

# **LA POLICIA DE SEGURIDAD**

## **Un estudio de Derecho público comparado**

**ALFONSO J. VILLAGOMEZ CEBRIAN**

Doctor en Derecho  
Magistrado

### **CENTRALIZACION Y DESCENTRALI- ZACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA Y LAS FUERZAS POLICIALES A SU SERVICIO**

#### **INTRODUCCION**

El análisis de los sistemas policiales de los Estados que a continuación describimos lo hemos hecho primando aquellos elementos que influyen, de manera destacada, en la *configuración estructural de la policía de seguridad*. En dichos Estados se confiere a la Policía, en general, la *responsabilidad de la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades que constituyen la columna vertebral de todo sistema democrático*. Pues bien, este factor fundamental debe influir de forma poderosa en la *distribución y organización de la seguridad pública*. Por ello, entendemos que en una aproximación al estudio de la problemática que suscitan los aspectos organizativos debe, en la actualidad, tener muy presente esta *realidad constitucional común a estos ordenamientos*. En la elección de los sistemas policiales no hemos reparado exclusivamente en el criterio —siempre obligado— de la pertenencia de los ordenamientos a una base común a la nuestra, como son los casos de Francia, Italia y, en particular, de Alemania. Haremos también una incursión, si bien muy sintética, en algunos otros sistemas más alejados del nuestro, y de raíz anglosajona, pero que consideramos de interés para lograr una visión panorámica de las distintas soluciones que nos proporciona el Derecho Comparado. La metodología empleada se adapta, pues, a la *concepción global del fenómeno de la estructura general del poder público* (1), y

de todos los elementos que inciden en dicha estructura, en especial por lo que ahora interesa, al fenómeno de la centralización y descentralización de la seguridad pública y de las fuerzas policiales a su servicio.

## FRANCIA

El esquema organizativo de la seguridad en Francia pivota sobre dos formaciones policiales netamente diferenciadas entre sí. Por un lado, la "Police Nationale", cuerpo de naturaleza civil dependiente del Ministro del Interior, creada en 1966, y en ella se concentran el grueso de las funciones de seguridad pública del modelo policial francés (2). Por otra parte, la "Gendarmerie Nationale", incardinada también en el Ministerio del Interior, pero de estructura militar, se organiza territorialmente a lo largo de la geografía francesa a través de su distribución en los asentamientos urbanos de menos de diez mil habitantes (3). Como decíamos, la Gendarmerie mantiene una estructura básicamente militar, si bien en su función de policía de seguridad se diferencia de forma radical de las Fuerzas Armadas (4).

Por su parte, la "Police Nationale" ha adquirido un importante papel dentro de los servicios policiales del sistema de seguridad francés. Es una organización policial eminentemente civil, agrupándose sus funcionarios en los cuerpos de Comisarios de Policía, Inspectores y Guardias de la Paz (5).

El reparto de las tareas de la Policía de seguridad, conocida también en el Derecho francés como "*Police d'ordre*" (6), se realiza atendiendo a unos criterios de operatividad y funcionalidad de los servicios. Así se dividen en "fuerzas estáticas", encargadas de vigilar de forma específica la tranquilidad pública y la paz ciudadana, y en "fuerzas móviles", a las cuales atañe la tarea esencial de restablecimiento del orden. Este reparto de cometidos generales de la "Police Nationale" se corresponde con su división estructural, puesto que la primera de las misiones citadas se atribuye a las denominadas Policías Urbanas, mientras que la segunda se asigna a las *Compañías Republicanas de Seguridad* (CRS) (7). Ambas Policías dependen de la "Direction Générale de la Police Nationale" que, integrada en el Ministerio del Interior, coordina toda la compleja gama de estos servicios de *Policía de seguridad*. Dentro de este centro directivo corresponde a la "Direction Centrale des Polices Urbaines" la responsabilidad sobre la organización y funcionamiento, tanto de las Policías Urbanas como

de las Compañías Republicanas, luego de que por Orden de 3 de abril de 1981 quedara subsumido en este centro directivo el hasta entonces diferenciado Servicio central de las Compañías Republicanas de Seguridad (8). La "Police Nationales", actuando a través de estos dos Cuerpos se extiende territorialmente, según criterios de distribución poblacional, a través de sus servicios exteriores, que comprenden sus efectivos regionales, departamentales y locales (9). *Estos últimos servicios de policía municipal en las poblaciones de más de diez mil habitantes puesto que en Francia se han estabilizado estos servicios policiales* (10). De esta forma los Alcaldes, como autoridad local dirigen las unidades de *Policía municipal y colaborarán con las fuerzas estatales siempre que éstas tengan que intervenir porque las policías municipales no cuentan con los medios materiales suficientes para afrontar una importante alteración de la seguridad pública en su ámbito territorial* (11).

En la capital francesa, por otra parte, radican una Prefectura de Policía propia y especial, y un servicio policial de seguridad directamente dependiente de ella (12).

En los departamentos, los servicios de las Policías Urbanas se encuentran distribuidos en *circunscripciones y distritos policiales*, ambos dependientes de un Director departamental y bajo la autoridad funcional del Prefecto. Los Prefectos son, de este modo, los responsables directos de la seguridad y están asistidos por los Directores policiales de los departamentos, considerados como consejeros técnicos de los Prefectos. Su función consiste, según aclara LABAUDERE, en asegurar la preparación y ejecución de las decisiones del Prefecto relativas a la puesta en acción de las Unidades de Intervención de las Policías Urbanas (13).

En las circunscripciones ejercen las funciones policiales un conjunto de personal de uniforme (Oficiales, Suboficiales y Guardias de la Paz). Su organización y efectivos varía en función del número de habitantes que abarque cada circunscripción. Así, en las pequeñas y medianas poblaciones el personal, relativamente poco numeroso, es rotativo; en tanto que en las grandes aglomeraciones se ha hecho necesario especializar a estos funcionarios en el campo de acciones específicas, dando lugar al nacimiento de *Brigadas de Circulación*, Patrullas ligeras y de Seguridad o la llamada *Policía de barrio*. Esta última, *muy característica del sistema policial francés, surgió con el fin —en opinión de ROMAIN— de que un Guardia de la Paz se encuentre siempre de forma regular y visible*

en un sector de la circunscripción conocido por "ilot" o barrio (14). En 1979 fueron creadas en las circunscripciones las *Unidades móviles de Seguridad y las Unidades Ligeras del "loage"*, con la misión de atender mejor a la seguridad de las personas y bienes en dicha demarcación. Estas unidades posibilitan una más eficaz intervención policial, especialmente en lugares públicos y barrios periféricos de fuerte concentración urbana (15).

Las Compañías Republicanas de Seguridad (CRS), creadas en 1944, son unas fuerzas móviles de Policía, y constituyen un servicio operativo de la "Police Nationale" de la que forman su reserva general. Pueden, por esta razón, ser empleadas en todo el territorio nacional bajo la autoridad del Ministro del Interior y del Director General de la Policía Nacional. Su organización comprende: un servicio central encargado de la instrucción y control de las Unidades, estando distribuidas territorialmente en los departamentos mediante Agrupaciones de dichas Compañías. Al mando de cada Agrupación se encuentra un Comisario de Policía, el cual asiste técnicamente al Prefecto a la hora de emplear las Unidades (16). Las Compañías Republicanas de Seguridad son susceptibles de ser puestas rápidamente en acción para tareas esenciales de mantenimiento de la seguridad pública, tales como manifestaciones públicas, grandes aglomeraciones, etc.

En definitiva, en el sistema francés la Policía de seguridad se estructura básicamente en la organización y servicios integrados en la "Police Nationale", en cuanto que esta organización policial civil está directamente encargada del mantenimiento de la seguridad pública en Francia.

## ITALIA

La organización de la Policía de seguridad en Italia se encuentra recogida fundamentalmente en la Ley de 1 de abril de 1981, que ha establecido, como refleja DI RAIMONDO, un nuevo sistema de *Administración de la seguridad pública en este país* (17). Este texto legal ha venido a significar, como manifiesta MOSCA, "uno de los momentos institucionales de mayor relieve en la historia reciente de Italia" (18).

En efecto, la trascendencia de esta ley estriba no sólo en las importantes innovaciones que recoge para su Policía, sino que también dio respuesta a una demanda, social y política, que venía reclamando una urgente revisión de la organización y funciones de la "Administración della Pubblica Sicurezza" y, sobre todo, del

componente armado encargado de la tutela del orden y de la seguridad pública (19).

El objetivo marcado por esta ley consistió en desterrar las disfuncionalidades que venía arrastrando la organización policial italiana, en un intento de racionalizar la Administración de la seguridad. Para ello se creó el Departamento de la "Pubblica Sicurezza". Este órgano administrativo se configuró como un instrumento operativo del Ministro del Interior en el ejercicio de sus competencias, por ser éste la máxima autoridad responsable de la tutela del orden y la seguridad pública, así como de la alta dirección y coordinación de las *Fuerzas de Policía* (20).

Una de las características más significativas de esta nueva organización es la de la *inequívoca naturaleza civil* que se otorga a la *estructura policial*. Sin embargo la Administración policial se considera que se encuentra sujeta a un ordenamiento especial. Este hecho deriva, en opinión de MOSCA, de las peculiares funciones que reviste la *Policia de Seguridad* sobre las tradicionales formas organizativas y ordinamentales de la estructura del Estado italiano (21). Todo ello determina la existencia en el ordenamiento italiano de un auténtico sistema jurídico de la Administración de la seguridad pública, integrado por un conjunto de figuras subjetivas que conforman un complejo y completo marco de relaciones jurídico-administrativas (22). Estas figuras básicas son, junto con el Ministro del Interior, el Subsecretario y el Director General de la Seguridad Pública, también llamado Jefe de Policía.

La organización policial italiana prevé también, al lado de otros mecanismos de coordinación policial, una serie de organismos administrativos de carácter colegiado con funciones de vigilancia y control del cumplimiento de las actuaciones policiales (23). La función de coordinación corresponde al Director General de la "Pubblica Sicurezza", jefe administrativo de la Policía de seguridad. Este carácter determina que las funciones de coordinación administrativa del Director General difieran cualitativamente de las del Ministro del Interior, ya que a este último le corresponden funciones de carácter predominante político. Por ello, el jefe de Policía representa, para DI RAIMONDO, el tránsito obligado para traducir en administrativas las funciones de coordinación políticas del Ministro, a través de las técnicas operativas puestas a su disposición (24).

Las fuerzas de Policía de seguridad quedan legitimadas en razón de que las mismas materializan la actividad de la Administración

pública de tutela general de la colectividad contra los peligros y disturbios que amenazan la seguridad pública (25). Estas fuerzas son, fundamentalmente, la "Pubblica Sicurezza", el *Arma de Carabinieri* y el Cuerpo de Guardia de Finanzas.

La "Pubblica Sicurezza" es la *Policia* más característica, ya que tiene por misión básica el mantenimiento del orden y la seguridad pública. Su gestión depende de un Director General integrado en la "Amministrazione della Pubblica Sicurezza", quien no sólo ostenta la Jefatura de esta *Policia* sino también la de los restantes cuerpos policiales, pues están obligados a cooperar en el campo de la seguridad. La "Pubblica Sicurezza", como figura prototipo de seguridad italiana, viene a recuperar el cuerpo de agentes de "Polizia di Sicurezza" creado en 1923 como cuerpo policial civil, y que fue transformado, en 1943, en militar tanto orgánica como jurisdiccionalmente (26).

Junto con la *desmilitarización* de este nuevo cuerpo de seguridad se produce la unificación de varios organismos que operaban con funciones de colaboración en la seguridad pública, constituyendo la *Policia del Estado* (27).

El *Arma de Carabinieri*, dentro de la organización de la *Policia* italiana, no ha sido cuestionada como organización militar, debido, según CORSO, a la singular tradición de este cuerpo policial, que lo hacía depender del Ministerio de la Guerra y del de Interior (28).

La administración territorial de la seguridad pública se articula en torno a las figuras del preceptor y del Questor. El primero es la autoridad política responsable en general del orden y la seguridad en la provincia, y, con facultades de ejecución de las directrices que se adopten en la materia, dispone de la fuerza pública estatal y otras fuerzas auxiliares (29).

El Questor es el jefe provincial de la *Policia* de seguridad. Tiene la dirección técnica de los servicios policiales. Bajo su dependencia se hallan las Comisariás y los Puestos de *Policia* destacados. Actúa, a su vez, como órgano de Comunicación directa con el *Arma de los Carabinieri*.

En el ámbito local, son Autoridades de seguridad pública, el Questor en las capitales de provincia y el Jefe del Comisariado de *Policia*, y en el caso de que este último no existiera, sus atribuciones serían ejercidas por el "Sindaco" o Alcalde. Esta figura tiene un doble carácter en sus funciones de policía ya que es, al mismo tiempo, el presidente de la Administración comunal o local, y "oficial de seguridad" del Gobierno Central, condición ésta por la que

puede adoptar medidas y actuaciones relacionadas con la seguridad pública (30).

Por último, hemos de destacar un hecho significativo derivado de la propia estructura regional del Estado italiano. La misma no ha propiciado la asunción de competencias por parte de las regiones cara a posibilitarles crear Cuerpos propios de *Policia* de seguridad. Las Regiones sólo han recibido transferencias de competencias en materias concretas (31).

Esta circunstancia se explica por un problema de índole constitucional. En efecto, en el reparto competencial que establece la Constitución italiana no existe la posibilidad para las Regiones, ni siquiera para aquéllas que gozan de Estatuto especial (32), de que pueden organizar medios para la defensa y mantenimiento de la seguridad pública en la región. Así lo ha declarado la propia Corte Constitucional, y aunque ha habido autores como GIZZI que han mantenido la tesis contraria (33), lo cierto es que las Regiones tienen vedada esta posibilidad de crear Cuerpos policiales distintos a los del propio Estado. La doctrina de la Corte Constitucional (Sentencias de 13 de julio de 1963, número 113, y 16 de marzo de 1962, número 19) ha confirmado que el mantenimiento del orden público debe interpretarse como "patrimonio integrante de los intereses colectivos", por lo que el sistema constitucional italiano no autoriza al Estado exonerarse de esa responsabilidad.

La problemática se ha cerrado en Italia gracias a la opinión sustentada por la generalidad de la doctrina, orientada en el sentido de considerar irrelevante para los fines del orden público polemizar sobre qué autoridad ha de estar encargada de su tutela. Y ello porque, en definitiva, el concepto de orden público ha de ser unitario y común en todo el Estado, toda vez que el ordenamiento jurídico italiano lo ha depurado de las connotaciones peyorativas que lo alimentaron durante el período fascista (34).

## ALEMANIA

El modelo europeo más significativo en el que podemos buscar elementos de juicio sobre las alternativas de organización de "los servicios" de seguridad pública es, sin duda, el alemán federal. Se trata de un sistema constitucional geográficamente próximo, de cuya Constitución ha tomado la nuestra no pocas soluciones, es un país de estructura federal avanzada y, en fin, se han planteado y suscitan aún en él —agudizados por la reciente unificación de las

dos Alemanias — que están generalizados en el occidente europeo y que se dan también, con desarrollos similares, aunque más agudizados aquí en lo que concierne a la incidencia terrorista en España.

Además, el fenómeno de "renovación" policial se dio en Alemania con especial trascendencia. En efecto, el desarrollo de la nueva Policía que surgió en Alemania después de la II Guerra Mundial se operó, como dice KEMPNER, sobre cuatro grandes principios: "desmilitarización", "desnazización", "democratización" y "descentralización" (35).

Conviene hacer, por tanto, un repaso muy sumario de la evolución de las soluciones alemanas al problema del reparto de competencias entre la Federación y los *Länder* en aquel país.

La *Ley Fundamental de 1949* (GG) estableció un sistema de policía descentralizado al máximo: la seguridad pública era una competencia que correspondía básicamente a los *Länder* (36).

Por tanto, como regla general, correspondía a los *Länder* o Estados federados la competencia plena —legislativa y ejecutiva— en la materia de "seguridad y orden público", atendida mediante sus propias fuerzas de policía estatales. Las competencias del *Bund*, o Federación, se restringieron a un mínimo que apenas se extendía en situaciones de catástrofe.

En el plano legislativo la Federación ostentaba competencia exclusiva en tres campos materiales relativamente extensos: policía criminal, "protección de la Constitución" (tanto en lo que se refiere al ordenamiento fundamental democrático liberal como a la integridad o seguridad de la Federación o de un Estado), y en tercer lugar, tanto la lucha internacional contra el crimen como "la protección contra el crimen que pusiera en peligro los intereses internacionales de la República Federal". Sin embargo, la potestad legislativa federal abarcaba tan sólo "la colaboración de la Federación y de los Estados"; en las áreas señaladas más atrás, lo que mantenía en manos de éstos el grueso de las competencias materiales aún en estos ámbitos (artículo 75.10 GG), con la única excepción de la "policía de fronteras y aduanas" (artículo 73.5 GG).

En el plano ejecutivo, en efecto, y con la única excepción de la Policía Federal de Fronteras, las competencias de la Federación quedaban limitadas a la vertiente de la información, referida en especial a las materias sobre las que ostentaba ya competencia legislativa: policía criminal, *defensa de la Constitución* y facetas internacionales (artículo 87.1 GG).

Sólo en los supuestos excepcionales podrían las fuerzas federales (Policía Federal de Fronteras, y en su caso, las Fuerzas Armadas) intervenir en el interior de un Estado lo mismo que las policías de Estados vecinos. Además, la Federación sólo podría actuar por propia iniciativa (y no a petición del Estado interesado, en los términos del artículo 35.2 GG) cuando una catástrofe natural o un accidente pusiere en peligro el territorio de más de un Estado; y siempre con el control estrecho del Consejo Federal, o *Bundesrat*, órgano representativo de los Estados federados, y con carácter estrictamente coyuntural (artículo 35.3 GG).

Sólo en el último supuesto de que un peligro amenazase la existencia del "régimen fundamental de libertad y democracia de la Federación o de un Estado", y además éste no pudiera o no quisiera combatirlo, podría la Federación intervenir directamente y asumir el mando de las policías de ese y otros Estados (artículo 91 GG).

Con excepción de estas situaciones, realmente límites y que bordeaban la utilización de las Fuerzas Armadas, las facultades de la Federación sobre seguridad y orden público en la Constitución de 1949 eran realmente magras: Legislación sobre colaboración en determinados ámbitos, Policía de Fronteras e información y documentación.

De esta forma el desarrollo posterior viene prescrito en leyes propias de los Estados, que, a la vez que respetan el derecho material de la Federación, coinciden ampliamente en su contenido, de manera que los ciudadanos alemanes no aprecian, como dice DOERING, diferencias entre la actuación policial efectuada por un Land u otro (37). Por este motivo en todos los Estados federados se ha establecido como presupuesto indispensable para que pueda intervenir la Policía de seguridad, la existencia de un "peligro" individual o colectivo que suponga una amenaza para la seguridad pública (38).

Las leyes de Policía de estos Estados fijan sus tareas, competencias y funciones, y estructuran la organización policial. La Policía de seguridad, llamada "Schutzpolizei", es la que cuenta en Alemania con el mayor número de funcionarios, al frente de ella se halla el Ministro del Interior del Land, asistido por un Secretario de Estado y por Directores sectoriales. En cada Land existen Inspectores con competencias sobre los territorios provinciales, realizándose a su vez una descentralización interior de los servicios policiales en los núcleos urbanos y distritos (39). El elemento operativo

básico de esta Policía es el servicio de patrullaje, la vigilancia del distrito que tenga asignado.

La Policía de seguridad alemana reúne las características comunes a todo Cuerpo de Seguridad, tal y como hemos visto anteriormente en los sistemas francés e italiano. Se le encomienda la tarea de vigilancia y protección permanente, actuando en unidades apropiadas para este fin. Sus cometidos abarcan toda la problemática concerniente a la seguridad pública aunque se han ido concentrando en las áreas de mayor demanda como son el tránsito vial y la garantía, en general, de la seguridad ciudadana; hasta el punto de que este ámbito, característico de la Policía de seguridad, se ha ampliado a funciones de persecución delictiva de menor escala, puesto que en el organigrama de la República Federal estos cometidos corresponden primordialmente a la Policía de investigación criminal de los Länder ("Kriminalpolizei") (40).

Cada Estado federado posee una Brigada móvil ("Bereitschaftspolizei") que sirve de complemento y auxilio a las Policías locales. El equipamiento y la organización de estas unidades policiales es unitario para toda la República Federal. Se estructuran en Directores o Presidentes, Secciones y Compañías. La Brigada móvil se utiliza para guardar el orden en grandes actos o manifestaciones, así como en los casos de catástrofes y accidentes graves para la protección de personas y bienes (41).

Junto a la "Schutzpolizei" de los Länder actúa una Policía federal con funciones también de Policía de seguridad. Se compone del conjunto de agentes ejecutivos de la denominada Policía de Fronteras ("Bundesgrenzschutz") (42), que por Ley de 3 de junio de 1976 se organiza como una Policía del Bund, dependiente del Ministerio Federal del Interior. Se encuentra totalmente motorizada y residiendo en acuartelamientos especiales, de ahí que su estructura, aún sin tener una organización estricta de carácter militar, se aproxima a ella debido a sus funciones específicas. Esta Policía estaba dedicada a misiones de protección de las fronteras, como hemos dicho antes, con la antigua República Democrática de Alemania y Checoslovaquia (43). Con la reunificación de las dos Alemanihas ha extendido sus funciones a la totalidad del actual territorio único.

La competencia sobre la seguridad pública que, como decíamos al inicio, parecía ser interpretada como de ámbito exclusivo de los Länder, va a experimentar una importante matización a partir de los años setenta.

Como resultado de la distribución constitucional de competencias se ha hecho imprescindible proceder a articular sistemas de colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones policiales.

Desde el primer momento se reunieron los responsables de seguridad de la Federación y de los Estados, tanto para asegurar la articulación entre las distintas policías estatales como la de éstas con la policía y los servicios de información federales.

Para resolver asuntos en distintos niveles de importancia y dificultad política se reúnen periódicamente las siguientes conferencias: la formada por los presidentes de las Oficinas de protección de la Constitución, que luego veremos; la de *Ministros del Interior* y, en los problemas que las anteriores no pueden resolver, interviene en último extremo el Canciller Federal reunido con los Ministros-Presidentes de los Länder.

Por debajo de estas conferencias se ha desarrollado una tupida red de *contactos administrativos* que garantizan la constitución de la cooperación, alrededor de los *servicios federales de información*, principalmente. Las conferencias políticas, sin embargo, aprueban directrices y *convenios interadministrativos* que articulan con vigencia indefinida las relaciones entre las distintas fuerzas de policías. Todas ellas son técnicas institucionalizadas en el sistema federal alemán, conocidas como "federalismo cooperativo" (44).

Junto a "la Policía Federal de Fronteras" que coexiste con la *Policía de Fronteras propia de un Estado*, el de *Baviera*, la Federación sólo tuvo en los años posteriores a la aprobación de la Ley Fundamental *servicios de policía dedicados exclusivamente a la información y documentación*. La "Oficina federal para la protección de la Constitución" y la "Oficina criminal federal" son los más importantes.

Esta última es la que abarca un área material más extensa: la persecución de toda actividad criminal. Sin embargo, sólo puede intervenir en casos excepcionales; *las actuaciones materiales (detenciones, registros) sólo pueden ser realizados normalmente por las policías estatales*. La actividad de la Oficina criminal federal se acantonaba, pues, en el ámbito estricto de la información.

La *Oficina de protección de la Constitución* tenía además facultades de coordinación respecto a las policías equivalentes de los Estados. Estas transmiten toda su información y actividades a la Oficina federal, que la redistribuye entre las demás policías estatales; pero además

pudo desde un principio realizar operaciones de información *directamente sobre el terreno*. No obstante, las directivas de *coordinación* sobre sus actividades son siempre aprobadas por la Conferencia de Presidentes de estas Oficinas de protección de la Constitución, sin que la Oficina federal haya intentado nunca imponerlas unilateralmente.

Ha de señalarse, por último, que el aumento de la criminalidad en la década de 1960 llevó a que se incrementaran los poderes de la *Oficina criminal federal*, equiparándolos en 1969 a los de la Oficina de protección de la Constitución. La coordinación derivada de la simple competición de información no bastaba para obtener una acción policial eficaz. Esta insuficiencia se agudizó de manera decisiva con la aparición del terrorismo político.

Ante la multiplicación de atentados en los primeros años de la década de los setenta se produjo una *doble reacción*:

Por un lado, se dotó a los efectivos de la *Oficina criminal federal de facultades de intervención directa*, aunque en dos ámbitos bien definidos: derivaciones internacionales de la criminalidad y protección completa de los órganos constitucionales Federales (Ley de 29 de junio de 1973). Es de destacar que esta reforma se produjo a iniciativa de la Conferencia de los *Ministros de Interior*, los cuales, además, habían adoptado en 1972 un programa *para la seguridad de la República Federal, en donde se definió la materia "seguridad pública" como tarea común de la Federación y los Estados*. Definición reforzada en 1975, en que por Acuerdo de 11 de abril los *Länder* se comprometieron a que sus respectivas policías ejecutarán las "peticiones, sugerencias y recomendaciones" de la Oficina criminal federal (45).

En segundo lugar, se *ampliaron la organización y el campo de actuación de la Policía Federal de Fronteras*. Por Ley de 18 de agosto de 1972, derivada también del programa acordado por todos los *Ministros de Interior*, se *transformó el Servicio federal de protección de fronteras en policía federal especial*, con facultades de protección de los órganos constitucionales federales y de *ayuda a las policías estatales mediante intervenciones directas*. Para el mejor cumplimiento de estas competencias fue creado el conocido *grupo de operaciones especiales (GSGP)* (46).

Siempre se ha mantenido una fuerza federal de frontera y un servicio centralizado de información. A partir de este marco *se han tenido que aumentar las facultades de intervención de la policía federal alemana*, tanto por la

necesidad de combatir una criminalidad creciente e internacionalizada como por el terrorismo desde los años 1970.

Este fortalecimiento de la policía federal se ha producido a pesar del *intenso grado de coordinación que existe entre las policías estatales y con los servicios federales de información, estrictamente centralizados por su información a partir de 1973*.

A pesar de esta coordinación y del fortalecimiento de la policía federal, la situación no ha llegado a ser satisfactoria. *La tendencia hacia la centralización, impulsada por el "Informe Höcherd" de 1978, sigue vigente y se puede ver agudizada por los problemas que está suponiendo el proceso y consolidación, desde 1989, de la unidad nacional alemana*.

## GRAN BRETAÑA

La "Police Act" de 1964 representa el texto legal básico de Policía del Reino Unido, cuerpo de estricta naturaleza civil, dependiente del Ministerio del Interior (Office Home), y constituido por "personal uniformado". Se compone de las figuras de Constable o "policeman", Sargento, Inspector, Inspector-Jefe, Superintendente y Comandante (47).

A efectos operativos, este departamento agrupa a la Policía de seguridad en Unidades de Orden Público, Policía Montada y Patrullas. El Ministerio del Interior británico desarrolla una muy importante función de reglamentación, resolución de recursos administrativos o de apelaciones de agentes policiales y de control de la financiación (48).

La Policía británica sigue la organización territorial característica del sistema inglés. De ahí que la estructura policial se efectúe sobre tres áreas perfectamente delimitadas: La Policía londinense, la Policía de los condados y la Policía local de cada corporación municipal (49).

Sin embargo, el control económico y administrativo que ejerce el Ministerio del Interior y que afecta a temas cruciales como el ingreso, disciplina, horarios del servicio, retribuciones, situaciones administrativas, etc., ha provocado —como destaca GADNER— un creciente predominio de la Administración central sobre las entidades locales (50).

En la capital británica se organizan dos fuerzas policiales que cuentan con su propia normativa desarrollada en los "Statutts": La *Policía Metropolitana* y la *Policía de la Ciudad*. La *Policía Metropolitana* es el prototipo del sistema público de Policía inglesa. Se divide

en dos sectores principales: el Departamento de investigación y la rama de Policías uniformados, en donde se encuentra la Policía de seguridad. Al frente de la Policía Metropolitana está una autoridad administrativa que recibe el título de comisionado de Policía ("Commissioner").

Por otra parte, la city londinense, es decir, el perímetro urbano que comprende la antigua city dentro de Londres, tiene su fuerza de Policía al mando de un jefe propio (51).

La distribución territorial en Inglaterra y Gales se realiza a través de los cuerpos y órganos de Policía local, que constituyen materialmente los auténticos tuteladores de la seguridad pública británica.

Cada condado, como división administrativa, cuenta con su propia fuerza de Policía a las órdenes de un Alguacil mayor (52), existiendo un comité mixto compuesto por un número igual de jueces designados por "Quarter Sessions" [tribunal formado por tres magistrados inferiores o jueces de paz del Condado (53) y miembros del Consejo Municipal]. Este órgano colegiado controla la administración de la Policía de seguridad que actúa en ese ámbito territorial. La fuerza policial de cada Condado está repartida en divisiones mandadas por Superintendentes.

Las corporaciones municipales tienen, a su vez, sus propias Policías, al mando de un Alguacil general ("chief constable"). Sus facultades son más limitadas que las de la autoridad policial del condado. Un Comité de Vigilancia designado por el propio Consejo Municipal fiscaliza a esta Policía municipal (54).

## LA ACTIVIDAD DE POLICIA DE SEGURIDAD

### 1. Los presupuestos de la actividad de Policía de seguridad en los ordenamientos democráticos: orden público y seguridad pública.

En el derecho italiano como en el alemán, una vez finalizada la II Guerra Mundial, se emprendió un proceso de depuración de la noción de orden público encaminado a lograr su sustitución por otra que sirviera para ajustar la Policía de seguridad a las realidades constitucionales que entonces emergían en dichos Estados (55). Estos nuevos marcos constitucionales quedaban fuertemente condicionados por el papel que en ellos se asignaba al conjunto

de derechos fundamentales y libertades públicas, considerados centro y motor de todo su engranaje democrático (56).

El objetivo fundamental que pretendía alcanzarse con esta transformación era lograr identificar en el seno de la Administración pública una función específica que delimitara la acción de la Policía de seguridad sobre unos presupuestos que estuvieran completamente alejados del esquema represivo que había imperado bajo el apogeo del orden público.

En el diseño de esta función debía ante todo figurar, en lugar destacado, el papel que a la Policía le correspondía en relación con los derechos y libertades constitucionalizados. De esta manera, al quedar la organización policial integrada dentro de un Estado definido como social, democrático y de Derecho, el contenido de la actividad policial debía conectar forzosamente con una actividad dirigida a la protección y garantía de los derechos y bienes de los ciudadanos. Esta función estatal cobraría más tarde una posición preeminente, puesto que se convirtió en un elemento básico para el disfrute efectivo de los logros de este modelo de Estado. En efecto, sobre la Policía de seguridad se hizo recaer la tarea de coadyuvar a hacer efectiva la obligación estatal de satisfacer las exigencias que demandaban los ciudadanos, consistentes básicamente en poder disfrutar el ejercicio de sus derechos mediante una eficaz protección estatal de los mismos. Esta demanda se convertía, incluso, en un presupuesto existencial ineludible del propio Estado social (57). De ahí que esta nueva redefinición de la actividad de la Policía reclamara un nuevo marco conceptual y estructural, para distanciarse de los presupuestos del orden público autoritario. En este nuevo marco debían poder cohabitar, tanto el obligado respeto a los derechos y libertades regulados en la Constitución democrática, como la obligación estatal de atender a la protección pública de los bienes individuales y colectivos.

Por último, todo ello debía realizarse bajo la "convicción" de seguir manteniendo el monopolio estatal sobre la actividad de seguridad que, acuñado a lo largo de la historia, se integraría en el seno del Estado social y democrático de Derecho (58).

#### 1.1. *El orden público: una noción metajurídica.*

Fue fundamentalmente en el *derecho alemán* donde estas posiciones adquirieron mayor raigambre a partir de los parámetros fijados en la histórica "Ley prusiana de Policía" de 1874 (59). El orden público se caracterizaría por



aglutinar, en palabras de dicha ley, un conjunto de "reglas no escritas acaparadoras de las concepciones y valores ético-sociales dominantes considerados como requisitos indispensables para una convivencia próspera de las personas que habitan un distrito policial" (60).

En esta concepción no asistimos al cumplimiento de normas jurídicas por la Policía de seguridad, sino que estamos ante la aplicación de valores y principios extrajurídicos. Este conjunto de reglas y principios carecerían, en consecuencia, de la fisonomía y naturaleza propias de las normas jurídicas. Su utilidad se extendería, como nos advirtió CARRO, para servir de justificación y fundamento exclusivo de la actuación policial, sin generar en ningún caso los mecanismos básicos de garantía que proporcionan las normas jurídicas (61).

### 1.2. *El carácter estimativo y localista del orden público: su crítica.*

La noción de orden público, desde esta perspectiva, presenta una naturaleza profundamente estimativa y localista que se manifiesta al englobar ese conjunto de valores que hipotéticamente son asumidos y compartidos por una mayoría social concentrada en un ámbito territorial muy reducido como es el distrito policial.

El primer punto de crítica fluye cuando se plantea el problema del mecanismo de reconocimiento de esos valores generalizados. ¿Cómo se logra detectar en última instancia la puesta en acción de alguno de dichos valores? (62). Al no encontrarse especificados jurídicamente, es decir, a través de la vía parlamentaria en cuanto procedimiento democrático de producción de la ley, se propicia inexorablemente que haya de ser el juicio de la autoridad policial el que asuma dicha prerrogativa. Lo que haya de entenderse o apreciarse por orden público queda supeditado a lo que la Policía de seguridad considere que atenta o perturba el orden. El concepto adquiere así una contingencia y versatilidad prácticamente ilimitada (63). Por otra parte, la actuación policial, al canalizarse a través de ese conjunto ideal de valores, crearía una situación atentatoria para la certeza jurídica, pues los ciudadanos, a juicio de DENNINGER, no podrían saber con anterioridad cuál es el contenido específico del bien protegido en cada momento bajo la noción de orden público (64).

En segundo lugar, el dato que reduce la aplicación del orden público a un ámbito local es, siguiendo a GÖTZ, una tesis absolutamente desfasada, y que no se acomoda al actual

desarrollo político y económico (65). Reducido el orden público a un ámbito local, la noción conduce a aplicaciones discriminatorias para los ciudadanos, representando una situación contraria a todo sistema constitucional, en el que cobra categoría de principio fundamental aquel que proclama la garantía de la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y libertades (66).

### 1.3. *La concepción de la seguridad pública como un elemento del orden público.*

La tesis que considera a la seguridad pública como un elemento del orden público parte de desglosarlo en una serie de manifestaciones que integrarían una suerte de "minimum", de condiciones esenciales conformadoras de la vida social (67). En este conjunto de elementos se agruparía la seguridad pública, junto con otros como "la salud", "la tranquilidad", "la estética", o la misma "moral" (68). Todas estas manifestaciones del orden público tendrían como finalidad proporcionar entidad a la noción y, por ello, vendrían a representar los elementos necesarios para poder fundamentarlo jurídicamente.

Esta línea argumental fue la utilizada por el diputado constituyente LOPEZ RODO para criticar el empleo, en el dictamen de la Comisión, que elaboró nuestra Constitución de 1978, de la expresión "seguridad pública" en vez de la de orden público. A tenor de sus palabras: "... el orden público es algo mucho más profundo que la mera seguridad. El orden público es a la vez exponente y sustrato de la paz, puesto que la paz es tranquilidad en el orden". En consecuencia se mostraba contrario a que las Comunidades Autónomas pudieran asumir competencias en esta materia (69).

En esta concepción, la noción de seguridad pública no se diferenciaba del concepto tradicional de orden público, ya que seguía manteniéndose en los mismos contornos estimativos que hemos visto. Y ello es así porque con esta fórmula no se aclara en realidad qué ha de entenderse por seguridad pública, quedando limitada a formar parte del orden público. Consecuentemente se podría acudir al resorte de reclamar, ante cualquier situación, una aplicación del orden público con el pretexto de que estaría provocada por las necesidades de uno de sus componentes, en este caso las que derivaran de la seguridad pública. Es decir, se volvería a poner el fundamento de la acción policial en conexión con un conjunto de principios valorativos cuya "administración" adquiriría una

clara intencionalidad subjetivista. De esta forma, al ser el orden público un concepto unívoco e indivisible, la dificultad de identificar en su seno el ámbito propio de la seguridad se hace, como dice GÖTZ, prácticamente insalvable (70).

Con esta posición se reproduce inexorablemente la extensión del ámbito de la acción de la Policía de seguridad.

Esta consecuencia es el resultado de englobar en el ámbito del orden público otros contenidos, lo que ha hecho la doctrina francesa, que habla así de un orden público "estético", "ecológico", "moral", "social", etc. (71). Todas estas expresiones no suponen más que la confirmación del fenómeno que subyace realmente en esta operación: *la identificación de la noción de orden público con el mismo concepto de interés general*, lo cual conduce a una sectorialización de este último que termina invalidando todo esfuerzo de concretización jurídica de la noción orden público (72).

Esta es una situación completamente anómala que ya SAINZ MORENO nos advirtió cuando denunciaba el hecho de que tanto la doctrina como la legislación y la jurisprudencia habían venido identificando al orden público con el interés público (73). Para SAINZ MORENO este último vendría a representar, frente al orden público, un concepto impregnado de un marcado acento positivo. El interés público se configuraría, en la visión de este autor, como "principio dinámico de actividades de impulso", es decir, objetivo principal y motor de la actuación administrativa (74).

#### 1.4. *La doctrina "neoliberal" de la seguridad pública y sus consecuencias.*

Esta concepción es el polo opuesto de la que hemos analizado anteriormente. Considera el orden público mero "orden de la calle". La doctrina que subyace en ella nos la revela claramente la afirmación de BERNARD, en el sentido de que "se puede concebir una sociedad sin servicios públicos, pero es imposible imaginar una sociedad organizada sin intervención de la noción de orden público" (75).

El orden público se configura, según RIVERO, como el estado de cosas escrupulosamente respetuoso con las esferas de privacidad de los individuos (76).

Los partidarios de esta concepción "liberal" construyen el concepto jurídico de seguridad a partir de un principio muy específico, el de la necesidad de la relevancia general colectiva de toda medida que la Administración adopte

para el mantenimiento o protección de la seguridad pública. Esta fue la argumentación, utilizada por un sector de la doctrina francesa, para cuestionar la constitucionalidad de algunas normas administrativas de seguridad pública. Así sucedió respecto a la normativa que decretaba el uso obligatorio del cinturón de seguridad en la conducción de vehículos. Basándose en la idea de la necesidad de la trascendencia colectiva, entendían los defensores de esta corriente que en esta normativa no concurrían las notas de generalidad y colectividad, por cuanto la medida tan sólo afectada a los ciudadanos individualizados sin que tuvieran repercusión sobre la seguridad de terceros (77).

Este criterio sólo puede ser comprendido desde una posición estrictamente "liberal" de la seguridad pública. En efecto, se entiende que las medidas administrativas tendentes a proteger "exclusivamente la seguridad de sus destinatarios" no pueden ampararse bajo el título de la seguridad pública por desviarse del fin general que aquélla debe perseguir (78).

De ahí que se sostenga, en último extremo, que la aplicación de esas medidas violen los principios constitucionales que estructuran el catálogo de derechos y libertades fundamentales de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (79).

Para comprender esta posición tenemos que reparar que, con ella, sus defensores lo que en realidad hacen es interpretar de una manera extremadamente literal la adjetivación de "pública" de la seguridad; de ahí que se llegue a concluir que el carácter material de la seguridad determina que sólo puedan basarse en ella las acciones públicas que supongan medidas policiales de protección y defensa contra riesgos generales que impliquen siempre una repercusión sobre terceros (80).

Esta visión que llamo "neoliberal" de la seguridad pública hay que situarla en el contexto concreto de Francia, pues fue allí en donde ha cobrado gran raigambre, en especial durante los años setenta. Esta concepción viene a ser un claro exponente del criterio "ideologizante" que marca el concepto de orden público, señalado ya por GLEIZAL (81), y termina adquiriendo un carácter "doctrinario", fruto de la utilización de la "inseguridad" con fines políticos: *cuestionar la eficacia de la Administración en este terreno de la satisfacción de una necesidad colectiva como es la de seguridad*. Esta nueva vertiente de un orden público, transformado por las notas que le porporciona esta concepción de la seguridad, provoca graves consecuencias. La función estatal de atender

al mantenimiento de la seguridad deja, a partir de este momento, de representar una función monopolizada por los poderes públicos para competir igualmente a *sectores particulares*, dando entrada a las llamadas "policías privadas", y a la proliferación de la autodefensa individual. Pero a la vez, paradójicamente, se asiste a un reforzamiento de los procedimientos exorbitantes del "derecho de intervención policial" que implican una merma creciente de las garantías jurídicas de los ciudadanos (82).

La "*doctrina de la seguridad*" conduce, en fin, a asentar como axioma la incapacidad del poder público para ejercitar sus competencias. La seguridad deja de constituir una función propia, intransferible e incompatible del poder público, lo cual provoca que se convierta en una noción estéril y produzca la desazón entre los ciudadanos ante un Estado cada vez más incapacitado para hacer frente a la función policial de seguridad. Esta, a su vez, relega constantemente sectores de ámbito propio al campo privado, lo que sucede, por ejemplo, con las llamadas cárceles privadas (83). Este cúmulo de "incapacidades institucionales" produce, para LAFONT y MEYER, un "empobrecimiento" de la sociedad, que termina reprochando al orden público del "neoliberalismo" avanzado el hecho de que se convierta en un nuevo pretexto para obstaculizar a la propia democracia (84).

## 2. La Policía de seguridad como "servicio público" de protección del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos.

La Policía de seguridad se integra dentro del marco del Estado social y democrático de Derecho que dibuja la Constitución, básicamente a través de la definición de su misión constitucional de "*procurar*" la protección de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana.

La mencionada atribución constitucional del ámbito de actuación de la organización de la seguridad pública revela, en primera instancia, la voluntad explícita que también guió el espíritu de nuestros constituyentes en el sentido de invertir sustancialmente el fin a proteger y perseguir, en general, por la Policía frente al ordenamiento preconstitucional. Ahora son los *derechos y libertades los que presiden la acción policial* (85), englobándola dentro del concepto de seguridad pública que, según acabamos de comprobar, es mucho más preciso que el de orden público. La misión policial en el sistema

constitucional no tiene como norte reprimir las libertades y derechos fundamentales, sino, por el contrario, atender a su protección material para que puedan ser ejercitados y disfrutados (86). Ello obliga a replantear de forma radical los pilares fundamentales del edificio que ha de albergar, en este nuevo campo, a la organización policial, y del mismo modo los elementos tradicionales que han marcado la naturaleza de dicha organización.

### 2.1. Caracterización jurídico-constitucional de la actividad de policía de seguridad: La "Administración de seguridad".

La Constitución española al definir en el artículo 104 la misión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sitúa a las mismas "bajo la dependencia del Gobierno", dentro del Título IV, dedicado precisamente al Gobierno y a la Administración. Esta matización aporta el contenido y estructuración jerárquico-administrativa de la Policía de seguridad, insertada en el seno de la Administración pública.

Desde una perspectiva jurídico-orgánica, la Policía de seguridad viene a representar una organización pública, incardinada en el seno de la propia Administración y dependiente del poder ejecutivo. Esa dependencia puede ser tanto del Gobierno de la nación como de los demás ejecutivos territoriales de las Comunidades Autónomas (artículos 1.2 y 3 de la LOFCS).

En este orden de ideas, la ubicación constitucional en nuestro Derecho de la Policía de seguridad plantea, en primer lugar, la cuestión de su relación con el poder ejecutivo, del que depende.

### 2.2. Policía de seguridad y poder ejecutivo. Rechazo de la concepción de la Policía como "armée de droit".

La Policía, las fuerzas y cuerpos de seguridad, en cuanto aparato organizativo público, se encuentran vinculadas jerárquicamente al poder ejecutivo, según la fórmula del artículo 104 de la Constitución española.

Consecuentemente, y aunque el concepto aglutinador de la seguridad pública suponga un acotamiento de la acción policial, el desarrollo de esa acción no deriva exclusivamente de la "*apreciación*" de ese concepto por los concretos órganos policiales, sino que corresponde, en definitiva, a los detentadores del poder político, a quienes compete, como hemos visto en los derechos de otros países, la dirección político-jerárquica de la Policía de seguridad.

De ahí que no puedan ser de recibo algunas visiones "reduccionistas" que manipulando el concepto de poder público pretenden otorgar autonomía al aparato policial (87).

La estructuración policial en el seno de la Administración pública, históricamente muy problemática. Y más aún cuando la garantía del orden público era concebida como un fin propio e intangible de la Policía, que enfatizaba, como señala LOPEZ GARRIDO, su carácter de brazo ejecutor de un poder público dentro del cual quedaba confundida (88).

Esa visión que concibe a la Policía como una "institución" del derecho público, hará que la doctrina francesa (GLEIZAL y PICARD) la lleguen a denominar como "armée de droit". Resultando, en fin, de "apurar" hasta sus últimas consecuencias la concepción "neoliberal" de la seguridad que antes veíamos (89). La "institución jurídico-policial" terminaría, en esta línea, transformándose en un auténtico "poder fáctico" (90) que, dotado de autonomía, lograría apropiarse de parcelas de *inmunidad jurídica* ajenas por entero a los módulos básicos de un Estado de Derecho, caracterizado, como es sabido, por vincular a la legalidad todas las acciones públicas (91).

El concepto de poder público, en un sentido jurídico constitucional preciso, nos ilustra suficientemente para refutar esta concepción. Para nuestro Tribunal Constitucional la noción de poder público que la Constitución recoge en diferentes artículos (9, 27, 39 a 41, etc.) es utilizada:

"... como concepto genérico que influye a todos aquellos entes (y sus órganos) que ejercen un poder de imperio, derivado de la soberanía del Estado, y procedentes, en consecuencia, a través de una mediación más o menos larga, del propio pueblo" (92).

El poder público quedaría caracterizado por la legitimación democrática de su origen, en cuanto proviene del pueblo, de donde "emanan los poderes del Estado" según reza el artículo primero de nuestra Constitución.

Por todo ello, la vinculación de la actividad policial con el poder público legítimo no sólo es positiva, sino deseable, pues, en opinión de QUERALT, se evita con ello el "encerramiento en sí misma de la organización policial", a la vez que la hace partícipe de las orientaciones generales de los usufructuarios de ese poder legítimo (93).

### 2.3. Servicio público y Policía de seguridad.

La consideración de la Policía, en general, como servicio público plantea, de entrada, cuestionar el régimen administrativo clásico del servicio público. Es decir, aquel que en el servicio público era concebido como una forma de la actividad administrativa caracterizada por la entrega de prestaciones económicas a los particulares (94).

En el actual Estado social, democrático y de derecho, como señala la doctrina francesa, la actividad policial enfatiza su faceta de relación directa al servicio de "l'audience", es decir, del conjunto de ciudadanos a los que se dirige, y que reciben dicha actividad administrativa de seguridad (95).

Sin embargo, al haberse asumido el concepto tradicional del servicio público —que ocurre con la mayoría de las nociones jurídicas, tiene un contenido previo y exterior a la norma positiva— hace necesario replantearlo desde la óptica de esta nueva concepción de la función policial de seguridad.

Con ello, de alguna manera —y desde el sector de la actividad administrativa de policía— hoy se recupera la idea de "la acción pública", que DUGUIT enunciaba como "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, porque es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y porque es de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante" (96).

El intento de construcción jurídica de la actividad de la Policía de seguridad sobre la idea de servicio público pone, a su vez, de manifiesto las insuficiencias de la noción tradicional para poder aplicarse en la actualidad. En nuestra doctrina ya se señaló cómo algunas categorías conceptuales del Derecho administrativo, que reportaban soluciones en el ámbito del Estado liberal a la hora de explicar la intervención de la Administración en la esfera de los particulares, provocaron, al mismo tiempo, una rigidez que dificultaba la comprensión de determinados medios de intervención cuando éstos eran contemplados desde la categoría del Derecho administrativo más clásico. Todo ello era motivado, fundamentalmente, por la reducción del papel de la Policía al campo de la actividad administrativa (97).

Del mismo modo, en el derecho francés se manifiestan aún más las ideas en base a la configuración de la Policía como un servicio

público organizado para la garantía y respeto de las libertades públicas (98).

La construcción jurídica de la actividad servicial de la Policía desde esa concepción amplia de servicio público se asumió en la legislación española: el artículo 40 de la LRJAE de 1957 entroncaba el ámbito propio y específico de la Administración, participando en su realización de las características propias del tráfico o giro administrativo.

De esta forma se logra conectar la idea de servicio público con una versión más acorde a los postulados del Estado social y democrático de Derecho. También se logra avanzar en el propósito de dar contenido material a la definición abstracta, y con frecuencia demasiado formal, de Administración pública para pasar a definirla como el conjunto de prestaciones materiales y tangibles que fomentando el principio de solidaridad coadyuvan a la realización del principio de igualdad, allanando el camino para el desarrollo integral tanto colectivo como individual (99). En el ámbito del ejercicio de los derechos y libertades, este papel de la Administración viene representado por la configuración de la Policía como un servicio público —ARGULLOL lo califica de "servicio público especial"— dirigido, en primer término, a la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos (100).

#### 2.4. *La vigilancia y prevención como función prototípica de la Policía de seguridad y su diferenciación de las funciones de policía judicial.*

La acción de la Administración de seguridad se caracteriza por una acusada naturaleza preventiva, manifestada exteriormente en las tareas y funciones de vigilancia pública. El concepto de vigilancia, en términos generales, ha gozado de una marcada raigambre en el Derecho Público, debido a que se le ha considerado como la manifestación "tuitiva" más básica y directa que el Estado ejerce sobre los individuos (101).

El contenido más característico de esta figura en el Derecho administrativo viene representado por la singularización de la actividad policial de seguridad, consistente en conjugar "de forma particularmente delicada" —como dice RODDÍ— la exigencia de determinados comportamientos individuales, con el fin específico de prevenir y proveer la acción estatal de seguridad pública (102).

Esta acción se realiza mediante la previa valoración por la Administración policial, con

arreglo a los parámetros que debe señalar la ley, de la peligrosidad de una acción o comportamiento directamente conectada con la garantía administrativa de la seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana constituye uno de los elementos que, como vimos, constitucionalmente definen en nuestro ordenamiento jurídico la acción de la Policía de seguridad. Su objeto principal es, en fin, el de prevenir la comisión de actos delictivos (artículo 11.1. f de la LOFCS).

Esta trascendental vertiente de la acción policial pone de relieve cómo el concepto de seguridad pública, que adquiere una dimensión definitoria de la actividad de la Policía de seguridad, denota la concentración en la estructura policial de la acción de los poderes públicos encaminada a conseguir un "estado de normalidad cívica" presidido por la ausencia de riesgos y peligros (103).

La acción preventiva de la Policía parte, de esta manera, de un presupuesto básico: *el del valor intimidatorio de todo acto policial*, manifestado no sólo a través de la emanación de acciones concretas, sino en el hecho, señalado por VILLETORTE como incontestable, de que la sola presencia del policía uniformado en un lugar cualquiera amortigua "las tendencias al clima de inseguridad" o a la misma infracción (104). Esta función preventiva policial no tiene sólo un carácter de acción inmediata o próxima, sino que se manifiesta también en un ámbito social mucho más amplio, pues como llamó la atención RODRIGUEZ MOURULLO, junto a la prevención inmediata que enlaza con "las actividades de Policía que competen al poder ejecutivo, regladas, de alcance limitado y sometidas, en su caso, a control judicial, se encuentra la *prevención meditada o remota*, que es quizá la más decisiva, a través de una acentuada política social o general" (105).

La Policía judicial, por su parte, presenta un carácter marcadamente represivo (106). Y, por esta singularidad, nuestra Constitución configura un sistema de averiguación del delito confiando en su dirección al Poder Judicial, a quien compete, de forma exclusiva y excluyente, dicha función. Es sabido que el artículo 126 del Texto constitucional, incardinado dentro del Título VI —"del Poder Judicial"—, establece que la policía judicial depende de los "jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente". De esta forma, la actividad de la policía judicial se compone del conjunto de actuaciones "encaminadas a

la averiguación del delito o descubrimiento y aseguramiento de delincuentes", según establece también el artículo 1.º del Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la policía judicial; y a través de la utilización de una serie de medios que dicha norma se encarga de precisar: inspecciones oculares, recogida de pruebas, acciones de intervención inmediata, averiguación de domicilios, etc. Estos medios para el descubrimiento del delito se han de ejercer en estricta dependencia de los órganos jurisdiccionales.

La Policía de seguridad está integrada, como he dicho, en el poder ejecutivo, y, en consecuencia, como cualquier otro sector de la Administración, goza del ejercicio de potestades administrativas, y muy en especial de la potestad de autotutela. *Potestades de las que no podrá valerse la Policía judicial.* Sus acciones están directamente ligadas con las restricciones más duras a los derechos fundamentales. Además, las medidas de policía judicial no se controlan por los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo, así la detención y sus posteriores trámites representan una medida policial que ha de ser inmediatamente sustituida por la actuación e intervención del juez penal (artículo 520 LECrim).

En este sentido es muy expresivo el Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 1986, recaído en un recurso contencioso-administrativo interpuesto ante la entonces Audiencia Territorial de Bilbao, al amparo de la Ley 62/1978 de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona. Los recurrentes habían sido detenidos en el transcurso de una operación policial que condujo a la liberación de una persona que tenían secuestrada. Posteriormente fueron sometidos a interrogatorios sin la presencia de Letrado, y solicitaron la revocación de "la resolución del órgano policial, Jefatura Superior de Policía —Jefe Superior y/o jefe de la Brigada de Información"—, que negó la asistencia letrada a los mismos y la declaración por la Sala de la nulidad de las actuaciones policiales efectuadas sin la presencia de Letrado.

El Letrado de Estado solicitó su inadmisibilidad por entender que las pretensiones de los recurrentes escapaban del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, a tenor de los artículos 1 y 2 a) de la LJCA y 1 de la LPJDFP, y por *no existir acto administrativo*. El Tribunal aceptando esta tesis declaró que:

"... la actuación de los agentes de Policía al practicar las detenciones y posteriores

interrogatorios no supone el ejercicio de una actividad administrativa, sino el ejercicio de una función de Policía judicial, realizada bajo la independencia de los jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal, como establece el artículo 126 de la Constitución, siendo, pues, obvio que un Tribunal Contencioso-Administrativo no puede, como pretende el apelante, declarar la nulidad de las actuaciones practicadas por los órganos de la Policía judicial, al interrogar a cualquier persona, en relación con un hecho, presuntamente delictivo, por falta de asistencia letrada, pues la adecuación de tales actos al ordenamiento jurídico corresponde al Tribunal de lo penal, que debe conocer de la causa penal en la que se integren tales actuaciones".

Ahora bien, los linderos de actuación de la Policía de seguridad y de la Policía judicial no se manifiestan en la realidad práctica de una forma diáfana. Ello se debe a que la actuación policial presenta, en muchas ocasiones, un carácter mixto de servicio público de seguridad y judicial al mismo tiempo.

Por otra parte, el Decreto regulador de la Policía judicial establece:

"las funciones *generales* de la Policía judicial corresponden a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualquiera que sea su naturaleza y dependencia, en la medida que deben prestar la colaboración requerida por la Autoridad Judicial o Ministerio Fiscal" (artículo 1, párrafo primero).

Igualmente, se otorga a los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, "por su propia iniciativa y según sus respectivas atribuciones", la práctica de las primeras diligencias de protección "así que tengan noticia de la perpetración del hecho presuntamente delictivo, y la ocupación y custodia de los objetos que provinieren del delito o estuvieran relacionados con su ejecución" (artículo 4).

La delimitación entre intervenciones policiales con objeto de prevención de peligros, propia y característica de la Policía de seguridad, se entremezcla, con apoyatura normativa, con las funciones de Policía judicial de carácter represivo criminal. Sin embargo, la distinción se hace imprescindible para colmar las exigencias, básicas de un Estado de Derecho, de fortalecimiento del principio según el cual, como señalan VAHLE y BUTTEGEREIT, "los ciuda-

danos, en la medida de lo posible, puedan conocer de forma inequívoca y de antemano la naturaleza jurídica de cada actuación pública" (107).

La consagración de la diferenciación neta entre medidas policiales de seguridad y las de naturaleza judicial, desde una estricta perspectiva funcional, no se ha logrado totalmente. Sin embargo, podemos entresacar algunos criterios de diferenciación. Siguiendo a LECLERQ y LUKASZEWICZ, podrían ser, entre otros, el de la finalidad a la que obedece cada una de estas intervenciones policiales (108). En este sentido, los citados autores constatan varias hipótesis:

- Si el motivo de la operación de intervención policial tiene como objetivo la constatación de una infracción a la ley penal (es decir, un hecho delictivo o acto criminal concreto ocurrido en el pasado), dentro de un procedimiento de instrucción criminal constituido por la recogida de pruebas y la investigación de los autores, entonces se trata de una medida represiva, y, por consiguiente, de una operación de Policía judicial.
- Si no se está ante un hecho delictivo concreto, y la medida policial se toma con vistas a prevenir otros futuros hechos delictivos (seguridad ciudadana), entonces hay que atribuir la al campo de la prevención de peligros propio de la Policía de seguridad (109).

El Decreto regulador, a pesar de la generalización que considera a toda la Policía potencialmente transformable en Policía judicial, permite avanzar en la concreción de las funciones de la Policía de seguridad en este ámbito de la seguridad ciudadana. Por ejemplo, entre otras manifestaciones, en el caso de las diligencias sobre acciones presuntamente delictivas que competen "de oficio" a toda la Policía, se impone la obligación a la Policía de seguridad de comunicar con la autoridad judicial o fiscal, directamente o a través de las unidades orgánicas de la Policía judicial (artículos 4 y 5 del Decreto), cesando en ellas cuando intervengan las unidades de la Policía judicial. De esta manera se erradica la confusa conversión, denunciada por QUERALT, que con arreglo a los criterios del ordenamiento anterior se producía siempre sobre la Policía de seguridad (110), para concentrar ésta su actividad en el campo de las funciones propias de protección y garantía de la seguridad pública. ■

## NOTAS

- (1) En este sentido, FRANCHINI STAPPO. *L'Organizzazione come Struttura di Potere*, Padova, 1982, pág. 1.
- (2) ARRIGH ASSO. *La Police Nationale*, Paris 1979; GLEIZAL. *La Police Nationale*. Droit et pratique policiere en France, Grenoble, 1974; DEMONQUE, P. *Les Policiers*, Paris 1983, página 15; En 1985 se aprobó la Ley de 7 de agosto sobre modernización de la Policía Nacional (J. O. de 8 de agosto de 1985); O; MONGUIN, P. "La modernisation de la police nationale", A. J. D. A., 1968, págs. 162-165.
- (3) LAFONT MEYER. *Le Nouvel Ordre Gendarmique*, Paris, 1980; CATHELINÉAU. *Le Gendarmier*, D., 1964, pág. 199.
- (4) COUTENT. "La participation de forces armées au maintien de l'ordre", *Revue administrative*, 1957, señala cómo la ciudadanía no ve de buen grado la participación de fuerzas militares en tareas de seguridad interior, lo que ha conducido a dar un carácter netamente excepcional a esas intervenciones y reforzar los controles civiles, págs. 382 y siguientes; y en este mismo sentido, PICARD. "Forces militaires de Police", *JCL*, págs. 201-203, 1974, y NOYER. *La sûreté de l'Etat*, Paris, 1966.
- (5) Clasificación que tomamos de ARRIGH ASSO. *La Police Nationale*, ob. cit., págs. 210-214.
- (6) En terminología utilizada por LE CLERE. *La Police*, Paris, 1986, pág. 9, y ARRIGH ASSO, ob. cit., pág. 149.
- (7) ARRIGH ASSO. *La Police Nationale*, ob. cit., pág. 169.
- (8) LE TEXIER, R. *Les Compagnies Republicanes de Sécurité*, Paris-Limoges, 1981, pág. 27.
- (9) ARRIGH ASSO. *La Police Nationale*, ob. cit., pág. 169; PICARD. "Forces civiles de Police", *JCA* 8, 1974; AUBERT-PETIT. *La Police en France, Service public*, 1981, pág. 110.
- (10) RIVERO. *Droit Administratif*, ob. cit., pág. 440.
- (11) Vid. DANIEL. *Les pouvoirs de police des Maires*, 1968; SINGER. *Le Mair et ses pouvoirs de police*, 1960.
- (12) AUBERT PETIT. *La Police Nationale*, ob. cit., pág. 173; LAUBADERE. "Les Prefets delegués per la Police", en AJDA, 1972, págs. 637 y siguientes.
- (13) LAUBADERE. "Les Prefets delegués per la Police", ob. cit., página 645; "Fondement et regime de l'obligatoire de securite", en *Recueil Daloz-Sirey*, núm. 11, 1994.
- (14) ROMAIN, W. "La reforme de la Police en France", *RICPT y XXIII* 3, 1969, pág. 223.
- (15) AUBERT-PETIT. *La Police Nationale*, ob. cit., pág. 645.
- (16) LETEXIER. *Les Compagnies Republicanes de Sécurité*, ob. cit., pág. 35.
- (17) DI RAIMONDO, M. *Il sistema dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza*, Padova, 1984, pág. XXV.
- (18) MOSCA, D. En *Dice. Diritto. Pubblica Sicurezza* (Ordinamento dell'Amministrazione della), pág. 134.
- (19) MOSCA. *Pubblica Sicurezza*, ob. cit., pág. 135; BERNARDI, *La riforma della Polizia*, Torino, 1979, recoge el texto base elaborado por un comité de expertos, que aunque existieron lógicas posiciones enfrentadas, comulgan todas ellas de la idea de reconocer la necesidad de reestructurar la policía de seguridad, págs. 140-141.
- (20) MOSCA. *Pubblica Sicurezza*, ob. cit., pág. 138.
- (21) MOSCA. *Pubblica Sicurezza*, ob. cit., pág. 140.
- (22) DI RAIMONDO. *Il sistema dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza*, ob. cit., pág. 112.
- (23) LUPOLI, A. "Gli organi collegiale di disciplina del Nuovo Ordinamento dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza", *RP*, 1984, págs. 79-85.
- (24) DI RAIMONDO. *Il sistema dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza*, ob. cit., págs. 235-238.
- (25) BRAVO, A. "Carabinieri, Polizia e Polizia dell'ordine pubblico", en *Politica del Diritto*, núm. 2, 1975, págs. 369-386.
- (26) Resulta muy ilustrativa la obra de CORSO, G., *L'Ordine Pubblico*, Bologna, 1979, en donde se recoge esta evolución, página 56.
- (27) CORSO, G. ob. cit., pág. 28.
- (28) CHIAPPETTI. "L'Amministrazione di P. S. dell'origine alla legge núm. 121 de 1 aprile 1981", *RP*, 1982.
- (29) RICCI, R. "Il Prefetto nel 40 anniversario della Repubblica", *RTDP*, núm. 3, 1986, págs. 720-729, y FRIED, C. *Il Prefetto in Italia*, Milan 1967.
- (30) MAZZED, A. "Il Sindaco e l'ordine pubblico", *Comuni d'Italia* 1979, núm. 1, págs. 96-98.
- (31) Vid. TARTAGLIA, F. *La Polizia amministrativa*, Roma 1978; MASCABRUNO. *La Polizia Amministrativa* (artículo 19 del decreto 616), Milan, 1980; GIZZI, F. "Funzioni in materia

- di Polizia", Regione e Comuni, L'art. 19 del DPR 24 luglio núm. 616, "Aspetti problematici", in Stato e Regione, 1977, páginas 32-42; BOZZI, G. "Considerazioni sul decentramento di Polizia Amministrativa operato DPR 24 luglio 1977, núm. 616", en Il Foro Amministrativo, 1979, núms. 1-2, págs. 88-104.
- [132] GIANNINI, Las Regiones en Italia, Madrid, 1984.
- [133] GIZZI, E. *La ripartizione della funzione fra Stato e Regioni*, Milán, 1977, se muestra partidario de la creación de Policías regionales, pág. 14. Sólo en el Estatuto de Sicilia se otorga al Gobierno regional la competencia para organizar un cuerpo especial de policía administrativa, para la tutela de servicios e intereses particulares (art. 31); MARTINES-FASO, *Gli Statuti Regionali*, Roma, 1986, pág. 708.
- [134] PACE, A. "Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana", en Archivio Giuridico, 1963, págs. 131-132.
- [135] KEMPPNER, R. "Police Administration", en la obra *Governance Postwar Germany*, Nueva York, 1960, págs. 403-418.
- [136] BUSCH-FUNK-KAUB-NARR-WERKENTIN, *Die Polizei in der Bundesrepublik*, Frankfurt, 1985, pág. 52.
- [137] DOERING, "La organización de la policía en la República Federal de Alemania", *Sonderdienst*, SO. 4-78, 9.1712.
- [138] WA:AA, *Alternativentwurf einheitlicher Polizeigesetze des Bundes und der Länder*, 1979, págs. 149-157.
- [139] BUSCH-FUNK-KAUB-NARR-WERKENTIN, *Die Polizei*, ob. cit., pág. 132.
- [140] LUBE-REBSCHER, "La recherche policière au 'Kriminalsches Institut' de la Office Federal de Police criminelle en République Federale d'Allemagne", *RICPT v. 39*, 1986, páginas 220-427.
- [141] DOERING, "La organización de la policía en la República Federal de Alemania", pág. 23. Junto a estos cuerpos existe la Policía de Aguas ("Wasserschutzpolizei"), también dependiente de los Länder.
- [142] KNEMEYER, Ob. cit., págs. 10 y 11; DOERING, "La organización de la policía en la República Federal de Alemania", ob. cit., pág. 29.
- [143] DOERING, "La organización de la policía en la República Federal de Alemania", ob. cit., pág. 32.
- [144] DOERING, "La organización de la policía en la República Federal de Alemania", ob. cit., pág. 3; M. J. MONTORO CHINER, *Convenios entre Federación y Estados miembros de la República Federal Alemana*.
- [145] Fue implantándose según DOERING, ob. cit., progresivamente en los distintos Estados, pág. 12.
- [146] DOERING, "La organización de la policía en la República Federal de Alemania", ob. cit., pág. 6.
- [147] ENGLIS-CARD, *Police Law*, Londres, 1985, pág. 107.
- [148] GARNER, *Administrative Law*, Londres, 1963, pág. 363; BROWLIE, *The Law relating to Public Order*, Londres, 1968, página 26.
- [149] LEIGH, *Police Powers in England and Wales*, Londres, 1975.
- [150] GARNER, *Administrative Law*, ob. cit., pág. 370.
- [151] LEIGH, *Police Powers in England and Wales*, ob. cit., pág. 217.
- [152] GARNER, *Administrative Law*, ob. cit.
- [153] MENDES FRANCE BOURROUILLHOU, *L'Anglais juridique et le droit anglais*, 1978, pág. 59.
- [154] WADE BRADLEY, *Constitutional and Administrative Law*, 9 de Londres, 1985, pág. 365.
- [155] SCIBILLA, G. "Caratterizzazione della Polizia nell'attuale stato democratico", R. P., 1972, págs. 203-204; y DENNINGER, "Polizei in der freiheitlichen Demokratie", Berlín, 1968, págs. 14-15.
- [156] CORSO, G. "Ordine Pubblico", *Enciclopedia del Diritto*, págs. 1057-1083, y en su obra del mismo título ya citada. PACE, A. "Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana", *Archivio Giuridico*, 1963, pág. 110, y *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1985, en donde señala claramente a la "sicurezza pubblica" como elemento conceptual tutelable por el texto constitucional, pág. 138; BARILLE, *Sicurezza Pubblica*, señala cómo la Constitución italiana no introduce en el catálogo de derechos y deberes de los ciudadanos la expresión orden público; asimismo también PACE, en "Rapporti civili (comentario a los artículos 13-20)" de la obra de G. BRANCA, *Commentario delle Costituzioni*, Bologna, 1977, págs. 158 y siguientes; en Alemania son muy ilustrativas las opiniones de DENNINGER, ob. cit., sobre el fenómeno de manipulación totalitaria en la doctrina nazi socialista de la cláusula de orden público, propiciada por una desvirtuación de los conceptos elásticos de seguridad y orden para introducir en ellos un contenido ideológico, págs. 14-16; SALZWEDEL, J. "Zur Entwicklung des Polizeirechts in Deutschland", en *Perspectivas del Derecho Público*, en la segunda mitad del XX, t. IV, págs. 1211-1219, Madrid, 1969; AQUARONE, *L'organizzazione dello stato totalitario*, Torino, 1978, págs. 47 y siguientes.
- [157] ZALZWEDEL, J. "Zur Entwicklung des Polizeirechts in Deutschland", ob. cit., págs. 12-13; DREWS-WACKE-VOGUEL-MARTENS, *Gefahrenabwehr Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes in der Länder* 1977.
- [158] DREWS-WACKE-VOGUEL-MARTENS, *Gefahrenabwehr*, ob. cit., pág. 5.
- [159] DENNINGER, a este respecto se pregunta, en "Polizei der freiheitlichen Demokratie", ob. cit., si esta perduración de la concepción clásica del fundamento policial en el derecho alemán, a lo largo de los regímenes del despotismo ilustrado, la monarquía constitucional, la república burguesa, la dictadura totalitaria y por último el Estado democrático y social, no supone una confirmación del apotegma de Otto MAYER, "Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht", págs. 12-13.
- [160] Así se define en la ob. cit. de DREWS-WACKE-VOGUEL-MARTENS, *Gefahrenabwehr*, pág. 245.
- [161] Esta concepción del orden público termina convirtiéndose como dice CARRO en "una estructura paralela a la estructura jurídica normativa de la que se diferenciarían justamente por no conceder a los particulares ningún tipo de derecho y por no imponerles ningún tipo de deber ningún particular posee un derecho a que se cumplan las exigencias del orden público", en "los problemas de la concepción directa y el concepto de orden público", *REDA*, 15, 1977, pág. 260.
- [162] Para un sector crítico de la doctrina alemana, como es el caso de GÖTZ, la introducción de estos valores electivos vinculantes en el ámbito de la acción policial es siempre un acto de naturaleza política, de ahí que el único procedimiento legítimo en el seno del Estado democrático para instaurar estos principios sea la vía parlamentaria; en *Allgemeines Polizeirecht und Ordnungsrecht*, 7 edic. Göttingen, 1982, pág. 44.
- [163] Así lo pone de relieve SAUSSAIS, B. *La machine policière*, París, 1973; para quien el concepto de orden público se caracteriza por ser extremadamente flexible en función de cada sistema político, pág. 87. En este sentido, GLEIZAL, J. J. *La Police Nationale, Droit et pratique policière en France*, Grenoble, 1974, nos proporciona un claro ejemplo cuando analiza las mutaciones de la extensión y del propio contenido de la noción de orden público tomando como referencia las variaciones estructurales experimentadas por el sistema capitalista, págs. 67-70; MESTRE destaca la facilidad de adaptación jurídico del orden público, *Le Conseil d'Etat protecteur des prerogatives de l'Administration*, París, 1974, pág. 221.
- [164] Además, teme DENNINGER que el contenido de este orden público idealizado sea inmutable e inmodificable, si bien en base al mismo se emprende la represión de los comportamientos, en *Polizei in der freiheitlichen*, ob. cit., pág. 21.
- [165] GÖTZ, *Allgemeines Polizeirecht und Ordnungsrecht*, ob. cit., página 47.
- [166] Como proclama nuestra Constitución de 1978: la igualdad como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico (art. 1.1), garantizando el derecho de todos a la igualdad ante la ley y reservando al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones que hayan de garantizar la igualdad de todos al ejercicio de los derechos (art. 149.1.1) sobre esta última.
- [167] Vid. VEDEL, G. *Droit Administratif*, París, 1976, pág. 505.
- [168] GLEIZAL, J. *La Police Nationale*, ob. cit., págs. 49-58.
- [169] Véase el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados número 113, 1978, pág. 4431.
- [170] GÖTZ, *Allgemeines Polizeirecht und Ordnungsrecht*, ob. cit., pág. 248.
- [171] GLEIZAL, *La Police Nationale*, ob. cit., pág. 53.
- [172] PICARD, *La notion de Police Administrative*, París, 1984, página 562.
- [173] SAINZ MORENO, F. *Conceptos jurídicos indeterminados y discrecionalidad administrativa*, Madrid, 1976.
- [174] SAINZ MORENO, F. *Conceptos jurídicos indeterminados y discrecionalidad administrativa*, ob. cit., págs. 322 y siguientes.



- (75) BERNARD. *La notion d'ordre public en droit administratif*, ob. cit., pág. 241.
- (76) RIVERO. "Les justifications tirées des intérêts vitaux de la notion et des nécessités de l'ordre public et leurs limites: les fines humanités du pouvoir", en *Journées d'études juridiques Jean Dabin*, Bruselas, 1982, pág. 537.
- (77) MORANGE, G. "Reflexions sur la notion de sécurité publique (a propos d'une prescription contestée de la police de la circulation: l'obligation du port de la ceinture de sécurité)", *D.*, 1977, págs. 61-66.
- (78) MORANGE, G. "Reflexions sur la notion de sécurité publique (a propos d'une prescription contestée de la police de la circulation: l'obligation du port de la ceinture de sécurité)", *D.*, 1977, pág. 62.
- (79) MORANGE, G. "Reflexions sur la notion de sécurité publique (a propos d'une prescription contestée de la police de la circulation: l'obligation du port de la ceinture de sécurité)", *D.*, 1977, pág. 63.
- (80) MORANGE, G. "Reflexions sur la notion de sécurité publique (a propos d'une prescription contestée de la police de la circulation: l'obligation du port de la ceinture de sécurité)", *D.*, 1977, pág. 64.
- (81) GLEIZAL. *La Police Nationale*, ob. cit., pág. 121.
- (82) Y que causaron una gran polémica cuando fue anunciada la posibilidad de su implantación, vid. LAFONT MEYER. *Le nouvel ordre gendarmique*, Paris, 1980.
- (83) DREVELLE, D. Du besoin de sécurité a la doctrine de la sécurité", memoria D.E.A. Universidad de Amiens, 1978).
- (84) LAFONT MEYER. *Le nouvel ordre gendarmique*, Paris, 1980, ob. cit., pág. 183.
- (85) Como lo destacó LOPEZ GARRIDO, en "Fuerzas y Cuerpos de Seguridad", *Diccionario del Sistema Político Español*, página 360.
- (86) En este mismo sentido, BALLBE. "La Policía y la Constitución", en *Policía y Sociedad Democrática*, Madrid, 1983, página 92.
- (87) Véase CASAMAYOR. *La Police*, Paris, 1973, pág. 140.
- (88) LOPEZ GARRIDO. *El aparato policial de España*, Madrid, 1987, pág. 7.
- (89) GLEIZAL. *Le desordre policier*, ob. cit., pág. 116; PICARD. *La notion de police administrative*, ob. cit., pág. 508.
- (90) LOPEZ GARRIDO. *El aparato policial*, ob. cit., pág. 9.
- (91) En particular el llamado por RICO "poder discrecional policial", en la ob. cit., *Policía y Sociedad Democrática*, págs. 211-233.
- (92) STC 35/1983 de 11 de mayo.
- (93) QUERALT. *El policía y la ley*, Barcelona, 1986, pág. 35.
- (94) MARTIN REBOLLO. "De nuevo sobre el servicio público: Planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica", *RAP*, 100-102, VIII, pág. 2539.
- (95) En esta línea se enmarcan los trabajos de ABDEL HADI. *Le public face à l'administration*, Paris, 1978, pág. 156; SZABO. "La Police et le public: Images et réalité", *RICPT*, 1979, pág. 21; JANSSENS, E. "Une gestion de la police axée sur l'organisation sociale d'aujourd'hui", *RICPT*, 3, 1984, páginas 365-367.
- (96) DUGUIT. *Les transformations du Droit public*, Paris, 1913, página 50.
- (97) CHEVALLIER, J. *Le service public*, Paris, 1971, pág. 14; SOTO, J. *Droit Administratif Théorie générale du Service Public*, Paris, 1981, pág. 32; JUEANNEAU, B. *Droit de services publics et des entreprises nationales*, Paris, 1984, página 28.
- (98) Claramente esta idea está recogida por AUBERT PETIT, en *La Police en France, et Service Public*, ob. cit., pág. 144.
- (99) MARTIN REBOLLO. "De nuevo sobre el servicio público: Planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica", ob. cit., págs. 2539 y 2540.
- (100) ARGULLOL MURGADAS. "Servicio de vigilancia y seguridad", en *Congreso de Municipios de Euzkadi*, Vitoria, 1983, página 298.
- (101) ARCIDIACONO, L. *La vigilanza nel Diritto Pubblico* (Aspetti problematici e profili ricostruttivi), Padova, 1984, página 16.
- (102) RODDI. *La Polizia di Sicurezza*, Milán, 1953, pág. 16.
- (103) CURBET. "La Policía y la prevención de la criminalidad", en la ob. cit., *Policía y Sociedad Democrática*, pág. 121.
- (104) VILLETORTE, P. "L'Action préventive de la Police", en la obra colectiva. "La prevention des infractions contre la vie humaine et l'intégrité de la personne", Paris, 1956, página 85.
- (105) RODRIGUEZ MOURULLO, G. "Medidas de seguridad y Estado de Derecho", en la obra colectiva *Peligrosidad social y medidas de seguridad (La ley de peligrosidad y rehabilitación social de 4 de agosto de 1970)*, Valencia, 1974, página 366; DEL RIEGO SANCHEZ. "Las medidas de seguridad y la Constitución", *RFDUC*, 1992-93, núm. 81, págs. 427-432.
- (106) Entre otros, VELOTTI, G. "Aspetti e problemi delle Polizia Giudiziaria", *Rivista Penale*, 1965, págs. 234-241; ZAPPA, G. "Poteri delle Polizia giudiziaria Sumdo la Corte Costituzionale", en *Il nuovo Diritto*, 1986, pág. 581, 1986, págs. 300-301.
- (107) VAHLE BUTTEGEREIT. *Eingriffsrechte der Polizei. Ratgeber für die polizeiliche*, Munich, 1983, pág. 4.
- (108) LECLERCQ, LUKASZEWICZ. *Travaux dirigés de Droit Administratif*, Paris, 1983, pág. 195.
- (109) LECLERCQ, LUKASZEWICZ. *Travaux dirigés de Droit Administratif*, Paris, 1983, ob. cit., pág. 198.
- (110) QUERALT. *El policía y la ley*, ob. cit., pág. 69, y del mismo autor *Manual de Policía Judicial*, Madrid, 1987, pág. 21.