

## LA IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN UN ESTADO DE DERECHO

MANUEL FRAGA IRIBARNE

Presidente de la Xunta de Galicia

**E**N las sociedades desarrolladas urbanas la seguridad se perfila como una inquietud importante para los ciudadanos.

Los cambios sociales registrados en España en el último cuarto de siglo han sido sobresalientes y, en ellos, las organizaciones policiales han viajado en paralelo a la sociedad a la que sirven, en un proceso ininterrumpido, en una interpretación entre el modelo de sociedad demandante y el tipo de servicio policial que se debe prestar a la misma. Los Cuerpos de Seguridad han sido, al lado de otras instituciones, pilares básicos en la construcción del edificio democrático, sirviendo siempre a la legalidad vigente en cada momento, desde sus orígenes como las más antiguas organizaciones de protección social.

La Corporación Pública de Seguridad —denominación acuñada en el “Modelo Policial Español: Reflexiones para la Reforma”— ha de evolucionar permanentemente, dando respuesta y satisfacción a las necesidades de los ciudadanos, readaptándose, sintonizando con la sociedad de la que forman parte, caminando convergente y paralelamente a la misma; las políticas de seguridad deben articularse a partir de las demandas sociales.

Desde 1960 en que se produce una crisis del modelo policial de *vigilancia y control* (que define Wilson, J. Q.), se evoluciona hacia el denominado *legalista* —eminentemente de vocación de estricta legalidad en el marco de policía judicial— para llegar a los años ochenta a la concepción de configurar el modelo como una instancia prestadora de servicios esenciales, el modelo de *servicio*. En esta situación la Policía debe ser profesional, efectiva, debe cuidar más que sanar, debe prevenir más que reprimir; el policía es un agente de la defensa social. A la Policía, hasta la

Constitución, se le identificaba con limitación de derechos de la libertad, debido sobre todo a la función tradicional de hacer cumplir las leyes. Las distintas Policías no hacen sino obedecer el mandato del órgano político legalmente constituido del que dependen, dentro del nuevo marco jurídico vigente.

La Constitución Española de 1978, fruto de la evolución sociopolítica experimentada, determinó cambios esenciales en cuanto a los principios y las funciones policiales. En su artículo 104 asigna a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la protección del libre ejercicio de derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana, mandato que, puesto en relación con las previsiones de los artículos 149.1.29 y 148.1.22 de la misma norma, supone la implicación de todas las Administraciones Públicas, a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de ellas dependientes, en dicho compromiso, como terreno de encuentro de las distintas esferas de competencias, situación que se plasma en el desarrollo del mandato constitucional por medio de la LO 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Los cambios operados en la configuración del Estado que, en este sentido, abandona su carácter de instrumento regulador de potestades para convertirse en garante de la prestación de servicios, influyen decisivamente en el cambio del modelo policial. Las Policías pasan a ser organizaciones burocráticas racionales, de prestación de un servicio público.

Siguiendo las líneas marcadas por el Consejo de Europa y por la ONU, en sendos documentos, se establecen en la LO 2/86, entre otros, los *principios básicos de actuación*, como un auténtico código deontológico, el respeto a la Constitución, el *servicio permanente a la comunidad* y el respeto al honor y a la intimidad.

Es evidente que el modelo policial español, en paralelo a la distribución del poder político, es plural, complejo y está inspirado en el principio del servicio, objetivo a prestar a los intereses generales; por ello, con el fin de lograr el objetivo de la eficacia, la actividad de las distintas Policías ha de ser sometida a criterios de racionalización, con el cumplimiento

de los principios de coordinación y colaboración (art. 103 CE).

Los derechos fundamentales de la libertad y la seguridad, estrechamente vinculados a la actividad policial, no son contrapuestos sino complementarios, no se debe caer en la trampa de elegir uno de ellos en contra del otro, son requisitos básicos de la convivencia en una sociedad democrática; la seguridad es imprescindible para poder hablar de un auténtico ejercicio de libertad, la libertad permite el control de la arbitrariedad.

La Ley de Policía de 1978, anterior a la Constitución, señalaba, entre otras funciones, la de: "mantener y restablecer el orden público y la seguridad de los ciudadanos, garantizando el ejercicio de los derechos y libertades, cuidando de la estricta observancia del ordenamiento jurídico".

La LO 2/86, de desarrollo del mandato constitucional, hace referencia a un nuevo concepto, el de la *seguridad pública*, y de la vieja denominación de Fuerzas de Orden Público se pasa a la de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales), figurando entre las funciones generales la de "mantener y restablecer en su caso el orden y la *seguridad ciudadana*". Los Estatutos de Autonomía del País Vasco (LO 3/79) y de Cataluña (LO 4/79) recogen entre sus previsiones de competencias propias de las respectivas Comunidades Autónomas la denominación del mantenimiento del "orden público".

Vemos entonces distintas concepciones en la interpretación de la seguridad de la población, y habrá de hacerse referencia a la concepción actual del concepto de orden público, seguridad pública y seguridad ciudadana (arts. 104.1 y 149.1.29 de la CE), así como a la separación de la función de lo policial y lo militar (art. 7), y cómo quedó dicho. La implicación de las distintas administraciones en la garantía de la seguridad, en una competencia difícil de parcelar.

Además de otras leyes de interés desde el punto de vista de la seguridad (alarma, excepción y sitio, derechos y libertades de los extranjeros en España, derecho de reunión, Protección Civil, etc.), se aprueba la LO 1/92, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana,

que deroga formalmente la Ley de Orden Público que había decaído por desuso.

Pero, además, no sólo ha sido necesario el cambio del enfoque, del modelo de prestación de la actividad policial, es fundamental integrar en la política de seguridad otras instancias del Estado, de las distintas Administraciones, relacionadas con la convivencia, con la educación por la tolerancia, con el tiempo libre,...

Los ciudadanos han expresado a través de distintas vías (entre ellas las encuestas) la importancia que conceden a distintos valores sociales y que, por lo que se refiere a la seguridad ciudadana y la libertad individual, la sitúan por encima del 50 por 100 del conjunto de aquéllos.

Es por ello que ha llegado el momento en que las Policías —que asumen una amplia gama de funciones que inciden en sectores sociales muy diversos— dedican, deben dedicar, más tiempo, mayor esfuerzo, a las víctimas de los delitos que a los autores de los mismos. La calidad del servicio pasa por incrementar la atención a la víctima, por coadyuvar a la lucha contra la denominada “victimización secundaria”, la eficacia depende de la proximidad del contacto con el ciudadano.

Existe una serie de infracciones penales que inciden directamente en los ciudadanos, ocurridas especialmente en la vía pública, con un ataque con armas y una compulsión directa sobre la víctima que crean una sensación de inseguridad mucho más multiplicadora que la de otros delitos más graves penalmente, que no atacan directamente a los ciudadanos de a pie. La seguridad o inseguridad ciudadana viene determinada en ocasiones más por una sensación subjetiva, derivada de la comisión de una serie de hechos típicos o de una política informativa por ejemplo, que por la existencia de una seguridad/inseguridad real, medida, científica, estadística, de una mayor tasa de hechos delictivos importante, con una respuesta operativa policial adecuada.

La actividad de las distintas Policías operantes en el territorio español es fundamental para la garantía de la seguridad y la libertad de los ciudadanos y, por ello, es preciso que los Cuerpos policiales dispongan de los instrumentos adecuados para poder cumplir las funciones que la ley les encomienda y que los ciudadanos les demandan, sin perder esa tradicional tendencia policial de suplir otras carencias que la sociedad plantea y que, en ocasiones, no recibían otra respuesta.