (o la tomará su mujer), o huirá hacia un destino provisional, un curso, etc.]
- c) Conflicto entre una demanda positiva y una evitación. Resultante: VACILACION, PROLONGACION INDEFINIDA DE LA

SITUACION O REDUCCION TENDENCIA EVITATIVA. (Si le atrae la Enseñanza pero trata de evitar el hacer una carrera sin pasar por el Servicio, habrá vacilación, estará el tiempo máximo que pueda disfrutando de la Enseñanza y buscará argumentos que le reduzcan la necesidad de pasar a reciclarse en el servicio.)

- d) Conflicto entre una doble demanda positiva y una evitación. Resultante: APOYO A LA PARTE POSITIVA Y RECHAZO DE LA EVITACION. (Si le gusta la Enseñanza y tiene opción a un puesto de prestigio en Centro de su preferencia, lo que le impediría el reciclaje necesario en el Servicio, el sujeto aceptaría su autorrealización como docente y rechazaría las presiones hacia una carrera en el Servicio como lo deseable profesionalmente.)

La motivación de la carrera profesional constituye un proceso dinámico, es una construcción multidimensional individual e interna de cada persona (ha sido estudiada por Campbell y Pritchard en 1976 y hace referencia, pues, a la aparición, dirección, amplitud y persistencia del comportamiento), que presenta como componentes:

- Unas características individuales (identificación con la carrera, intuición para la carrera, capacidad de adaptación para la carrera).
- La situación.
- Decisiones sobre la carrera.

La relación entre estos componentes está basada en la racionalidad probable (lo que cree que ocurrirá en el futuro) y la retrospectiva, que sostiene que el aprendizaje social y el proceso de información son influyentes.

Sin embargo, la carrera profesional puede ser también fruto del azar, de la suma de circunstancias puntuales, que, vistas en su conjunto, permiten adjetivar una carrera como docente, de investigador, de burócrata, de especialista en esto o en lo otro, al sumar los tiempos y los trabajos dedicados en un sentido o en otro. Siendo, muchas veces, condiciones de tipo lateral a la carrera quienes acaban configurándola (el pabellón, el empleo de la mujer, los estudios de los hijos, la amistad con un superior, o el descubrimiento casual de una actividad nueva). El profesorado, en buena medida, se nutre de carreras forjadas así, lo cual sería una de las

causas de la falta de calidad, o del retraso en adquirirla.

En la Guardia Civil se da un porcentaje menor de profesorado con alta experiencia (más de cinco años), que representa la carrera profesional con dominante docente. Sin embargo, en 1987 los porcentajes de alta permanencia en los Centros eran similares con la media de las FAS, presentando una proporción mayor del profesorado en la situación intermedia de más de un año a menos de cinco, el 64 por 100. Lo que indica que el personal no se suele marchar de los Centros, pero retorna menos que la media de las FAS, dato que se sigue confirmando en las estadísticas de 1991, última en que se recogen los datos de los centros de la Guardia Civil conjuntamente con los de los Ejércitos en la correspondiente memoria estadística.

La elaboración de un estatuto del profesorado como consecuencia del desarrollo de la Ley 17/89 apunta a la creación de un profesorado estable, condición de base para aprovechar su esfuerzo de cualificación, constituyendo esta tarea la dominante en su carrera profesional.

Esto requiere, por tanto, no sólo de la motivación que oriente por esta tarea al personal, sino de la gestión, de la organización que facilite y estimule esta posibilidad, proveyendo a su recluta en calidad y cantidad suficiente. La falta de previsiones y de una gestión racional del personal en el Cuerpo produce efectos como el de encontrarnos en la actualidad con sólo cuatro profesores de Educación Física en los empleos de Oficial por más de sesenta entre los Oficiales Superiores, o de la penuria de cualificaciones en idiomas a las puertas del 92 y de la entrada en vigor del Acta Única en enero del 93. No se ha previsto tampoco los efectos de la rápida rotación, ni se tiene calculado cual sea la demanda de profesorado a la aplicación de los desarrollos de la Ley 17/89, cuyos Decretos ya están en elaboración. Desde 1991 ha empezado a potenciarse sólo el estudio de idiomas y por fin aquellas normas han sido retomadas para dar a luz en estos días a la nueva arquitectura de la enseñanza en el Cuerpo.

Tampoco creo que se valoren los efectos sobre el profesorado de la movilidad sufrida por el sistema de Centros de Enseñanza del Cuerpo. (Han cambiado de ubicación cinco de los trece Centros que había y se han reagrupado en uno los de promoción a Oficial, a Suboficial y a Cabo, por un lado, y los de especialización en Policía Judicial, Información y Protección de la Naturaleza por otro, gestionados bajo el mismo mando del CAE, la Escuela de Perros



y GEAS, estando pendiente la unificación de las Escuelas de Tráfico y Automovilismo y las de Informática y Telecomunicación, estas últimas sin infraestructura docente independiente de sus Servicios.) Teniendo ya en perspectiva la adecuación del sistema de Centros a las nuevas exigencias del desarrollo docente actual.

Esta situación ha exigido una reflexión profunda sobre la Enseñanza en todos sus aspectos y sobre el profesorado en particular, para averiguar tanto las necesidades como la manera de subsanarlas y de qué manera se puede obtener la recluta pertinente, utilizando tanto los recursos de la planificación y la gestión del personal como de un sistema de motivación e incentivos pertinente, pero sabiendo de qué situación se parte y adónde se quiere llegar.

Por ello hay que saber que las técnicas de motivación se están desplazando en los últimos tiempos desde las necesidades primarias (salarios, entorno físico, turnos, incentivos individualizados,...) hacia las necesidades superiores de autonomía, creatividad, variedad, procesos de información y a las explicaciones sociales. Hoy las empresas fomentan el espíritu de Cuerpo y los procesos de identificación como motivadoras del rendimiento y de la lealtad laboral, cuando nosotros estamos perdiendo la costumbre de vestir el uniforme y del fomento de la relación social militar.

Ya no puede descansar la motivación sobre la ética del trabajo en crisis a causa de las nuevas tecnologías, de los nuevos trabajos y de los nuevos valores que expresan el declive del esfuerzo como valor positivo.

Los "nuevos valores", apreciados sobre todo en la población menor de 35 años, se retienen a:

- Un trabajo que resulte significativo.
- Más atención y energía para actividades de ocio.
- Suponen una combinación de elevada confianza y miedo.
- Indiferencia por las penalizaciones por bajo rendimiento.
- Necesidad intensa de feedback y reconocimiento personalizados.
- Gran urgencia respecto al tiempo.
- Fuerte interés en la informalidad.
- Autoridad menos rígida.
- Desarrollo de la autonomía personal.
- Deseo de autoridad para realizar el trabajo.
- Deseo de participación en la toma de decisiones que le conciernen.

- Caída considerable del optimismo a largo plazo, es decir, de la fuerza o impulso para hacer planes.

Los valores y las actitudes han cambiado con más rapidez que los sistemas de incentivos vigentes, que por tanto ya no incentivan.

## CONCLUSIONES

Así, y resumiendo, propondría un sistema sobre los siguientes puntos:

- A) Un Estatuto de Profesorado que ofrezca un amplio abanico de incentivos:

- Gratificación de profesorado.
- Baremos para concursos.
- Distintivo.
- Estabilidad.
- Tiempos sabáticos para formación (pedagógica, profesional).
- Posibilidad de carrera a los más entregados y preparados (Profesor-Jefe de Estudios-Director-Jefatura de Enseñanza).

- B) Crear un potencial de profesorado entre el personal, fomentando estudios y un profesorado eventual.

C) Instruir sistemáticamente a los Jefes de Estudios y Directores en relaciones públicas y dirección motivadora, además de en las técnicas precisas a sus cargos. Papel del CAE.

D) Planificar y organizar la Enseñanza y la actividad de los Centros de manera que constituya la Enseñanza una tarea motivadora en sí y como desarrollo personal del profesorado.

E) Disponer de un Órgano en la Estructura de Enseñanza que vele por las condiciones del profesorado y atienda a su gestión.

(NOTA: Este análisis, salvando las circunstancias concretas del servicio de profesorado, es extrapolable a otros aspectos del servicio o segmentos de la profesión, siendo tarea del que tiene mando y responsabilidad investigar la situación de su Unidad o Servicio para remover los obstáculos desmotivadores e impulsar con criterios adaptados de motivación la actividad del subordinado.)

Para la adecuada gestión y evaluación de los centros y de su personal, es preciso contar con un instrumento estadístico elaborado, que desglose los diferentes tipos de personal (profesorado: titular, auxiliar, civil,... Personal no docente: burocrático, de mantenimiento,...), la

descripción de los centros de manera que los datos puedan ser reducidos a números índices (número de aulas y su capacidad, metros cuadrados de instalaciones deportivas, sanitarias, recreativas,...), los medios de apoyo a la enseñanza de que se dispone (número de volúmenes en la biblioteca, vídeos, ordenadores, proyectores de transparencias,...) e instalaciones y material de apoyo (vehículos, talleres, maquinaria,...), lo mismo que el desglose de los

gastos por los diferentes conceptos (sueldos y dietas de personal y alumnado, gastos generales de mantenimiento, locomoción, manutención,...), junto a la descripción de los diferentes tipos de cursos con su duración, prácticas, profesorado, alumnado y resultados. A continuación se ofrece un esquemático análisis de la enseñanza del Cuerpo, basada en los datos estadísticos de que se dispone actualmente.

ALGUNOS DATOS SOBRE LA SITUACION DEL PROFESORADO Y SUS CONDICIONES DE TRABAJO Y RESIDENCIA

**NUMERO DE PROFESORES**

	En 1987	En 1991
Guardia Civil .....	416 (13,7 %)	340 (10,6 %)
FAS .....	3.131	3.188

El profesorado del Cuerpo, que representa el 13,7 por 100 del profesorado de las FAS (1987), pasa al 10,6 por 100 en 1991, a pesar de la reducción experimentada por los Ejércitos, lo cual ilustra el estancamiento del esfuerzo formativo en el Cuerpo, que realiza unos 70 cursos (8,4 por 100 de los 898 de las FAS) entre los 12 centros (15 por 100 de los 83 centros docentes de los Ejércitos).

**COMPOSICION DEL PROFESORADO**  
(Datos de 1987 y 1991, en %)

	Jefes	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Civiles
Guardia Civil	9,6-16,4	32,5-49,4	22,1-20,3	35,1-9,4	1,2-4,7
FAS .....	27,3-23,7	36,9-39,4	22,6-28,3	7,8-5,3	5,4-6,14

(La primera cifra de cada cuadro corresponde al año 1987 y la segunda a 1991.)

Han variado las estructuras, acercándose la composición del profesorado de la Guardia Civil hacia la del Ejército, desde una posición en que la participación de los Jefes era tres veces menor y cinco veces superior la de la clase de Tropa y casi nula la presencia de profesorado civil.

**CARACTERISTICAS DEL PROFESORADO**  
(Datos de 1987 y 1991, en %)

	Experiencia		Permanencia		Forzosa	Estudios Univ.
	Poca (-1)	Alta (+5)	Poca	Alta		
FAS .....	15,6-18	34,1-25,3	19,3-16,5	27-28,7	2,5-2,1	11,1-7,7
Guardia Civil .	13,4-10,8	24,1-21,3	9,5-10,8	26,5-21,3	1-1,8	6,8-3,4

(De cada pareja de cifras, la de la izquierda corresponde a 1987 y la de la derecha a 1991.)

Hay un mayor número de profesores con experiencia de profesorado de entre 1 y 5 años que en las FAS, pasando de 10 a 4 puntos la diferencia en menos del porcentaje de profesores con más de 5 años, es decir, tienden a igualarse a la baja las carreras con dominante de profesorado. Sin embargo, la permanencia en la enseñanza de manera continuada refleja una tendencia contrapuesta y la rotación del profesorado parece menor en la Guardia Civil, aunque convergente con el conjunto de las FAS. Lo que se confirma con la menor presencia del profesorado con carácter forzoso en el Cuerpo.

Con respecto a la titulación del profesorado se observa un retroceso, tanto en las FAS como en el Cuerpo, manteniendo éste una tasa inferior a la mitad de los Ejércitos, a pesar de la pérdida de oficialidad en éstos por pase a la Reserva Transitoria

## UTILIZACION DE LA CAPACIDAD DE LOS CENTROS

	N.º alumnos día (1987)	N.º aulas (1987-1991)	Capacidad aulas (1987-1991)	N.º horas clase año (1987)	N.º alumnos (1987-1991)
FAS .....	12.064	910-939	33.903-34.795	329.659	35.738-35.753
Guardia Civil	3.240	132-56	6.141-6.072	28.345	9.111-10.291

Comparando estos datos con el profesorado nos salen las siguientes condiciones de docencia:

	Alumnos día/prof.	Alumnos/aula	Capacidad media aula	Prof./aula	Horas clase/Pr.
FAS .....	3,85	13,25	37,2	3,4	105
Guardia Civil	7,78	24,54	46,5	3,1	68

(Datos sólo de 1987 por haber variado los ítems recogidos en el anuario estadístico de 1991, publicado en 1993 y último en que aparece conjuntamente los datos del Cuerpo con los del resto de los Ejércitos.)

El profesor de la Guardia Civil tiene el doble de alumnos que el promedio de las FAS por día y por aula, con aulas más llenas, pero da menos horas de clase, un 40 por 100 menos, aunque al cabo del año han pasado sólo 11,4 alumnos por el profesorado de las FAS contra 21,9 alumnos (27,5 según datos actuales del Cuerpo) por el profesorado del Cuerpo, lo que no se complace con la estadística de horas impartidas.

Instalaciones	De Residencia	Deportivas	Recreativas
FAS .....	14,6-6,6	45,7-13,6	3,8-1
Guardia Civil .....	6,6-2,5	15,4-5,3	1,2-0,39

(Cifras en m<sup>2</sup> por alumno, correspondiente la primera a 1987 y la segunda a 1991 en cada par.)

Estos datos ponen de relieve la inferioridad de instalaciones de los Centros docentes de la Guardia Civil con unas superficies de dotación por alumno unas tres veces inferiores.

	Proyectores	Magnet.	Videos	Microord.	Simulador
FAS .....	647-649	304-312	216-316	245-474	25-68
Guardia Civil	53-49	30-30	33-29	11-12	0
% .....	8,2-7,5	9,9-9,6	15,2-9,1	4,5-2,5	

(La cifra de la izquierda corresponde a 1987 y la de la derecha a 1991.)

La Guardia Civil, con un 14,5 por 100 de las aulas y un 29,6 por 100 del alumnado de las FAS, tiene unas dotaciones de ayudas que han descendido a menos del 10 por 100 en comparación. Es decir, se ha aumentado en dicho período el foso tecnológico de apoyos pedagógicos a la enseñanza entre la enseñanza del Cuerpo y las de las FAS.

ALGUNOS DATOS DE LOS CENTROS DE LA GUARDIA CIVIL  
EXPRESION DE SU DIVERSIDAD

	Personal no docente	Profesor	Gastos enseñanza	Alumno/año	Aulas	Capacidad	Pabellón	Infermando
Academia Especial . . . .	181	29	150.388	96	4	116	114	78
	204	25	93.873	109	4	130	179	100
Academia de Promoción	146	58	333.829	1.061	11	480	55	460
	129	35	741.637	963	11	450	55	503
Academia de Guardias ..	394	197	3.196.835	4.323	76	4.253	151	4.240
	306	137	5.048.661	5.485	108	6.015	151	5.458
Colegio Guardias Jóvenes	196	43	2.225.160	795	25	1.000	189	795
	55	45	73.320	602	10	703	189	500
Escuela de Inv. Policial ..	27	15	168.600	150	4	55	3	0
	0	9	96.700	479	3	150	3	0
Escuela Servicio Fiscal ..	44	11	128.245	160	7	360	32	208
	44	9	126.186	244	5	200	32	250
Escuela de Tráfico . . . .	81	24	169.776	568	8	430	48	
	1	1	319.815	970	8	400	48	300
Escuela de Montaña . . . .	51	20	126.995	100	1	45	53	46
	29	12	90.000	80	0	0	0	350
Escuela de A. Especiales	210	68	184.495	379	5	160	40	174
	81	55	85.000	206	4	120	37	130
Escuela D. Explosivos ...	10	10	21.393	90	2	70	5	0
	0	12	14.236	51	1	30	7	0
Escuela Automovilismo ..	33	32	85.220	440	3	150	0	50
	0	33	24.296	400	2	50	0	50
Escuela T. e Informática	S.F.*	S.F.*	S.F.*	275	1	24		0
				202				0

\* Sin infraestructura. (Datos correspondientes a 1987 y 1994.)

Las diferencias son relevantes en todos los aspectos, de tal manera que no se puede decir que existan unas condiciones tipo del profesorado de la Guardia Civil. Cada centro tiene sus peculiaridades docentes, según el tipo de enseñanza, pero, además, por las infraestructuras docentes, personal de apoyo, cantidad y calidad del alumnado, condiciones de vida del alumno y condiciones de vida del profesorado.

Periodo lectivo	1991-1992	1992-1993	1993-1994
Número de cursos . . . . .	56	79	85
Profesores . . . . .	360	457	388
Profesores por curso . . . . .	6,4	5,7	4,5
No docente . . . . .	926	925	849
Total . . . . .	1.286	1.382	1.237
Número de aulas . . . . .	163	161	157
Capacidad . . . . .	8.803	6.869	8.272
Número de alumnos/aula . . . . .	54	41	52
Costo (Personal y G. corrientes en miles)	5.669.468	7.583.468	6.713.724
Número de alumnos admitidos . . . . .	9.634	12.683	9.801
Número de alumnos aptos . . . . .	9.237	11.815	9.335
Bajas en los cursos . . . . .	397 (4,1 %)	868 (6,8 %)	466 (4,7 %)
Costo por alumno . . . . .	588.485	597.923	685.004
Alumnos por profesor . . . . .	26,7	27,7	27,2
Alumnos por plantilla . . . . .	7,5	9,2	7,6
Número de alumnos, excepto Ubeda ...	5.817	6.765	4.316

(Datos extraídos de los anuarios estadísticos del Cuerpo.)

Las oscilaciones observadas en el número de cursos, la dotación de profesorado, consecuentes a la variación del número de alumnos, produce además de deseconomías, dificultades para la planificación y la organización que influyen en el rendimiento pedagógico y en la motivación por las discontinuidades, a veces abruptas, en la dinámica de los Centros.

Se observa, junto al mantenimiento de la tasa de alumnos por profesor, en torno al 27,5, una progresiva intensificación del rendimiento del profesorado, que pasa de 6,4 a 4,5 profesores por curso.

El aumento del alumnado produce sobre todo una intensificación en el trabajo del personal no profesor de los centros (trabajo de secretaría, mantenimiento, etc.).

La reducción extraordinaria del alumnado en el curso 93-94, 2.450 alumnos sin contar Ubeda, un 36 por 100, produce un aumento de costo por alumno de un 14,5 por 100.

Las bajas durante el curso se estabilizan alrededor de un 5 por 100, un excelente porcentaje, gracias al sistema de formación por correspondencia anterior, al que también dedica el profesorado una parte de su actividad.

# ENTRADA Y REGISTRO EN LUGAR CERRADO

JOSE M.<sup>a</sup> VAZQUEZ HONRUBIA

Magistrado de la Audiencia Provincial de Madrid

COMO indican los términos del presente título, las disposiciones del mismo se refieren a tres objetos distintos, que son:

1.º La entrada y registro en el domicilio del presunto culpable y en general de todo lugar cerrado cuyo registro y reconocimiento convenga para los fines de la instrucción sumarial.

2.º El reconocimiento y registro de libros y papeles del inculcado o de otra persona extraña al delito perseguido.

3.º La apertura y reconocimiento de la correspondencia dirigida al mismo.

Estos tres elementos de investigación son de indudable eficacia para la comprobación de los hechos punibles y de las personas responsables de los mismos, y por eso la ley ha tenido que autorizarlos para la perfecta instrucción sumarial, no obstante los principios constitucionales consignados en el Código fundamental del Estado, respecto de los derechos a la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia de todos los ciudadanos.

Esos preceptos de la Constitución vigente y las disposiciones respectivas del Código penal establecen las garantías necesarias para el debido respeto de esos derechos; pero no pudiendo éstos ser un obstáculo insuperable para el castigo del culpable, la ley procesal ha tenido que establecer las reglas convenientes para el necesario desenvolvimiento de los principios constitucionales indicados así como para las necesarias restricciones de los mismos, que exige el interés público de la justicia penal.

Las disposiciones del presente título, por la minuciosidad de sus preceptos y por la amplitud con que han sido resueltas en éstos las dificultades que pudieran ofrecerse en la práctica

de las diligencias indicadas, dan todo género de seguridad para su debida realización; pero las reglas en ellas sancionadas no bastarían para llenar los fines propuestos por el legislador, si independientemente no se establecieran las sanciones correspondientes para castigar los punibles abusos que con tal motivo pudieran cometerse. Por eso el Código penal castiga no sólo al particular, sino también al funcionario público que entra en morada ajena contra la voluntad de su morador o que con infracción de las disposiciones legales practica indebidamente el registro de papeles o la detención y reconocimiento de la correspondencia, o comete con tal motivo alguna vejación injusta; y con relación a dichas prescripciones, deben ser entendidos y examinados los preceptos de los artículos correspondientes.

#### ARTICULO 545

Nadie podrá entrar en el domicilio de un español o extranjero residente en España sin su consentimiento, excepto en los casos y en la forma expresamente previstos en las leyes.

Siendo básico a este respecto el artículo 18.2 de la Constitución española, que establece que el domicilio es inviolable. "Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin el consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito", siendo su objeto sancionar el principio de la inviolabilidad del domicilio.

Entre todos los derechos individuales consignados por la Constitución, el más importante, sin duda, después de la libertad personal, es el de la inviolabilidad del domicilio, por referirse también a la seguridad del individuo, en orden a una de sus propias y peculiares manifestaciones; pero como han dicho los señores Amat y Reus, esa inviolabilidad no puede ser tan absoluta que, degenerando en un medio de encubrir el delito, llegue a ser un peligro para la seguridad individual de los demás y para la tranquilidad del Estado, porque nuestro derecho termina donde comienza el de aquellos que pueden resultar perjudicados por nuestros actos.

Todos los autores están conformes con la doctrina expuesta. En donde cabe la duda o la controversia, a pesar de la universalidad de la doctrina indicada, es respecto de la extensión y alcance de las expresadas restricciones, las cuales pueden, en rigor, ser de distintas clases y de diferente apreciación en sus límites.

Ya el Código penal, al regular el delito de allanamiento de morada cuando es vulnerada la inviolabilidad del domicilio, admitió distintos

casos, que la Constitución de 1869 autorizaba, en los cuales es lícito prescindir de dicha inviolabilidad, pudiéndose penetrar en ellos en el domicilio ajeno aun en contra la voluntad de su morador como, por ejemplo, cuando se está perpetrando o a punto de perpetrarse un delito, cuando se trata de evitar una desgracia, cuando se entra perseguido para huir de un mal cualquiera, etc., pues en todos esos casos puede faltarle a la inviolabilidad citada sin incurrirse por ello en delito. Hay que señalar que conforme doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio esencialísimo de inviolabilidad del domicilio ha determinado que única y exclusivamente, faltando el consentimiento del titular, la Autoridad Judicial y no otra Autoridad o funcionario administrativo puede dictar Mandamiento de Entrada en domicilio, suprimiendo por tanto ciertas prerrogativas de la Administración central o municipal fundamentalmente orientadas en orden a la recaudación de contribuciones e impuestos, siendo este principio recogido en la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo artículo 87.2 establece que "corresponde también a los Juzgados de Instrucción la autorización en resolución motivada para la entrada en los domicilios o restantes edificios o lugares de acceso dependientes del consentimiento del titular cuando ello proceda, para la ejecución forzosa de actos de la Administración".

Ello da una idea ya apuntada en el principio que la inviolabilidad del domicilio es uno de los derechos individuales consagrados por la Constitución de más importancia en una genérica escala de valores, por lo que conviene antes de seguir adelante qué debe entenderse por domicilio a estos efectos, y entre otros la Sentencia 137/85 del Tribunal Constitucional de 17 de octubre establece que "el domicilio inviolable es un *espacio* en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima, y por ello a través de este derecho no sólo es objeto de protección el espacio físico en sí mismo considerado, sino lo que en él hay de *emanación de la persona* y de esfera privada de ella". El domicilio inviolable es por tanto un espacio en el cual el Estado garantiza el ámbito de privacidad de la persona, dentro de la que ésta elige y que tiene que caracterizarse precisamente por quedar exento o inmune a las invasiones o agresiones exteriores de otras personas o de la autoridad pública, entendiéndose indudablemente dicho amplio concepto de domicilio no sólo a la persona física, sino también a las personas jurídicas (sociedades, asocia-



ciones y fundaciones), y en ese sentido el artículo 546 también establece que el "Juez o Tribunal podrá decretar la entrada y registro de todos los edificios y lugares públicos sea cualquiera el territorio en que radiquen".

Por lo que puede concluirse que a estos efectos el concepto domicilio es mucho más amplio que el establecido en el Código Civil o Mercantil (residencia habitual de una persona, domicilio social de una empresa), y que podrá resumirse con la idea de que para las personas físicas sería todo espacio cerrado que constituya la morada, aun accidental o transitoria, de una persona, y para las personas jurídicas cualquier lugar cerrado, principal o accesorio, en orden a su actividad donde ésta se desarrolle, sin perjuicio de extender dicha protección especialísima, por expresa dicción del artículo 545, a los extranjeros residentes en España, cuestión por lo demás ratificada por la Ley Orgánica 7/85 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, que establece que "los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución (artículo 4)", y "los extranjeros gozarán en España de la protección y garantías... establecidas en la Constitución y las leyes (art. 29, 1.º)", y sin perjuicio de volver sobre ello al comentar diversos preceptos del Código penal, vamos a pasar al comentario y examen de alguno de los artículos de la regulación que hace la Ley de Enjuiciamiento Criminal del tema que nos ocupa. Y sentado cuál es el concepto actual de domicilio, no puede olvidarse la prolija enumeración que la Ley de Enjuiciamiento Criminal hace de edificios y lugares públicos, estableciendo el artículo 547 cuáles se reputarán de tal carácter.

#### ARTICULO 547

Se reputarán edificios o lugares públicos para la observancia de lo dispuesto en este capítulo:

1.º Los que estuvieren destinados a cualquier servicio oficial, militar o civil del Estado, de la provincia o del municipio, aunque habiten allí los encargados de dicho servicio o los de la conservación y custodia del edificio o lugar.

2.º Los que estuvieren destinados a cualquier establecimiento de reunión o recreo, fueren o no lícitos.

3.º Cualesquiera otros edificios o lugares cerrados que no constituyeren domicilio de un particular con arreglo a lo dispuesto en el 554.

4.º Los buques del Estado.

Estableciéndose en los artículos 548 y 549 normas específicas para los Cuerpos Legisladores —autorización de su presidente—, y para templos y lugares religiosos "recado de atención" de los encargados de éstos; en definitiva, pues, la ley ha establecido una distinción importante, para los efectos de las disposiciones del presente título, entre lugares públicos y domicilios particulares, la cual tiene su origen y fundamento en las distintas consecuencias que puede tener la ilegítima entrada en dichos lugares en uno y otro caso, porque fácilmente se comprende que no tiene igual trascendencia e importancia la transgresión del derecho en todos ellos, sino que, por el contrario, puede ser distinto el concepto que merezca el hecho, según sea la clase del lugar en que se penetre; pues como el mero buen sentido indica, no son tan graves, por regla general, las consecuencias de la entrada indebida en los edificios o lugares públicos, aunque estén cerrados, que en los que constituyen el domicilio o la morada de un particular, ni puede atribuirse la misma gravedad a la violación en dichos casos del principio constitucional, sancionado también por la Ley de Enjuiciamiento Criminal que examinamos en su artículo 545, toda vez que como dice el señor Fábrega, no es el lugar cerrado lo que declara inviolable la Constitución, sino el domicilio, y por eso es de tanto interés esa distinción que la ley procesal establece.

Por el contrario, se reputan domicilio particular y tienen la consideración de tal, como veremos al examinar el citado artículo 554:

1.º Los palacios reales, aun cuando no estén habitados por el Monarca, al tiempo de la entrada o registro.

2.º Los edificios o lugares cerrados, o parte de ellos, destinados principalmente a la habitación de cualquier español o extranjero residente en España y de su familia.

3.º Los buques nacionales mercantes.

Finalmente, existen otros edificios o lugares que presentan un carácter mixto y que sólo tienen la consideración de domicilio respecto de algunas personas.

Hecha esta distinción, fácilmente se comprende que menos dificultad debe ofrecerse para decretar la entrada y registro en un lugar público que en un domicilio particular, y por eso la ley, en su artículo 546, faculta a los jueces y tribunales para dictar este acuerdo con mayor amplitud; en el primero de ambos casos, como resulta de la mera comparación de su precepto con el del artículo 550, pues si bien en éste se

autoriza también a las mismas autoridades judiciales para ordenar la entrada y registro del lugar destinado a morada del presunto culpable o de cualquier otro particular, los términos de dicha autorización son mucho más limitados y restringidos.

En efecto, con arreglo al artículo 546, el juez o tribunal que conociere de una causa puede decretar la entrada y registro en todos los edificios y lugares públicos, cuando hubiere indicios de encontrar allí al procesado, o efectos o instrumentos del delito, o libros y papeles u otros objetos que puedan servir para el descubrimiento y comprobación del hecho punible, o para la depuración de las personas responsables del mismo, pudiendo sin limitación alguna acordarse que dicha diligencia se lleve a efecto a la hora que se considere más conveniente, lo mismo de día que de noche, y a la hora de ésta que se estime más oportuna o precisa. Y, por el contrario, cuando se trata del domicilio de un particular, nacional o extranjero, la ley impone determinadas restricciones derivadas del respeto que esa cualidad requiere, haciendo que los jueces deban proceder con mayor cautela al ordenar la práctica de la diligencia indicada, la cual habrá de practicarse ordinariamente de día, porque como veremos al ocuparnos del artículo 550, la entrada y reconocimiento de los lugares que tienen dicho carácter sólo debe llevarse a efecto de noche en aquellos casos en que razones de urgencia lo hicieren necesario.

Además, en los edificios y lugares públicos no siempre es necesario el previo consentimiento o la autorización para la práctica de dicha diligencia, pues en algunos casos basta el mero aviso por parte de la autoridad judicial que la decreta, mientras que para tener lugar en los domicilios particulares es siempre requisito indispensable el consentimiento del interesado, según se previene en el párrafo segundo del artículo 18 de la Constitución vigente, y a falta de dicho consentimiento, habrá de recaer auto motivado que debe ser notificado inmediatamente a la persona interesada, o lo más tarde a las veinticuatro hora de haberse dictado.

Elevando a precepto positivo de nuestro derecho procesal las reglas aconsejadas por la teoría sancionada por la anterior legislación, dice el citado artículo 546 respecto de los edificios y lugares públicos, que el juez o el tribunal que conociere de la causa podrá decretar la entrada y registro de día o de noche cuando hubiere indicios de encontrarse en el lugar o edificio que ha de ser reconocido el procesado o efectos o instrumentos del delito, o libros,

papeles u otros objetos que puedan servir para su descubrimiento y comprobación.

Los términos que hemos transcrito de la disposición legal citada constituyen una condición que restringe y limita la amplia facultad que parece otorgada en el artículo mencionado, porque en tanto podrá ordenarse la práctica de la diligencia de que nos ocupamos en cuanto existan los indicios exigidos por el mismo.

No dice la ley de qué clase han de ser los indicios cuya existencia requiere para decretar la entrada y registro en tales lugares, pero, teniendo en cuenta la índole de la diligencia expuesta, desde luego parece que deben ser graves y concluyentes, o tener fundamento racional suficiente para adquirir el convencimiento de la posibilidad de que se encuentren en el lugar que haya de ser reconocido las personas o los demás elementos que el citado artículo menciona, pues en otro caso pudiera darse lugar a abusos y perjuicios innecesarios. Sin embargo, el interés de la justicia y las necesidades de la instrucción exigen que no se dificulte la investigación con limitaciones indebidas; y como no es posible fijar de antemano reglas a las que hayan de ajustarse en este punto los jueces y tribunales, tiene que quedar a la discreción de los instructores la apreciación de los motivos que aconsejen la adopción del referido acuerdo, así como la eficacia de los indicios que lo justifiquen, puesto que unos mismos motivos pueden autorizar la práctica de dicha diligencia en unos casos y en otros no.

El citado artículo 546 añade que puede acordarse por el juez o tribunal de la causa la entrada y registro de todos los edificios y lugares públicos de día y de noche cuando concurriere el requisito de la existencia de los indicios indicados, cualquiera que sea el territorio en que aquéllos radiquen, con cuyos términos ha quedado resuelta la cuestión que en la antigua práctica solía suscitarse sobre si el juez o el tribunal que sustanciaba un sumario podía decretar por sí la entrada y registro de un lugar que estuviera fuera de los límites de su jurisdicción territorial, siendo muchos los que opinaban que el instructor en este caso carecía de competencia para acordar dicha diligencia, teniendo que acudir al juez del territorio para que decretase su práctica. Es decir, si los funcionarios policiales entienden que para el mayor éxito de la investigación judicial ya iniciada debe registrarse un domicilio o lugar cerrado en general que esté fuera del Partido Judicial, deberán lógicamente dirigirse al Juez Instructor y éste ponerse en comunicación, incluso telegráfica, previa dicción

del oportuno auto, con el que lo sea del lugar a registrar que a su vez ordenaría a la policía judicial de su jurisdicción la práctica de la diligencia en sí, aunque no conviene olvidar que cuando dicho lugar estuviera próximo a aquel en donde se hallare el Juez de Instrucción pero fuera de su jurisdicción, dicho Juez de Instrucción podría ejecutarla por sí mismo, es decir, entregar el mandamiento a la policía encargada del caso o que solicitara el mandamiento, así el artículo 323 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece que "cuando el lugar en que se hubiere de practicar alguna diligencia del Sumario estuviere fuera de la jurisdicción del Juez Instructor pero en lugar próximo al punto en que se hallare y hubiere peligro en demorar aquéllas, podrá ejecutarla por sí mismo, dando inmediato aviso al juez competente".

Réstanos, para dejar ultimado el comentario del expresado artículo 546, ocuparnos de una dificultad que en su inteligencia pueden suscitar los términos en que se halla redactado dicho artículo. Este, al facultar a los jueces y tribunales para proceder a la entrada y registro de los edificios y lugares públicos, establece como uno de los motivos que pueden autorizar dicha diligencia el que existan indicios de que en ellos se encuentre el procesado y pudiera suponerse en vista de dicha locución que es de todo punto indispensable para que se decrete esa diligencia en este caso que a la sazón exista un presunto reo, cuyo procesamiento haya sido decretado ya, y que existan indicios de que éste se encuentra en el lugar o edificio que deba ser reconocido. Pero entendemos que no es esa la recta interpretación del precepto mencionado, pues si bien el referido artículo habla expresamente del procesado, no se refiere tan sólo a él, según nuestro juicio, por no estar usado dicho término en la significación estricta que en el orden procesal tiene, sino que se halla empleado en un sentido más amplio, o sea, en el de presunto culpable, aunque intervenga o figure en el procedimiento tan sólo como mero imputado por no resultar aún méritos bastantes para declararle procesado.

Conviene también señalar que cuando estas personas o efectos se encuentren en el despacho profesional de un abogado, los agentes que soliciten el mandamiento deberán cuidar de precisar tal circunstancia, pues a su vez el Juez Instructor, conforme al Estatuto de la Abogacía, deberá notificar al Decano del Colegio de Abogados la práctica de dicha diligencia, el cual, a su vez, podrá designar un miembro de dicho Colegio para que esté presente en el acto del

registro. Es lógico que un despacho profesional no pueda servir a modo de reminiscencia del Derecho de asilo de los tiempos medios de refugio y escondite de los delincuentes y por tanto el profesional no puede oponerse a que se compruebe si ésta es la orden del Juez, si en su despacho se halla un procesado o inculcado o instrumentos u objetos de un delito. La duda surge cuando se trata de libros o papeles dado que el abogado puede negarse a entregar algunos, pues incluso podría el mismo cometer delito de revelación de secretos; la solución a juicio del profesor Majada estribaría en incautar aquellos instrumentos u objetos del delito que se encontraran en forma de libros o papeles, pero no podrá hacerlo si contienen relación o expresión de los secretos que el encartado hubiera confiado a dicho profesional, no pudiéndose hacer uso de ellos en la instrucción y resultado de la causa.

Siguiendo el estudio sistemático de los artículos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, los artículos 550 a 553 contemplan la regulación del modo de practicar los registros en los domicilios de cualquier español o extranjero residente en España, qué se entiende por domicilio y la necesidad de consentimiento del interesado que puede no ser expreso sino tácito por la realización de actos necesarios que de él dependan para la práctica de la diligencia (artículo 551) ya hemos hablado anteriormente en cuanto a la materialización práctica del acto no perjudicando o importunando lo menos posible al interesado (artículo 552) es consecuencia de todo el espíritu de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y baste señalar que el artículo 191 del Código penal castiga a los agentes que se extralimitaran en lícito registro cometiendo vejación injusta contra las personas o daños innecesarios en los bienes, por lo que no olvidando que cuando se trata de domicilio a pesar de los signos ortográficos que se emplean en el artículo 550, el funcionario policial que desee practicarlo de noche deberá cuidar de precisar esta circunstancia, justificando como "conditio sine qua non" la urgencia del caso; merece la pena detenerse con algo más de extensión en el artículo 553 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que establece una excepción a las reglas generales expuestas hasta ahora en cuanto dispone: Los agentes de policía podrán, asimismo, proceder de propia autoridad a la inmediata detención de las personas cuando haya mandamiento de prisión contra ellas, cuando sean sorprendidas en flagrante delito, cuando un delincuente, inmediatamente perseguido por los Agentes de la Autoridad, se

oculte o refugie en alguna casa, y en los supuestos de excepcional o urgente necesidad, cuando se trate de presuntos responsables de las acciones a que se refiere el artículo 384 bis (es decir, elementos terroristas y bandas armadas). Como en el estudio pormenorizado de esta última posibilidad, por su excepcionalidad, no podemos extendernos salvo el caso de flagrante delito.

Pues bien, salvo el caso de flagrante delito supuesto expresamente recogido por la Constitución y aun con las matizaciones que se dirán en seguida, el mencionado precepto debe entenderse inaplicable, en cuanto al supuesto de mandamiento de prisión, pues esta orden judicial ni puede ni debe tomarse obviamente como una autorización de entrada y registro, y en cuanto al delincuente inmediatamente perseguido que se oculta en alguna casa, habrá que entenderse propia o de un encubridor, porque el mero requerimiento de sus moradores al agente policial (expreso o tácito), como hemos visto, permitiría o más correctamente exigiría la actuación de éste, no es de los supuestos taxativamente enumerados en la Constitución española, de tal modo que siendo derechos fundamentales, la interpretación del precepto que los regula nunca puede hacerse en forma extensiva para su restricción. De tal modo que sólo en caso de flagrante delito, es decir, aquel que se estuviera cometiendo o se acabara de cometer cuando el delincuente sea sorprendido, autorizará a una entrada en un domicilio, siendo obvio, por ejemplo, y aun acudiendo a casos extremos en un supuesto de violación o parricidio intentado, o que se estuviera produciendo, no hay por qué obtener mandamiento alguno, debiendo entenderse que se dice delito y no falta, por lo que, verbigracia, un mero altercado doméstico no autoriza a la policía a entrar en una vivienda, y todo ello, naturalmente, sin perjuicio de adoptar el oportuno servicio policial para evitar, como establece el artículo 567, "la fuga del procesado o la desaparición de efectos o instrumentos del delito", hasta obtener el preceptivo mandamiento, conviniendo señalar por último que según algunos autores, aun en el caso de flagrante delito, lo que autoriza la ley es la entrada en el domicilio, pero no el registro del mismo.

Los artículos 554 a 556 dictan reglas muy específicas respecto a lugares que gozan del "status" legal de domicilio (palacios reales, residencias de personas y buques nacionales mercantes), siendo tan claras las disposiciones de las relativas a palacios y sitios reales y tan justificados sus preceptos que huelga hacer

consideración alguna, si bien vale la pena detenerse en el artículo 557: "Las tabernas, casas de comidas, posadas y fondas no se reputarán como domicilio de los que se encuentren o residan en ellas accidental o temporalmente, y lo serán tan sólo de los taberneros, hosteleros, posaderos y fondistas que se hallen a su frente y habiten allí con sus familias en la parte del edificio a este servicio destinada".

Efectivamente, dicho precepto al hablar de posadas y fondas (hoteles, hostales, residencias, pensiones, etc.) y del posadero y tabernero en contraposición con el huésped otorga en principio a estos lugares un carácter mixto: domicilio inviolable para los que allí habitan permanentemente, carencia de tal carácter para los clientes meros transeúntes. Pues bien, tras la promulgación de la Constitución y la interpretación que de domicilio ha venido realizando el Tribunal Constitucional, parece que respecto a dichos huéspedes el precepto ha devenido en inconstitucional, pues conviene recordar que la básica Sentencia de 17 de febrero de 1984 de dicho Alto Tribunal, mantenida incólume en resoluciones posteriores, establece que la idea de domicilio que utiliza el artículo 18 de la Constitución española no coincide plenamente con la que se utiliza en Derecho Privado, en especial en el artículo 40 del Código Civil, en cuanto la protección constitucional del domicilio es una protección instrumental que defiende los ámbitos en que se desarrolla la vida privada de una persona. Por ello existe un nexo de unión indisoluble entre la norma que prohíbe la entrada y registro en un domicilio (artículo 18.2) y la que impone la defensa y garantía del ámbito de privacidad (artículo 18.1), por lo que en conclusión entiendo que las habitaciones de hoteles y fondas tienen hoy en día carácter de domicilio a efectos de su entrada y registro en cuanto "ámbito de privacidad dentro de un espacio limitado que la propia persona elija" aun cuando se encuentre en dicho ámbito de forma temporal, no habitual o transitoria.

Respecto a las reglas de los artículos 559 a 562, siendo normas dirigidas a la autoridad judicial, sólo indican que la policía judicial deberá extremar el cuidado para precisar con toda claridad al Juez que el lugar del registro sea la oficina o domicilio diplomático o buque de guerra o mercante extranjero y baste recordar que el Convenio Internacional de Viena de 24 de abril de 1963 declara inviolable los locales consulares y que sólo pueden registrarse con autorización expresa del Jefe de la oficina consular o Jefe de la misión diplomática, le-

gislación vigente a la que remite expresamente el artículo 562, siendo en todo caso absolutamente inviolables los archivos y documentos consulares dondequiera que se encuentren (domicilio u oficina).

En cuanto los dos artículos siguientes sobre notificaciones a practicar no presentan problema alguno cuando no se trata de domicilios de particulares, siendo también escasamente problemático el artículo 566 de la Ley procesal, en cuanto a notificaciones y orden a seguir en estos supuestos, señalándose únicamente que para evitar en lo posible la fuga del inculcado o instrumentos o efectos del delito, sin perjuicio de la adopción de las medidas de vigilancia que establece el artículo 567, que en todo caso se dejan al buen sentido y experiencia de la policía judicial, por lo que el Juez no tiene por qué concretarlos, salvo casos especiales, dicha notificación debe practicarse en el mismo momento en que se comience el registro.

En cuanto al artículo 569, es más interesante procesalmente hablando. El registro en todo caso, haya prestado o no su consentimiento el interesado, se hará a presencia de éste o de la persona que legítimamente le represente. Con arreglo a derecho, tiene la legítima representación de una persona aquel a quien se le otorga la ley por cualquier concepto como al padre, o la madre en su caso, respecto de sus hijos no emancipados, al tutor en cuanto al sujeto a tutela, a aquel a quien se confiera poder con relación al poderdante, etc., en cuya virtud pudiera deducirse de la nueva redacción del párrafo citado que para poder entenderse el registro con alguna otra persona distinta del interesado es preciso que concurra el requisito de tener la representación legítima de éste por alguno de los conceptos indicados.

Pero si se tiene en cuenta que en el párrafo segundo del expresado artículo se da intervención a los parientes tan sólo en el caso de que el interesado no fuere habido o no quiera concurrir ni nombrar representante, fácilmente se comprende que el precepto del párrafo primero no tiene el sentido que se supone, y que al hablar del que legítimamente represente al interesado, no se refiere a la persona que por sus relaciones de familia debe representarle legítimamente, sino a aquella a quien expresamente confiera su intervención el interesado o morador de la casa o habitación en que haya de llevarse a efecto el registro puesto que cuando no quiera designarlo han de tener intervención los parientes si los hubiere, pudiendo hacer dicho interesado la designación expresado por manifestación verbal en el acto mismo de la diligencia.

Al disponer el mencionado artículo 569 en su párrafo segundo que cuando el interesado no fuere habido o no quisiere concurrir ni nombrar representante, se practique el registro a presencia de un individuo de su familia, mayor de edad, se refiere indudablemente a los que se hallaren en el domicilio que ha de ser objeto del registro, por la razón que ya hemos indicado de la dificultad y dilación que habría de producir el tener que suspender la diligencia para proceder a la busca y citación del pariente a quien conforme a la ley correspondiera representarle legítimamente. Si tampoco hubiere parientes, se hará el registro a presencia de dos testigos vecinos del mismo pueblo en representación del interesado.

La Ley Orgánica 10/92, de 30 de abril, introdujo una modificación de capital importancia en cuanto a la posibilidad de la no presencia del Secretario en la práctica de la diligencia, pues se establece que: "El registro se practicará a presencia del Secretario o, si así lo autoriza el Juez, de un funcionario de la policía judicial, o de otro funcionario público que haga sus veces, que extenderá acta que firmarán todos los concurrentes". Esta modificación ha zanjado el gravísimo problema del registro practicado sin la presencia del Secretario Judicial o funcionario judicial habilitado en cuanto el Tribunal Supremo si bien no de manera constante pero sí mayoritaria había establecido que esta ausencia generaba la nulidad y/o invalidez de la prueba obtenida (Sentencias 18 10-90; 4 10 y 16-12-91; 27-1 y 30-3-92, etc.). Señalar que en todo caso la policía judicial al solicitar el mandamiento parece aconsejable adelantar qué miembro de la misma va a realizar las funciones de Secretario, además, naturalmente, de qué policías o guardias van a proceder a su ejecución material, resultando también procedente que el policía judicial habilitado como Secretario se limite, única y exclusivamente, a extender la correspondiente acta sin practicar acto material de registro alguno.

Para concluir este punto recordar que la presencia del interesado no será precisa si el Juzgado ha declarado la Instrucción secreta (Sentencias del Tribunal Constitucional 44/85 de 31-1 y 66/89 de 17-4) y que la intervención del Letrado del detenido no está exigida por la normativa vigente (Sentencia del Tribunal Supremo de 8-3-94).

Concluir este punto recordando que el comentado artículo 569 establece que "la resistencia del interesado, de su representante, de los individuos de la familia y de los testigos a presenciar el registro producirá la responsabilidad

declarada en el Código penal a los reos del delito de desobediencia grave a la autoridad, sin perjuicio de que la diligencia se practique”.

Cuando el Juez lleva a efecto el registro por sí, o se practica a su presencia, no es necesaria la asistencia de tales testigos, como tampoco lo es para cualquier reconocimiento que practicare el instructor, porque constituiría una redundancia, que, además de ser innecesaria, habría de resultar ofensiva para la autoridad del Juez que interviniera en la diligencia.

Hemos dicho en otra ocasión que en los domicilios de los particulares o en los edificios habitados se deben practicar los registros generalmente de día a no ser que exista alguna razón de urgencia que autorice se lleven a efecto de noche, pues sólo en esos casos extraordinarios es cuando pueden ser acordados para después de expirado el día.

Tenemos ya explicada la razón de esa diferencia, y, por tanto, ahora tan sólo nos corresponde exponer respecto a los registros en lugar habitado que constituya el domicilio de algún español o extranjero residente en España, que que si sólo se hubiere autorizado la práctica de dicha diligencia de día y estando practicándose llegare la noche, los que la lleven a cabo, si son los funcionarios de la policía o el actuario, deberán requerir al interesado o a su representante para que les permita continuar el registro, y si se negare a ello, se suspenderá en el estado en que se halle el registro. Cuando no intervenga el Juez en la diligencia y el interesado o su representante niegue el permiso para continuarla de noche, entonces habrá que suspender el registro; pero para evitar que se frustre el objeto que en él se persigue, deberá procederse como dice la citada disposición legal. Pero cuanto llevamos dicho ha de entenderse sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 546 y 550.

Respecto a los artículos 573 a 578 establece una serie de formalismos fácilmente comprensible, por lo que merecen especial atención las reglas consignadas en el artículo 578 para los distintos casos a que se refiere, porque los protocolos de los notarios y los libros de los registros de la propiedad, o de los registros civil y mercantil, tienen un interés tan importante en cuanto al orden social, que exigen disposiciones especiales y la adopción de las convenientes precauciones para el caso de tener que proceder al examen de los mismos para la debida instrucción de un sumario.

De lo expuesto resulta que para el registro en dicho caso deberá preceder mandamiento judicial y llevarse a efecto en el mismo archivo

del notario, sin que pueda sacarse de él documento alguno sin decreto judicial.

Más rigurosa se muestra la ley en cuanto a los casos en que el documento que ha de ser objeto de la diligencia sea alguno de los libros de un registro de la propiedad o de algún registro civil o mercantil, imponiendo como regla absoluta, sin excepción alguna, que todas las diligencias judiciales o extrajudiciales que exijan la presentación de dichos libros han de ejecutarse precisamente en la oficina de los registros indicados donde se halle el libro o los libros que han de ser objeto de ellas, pues ni aun siquiera admiten la excepción reconocida en la legislación notarial respecto del cuerpo del delito y, por tanto, aunque se hubiere cometido una falsedad en los asientos o en las actas que constituyen según los casos los libros mencionados, no podrá ser extraído el libro ni desglosada el acta en que tal falsedad se hubiere llevado a efecto.

Por último, señalar que la correspondencia privada, postal y telegráfica que se encontrare en un lugar cerrado no podrá ser abierta por los practicantes del registro que deberán entregarla en el estado en que se halle para procederse judicialmente conforme los artículos 579 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal cuyo estudio pormenorizado corresponde, evidentemente, a otro tema.

Antes de acabar conviene recordar que el Tribunal Constitucional ha establecido (Sentencias 26/81; 13/85, 37/89 y 62/82) que “a la hora de acordar y realizar esta medida de investigación ha de aplicarse el principio de proporcionalidad y motivar suficientemente el Auto.

Respecto de la proporcionalidad, siguiendo al Magistrado Angel Hurtado, supone “graduar la naturaleza del delito, su gravedad, la posibilidad o no de su descubrimiento por otros medios menos traumáticos social e individualmente considerados y valorar, por último, las demás circunstancias concurrentes”. En resumen, ya que las expresiones recogidas literalmente corresponden al Tribunal Supremo, hay que ponderar la gravedad del hecho que se persigue y si existen o no otros medios de investigación, configurándose el registro como última en ausencia o imposibilidad práctica de aquéllos.

Pero a diferencia de otros derechos como el alemán, el italiano o la legislación federal de los Estados Unidos que o bien contemplan un catálogo de delitos en que puede practicarse válidamente un registro o bien lo refieren a la pena que pueda corresponderles, el derecho español no contiene indicación alguna.

Por tanto, y como pura hipótesis de trabajo, podría pensarse que esta diligencia queda reservada para la investigación de delitos (no meras faltas) y para delitos graves, es decir, castigados con penas superiores a prisión menor, o sea, a partir de seis años y un día de privación de libertad. Como esta regla se deduce por analogía con lo que se establece en el artículo 503 de la LECrim, para dictar prisión provisional también debe indicarse que, excepcionalmente, no habrá excesivo problema para la investigación de delitos castigados con penas inferiores a la señalada atendidos otros factores ya que el citado artículo habla también de “los antecedentes del imputado, las circunstancias del hecho, la alarma social o la frecuencia de comisión”.

Respecto a la motivación, es decir, el Auto Motivado dictado por el Juez de Instrucción, implica que la policía judicial debe especificar con la mayor claridad y precisión cuáles son las razones que le asisten para considerar que de la práctica de la diligencia puede resultar material positivo para la investigación haciendo constar todos los antecedentes y consideraciones preliminares, en extensión suficiente, para permitir al Juez dictar razonadamente el citado Auto Motivado. Esto supone una especificación concreta, cierta e indubitada, del domicilio o lugar cerrado a registrar, de su titular y moradores o cuando menos de características concretas o lo más determinantes posibles de uno y otros (por ejemplo, en caso de “chabolas” su ubicación en el terreno con datos de referencia a un punto o coordenadas o respecto a lo segundo nombre o nombres de pila o apodos), y sobre todo y fundamentalmente el presunto o presuntos delitos que se investigan y qué efectos o instrumentos de dicho delito son los que se buscan (drogas, armas, objetos robados, falsificaciones, etcétera).

Recordar en este punto que “si el registro va más allá del mandato judicial, e investiga otros delitos, conexos o no, será nulo en lo relativo a los excesos, si el Juez Instructor no amplía su mandato respecto al objeto del registro. En una palabra, se pide por nuestro Alto Tribunal

concreción, y si en el curso de un registro aparecen objetos de cualquier clase distintos a los buscados y que puedan implicar la apertura de una línea de investigación de delito distinto en lugar de o además de para la que se solicitó el mandamiento, la policía judicial inmediatamente deberá suspender la diligencia, y adoptando las medidas de aseguramiento que se consideren oportunas, dar cuenta con toda urgencia al Juez para que éste, como dice el Tribunal Supremo, pueda ampliar su mandato respecto al objeto del registro.

En conclusión, pues, y como resumen de todo lo expuesto, recordar que el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han extendido notablemente el concepto técnico-jurídico de domicilio para las diligencias de entrada y registro a todo lugar que sirva de morada de un ciudadano español o súbdito extranjero aun cuando no sea la propia habitual y la ocupe de forma transitoria, temporal o accidentalmente o se trate de persona jurídica, que algunos preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y del Código penal —como el repetido 191 cuando sólo sanciona los registros ilegales o excesivos de súbditos españoles o el 492 cuando mantiene la inexistencia de allanamiento de cafés, posadas y demás casas públicas cuando estuvieren abiertas— deben ser interpretados y corregidos según la citada jurisprudencia y que en definitiva aun cuando a muchos puede parecer excesiva la vigente regulación conviene no olvidar que el artículo 11 de la vigente LOPJ establece terminantemente que no surtirán efecto en el procedimiento las pruebas obtenidas, directa o indirectamente, violentando los derechos y libertades fundamentales, de tal modo que el cumplimiento exacto y riguroso de los artículos que hemos comentado no hará sino convertir en inatacables las pruebas del delito evitando en suma que se frustre, por razones procedimentalistas, una investigación criminal en perjuicio de la justicia que como establece la Constitución española emana del pueblo, es decir, de todos los ciudadanos a los que servimos. ■

