

**Tomás Gil Marquez**

---

***EL SISTEMA DE SEGURIDAD PUBLICA EN LA CONSTITUCIÓN  
ESPAÑOLA DE 1978***

**Memoria de la tesis doctoral dirigida por  
Montserrat NEBRERA**

**Universitat A.Oliba CEU  
Facultat de Ciències Socials  
Dpt. de Ciències Jurídiques i Polítiques**

## INDICE

### INTRODUCCIÓN

|  |     |
|--|-----|
| I. LA POLICIA: CONCEPTO Y FUNCIONES. EL SISTEMA POLICIAL .....   | 7   |
| 1.1. APROXIMACION AL CONCEPTO DE POLICIA .....   | 7   |
| 1.2. FUNCIONES DE LA POLICIA .....   | 26  |
| 1.3. CONCEPTO Y CLASES DE SISTEMA POLICIAL .....   | 52  |
| II. LA CONSTRUCCION DE UN MODELO CENTRALIZADO Y MILITARIZADO. TENTATIVAS DE CAMBIO .....   | 56  |
| 2.1. ANTECEDENTES  |     |
| 2.1.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1.812 .....  | 57  |
| 2.1.2. LA CONSTITUCION DE 1.837 .....  | 64  |
| 2.1.3. LA CONSTITUCION DE 1.845 .....  | 66  |
| 2.1.4. LA CONSTITUCION DE 1.869 .....  | 66  |
| 2.2. DE LA RESTAURACION A LA II REPUBLICA .....  | 67  |
| 2.2.1. LA CONSTITUCION DE 1.876 .....  | 67  |
| 2.2.2. LA LEY DE LA POLICIA GUBERNATIVA DE 27 DE FEBRERO DE 1.908 .....  | 69  |
| 2.2.3. LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA (1.923-1.931) .....   | 71  |
| 2.2.4. EL REGLAMENTO DE LA POLICIA GUBERNATIVA DE 25 DE NOVIEMBRE DE 1.930 .....   | 74  |
| 2.3. LA II REPUBLICA ESPAÑOLA .....  | 75  |
| 2.3.1. REGULACIÓN LEGAL DE LA POLICÍA .....  | 77  |
| 2.3.2. ESPECIAL REFERENCIA AL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE CATALUNYA EN RELACION AL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCION DE 1.931. LA JUNTA DE SEGURIDAD. CREACION DE LA COMISARIA GENERAL DE ORDEN PÚBLICO. DECRETO DE 19 DE AGOSTO DE 1.933 DEL GOBIERNO DE LA REPUBLICA ..... | 82  |
| 2.3.2.1. La junta de seguridad .....   | 85  |
| 2.4. EL REGIMEN FRANQUISTA: MILITARIZACION Y CONCEPTO DEL ORDEN PÚBLICO .....  | 90  |
| 2.4.1. LA LEY DE POLICIA DE 1.941 Y SU REGLAMENTO ORGANICO .....   | 92  |
| 2.4.2. LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO .....  | 95  |
| 2.4.3. LA ORGANIZACION POLICIAL EN EL FRANQUISMO .....   | 95  |
| III. MARCO JURIDICO ACTUAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO ESPAÑOL .....  | 99  |
| 3.1. LA CONSTITUCION DE 1.978: LA NUEVA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO Y SUS CONSECUENCIAS EN EL AMBITO POLICIAL .....  | 101 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.2. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA Y LA LEY ORGANICA 2/1.986 DE 13 DE MARZO, DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD .....   | 106 |
| 3.2.1. PAIS VASCO.....  | 107 |
| 3.2.2. CATALUNYA.....   | 110 |
| 3.2.3. NAVARRA .....  | 133 |
| 3.2.4. GALICIA, COMUNIDAD VALENCIANA, ANDALUCIA Y CANARIAS .....  | 134 |
| 3.3. CONSIDERACIONES SOBRE LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.....   | 135 |
| 3.3.1. LAS POLICIAS LOCALES.....  | 144 |
| 3.4. ORGANIZACION DE LA POLICIA.....  | 167 |
| 3.4.1. LA LEY DE POLICIA DE 1.978 .....   | 167 |
| 3.4.2. LA LEY ORGANICA 2/1.986 DE 13 DE MARZO DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD.....  | 170 |
| 3.4.2.1. El reparto competencial en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.....  | 186 |
| 3.4.2.2. Órganos de coordinación.....   | 193 |
| 3.4.3. EL REAL DECRETO 1.334/1.994 DE 20 DE JUNIO SOBRE ESTRUCTURA BASICA DE LOS SERVICIOS CENTRALES Y TERRITORIALES DE LA DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA..... | 196 |
| 3.4.3.1. Real Decreto 1885/1.996 de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del ministerio del interior.....   | 199 |
| 3.4.3.2. La Dirección General de la Policía .....   | 204 |
| 3.4.3.3. Comisaría General de Policía Judicial .....  | 207 |
| 3.4.3.4. Comisaría general de seguridad ciudadana .....   | 211 |
| 3.4.3.5. Comisaría general de extranjería y documentación .....   | 216 |
| 3.4.3.6. Comisaría general de policía científica .....  | 217 |
| 3.4.3.7. Dirección General de la Administración de la Seguridad.....  | 218 |
| 3.4.4. EL REAL DECRETO 367/1.997, DE 14 DE MARZO, POR EL QUE SE DETERMINA LA ORGANIZACIÓN PERIFERICA DE LA DIRECCION GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL .....          | 219 |
| 3.4.4.1. La Dirección General de la Guardia Civil.....  | 221 |
| 3.4.4.2. El Consejo Superior de la Guardia Civil.....   | 226 |
| 3.5. ORGANOS DE COORDINACIÓN .....  | 227 |
| 3.5.1. DISTRIBUCIÓN ORGANICA Y GEOGRAFICA.....  | 230 |
| 3.5.2. CUERPOS ESTATALES .....  | 232 |
| 3.5.3. DISTRIBUCIÓN POR COMUNIDADES AUTONOMAS .....   | 233 |
| 3.5.4. COSTE Y FIANCIACION DEL SISTEMA .....  | 239 |
| 3.6. LA POSICIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y ORGANIZACIONES PROFESIONALES ANTE EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICO Y SUS PROPUESTAS DE FUTURO.....                  | 240 |
| 3.6.1. EL PROGRAMA ELECTORAL DEL PSOE .....   | 240 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.6.2. LA POSICIÓN DEL PARTIDO POPULAR.....   | 253 |
| 3.6.3. LA POSICIÓN DE IZQUIERDA UNIDA EN MATERIA DE<br>SEGURIDAD .....  | 255 |
| 3.6.4. LA POSICIÓN DEL SINDICATO UNIFICADO DE POLICIA<br>(SUP) ANTE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y PESPECTIVAS DE<br>FUTURO.....              | 257 |
| 3.6.5. PROPUESTAS DE LA UNION NACIONAL DE JEFES Y<br>DIRECTIVOS DE POLICIA LOCAL (UNIJEPO) EN RELACIÓN A<br>LA SEGURIDAD PÚBLICA..... | 261 |
| IV. SISTEMAS POLICIALES COMPARADOS.....   | 270 |
| 4.1. SISTEMA POLICIAL DE FRANCIA .....  | 270 |
| 4.2. SISTEMA POLICIAL DE ALEMANIA .....   | 280 |
| 4.3. SISTEMA POLICIAL DEL REINO UNIDO .....   | 289 |
| 4.4. SISTEMA POLICIAL DE PORTUGAL .....   | 303 |
| 4.5. SISTEMA POLICIAL DE ITALIA .....   | 307 |
| 4.6. SISTEMA POLICIAL DE HOLANDA.....   | 313 |
| 4.7. SISTEMA POLICIAL DE BÉLGICA.....   | 317 |
| 4.8. SISTEMA POLICIAL DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....   | 321 |
| 4.9. SISTEMA POLICIAL DEL CANADA .....  | 322 |
| CONCLUSIONES .....  | 325 |
| BIBLIOGRAFIA.....   | 330 |

## INTRODUCCION

El Trabajo de Investigación que he desarrollado en los tres últimos años de mi vida académica bajo la dirección de la profesora Montserrat Nebreda intenta poner de manifiesto la relación que existe entre los diferentes sistemas de estructurar las fuerzas policiales y la organización territorial que adopta el Estado en cada momento.

Soy consciente de que el estudio de la organización territorial del Estado es objeto de análisis desde diversas perspectivas y tomando varios referentes. El que a nosotros nos interesa es el policial. Creemos que entre la institución policial y la organización territorial del Estado, se da una especial imbricación.

El objeto de nuestro análisis está centrado en el Estado español. La sistemática seguida ha consistido en primer lugar en delimitar el concepto de lo que vamos a estudiar, la Policía y a continuación estudiar cómo en el caso de España se ha ido produciendo la construcción de un tipo de policía centralizada y militarizada. Analizamos en primer lugar las primeras constituciones españolas del siglo XIX, para después abordar en una segunda etapa el análisis de la Restauración y la Segunda República.

Posteriormente nos adentramos en el estudio de la policía durante el franquismo, con sus espacialísimas características de policía política y fuertemente centralizada, que imprime un carácter marcadamente represor a sus actuaciones al servicio del poder.

La desaparición de la anterior etapa nos permite, a la luz de las nuevas circunstancias por las que atraviesa España, observar cómo es esa Policía que se perfila ya como democrática en sus actuaciones

y tímidamente menos centralizada. Se aborda, posteriormente, la conceptualización que de ésta se hace en nuestra Constitución de 1.978, la cual nos permite determinar como se establecen las primeras bases para que la tradicional concepción unitaria de la policía pueda dar paso a una pluralidad policial en el Estado. Todo ello como consecuencia del cambio operado en nuestra organización territorial de España tras la promulgación de la Constitución de 1.978 y que en la materia que nosotros abordamos se plasma en la afirmación que Amadeu RECASENS formula: "en un Estado democrático seguridad y policía van íntimamente unidas"<sup>1</sup>.

Asimismo se analizan los diversos Estatutos de Autonomía y su relación con la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, para examinar cómo la diversidad de niveles competenciales que surgen de nuestra actual estructura constitucional, tiene, también, su reflejo en el ámbito policial. Pensamos, al igual que M. BALLBE, que "el gran reto de la España actual es desmontar el viejo Estado centralista", asignatura esta, aún hoy, pendiente de superar definitivamente y que en el ámbito que a nosotros nos ocupa se traduce, siguiendo al mismo autor, en "reducir el aparato policial centralista"<sup>2</sup>.

Finalmente se ha hecho referencia a una serie de sistema policiales que nosotros pensamos son de interés, si bien no los únicos, pero que por sus características permiten ser utilizados como

---

1 Amadeu RECASENS, "La seguridad y el modelo policial español", VII Seminario Duque de Ahumada: Seguridad y Estado Autonómico, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1.996, página 51.

2 Palabras pronunciadas por M. BALLBE en la exposición de su Ponencia, "Presente y futuro de las policías locales: visión estratégica", XIV Ponencias sobre Seguridad Ciudadana, Ajuntament de Barcelona, 21 de octubre de 1.996.

exponentes de los tres tipos de sistemas policiales que consideramos son los que hoy operan en la realidad: el sistema policial francés, como claro ejemplo centralista, el alemán, propio de un sistema descentralizado, federal, y el del Reino Unido, paradigma de un sistema de base local.

Quiero agradecer la ayuda que a lo largo de este tiempo me han facilitado la profesora Montserrat Nebreda, mis amigos, los profesores Marc Escolà y Joan Lluís Pérez Francesc, y los compañeros de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona, a todos ellos mi gratitud y mi afecto.

También me viene en este momento a la memoria el recuerdo de mi padre, siempre presente en mi corazón, quien desde ya hace unos años, en la otra orilla de la vida, me supo transmitir el amor al estudio, sentimientos y recuerdos que apagan las diferencias ideológicas.

A Victoria, mi esposa, y a Julià, Víctor, Sergi, Ignasi y Nuria, mis hijos, gracias por su paciencia.

Mi agradecimiento al personal del Centro de Documentación Policial (CEDOPOL) de la Escola de Policia de Catalunya y a José Luis Fernández Sastre y Atilano Sánchez Vaquero, compañeros de profesión en el Cuerpo Nacional de Policía, claro ejemplo siempre de una actitud gallarda en la defensa de las libertades. Vosotros, siempre estuvisteis en primera línea, incluso cuando aún no habíamos salido de la oscuridad y todavía la amenaza del pasado nos acechaba, vosotros abristeis un camino que otros, hoy, desde nuestra responsabilidad profesional no estamos dispuesto a abandonar: la defensa de los derechos humanos y la profesionalización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad siempre al servicio de la sociedad y en defensa del orden constitucional.

Barcelona 24 de mayo del 2004.

## **CAPÍTULO I**

### **LA POLICIA: CONCEPTO Y FUNCIONES. EL SISTEMA POLICIAL**

#### **1.1. APROXIMACION AL CONCEPTO DE POLICIA**

Históricamente se ha sostenido que la Policía es una vieja institución que tiene como objeto la función estatal encaminada al mantenimiento del orden jurídico existente, en evitación de los peligros que la amenazan mediante una oportuna limitación de la voluntad individual. En esa línea de pensamiento, Pütter la definió como "esa suprema potestad con que se previenen los males que amenazan a la sociedad en el orden interno"<sup>3</sup>. Consecuentemente la Policía ha de satisfacer la necesidad que la sociedad tiene de defenderse a sí misma y al orden jurídico establecido, ya que la seguridad de las personas y bienes es condición indispensable para el desarrollo de la personalidad humana y para que la sociedad y el Estado puedan cumplir sus fines.

Vamos a centrar nuestro estudio y análisis sobre una institución que consideramos de vital importancia dentro de toda sociedad que presente un mínimo de organización política. En tal sentido se manifiestan Claude JOURNES cuando afirma que "parece difícil estudiar un sistema político sin analizar el Estado como organización y sin evaluar sus diferentes aparatos, en particular la policía. La policía constituye en efecto una de las principales formas de relación entre el Estado y la sociedad"<sup>4</sup>. Relación que en ocasiones se nos manifiesta

---

3 Citado por Julio ARAGON RUIZ, "Origen y desarrollo de la institución policial", *Ciencia Policial*, Ministerio del Interior, Madrid, número 11, página 10.

4 Claude JOURNES, *Police et Politique*, Presses Universitaires, Lyon, 1.988, página 5.



como el brazo ejecutor de la ley y otras con un carácter más sensible , pensemos en todos aquellos supuestos de carácter social o incluso humanitario que ofrecen otra perspectiva de la policía. Coincidimos con Juan Alberto BELLOCH JULBE al definir a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como "elemento imprescindible de la colectividad, en la construcción de una sociedad abierta y plural, acorde con el ejercicio de los derechos y libertades propios del Estado Social y Democrático de Derecho"<sup>5</sup> y con Amadeu RECASENS al sostener que las "estructuras policiales no deben ser abordadas sin un previo análisis del Estado (con sus atributos de nacional y soberano) en el que se han forjado"<sup>6</sup>. Tesis estas que permiten sostener la importancia que la cuestión policial tiene en las sociedades modernas, no sólo desde el prisma de ser un elemento importante de la Administración del Estado, incardinándose en la parcela de la seguridad sino que, y además, se puede concebir como un instrumento de intervención social en aquellas disfunciones que presentan actualmente nuestras colectividades. Me estoy refiriendo, llegado a este extremo, a preocupaciones de tal calado como pueden ser la preocupación desde lo público por los problemas de la juventud, el tráfico de sustancias estupefacientes, la inmigración clandestina, la violencia doméstica, la lucha contra la marginalidad, el absentismo escolar, las conductas incívicas, etc. En este sentido, si se analizan los programas electorales de los partidos políticos que próximamente concurrirán a nuestras próximas elecciones generales, podremos ver cómo queda acreditado esto que afirmamos. También podemos argumentar a favor de esta tesis la reflexión de José Vicente HERRERA, cuando defiende el papel

---

5 Prólogo a la obra de Gonzalo JAR COUSELO, *Modelo Policial Español y Policías Autónomas*, Dykinson, 1.995, página XV.

6 Amadeu RECASENS I BRUNET, "Soberanía, aparato policial e integración europea", en *Soberanía: un principio que se derrumba*, Roberto BERGALLI y Eligio RESTA (Compiladores), Paidós, 1.996, página 91.

del policía como agente de intervención social y sostiene que “hacen falta Cuerpos policiales dinámicos, abiertos, participativos, en los que la tarea de policía se entienda también como un agente de intervención social, mediante programas como los de Policía de Proximidad o de Policía Comunitaria”.<sup>7</sup>

Las opiniones anteriormente manifestadas se ven complementadas con la línea de pensamiento sostenida por Josep M<sup>a</sup> VALLES: “la policía es una realidad plenamente inserta en toda red de relaciones socio-políticas”<sup>8</sup>. No es posible concebir hoy, una sociedad sin policía o una sociedad en la que no exista preocupación por la seguridad. La sociedad actual exige precisamente unas cotas, cada vez más elevadas de seguridad, constituyendo esta “un valor exigido para la convivencia pública...es un valor fundante. Forma parte de los cimientos de la edificación del Estado de Derecho democrático”<sup>9</sup>. Consecuentemente es lógico que el Estado se reserve para sí el monopolio de la violencia y de la coacción, en defensa precisamente de los intereses constitucionales que él debe garantizar,

---

7 Vicente HERRERA, El policía como agente de intervención social, Seguridad pública y policía en el comienzo del siglo XXI, Publicación de la Fundación Policía Española, Colección Estudios de Seguridad, página 86. Los argumentos sobre los que sustenta su tesis Vicente HERRERA son de tres clases: de lógica organizativa, de índole funcional y de experiencia policial. Argumentos que él expone al hilo de las reflexiones que ya anteriormente formularon otros como Mastrofski y Bossard. Dentro de este contexto son interesantes las reflexiones que se formularon en las XVIII Ponencias sobre seguridad ciudadana organizadas por el Ayuntamiento de Barcelona bajo el título “La mediación policial para la convivencia ciudadana”, foro en que se abordaron cuestiones tan interesantes como las relativas a procesos e instrumentos para la resolución de conflictos, conflictos y soluciones en la sociedad urbana, la mediación en contextos multiculturales, etc. Asimismo cabe destacar en esta línea de pensamiento la conferencia de Françoise DIEU impartida en la Escuela de Policía de Catalunya el 31 de mayo del 2003 “La experiencia francesa de policía de proximidad”.

8 Josep M<sup>a</sup> VALLES, Política y policía en una perspectiva democrática Conferencia pronunciada en la Escola de Policia de Catalunya, Mollet del Vallès (Barcelona), 1.989, página 10.

9 Luciano PAREJO ALFONSO Roberto DORMÍ, Seguridad Pública y derecho administrativo, Marcial Pons-Ciudad Argentina, 2001, página 9.

reconociéndose ese monopolio en el propio texto constitucional.

Históricamente ya encontramos en el mundo greco-romano la idea de la necesidad de mantenimiento del orden en las ciudades y que a través de los siglos y las civilizaciones se ha caracterizado por una interdependencia entre el contexto político y la orientación dada a los sistemas policiales, haciendo efectiva la máxima de que "hoy como ayer policía y poder viven en la intimidad"<sup>10</sup>.

Históricamente se ha venido sosteniendo que la institución policial encuentra su razón de ser en el mantenimiento del orden público, justificándose tal línea de pensamiento en la idea de que el hombre siempre ha sentido la imperiosa necesidad de mantener una cierta seguridad, por lo que ya tempranamente intentó dar una respuesta a ese deseo encomendando tal función a "hombres armados que ejercían de ejército y policía"<sup>11</sup>. Frente a esa opinión nosotros seguimos la línea apuntada, entre otros, por Martín TURRADO VIDAL, Manuel BALLBE, Miguel José IZU BELLOSO, Diego LOPEZ GARRIDO y Jean Louis LOUBET DEL BAYLE, que como veremos más adelante sostienen una tesis contraria que vincula esta institución al surgimiento del Estado. Coincidiendo todos ellos con los postulados defendidos por Claude JOURNES: 1º) "La policía puede considerarse en principio como uno de los signos de la existencia del Estado-Nación (...) Cada uno de los Estados ha conocido una historia policial ligada a su propio proceso de formación" y 2º) "La policía participa de la edificación del Estado, representando sus características"<sup>12</sup>.

Antes de avanzar en nuestro estudio debemos comenzar por señalar la dificultad de aprehender científicamente el fenómeno

---

10 Bertrand DES SAUSSAIES, *La machine policière*, Seuil, Paris, página 87.

11 Julio ARAGON RUIZ, "Orígenes y desarrollo de la institución policial", cit., página 4.

12 Claude JOURNES, *Police et Politique*, cit., páginas 14 y 24.

policial. La policía, en línea con lo sostenido por VILLAR PALASI “es un concepto fluctuante según la época histórica y el país, al igual que ocurre con la Administración pública”<sup>13</sup>. Reflexión esta que nos permite entender la evolución de la misma a lo largo de la historia y su consideración como exponente claro del tipo de Estado. En definitiva la policía no deja de ser un atributo del Estado en cuanto a que es instrumento que permite a este suplir la falta de voluntad de cumplimiento por parte de los ciudadanos con respecto a los mandatos del Estado, cumplimiento al que ellos vienen obligados aún contra su voluntad.

El objeto de nuestro estudio tiene sin duda su base en el carácter multiforme de instituciones donde las formas, las organizaciones, el funcionamiento, las prácticas presentan aparentemente grandes diferencias según las épocas y las sociedades, siendo particularmente delicada toda tentativa de aproximación unitaria<sup>14</sup>. Esta dificultad la señalan también M. BALLBE al afirmar que “la policía no es un ente abstracto que pueda ser objeto de una definición unívoca”<sup>15</sup> y Claude JOURNES cuando manifiesta que “la policía es un objeto difícil de definir”<sup>16</sup>. En consecuencia compartimos la observación que M. CAIN constata en sus estudios sobre la policía cuando sostiene que “existe una ausencia de definición sobre la policía y una tendencia a dar una imagen heterogénea y multiforme de la función policial”<sup>17</sup>.

---

13 José Luís VILLAR PALASI, “Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado”. *Revista de Administración Pública* número 16, 1.995, página 22-23.

14 Jean Louis LOUBET DEL BAYLE, *La Policía: Aproximación socio-política*, Montchestien, París, página 12.

15 M. BALLBE, “El modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil”, *Cuadernos de la Guardia Civil* número 5, de 1.991, página 36.

16 Claude JOURNES, *Police et Politique*, cit., página 19.

17 Citado por Claude JOURNES, *Police et Politique*, cit., página 19.

A continuación vamos a exponer diferentes definiciones que nos sirven comprender el objeto de nuestro análisis.

El Consejo Pleno de Castilla definió a la policía de la siguiente forma:

"Aunque es grande la extensión que se puede dar a la significación de la voz Policía, se contrae según acepción común a aquéllas providencias económicas y meramente gubernativas que comprenden la universidad de los habitantes de un pueblo, y se dirigen a la salubridad, limpieza, decoro exterior, subsistencias, recreos, comodidad y seguridad individual, y todo lo demás que o fomenta las costumbres, y la ocupación útil de sus habitantes, previniendo así la trasgresión de las leyes generales de Justicia, o aumenta las comodidades sin ofensa a ellas"<sup>18</sup>.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a la policía como "el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas cumpliéndose las leyes ordinarias establecidas para su mejor gobierno". También define a la policía como "cuerpo encargado del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas".

ORTIZ DE ZÚÑIGA manifiesta que la actividad administrativa en la materia puede tener los más diversos objetos : reglas sobre domicilios y conducta de los vecinos; fijación de horas de apertura para casas de pasatiempos ; precauciones para evitar daños a las personas por carruajes, bestias y animales nocivos; prevención de y lucha contra incendios; prevención de peligros derivados de la realización de obras; y prevención de los perjuicios posibles por la colocación de objetos ofensivos en parajes públicos ; y además, la vagancia y los juegos prohibidos. No obstante, centra bien

---

18 Citado por Martín TURRADO VIDAL, Estudios sobre la policía Volumen II,

inmediatamente la policía en sentido estricto en la protección y seguridad públicas, entendidas como la defensa de las personas y sus propiedades frente a las acechanzas de todo género de agresores, así como frente al trastorno del orden público, asegurando la protección de las instituciones políticas y desconcertando los planes de los que atentan contra la seguridad e independencia del Estado.<sup>19</sup>

SANTAMARIA de PAREDES considera a la policía como "la acción del poder público para alejar los obstáculos que, como consecuencia de circunstancias accidentales o de la perfección inherente a la naturaleza humana se oponen a la realización de los fines que se proponen lícitamente el Estado o los particulares"<sup>20</sup>. En esta misma línea se sitúa la concepción de la policía como "aquella parte de la Administración pública que tiene por objeto especial, el sostenimiento del orden, la vigilancia de la propiedad y la protección de la seguridad individual de los ciudadanos, y significa, el arreglo, el ordenamiento, la organización de la ciudad o del pueblo"<sup>21</sup>.

Podemos distinguir dos acepciones del concepto policía, una de carácter objetivo y otra subjetivo. La primera hace alusión a la función y es la que GARRIDO FALLA considera como "aquella actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades, que por razones de interés público limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos"<sup>22</sup>. En el mismo sentido se expresa DIEZ PICAZO al

---

Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, 1.991, página 147.

19 M. ORTIZ de ZÚÑIGA, *Elementos de Derecho Administrativo*, Imprenta y Librería de Sanz, Granada, 1.843, citado por L. PAREJO, en ob. cit. página 24.

20 Citado por Francisco de SALAZAR CULI, *Derecho de policía administrativa*, Ed. Salvat, Barcelona, 1942, página 9.

21 *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Municipales*, Manual de Policía Urbana, Tercera Edición, Madrid, 1.910, página 9.

22 Fernando GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1.985, Tomo II (séptima edición), página 171.

afirmar que "Se entiende por policía en sentido moderno aquella forma de la acción administrativa consistente en la limitación de la libertad de los particulares, mediante el uso de la violencia física si es preciso, con la finalidad de ejecutar las resoluciones de los órganos del Estado lato sensu (comprendidos, por tanto, los Entes públicos infraestatales) y salvaguardar la seguridad pública"<sup>23</sup>. En estas definiciones encontramos los tres elementos que definen la acción de policía: actividad de la Administración frente a la actuación de los particulares, justificación en el interés general (el de todos y no el de unos pocos), y para tal fin se dispone de un instrumento que es la coacción.

Otra definición sobre la policía como actividad es la que nos proporciona Otto MAYER que define a la policía como "la actividad del Estado que tiene por fin la defensa del buen orden, de la cosa pública mediante los recursos del poder de la autoridad contra las perturbaciones del orden que las existencias individuales pueden ocasionar"<sup>24</sup>. En esta misma línea es interesante recoger la definición que de la policía hace J. L. LOUBET cuando dice que "la policía es la función consistente en asegurar la regulación interna de una sociedad global y el respeto a un número de reglas que la rigen por el recurso eventual a intervenciones coercitivas, haciendo llamar al uso de la fuerza"<sup>25</sup>. Esta tesis es sostenida también por Jaume CURBET al considerar a la policía "la más antigua de las instituciones de protección pública y la forma principal de expresión de la autoridad"<sup>26</sup>.

Selon H. BUISSON define en idéntico sentido a la policía al

---

23 Luis M<sup>º</sup> DIEZ PICAZO, "Policía Local", en S. MUÑOZ MACHADO S, Tratado de Derecho Municipal, Civitas, Madrid, 1,988, página 1433.

24 Citado por Miguel José IZU BELLOSO, La Policía Foral de Navarra, Departamento de Presidencia e Interior, Gobierno de Navarra, 1.991, página 27.

25 Jean Louis LOUBET, La Police: Approche socio-politique, cit., página 22.

26 Jaume CURBET, Democracia i policia, Direcció General de Seguretat Ciutadana, Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya, Col.lecció Policia i Societat-2, Barcelona, 1.983, página 45.

concebirla como la "institución, la función del Estado que tiene por finalidad la defensa de la sociedad y de cada uno contra toda infracción"<sup>27</sup>.

Las definiciones sobre la policía como función encuentran razón de ser en el artículo 26 del Código de Brumario del año IV que afirma que "la policía es instituida para mantener el orden público, la libertad, la propiedad, la seguridad individual"<sup>28</sup> y en el artículo 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: "La garantía de los Derechos del Hombre y del Ciudadano hace necesaria una fuerza pública; esta fuerza pública se instituye, pues, en beneficio de todos, y no para la utilidad particular de aquellos a quien les es confiada". La filosofía que subyace en esta declaración es hoy día plenamente vigente, no debemos olvidar que la institución policial es utilizada en muchos países como un instrumento de represión de las libertades, convirtiéndose en una institución no merecedora de la confianza de los ciudadanos que dista mucho de los parámetros democráticos en los que debe tener encaje la institución policial y a los cuales se debe. En la misma línea de pensamiento se nos presenta la definición de Mauricio LACHACTRE : "Allí donde los hombres viviendo

---

27 Citado por André DECOQC, *Le Droit de la Police*, Editions Litec, Paris, 1.991, página 9.

28 Por su importancia transcribo literalmente el artículo 26 del Código de Brumario". Dice el referido artículo que la policía de seguridad "háyase instituida para mantener el orden, la libertad, la propiedad y la seguridad individual; correspondiéndole en tal concepto: 1º mantener, y en su caso restaurar, el orden público con arreglo al derecho ; 2º, condicionar las manifestaciones de la actividad personal, considerada especialmente en cuanto pueden ser origen de peligros, ya sea atendiendo a ciertas determinaciones organizadas de aquellas: asociaciones, reuniones, manifestaciones, movimientos populares, prensa; ya atendiendo a la situación especial de los individuos (vagos, mendigos, licenciados de presidio, extranjeros); ya al uso por estos de determinados útiles peligrosos (uso de armas, de materias explosivas, etc.); y 3º, evitar o reprimir los peligros ó daños que puedan provenir de las fuerzas mismas naturales o de la situación social de las cosas (peligros materiales)". Reproducido por A. POSADA en el artículo "Idea jurídica y legal de la policía de seguridad del Estado",, publicado en la Revista General de Legislación y Jurisprudencia, número 91, año 1.897, página 277.



en sociedad, deben someterse a reglas que aseguren la seguridad común (...) la policía no es otra cosa que el empleo de todos los medios administrativos propios, de una parte, a desarrollar la riqueza moral, intelectual y física de la población, a cuyo servicio se destina y de otra, a impedir todo lo que puede ser para esta población una causa de ausencia moral, intelectual o física"<sup>29</sup>.

Como concepto de policía en el sentido subjetivo consideramos acertada la manifestada en la resolución 169/34 de 1.979 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que considera que la policía son los "funcionarios encargados de hacer cumplir la ley".

Desde una perspectiva sociológica Manuel MARTIN define a la policía como "un conjunto de profesionales desarrollando su función en organizaciones públicas, como otros lo pueden hacer en servicios privados de seguridad"<sup>30</sup>. Definición esta que introduce un elemento de reflexión, a mi juicio, de sumo interés. Si tenemos en cuenta el alto desarrollo que desde hace unos años se está produciendo en nuestro país de la seguridad privada por un lado y del peso cada vez más importante que los sindicatos de policía tienen dentro de la administración pública. La seguridad privada, que como fenómeno de nuevo cuño surge hace ya unos cuantos años en los EEUU, pronto se exportó a la vieja Europa. En nuestro país es bien cierto que no ocupa el espacio de otros países como puede ser el Reino Unido, pero las perspectivas de futuro si la sitúan en un plazo breve en esas coordenadas. Sin ir más lejos podemos afirmar que en el País Vasco y debido a las circunstancias de la amenaza terrorista en este momento existen más de 1000 escoltas privados que protegen a

---

29 EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y JUZGADOS MUNICIPALES, Manual de Policía Urbana, ob cit., página 11.

30 Manuel MARTIN FERNANDEZ, "Hacia un modelo de policía integral en España (2)", Los Municipales, número 2, 1.996, página 11.

cargos públicos. A la vista de tales circunstancias es legítimo que podamos pensar que quizás debería ser el Estado y no ciertas empresas privadas las que deberían cumplir con esa misión. Por otro lado dentro de la Administración y en particular la Administración Local es notorio el peso destacado que las organizaciones sindicales de la policía ejercen. Cuestión esta que motivaría un profundo estudio de las causas que han generado tal situación.

Amadeu RECASSENS se refiere a la Policía utilizando la expresión aparato policial, el cual, según el, es "el conjunto de estructuras y actividades policiales que se insertan en el marco superior del Estado"<sup>31</sup> y Diego LOPEZ la considera como "un servicio público de importancia excepcional, que no debe ser concebido como un poder fáctico, ni como la columna vertebral de la Patria"<sup>32</sup>. Definición esta que viene a introducir dos elementos que deben ser destacados por su importancia, en primer término la concepción de la policía como servicio público, como parte integrante de la administración y consecuentemente bajo la dependencia del Gobierno, en segundo lugar como un operador del Estado de carácter ordinario, objeto de control, sujeto a límites y cuya actuación debe estar guiada por los principios recogidos en el Código Europeo de Ética de la Policía de 19 de septiembre del 2001 aprobado por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa, el cual establece las bases jurídicas de la policía en el Estado de derecho. Estas bases son las de que la Policía es un cuerpo público establecido por la ley, sus actividades siempre se deben llevar a cabo según la legislación nacional y las normas internacionales, y por último la necesidad de que el ciudadano

---

31 Amadeu RECASSENS, "La seguridad y el modelo policial español", VII Seminario Duque de Ahumada, cit., página 53.

32 Diego LOPEZ GARRIDO, "Tendencias constitucionals i legals. Apunts per a un futur proper", Seminari sobre policia i canvi social, Escola de Policia de Catalunya, 12-16 de mayo de 1.997.

tenga acceso a las normas que regulan la actuación de la policía.

El análisis de las causas en las que se produce el nacimiento de esta institución es un elemento que nos permite vislumbrar la verdadera esencia que impregna el origen de los cuerpos policiales, para poder así establecer y definir la relación entre Policía y Estado. Tal como Max WEBER definió al Estado esta relación queda plenamente establecida: "El Estado es aquella comunidad humana que dentro de un determinado territorio reclama con éxito para si el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones de individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del derecho a la violencia"<sup>33</sup>. Esta idea es desarrollada por Joan Lluís PEREZ:"solamente el Estado puede hacer uso de la violencia, de la coacción jurídica y física, de acuerdo con los procedimientos y las normas que establece el derecho, es decir, según los criterios de la legitimidad racional"<sup>34</sup> y por Amadeu RECASSENS:"la policial no sólo constituye una función básica del Estado, sino que es a la vez una función exclusiva del mismo"<sup>35</sup>. Razonamientos que encuentran cabida en los principios rectores de la actuación policial que se contienen en el Código Europeo de Ética de la Policía que hacen referencia a la necesidad de equilibrio entre la eficacia de la policía y la protección de los derechos humanos, equilibrio este difícil pero que opera como límite que nunca debe ser franqueado.

A partir de lo anteriormente manifestado podemos considerar

---

33 Max WEBER, *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1.969, página 83.

34 Joan Lluís PEREZ FRANCESCH, Ponencia: "El Estado, la seguridad, la descentralización", Seminario sobre Modelos, Sistemas Policiales y Organización Territorial del Estado, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona, 1.994.

35 Amadeu RECASSENS, "La Seguridad y el modelo policial español", VII Seminario

acertada la consideración de que factores como el nivel de desarrollo social o político, la naturaleza del régimen político o el grado de centralización-descentralización de la organización política o administrativa son variables a tener en cuenta a la hora de proceder al estudio de la policía<sup>36</sup>. A tal efecto y siguiendo a Jean Willians LAPIERRE, debemos entender por poder político la "combinación variable de autoridad legítima y el recurso a la coacción que deja a algunas personas o a algunos grupos capaces de decidir por y en nombre de la sociedad y de ordenar cumplir las decisiones tomadas"<sup>37</sup> y establecemos como premisa para poder afirmar que existe colectividad política la idea de Max WEBER de que "hay colectividad política cuando su existencia y la validez de sus reglamentos son garantizados de forma continua en el interior de un territorio geográfico determinado por la aplicación o amenaza de una fuerza física por parte de la dirección administrativa"<sup>38</sup>. A partir de estas dos reflexiones estamos en condiciones de entender el significado del concepto de policía en una sociedad democrática.

Las expresiones legitimidad, colectividad política y coacción nos permiten explicar el porqué y para qué de una institución como la policial, hasta hace poco tiempo ausente de estudio y reflexión en el ámbito universitario. El orden democrático, que no orden público, dispone de los mecanismos necesarios para poder garantizar los derechos de los ciudadanos y salvaguardar los intereses del Estado cuando este se vea amenazado. La aplicación de las normas de carácter penal o de derecho administrativo sancionador per se no son operativas, se necesita de instrumentos y de operadores que las

---

Duque de Ahumada, cit, página 94.

36 Jean Louis LOUBET, *La Police: Approche sociopolitique*, cit. página 14.

37 Citado por Jean Louis LOUBET del BAYLE, *La Police: Approche socio-politique*, cit, página 22.

hagan reales y efectivas. La salvaguarda de los intereses individuales y colectivos exige la aplicación, en ciertos casos, de medidas correctoras.

Todas esas funciones corresponden a la policía, la cual las llevará a cabo dentro de los parámetros que aparecen definidos en nuestros ordenamientos jurídicos. Frente a aquellos que consideran que hay que vincular el surgimiento de los aparatos de seguridad del Estado o el ejercicio monopolizador de la coacción en manos de éste, como respuesta a la exigencia de seguridad, otra línea de opinión afirma que "la creación de los cuerpos policiales se tiene que relacionar con la marcha de las instituciones estatales. Son un problema de Estado, no un problema de inseguridad" en palabras de Martín TURRADO<sup>39</sup>. Opinión esta coincidente con la de Manuel BALLBE cuando afirma que "la policía siempre ha sido reflejo del Estado"<sup>40</sup>, con la de Miguel José IZU que defiende que "la policía siempre hace referencia al poder público, de ahí que cada tipo de Estado (o de organización política) tiene un determinado tipo de policía"<sup>41</sup>, con la tesis defendida por J. L. LOUBET de que "el ejercicio de la función policial aparece como consustancial a la organización y al fundamento político de una sociedad. La policía forma parte del sistema político"<sup>42</sup> y con las sostenidas por Claude JOURNES y ya

---

38 Jean Louis LOUBET, *La Police: Approche socio-politique*, cit., página 14.

39 Martín TURRADO VIDAL, "Liberalismo y policía", *Ciencia Policial*, Ministerio del Interior, Madrid, número 7, 1.989, página 60.

40 Manuel BALLBE y Joaquín FERRET, "Reflexiones Finales", "Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1.993", *Fundació Carles Pi i Sunyer*, Barcelona, 1.994, página 824.

41 Miguel José IZU BELLOSO, *La Policía Foral de Navarra*, Departamento de Presidencia e Interior del Gobierno de Navarra, 1.991, página 28. En idéntico sentido Claude JOURNES afirma "dentro de la historia de los Estados, la policía presenta el interés de ser un buen testimonio de las características de un sistema político", *Police et Politique*, cit., página 15.

42 Jean Louis LOUBET DEL BAYLE, *La Police: Approche socio-politique*, cit., página 30.

expuestas anteriormente. Podemos argumentar en este sentido el actual proceso de despliegue de la Policía de la Generalitat de Catalunya, este es un proceso no sustentado en razones de inseguridad o de criminalidad, si no por el contrario en un deseo de marcado carácter político de desarrollo del autogobierno que toma como punto de arranque el texto constitucional de 1.978. Y este es el verdadero nexo causal del surgimiento del aparato policial y no otro.

En consecuencia consideramos interesante, en este momento de la exposición, la reflexión de Diego LOPEZ de que "la policía, los Cuerpos de Seguridad tienen una relación profunda, determinante con el sistema político. Una relación que a veces se nos aparece de una forma incompleta, evidente, y en otras ocasiones se muestra más reservada, más oculta"<sup>43</sup>. La de Amadeu RECASENS de que "Allá donde exista un Estado de corte moderno, existe la atribución al mismo del monopolio de la violencia y un aparato encargado de la misma"<sup>44</sup> y la de Alfonso J. VILLAGOMEZ cuando, al hacer referencia a los aspectos organizativos de los diversos sistemas policiales, manifiesta que es necesario "tener muy presente, esta realidad constitucional común a estos ordenamientos"<sup>45</sup>.

Cuando hacemos referencia a la Policía debemos tener presente el peligro, ya apuntado por Edouard JANSSEN, de que "las fuerzas de policía concebidas y organizadas según técnicas que las hacen solidarias con el poder, pueden finalmente desestabilizar una comunidad con todas las consecuencias de represión que

---

43 Diego LOPEZ GARRIDO *El aparato policial en España*, Ariel, Barcelona, 1.987, página 167. En la misma línea Jean-Jacques GLEIZAL en *La police: le cas de democracies occidentales*, Presses Universitaires de France, Colección Themis-Droit Publique, 1.993, página 21 afirma que "la policía es un concepto ligado a la formación de los Estados modernos de la Europa continental".

44 Amadeu RECASENS, "La seguridad y el modelo policial español", VII Seminario Duque de Ahumada: Seguridad y Estado Autonómico, cit., página 54.

45 Alfonso J. VILLAGOMEZ CEBRIAN, "La Policía de Seguridad: Un estudio de

comportan"<sup>46</sup>. Esta visión de la policía ya fue advertida por Josep FOUCHÉ, ministro de policía de Napoleón al manifestar que "todo gobierno necesita como garantía de su seguridad una policía vigilante cuyos jefes sean firmes y estén bien informados"<sup>47</sup>. Joseph FOUCHÉ considera a la policía como pieza clave en la defensa de la seguridad del gobierno y en aras a la función encomendada cree indispensable centralizar la acción policial.

En el estudio y análisis de la institución policial la figura de Joseph FOUCHÉ es importante porque fue el primero que diseñó los principales rasgos del sistema de policía napoleónico que, como veremos más adelante, fue determinante a la hora de crear un modelo en la España del siglo XIX.

Las ideas de Joseph FOUCHÉ eran las siguientes: control desde el centro por ministros y prefectos, estructura dual de elementos civiles y militares (elemento de trascendencia tal que ha llegado hasta nuestros días), unas fuerzas de policía diferentes para la capital, importantes reservas para un caso de emergencia, alto grado de vigilancia de la población y asociación con un procedimiento de derecho penal que favorezca al Estado más que al ciudadano.

Es por ello que podemos afirmar que la policía diseñada por él es una policía de seguridad, entendiendo por tal concepto la seguridad del Estado, su orden jurídico establecido y que aflora a la vida social dando lugar a lo que ha venido en llamarse "orden público", concepción incompatible con un régimen de libertades públicas. En efecto, tal como ha recordado Miguel José IZU<sup>48</sup> y de acuerdo con las

---

derecho Público comparado", Cuadernos de la Guardia Civil, número, página 11.

46 Edouard JANSSEN, "Administración y gestión de la policía", en Cuadernos de Policía, marzo de 1.985, número 0, página 12.

47 Apuntes II Curso Superior de Gestió i Dret de la Seguretat Privada, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Barcelona, 1.992

48 Miguel José IZU BELLOSO, "Los conceptos de orden público y de seguridad

sentencias de nuestro Tribunal Constitucional "no cabe confundir la seguridad pública con la noción de orden público. La seguridad pública es una noción más estricta y precisa que la de orden público, y se define como la actividad dirigida a la protección de las personas y los bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, finalidades ambas inseparables y mutuamente condicionadas" (STC 133/82, de 8 de junio), el orden público comporta "el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas garantizados por la Constitución" (STC 19/1.985, de 13 de febrero), "el orden público no puede encerrar otro interés que garantizar el orden público de las libertades "(STC 5/1.987, de 27 de enero); "el orden público se alcanza cuando cada ciudadano puede usar pacíficamente de sus derechos y libertades" (STC 15/1.989, de 26 de enero).

En este sentido son también importantes las decisiones del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1.989 "el orden público se alcanza cuando cada ciudadano puede usar pacíficamente sus derechos y libertades" y de 27 de enero de 1.987 "tras la Constitución, la cláusula de orden público no puede encerrar otro interés que garantizar el orden público de las libertades"<sup>49</sup>.

Hoy existe, por consiguiente, una clara voluntad de que el orden público no opere como una cláusula abierta, habilitante, si no que

---

ciudadana tras la Constitución de 1.978", *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 58, 1.988, página 22.

<sup>49</sup> En relación al concepto de orden público es muy interesante la doctrina del autor liberal inglés Lord MANSFIELD reproducida por Manuel BALLBE en su obra *Militarismo y orden público en la España Constitucional (1812-1.983)*, Alianza Editorial, Madrid, 1.985, página 73. Los puntos claves de esta teoría son la utilización extraordinaria del Ejército en el mantenimiento del orden público interno, y creación de unas fuerzas civiles locales para estas funciones. Cuestiones ambas que nuestro país hasta hace pocos años no ha sido capaz de resolver. Toda nuestra historia del siglo XIX y hasta la promulgación de la Constitución de 1.978, salvo breves paréntesis, ha estado presidida por el intervencionismo del ejército en las cuestiones de orden público, llegando incluso a constituirse lo que podríamos llamar un cuarto



como afirma el Tribunal Supremo en sentencia de 17 de octubre de 1.983, "por su carácter de concepto jurídico indeterminado, supone la necesidad de que se acrediten las circunstancias que justifiquen su realidad"<sup>50</sup>. En el mismo sentido sentencias del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 1.984 y 20 de junio de 1.988. El viejo concepto de orden público que siguiendo a Manuel BALLBE<sup>51</sup> se basa en la seguridad, tranquilidad y salubridad y que se conecta con la ausencia de perturbaciones y se circunscribe a un mero orden en la calle es sustituido por un nuevo concepto que se asocia a la protección y garantía del libre ejercicio de los derechos y libertades y el respeto al orden constitucional. Como ha afirmado este autor, "la seguridad pública tiene en los sistemas democráticos un contenido diferente al mantenimiento del orden callejero"<sup>52</sup>. En la misma línea de pensamiento se encuentran Amadeu RECASENS cuando sostiene que "podemos considerar el concepto de orden público como algo superado debiendo rechazarse abiertamente su equiparación como sinónimo de seguridad ciudadana o de seguridad pública. La idea de orden público constituye una mera respuesta mecánica y condicionada

---

poder: el poder militar.

50 En relación a los conceptos de orden público y seguridad ciudadana son muy interesantes los artículos de Luis de la MORENA y de la MORENA, "Los conceptos de orden público y de la seguridad ciudadana en la reciente Ley Orgánica 2/1.986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y su incidencia sobre las policías autonómica y municipal", *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, número 234, 1.987; Miguel José IZU BELLOSO "Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1.978", *Revista Española de obre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública*, *Revista Vasca de Administración Pública*, número 27, 1.990, y el de Teresa FREIXES SANJUAN y José Carlos REMOTTI CARBONELL, "La configuración constitucional de la seguridad ciudadana", *Revista de Estudios Políticos*, número 87, Madrid, 1.995, y también en el Anuario 1.992 del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona, 1.994.

51 Manuel BALLBE, "Fuerzas de orden público", en el volumen *La izquierda y la Constitución*, Taula de Canvi, Barcelona, 1.978, página 150.

52 Manuel BALLBE, "Diez años de seguridad y policías autonómicas", *Autonomies*, número 12, 1.990, página 117.

a partir de un concepto de orden totalmente trasnochado<sup>53</sup> y Luis M<sup>a</sup> DIEZ-PICAZO al afirmar que "el concepto de policía (...) no puede ser entendido hoy sino en los términos del ya mencionado artículo 104.1 de la Constitución, esto es, como protección del libre ejercicio de los derechos y garantía de la seguridad ciudadana o, en otras palabras, como un aggiornamento democrático de la vieja noción de orden público, tal como venía definida en el artículo 1º de la vieja Ley de Orden Público, de 30 de julio de 1.956"<sup>54</sup>. Estos autores coinciden plenamente con lo establecido por el Tribunal Constitucional en STC 117/84 de 5 de diciembre: "Parece obvio que en un Estado social y democrático de derecho la noción de seguridad pública no puede circunscribirse al "puro orden o tranquilidad de la calle" sino que debe abarcar todas aquellas medidas que tienden a asegurar el regular funcionamiento de las instituciones. La noción de seguridad pública refleja aquella parte de la actuación administrativa que consiste en un aseguramiento preventivo o en una realización urgente, y no demorable, del Derecho; y esta función le corresponde al Estado de modo exclusivo e irrenunciable".

Las tesis anteriores se apartan del concepto de orden público que defendido por el diputado constituyente Laureano LOPEZ cuando se opuso a la utilización de la expresión "seguridad pública" en lugar de "orden público" en el texto constitucional. LOPEZ RODO define el orden público como "algo mucho más profundo que la mera seguridad. El orden público es a la vez exponente y substrato de la paz, puesto que la paz es tranquilidad en el orden"<sup>55</sup>. La concepción del orden

---

53 Amadeu RECASENS i BRUNET, "La seguridad y el modelo policial español", VII Seminario Duque de Ahumada: Seguridad y Estado Autonómico, cit., página 48.

54 Luis M<sup>a</sup> DIEZ-PICAZO, "La Policía Local", Tratado de Derecho Municipal, cit. página 1437.

55 Alfonso José VILLAGOMEZ CEBRIAN, "La Policía de Seguridad: Un estudio de derecho público comparado", Cuadernos de la Guardia Civil, ob cit., página 19.

público que nos muestra LOPEZ RODO, trae causa de la Ley Prusiana de 1.874 que entiende el orden público como sistema de "reglas no escritas acaparadoras de las concepciones y valores éticos-sociales dominantes considerados como requisitos indispensables para una convivencia próspera de las personas que habitan un distrito policial"<sup>56</sup>. Tesis esta que sustrae tal concepto del derecho positivo para ubicarlo en principios no escritos y que consecuentemente quedan fuera del debate ideológico indispensable en cualquier sociedad democrática.

En consecuencia, podemos afirmar, tal como sostiene Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, que a partir de la Constitución "se ha acabado definitivamente el juego abierto y virtualmente ilimitado de la cláusula general de orden público (...) la invocación de situaciones de peligro, y no de ruptura consumada, del orden público deberá ser justificada en cada caso con datos concretos e inequívocos y no con simple afirmaciones apodícticas"<sup>57</sup>.

## **1.2. FUNCIONES DE LA POLICIA**

La Policía experimenta una transformación como consecuencia de los cambios sociales que tienen lugar a lo largo de los siglos XIX y XX en el seno de la sociedad. El momento final de esa transformación nos conduce al Estado de Derecho y a hablar de una policía democrática al servicio del ciudadano<sup>58</sup>. En esta fase se produce lo

---

56 Alfonso José VILLAGOMEZ CEBRIAN, "La Policía de Seguridad: Un estudio de Derecho público comparado", Cuadernos de la Guardia Civil, ob cit., página 19.

57 Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, Curso de Derecho Administrativo, tomo II, Civitas, Madrid, 1.982, página 160.

58 En relación al concepto de Estado de Derecho compartimos la tesis sostenida por Jean-Jacques GLEIZAL en su obra *La police*, cit., página 21, cuando afirma que "la noción de Estado de Derecho en los países continentales, reducirá la noción de policía a una función pública particular. Esta transformación permite poner en evidencia menos una mutación de la acción del Estado que una evolución de sus

que acertadamente ha señalado Luciano PAREJO como “la reducción de la policía a sus estrictos y actuales límites”.<sup>59</sup> Este proceso de cambio se sustenta sobre la base del surgimiento del Estado de Derecho, sobre la base fundamental de la división de poderes. El argumento de Luciano PAREJO es el siguiente: “El fundamento de esta evolución es claro. Sobre la base del dogma revolucionario de la libertad (opuesto al de la sumisión en el Estado absoluto ilustrado precedente) y de la consideración de la iniciativa individual como motor de la vida social, el estado liberal de Derecho se construye por y para la limitación del intervencionismo público al aseguramiento de las condiciones materiales sobre las que reposa el libre desenvolvimiento de las fuerzas sociales. De ello se sigue que la justificación de la acción directa y la coacción estatales depende de la existencia de un daño o peligro de daño para el orden público”.<sup>60</sup> Tesis esta que permite entender esas primera “preocupaciones de la policía cuales son la defensa de la propiedad privada y la garantía del orden público”, entendido éste como el orden en la calle.

A partir de lo anteriormente sostenido se alcanza en un estadio posterior, el concepto de policía democrática que tiene como objetivos los que le son asignados por los ciudadanos en cada momento y que se pueden resumir en los fijados por Joan Josep QUERALT cuando manifiesta que la policía tiene por función “la prestación organizada de un servicio público llevado a cabo por unos organismos que,

---

modalidades de intervención desde ahora legitimadas por las reglas jurídicas”. Efectivamente, es el Estado quien asume- por ser esa una obligación que forma parte de lo que podríamos considerar “núcleo duro” del poder- la obligación de garantizar la paz en la sociedad. Objetivo este prioritario del Estado, que no puede abandonar en manos de los particulares ni del sector privado. La Policía para cumplir con este fin debe actuar siguiendo los cauces previamente establecidos por la propia sociedad en el ejercicio de su poder soberano, quedando sometida a preceptivos y saludables controles del poder judicial, del poder ejecutivo y del poder legislativo.

59Luciano PAREJO, ob. cit. Página 21.

60 Luciano PAREJO, ob.cit. página 22.

profesionalmente y de modo exclusivo, se dedican al mantenimiento del orden y a la protección de la seguridad, a garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, a asegurar el normal funcionamiento de las instituciones, a prevenir e impedir la comisión de delitos o, si estos han sido ya cometidos, a efectuar las investigaciones necesarias para descubrir a los culpables y ponerlos a disposición de la autoridad judicial junto con los efectos, instrumentos o útiles que hayan tenido relación con dicho delito"<sup>61</sup>. En la misma línea de pensamiento se alinean J.H. SKOLNICK cuando sostiene que "la policía en una sociedad democrática debe mantener el orden y hacerlo según las reglas del derecho"<sup>62</sup>, André BOSSARD al afirmar que "la función de la policía es luchar contra la criminalidad, informar a las autoridades establecidas, mantener el orden y llevar los primeros auxilios"<sup>63</sup>, Enric ARGULLOL MURGADAS, el cual defiende la idea de que la policía es un "servicio especial dirigido en primer término a la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos"<sup>64</sup> y J. ALDERSON cuando sostiene que "Puesto que la función de la policía no consiste únicamente en descubrir los delitos e investigarlos, sino también en prevenirlos por otros medios, puede utilizar sus acciones de ayuda social y su influencia para actuar en este sentido"<sup>65</sup>.

La acción policial en un Estado de Derecho debe estar legitimada por su función social, debe ser una policía aceptada, vinculada al poder público legítimo. Consistiendo su papel en

---

61 Joan Josep QUERALT, *El policía y la ley*, Editorial Plaza-Janes, Barcelona, 1.986, página 35.

62 J.H.SKOLNICK, *Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*, New York, John Wiley y Sons, 1.975, página 6, cit. por Claude JOURNES, *Police et Politique*, cit., página 23.

63 André BOSSARD, *Revista Internacional de Policía Criminal*, marzo, 1.981.

64 Enric ARGULLOL MURGADAS, "Servicio de vigilancia y seguridad", *Congreso de Municipios de Euskadi*, Vitoria, 1.983, página 298.

65 J. ALDERSON, *Los derechos humanos y la policía*, Ediciones del Consejo de

suministrar al poder político los elementos de evaluación, los datos sociológicos necesarios para planificar las políticas de seguridad ciudadana<sup>66</sup>, las cuales y siguiendo a Amadeu RECASSENS deben estar "encaminadas no tan sólo a reducir el número de delitos en una sociedad, sino también de manera determinante a reducir la sensación de inseguridad o dicho en positivo a incrementar la sensación global de seguridad de los ciudadanos"<sup>67</sup>.

No nos planteamos elegir entre el orden y la justicia, elección que según Goethe debe decantarse por aquel. No es posible plantearse la existencia de orden si no es dentro del contexto de orden justo, pues la defensa a ultranza del orden fuera de su relación con la justicia nos conduce a una situación contraria a los principios que informan el Estado de Derecho<sup>68</sup>. Ya en 1865 M: COLMEIRO manifestó que:

"Una de las condiciones de nuestra conservación es el orden público interior o la paz doméstica de las naciones. Sin orden público no hay seguridad personal, sosiego en las familias, estabilidad en la posesión estímulo para el trabajo...Sin embargo, el principio del orden no debe ejercer un imperio omnímodo y absoluto en las sociedades

---

Europa, 1.992, página 27.

66 Edouard JANSSEN, "Administración y gestión de la policía", Cuadernos de policía, cit. página 6.

67 Amadeu RECASSENS, "La seguridad y el modelo policial español", VII Seminario Duque de Ahumada, ob.cit., página 51.

68 En muy interesante reflexionar sobre las consideraciones que en este punto formula Bertran des SAUSSAIES en *La machine policière*, ob.cit. página 87, cuando establece de forma clara la diferencia entre régimen policial y régimen de libertades o lo que es lo mismo orden policial y orden democrático. Afirma el autor que el régimen policial es "una sociedad arbitraria donde la justicia ha sido sustituida y donde el único pluralismo que subsiste es el de los policías. En estas sociedades el curso de la vida privada se hunde y todo se convierte en asunto público, en materia de Estado. El orden policial vive del terror que inspira, el terror que se produce de madrugada cuando la policía política, la Gestapo, la Pide, la KGB, llama a la puerta de casa. Por el contrario en un régimen de libertades, dichos gobernantes son elegidos por el pueblo, la policía bajo el control del Gobierno hace respetar las leyes y los Reglamentos y defiende el orden político legalmente establecido".

políticas, sino compartido con el principio de libertad. Orden y libertad son los dos platillos de la balanza cuyo fiel es el Derecho o la Ley de la equidad aplicada al régimen de los pueblos”<sup>69</sup>

Tradicionalmente se ha sostenido que las funciones que se atribuyen normalmente a la Policía posibilitan el que esta pueda llegar a utilizar la fuerza<sup>70</sup>. Pudiendo afirmarse, en consecuencia, como hace D.BAYLEY que "una fuerza de policía es una organización autorizada por una comunidad para regular sus relaciones sociales internas, a veces, recurriendo a la fuerza física"<sup>71</sup>. Esto es una obviedad, que sin dejar de ser importante, no nos contesta a la pregunta de las funciones propias de la policía. Hablar de las funciones policiales es plantear la eterna cuestión de intentar un equilibrio entre las funciones propias y naturales de los cuerpos policiales en una sociedad democrática que son la de prevenir y asegurar la paz en el seno de la comunidad respetando de forma escrupulosa las libertades de los miembros de esta comunidad<sup>72</sup>. Función esta que debe ser ejercitada, de conformidad a los parámetros constitucionales que tiene punto de partida en el artículo 104 de nuestra Constitución y que actúan a modo de “perímetro” insalvable del poder.

Las funciones policiales son objeto de análisis por parte de nuestro Tribunal Constitucional, quien en la Sentencia 55/1.990 establece de forma clara una serie de consideraciones que creemos interesante reproducir:

" De la Constitución se deduce que las Fuerzas de Policía están al servicio de la comunidad para garantizar al ciudadano el libre y

---

69 M COLMEIRO, *Derecho Administrativo español*, Imprenta de José Rodríguez, Madrid, 1.865, 3ª ed., Tomo I.

70 Miguel José IZU BELLOSO, *La Policía Foral de Navarra*, ob.cit. página 35.

71 Citado por Claude JOURNES, *Police et Politique*, ob. cit. página 23.

72 José Mª RICO y Luis de SALAS *Inseguridad ciudadana y policía*, Tecnos, Madrid, 1.988, página 83.

pacífico ejercicio de los derechos que la Constitución y la ley le reconocen, y este es el sentido del artículo 104.1 CE que puede considerarse directamente heredero del artículo 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, configurando a la Policía como un servicio público para la comunidad, especializado en la prevención y lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades. El artículo 104.1 CE trata de asegurar la adaptación del sistema policial, de sus funciones y de sus principios básicos al orden constitucional, subrayando, en un plano positivo, y en la misma que línea que el artículo 53 CE, la función de garantía de libertades y derechos fundamentales que también corresponde a la Policía pero, al mismo tiempo, negativamente destacando que la actuación de las Fuerzas de Policía debe respetar también y garantizar las libertades y derechos fundamentales del ciudadano.

El artículo 104.1 CE refleja un necesario y no siempre fácil equilibrio en relación con la actuación de las Fuerzas de Policía, que son un instrumento necesario para asegurar la libertad y la seguridad de los ciudadanos, pero, que al mismo tiempo, por la posibilidad del uso legítimo de la fuerza y de medidas de coacción supone, en el caso de extralimitaciones, una puesta en peligro de la libertad y seguridad de aquellos, así como de otros derechos y bienes constitucionales de la persona (vida, integridad física, intimidad, inviolabilidad del domicilio, etc.)

En definitiva, lo que venimos a sostener, es que la convivencia social, objetivo al que sirve en primer lugar la seguridad como garantía de la misma, es un objetivo sólo alcanzable desde el éter constitucional, de tal forma que es necesario establecer un sistema de contrapesos que garanticen un justo equilibrio que permita la defensa de las extralimitaciones en el ejercicio de los derechos por parte de los



ciudadanos y las que pudieran llevarse a cabo desde el poder.<sup>73</sup> Llegado a este punto conviene recordar la reflexión de JAIME JIMÉNEZ cuando manifiesta que “todo diseño de políticas publicas, en cualquier ámbito de aplicación, se debe subordinar a la filosofía básica en la que se fundamenta el Estado de derecho democrático... la prevalencia de la ley y el respeto a los derechos fundamentales y de carácter político, tanto individuales como colectivos”<sup>74</sup>.

Relacionado directamente con lo anterior es el considerar que al objeto de cumplir con sus funciones la policía necesita poseer información, pero en esta acción de informarse radica uno de los principales peligros que potencialmente se manifiestan en esta actividad, la información por la información sin más fin que el acopio de la misma, ajeno a todo control judicial puede hacer realidad el temor expresado por Bertrand des SAUSSAIES de que “una policía no informada es una policía paralizada, pero si una policía en su información se aparta de la legalidad, puede llegar a paralizar la sociedad”<sup>75</sup>. En la misma línea se manifiesta J. ALDERSON: “ La policía secreta, que opera en la sombra y de civil, puesto que está obligada a ello, está sometida a un control menos directo. Del mismo modo, a menudo está habilitada para cumplir las misiones de vigilancia, recogida de datos, y de este modo, invadir legalmente el derecho a la vida privada y otras libertades análogas. No obstante, conviene señalar que, por muy esencial que pueda ser esta función de la policía, debe enmarcarse en el derecho nacional y someterse al

---

73 En esta línea se sitúa la reflexión de Luciano PAREJO y Roberto DORMÍ cuando afirman que “La seguridad pública es el ecuador democrático de dos polos de confrontaciones antijurídicas el abuso del derecho y el abuso del poder”, ob. cit.

74 Oscar JAIME JIMÉNEZ, *Policía, terrorismo y cambio político en España*, 1.976-1.996, Colección Ciencia Política, Universidad de Burgos, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, página 129.

75 Bertrand des SAUSSAIES, *La machine policière*, ob. cit, página 11.

control de las leyes y recomendaciones relativas a los derechos humanos, si se quiere mantener un nivel de comportamiento irreprochable"<sup>76</sup>. Afirmación esta última que nos permite reflexionar acerca de los límites constitucionales en relación a la defensa, no ya de la libertad, derecho este fundamental, sino de conceptos como el de seguridad nacional o de orden público que no son derechos fundamentales, sino elementos al servicio de los primeros, sin los cuales carecen de sentido.<sup>77</sup>

Consecuentemente podemos manifestar que la policía previene, mantiene el orden y cuando éste se vulnera actúa reprimiendo la conculcación de las normas que regulan ese principio básico de paz social sin el cual no es posible la convivencia ni el libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidas a los ciudadanos y tuteladas por los tribunales. El mantenimiento del orden no puede ser utilizado como una cláusula habilitante que posibilite actuaciones que amparándose en ideologías que tienen una particular concepción de la seguridad pública supongan de hecho graves y perniciosas limitaciones a derechos que tienen encuadre en los textos constitucionales democráticos<sup>78</sup>. Coincidimos en este punto con las tesis sostenidas por Alfonso José VILLAGOMEZ cuando en relación

---

76 J. ALDERSON, *Los derechos humanos y la policía*, ob. cit., página 29.

77 En orden a lo manifestado es muy interesante la referencia a la obra de Ricard MARTINEZ MARTINEZ. *Tecnologías de la información, policía y Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001. La publicación reseñada constituye una valiosísima aportación a la aplicación de las nuevas tecnologías en el campo de la función policial y a los problemas planteados como consecuencia de los límites constitucionales a dicha acción. Sirvanos de ejemplo la reflexión que formula el autor (página 48): "Por influjo de las nuevas tecnologías se produce una erosión, una degradación de los derechos fundamentales". El autor reproduce la reflexión de PEREZ LUÑO, hoy más válida que cuando se formuló: "en la sociedad tecnológica de nuestro tiempo los ciudadanos más sensibles a la defensa de los derechos fundamentales se sienten crispados o atemorizados porque advierten que las conquistas se ven contrapuntadas por graves amenazas para su libertad, su identidad e incluso su propia supervivencia".

78 Tesis defendida por José M. RICO y Luis de SALAS, *Inseguridad ciudadana y*

al poder de la policía señala los peligros que se podrían derivar de que esta se llegue a convertir en un poder fáctico que "dotado de autonomía, lograría apropiarse de parcelas de inmunidad jurídica ajenas por entero a los módulos básicos de un Estado de Derecho, caracterizado por vincular a la legalidad todas las acciones públicas"<sup>79</sup>, y J. ALDERSON al afirmar que "Los funcionarios de policía que pertenecen a la policía secreta o a los servicios de seguridad, al igual que los que supervisan sus actividades, asumen una gran responsabilidad en el sentido de que dichas operaciones deben responder al principio de la primacía del derecho y de la legitimidad democrática"<sup>80</sup>.

Podemos concluir que, en definitiva, lo que estamos haciendo es establecer el principio de que la policía en los sistemas democráticos debe basar su actuación en la eficacia, considerada esta como paradigma al que se llega a través de una combinación, por un lado, de profundo respeto a los principios que informa el Estado de derecho, y, por otro, un elevado nivel de profesionalidad que la aparta de la posible y nunca deseable utilización partidista de la misma. La Policía y los servicios de inteligencia del Estado deben quedar fuera del debate ideológico precisamente porque su función nos viene ya marcada por el artículo 104 de la Constitución. Sírvanos de argumento a las tesis anteriormente sostenidas la reflexión de Amadeu RECASENS cuando, en relación al conflicto entre derechos y libertades por un lado y seguridad, por otro, sostiene: "El conflicto es falso en la medida que no pueden equipararse ni contraponerse derechos y libertades a seguridad, ya que este último es un concepto

---

policía, ob.cit, página 86.

79 Alfonso José VILLAGOMEZ CEBRIAN, "La Policía de seguridad, un estudio de derecho público comparado", Cuadernos de la Guardia Civil, ob.cit., página 22.

80 J. ALDERSON, Los derechos humanos y la policía, ob. cit., página 29.

sin contenido, salvo justamente que se refiera a los derechos y libertades respecto de los cuales ocupa una posición instrumental al tener la esencialísima misión de permitir su ejercicio"<sup>81</sup>. Reflexión esta que nos conduce inexorablemente a mejorar las técnicas de investigación en el ámbito policial sobre la base del principio de la obtención de pruebas siguiendo los procedimientos establecidos legalmente, para lo cual se hace necesario huir de esas tentaciones propias en colectivos de esta naturaleza, sobre todo cuando la presión social y política exige respuestas rápidas ante la producción de ciertos hechos delictivos o ante campañas intensa por parte de organizaciones de carácter terrorista.

Pensamos que la actuación policial y su fin se deben realizar dentro de los límites marcados por FLEINER: imposibilidad de que la policía pueda proteger intereses meramente personales, procediendo contra los perturbadores del orden público y no contra simples molestias. No debe entrar en juego contra quien use de sus derechos si no contra quien abuse de ellos y debe emplear medios adecuados para prevenir o reprimir la perturbación y no acudir a otros que estén en desproporción con ellos.

Al hilo de lo anteriormente manifestado es de gran valor la idea sustentada por GONZALEZ SEARA de que: "En una democracia la lucha contra el crimen sólo puede hacerse en el marco del Estado de Derecho y no puede alegarse, en nombre de la razón de Estado, un tratamiento legal y justiciero distinto para los crímenes cometidos en el ámbito de lo público, en contra del principio constitucional de igualdad ante la ley". No olvidemos la importancia de las palabras de GONZALEZ SEARA puesto que en España, y hace escasos años, tuvimos una de nuestras mas tristes experiencias a las que se vio

---

<sup>81</sup> Amadeu RECASENS i BRUNET, "La seguridad y el modelo policial español", VII

sometido el Estado, el Caso GAL. Prueba esta clarísima de hasta donde no puede llegar el Estado, a nuestro juicio más allá de lo previsto en nuestra Constitución, por lo que no caben pretextos que intenten justificar la adopción de medidas alternativas a las convencionales para defendernos de posibles amenazas. Nos parece, por otro lado, y de acuerdo con la tesis defendida por JAIME JIMÉNEZ que, a pesar de que “el empleo de medios irregulares permite obviar numerosos procedimientos legales estrictamente regulados relacionados con las condiciones de detención, interrogatorios y periodos de estancia en comisarías,” los mismos no tienen cabida en nuestra sociedad por que de lo contrario se produciría una ruptura explícita de las normas de un Estado democrático y de derecho”<sup>82</sup>

Estrechamente vinculado a lo hasta ahora manifestado se encuentra la actividad investigadora a la que se ve abocada la Policía al objeto de poder desarrollar las funciones que le son inherentes. Esta actividad de investigación criminal se encuentra acotada por el Estado de Derecho. Para desarrollar esta parcela considero prioritario empezar por referirme al concepto de prueba, para, a partir de él, rastrear en la repercusión que sobre la actividad probatoria que lleva a cabo la Policía irradia el Estado de Derecho.

“La noción de prueba está íntimamente ligada al concepto de criminalística. La Policía y la Justicia buscan establecer la verdad por todos los medios de prueba a su alcance. El problema de la prueba ha dominado durante todos los tiempos las legislaciones. A partir de la

---

Seminario Duque de Ahumada, cit, página 49.

82 Oscar JAIME JIMÉNEZ, ob cit., pagina 140. Asimismo considero de sumo interés reproducir la afirmación del mismo autor de que “en los conflictos prolongados, donde no existe un control exhaustivo sobre los recursos humanos y materiales y en los que la consecución de los objetivos finales no se atisba con suficiente claridad e inmediatez, resulta plausible el surgimiento de objetivos de consecución individual al margen de lo inicialmente marcados de manera formal”.En nota pie de página numero 175.

prueba la justicia podrá pronunciarse sobre la culpabilidad o inocencia de un detenido. La convicción que llevará a la decisión debe ser un examen crítico de los hechos"<sup>83</sup>. La prueba entendida como actividad procesal ha de ser considerada como la acción desarrollada por el órgano jurisdiccional o las partes involucradas en el proceso al objeto de demostrar la veracidad de lo manifestado y el grado de participación de cada uno de los sujetos relacionados con el hecho o hechos que se sustancian. La finalidad de la actividad procesal es "lograr la convicción del Juez o Tribunal acerca de la exactitud de las afirmaciones de hecho operadas por las partes en el proceso"<sup>84</sup>. Las pruebas son elementos indudables que sirven para fundamentar la aseveración final. Esta acción que lleva a cabo el órgano Juzgador tiende a la "búsqueda de la verdad material o formal"<sup>85</sup>.

Toda esa actividad sería ineficaz si no se realizase dentro de un marco general regido por los principios del Estado de Derecho. Es dentro de ese marco donde tiene encuadre toda esa actividad probatoria que se nos revela como pieza fundamental del proceso penal, en línea con la tesis argumentada por ASENSIO MELLADO cuando manifiesta que "la prueba como actividad cumple con una función que podríamos calificar de política en el sentido de erigirse en base y fundamento de la sentencia, esto es, de la motivación fáctica del fallo, siendo así que, como es sabido, la motivación de las sentencias penales, cumple, entre otras, una función de permisibilidad de un cierto control político y social de las decisiones judiciales en un

---

83 P.F. CECCALDI, *De los hechos y las pruebas en la ciencia contra el crimen*, Editorial Service SA, Ginebra, 1.975.

84 ASENSIO MELLADO, José María, *Prueba prohibida y prueba preconstituida*, Trivium, Madrid, 1.989. página 15.

85 Miguel FENECH, *El proceso penal*, Agesa, Madrid, 1.988, página 109.

Estado de Derecho"<sup>86</sup>. Establecido ese marco general en el que se va desenvolver la actividad probatoria, vamos, a continuación, a analizar la positivización legal que de ella se ha operado en España.

La LECrim. establece en su artículo 741 que " el tribunal, apreciando según su conciencia las pruebas practicadas en el juicio, las razones expuestas por la acusación y la defensa y lo manifestado por los mismos procesados, dictará sentencia dentro del término fijado por la ley", y nuestra Norma Suprema, la Constitución Española, en el artículo 24.2 afirma que:

1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión.

2. Todo el mundo tiene derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a ser informado de la acusación formulada contra el, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

La Ley regulará los casos en que por razón de parentesco o de secreto profesional no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.

El artículo 24 de nuestro texto constitucional es una clara manifestación del principio de tutela de derechos que caracteriza a la democracia constitucional y que "no es tanto que los derechos de los particulares aparezcan tutelados cuanto el que esa tutela se concede incluso frente al Poder"<sup>87</sup>. Los principios que se recogen en el artículo

---

86 ASENSIO MELLADO, J.M. "La prueba. Garantías constitucionales derivadas del artículo 24.2", *Rev.Poder Judicial*, núm.4, 1.986, página 46.

87. Francisco GONZALEZ NAVARRO, *El Estado Social y Democrático de derecho*,

24 CE son:

- 1 Presunción de inocencia.
- 2 Defensa del detenido.
- 3 Asistencia letrada.
- 4 Medios de prueba.
- 5 Proceso público con garantías: oralidad, contradicción e intermediación.

Los principios consagrados en el artículo 24, por insertarse precisamente en la Norma Normarum, son inspiradores de todo el desarrollo legislativo posterior y derogadores de todas las normas que, siendo anteriores a su promulgación, a ella se opongan (Disposición Derogatoria CE.). Es por lo que, en palabras de RUIZ VADILLO, "a partir de la promulgación de la Constitución todo el ordenamiento jurídico ha de entenderse a partir de ella"<sup>88</sup>. Sírvanos de ejemplo el artículo 11.1 de LOPJ, "que ha supuesto la consagración definitiva en el ordenamiento jurídico español de la <<teoría de la prueba prohibida>> al sancionar de forma expresa que <<no surtirán efecto las pruebas obtenidas, directa o indirectamente, violentando los derechos o libertades fundamentales>>"<sup>89</sup>

Consecuencia directa del artículo 24.2 de nuestro texto constitucional es el principio de la presunción de inocencia, el cual tiene su origen inmediato, como afirma el profesor Jorge CARRERAS, en el principio general del derecho "in dubio pro reo"<sup>90</sup>. Subyaciendo

---

Eunsa, Pamplona, 1.992, página 24.

88 Citado por MACIAS RAMOS, Manuel, en "La prueba en el proceso penal", Guardia Civil.

89 ASENSIO MELLADO, J.M., ob. cit., página 80.

90 Jorge CARRERAS LLANSANA, "Naturaleza jurídica y tratamiento de las presunciones", Estudios de Derecho Procesal, Librería Bosch, Barcelona, página 411.



en este último una clara voluntad de protección de los derechos fundamentales de la persona, en consonancia con la tesis defendida por Esteban ROMERO <sup>91</sup> que se manifiesta en la recomendación dirigida al Juzgador, para que este, cuando tenga dudas racionales, efectuada la fase probatoria, sobre los hechos probados, falle a favor del reo.

La presunción de inocencia es calificada por GUERRA SAN MARTIN, BENLLOCH y LOPEZ, como " un derecho subjetivo público, autónomo e irreversible del que está investida toda persona física acusada de un delito y consistente en desplazar sobre la persona acusadora la carga cumplida de la prueba de los hechos de la acusación, viniendo obligado el Juez o Tribunal a declarar la inocencia si tal prueba no tiene lugar"<sup>92</sup>.

El principio de la presunción de inocencia, tal y como viene recogido en nuestra Norma Fundamental, no lo es sólo desde el punto de vista formal<sup>93</sup>, pues no debemos olvidar, siguiendo a MUÑOZ ZAPATA <sup>94</sup> que "esta va más allá de las lesiones concretas tipificadas en los diversos Códigos, se orienta a la defensa del individuo como tal, poseedor de valores inmutables de Derecho Natural que tiene su proyección jurídica en la Constitución". En consecuencia, la Constitución irradia sus efectos a todo nuestro ordenamiento positivo y el principio de la presunción de inocencia goza de una posición

---

91. Esteban ROMERO ARIAS, *La presunción de inocencia*, Aranzadi, Pamplona, 1.985, página 17.

92 GUERRA SAN MARTIN y otros, "El derecho a la presunción de inocencia", *Rev. La Ley*, 9 y 10 de diciembre de 1.982.

93 JAEN VALLEJO, Manuel, *La presunción de inocencia en la jurisprudencia constitucional*, Akal, 1.987.

94 MUÑOZ ZAPATA, Ernesto, TALAVERA ZUIL, Juan Luis y ALMENAR CARCAVILLA, Jesús F. *Derecho Procesal Penal*, División de Formación y Perfeccionamiento de la Dirección General de la Policía, Madrid, 1.993, página 391.

privilegiada dentro del sistema de protección de los derechos. Instrumentalizándose esta a través del cauce del artículo 53 CE:

"Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán, de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a).

Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1ª del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.

El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

Así mismo, debemos recordar, que de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 CE "Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que reconoce la Constitución, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España".

EL MODELO CONSTITUCIONAL DE VALORACION DE LA PRUEBA: Comentario a la Sentencia 31/81 de 28 de julio del Tribunal Constitucional (BOE nº 193, de 13 de agosto de 1.981).

El fundamento jurídico tercero señala textualmente: "El principio de libre valoración de la prueba reconocido en el artículo 741 de la LECri., supone que los distintos elementos de prueba puedan ser

ponderados libremente por el Tribunal de instancia, a quien corresponde, en consecuencia valorar su significado y trascendencia en orden a la fundamentación del fallo contenido en la sentencia. Pero para que dicha ponderación pueda llegar a desvirtuar la presunción de inocencia es preciso una mínima actividad probatoria producida con las garantías procesales que de alguna forma pueda entenderse de cargo y de la que se pueda deducir, por tanto, la culpabilidad del procesado, y es el Tribunal Constitucional quien ha de estimar la existencia de dicho presupuesto en caso de recurso. Por otra parte, las pruebas a las que se refiere el propio artículo 741 de la LECri. son "las pruebas practicadas en juicio", luego el Tribunal penal sólo queda vinculado a lo alegado y probado dentro de él (*secundum allegata et probata*)".

Esta sentencia dispone la obligación inexcusable de que se realice una mínima actividad probatoria, producida con las garantías procesales, como única posibilidad de enervar la presunción de inocencia del acusado.

El Tribunal Constitucional, tomando como punto de partida la sentencia anteriormente reseñada, en otra sentencia, la de 3 de octubre de 1.985, estableció los límites a partir de los cuales el atestado policial, que tiene valor de denuncia en base al artículo 297 de la LECr., podrá llegar a convertirse en elemento probatorio, siempre que sea reiterado y ratificado por el órgano judicial. Normalmente mediante la declaración testificar de los agentes policiales firmantes del atestado.

Es momento ahora de reflexionar en orden a dos cuestiones que considero de máximo interés cuando abordamos el estudio de una institución como la que nos ocupa: la calidad y la eficacia versus la policía y por otro lado las posibles incidencias que se plantean entre la función de investigación policial y la intimidad. Podemos partir de la

premisa de que la policía puede ser concebida como un colectivo de profesionales que de forma exclusiva y exclusiva, se dedican al mantenimiento del orden y protección de la seguridad, a garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, a asegurar el normal funcionamiento de las instituciones, a prevenir e impedir la comisión de delitos, a realizar investigaciones necesarias para descubrir a los culpables y ponerlos a disposición judicial (Joan Josep QUERALT: *El policía y la ley*). En línea de pensamiento parecida se sitúa Enric ARGULLOL al considerar que "la policía es un servicio público especial, dirigido en primer término a la protección de los derechos y libertades

Se nos habla de la planificación por objetivos, de los recursos disponibles, conceptos todos ellos prácticamente desconocidos hasta hace unos años. Esas expresiones se empezaron utilizando en el sector privado y hoy asistimos a una "transposición" al ámbito de lo público. En principio debemos considerar que tal fenómeno lejos de provocar ciertos recelos debe ser considerado como novedoso y positivo para nuestras organizaciones policiales. Sin embargo, considero, que la utilización de tales conceptos en el terreno de la seguridad pública debe ser siempre bajo el encuadre constitucional que de la seguridad pública hace nuestra Constitución. La seguridad pública, se incardina en una forma de Estado que es el diseñado por nuestro artículo 1º "El Estado social y democrático de derecho".

Estas reflexiones a cerca de la Constitución considero deben ser tenidas en cuenta para evitar que como consecuencia de la puesta en práctica de ciertos criterios gerenciales, se vacíen de contenido principios y valores constitucionales que conforman nuestro Estado actual. Quiero decir con lo hasta ahora manifestado, que si en el ámbito de la seguridad pública podemos aplicar conceptos como el de calidad y eficacia que se utilizan en el sector privado, tal aplicación

debe ser con cautela, con matizaciones y por que no decirlo, con ciertos límites.

La policía desarrolla una compleja labor que va desde la sectorial de la labor policial y producen un cambio en las relaciones entre los sectores público y privado. Debemos tener presente lo que los ciudadanos exigen en cada momento, hasta que punto somos sensibles a sus necesidades y que grado de satisfacción tienen del servicio de policía. Estamos bajo la presión de que continuamente a la tradicional acción policial se le exige más eficiencia, en ocasiones con cierto detrimento en la calidad del servicio que se presta a los ciudadanos. Las exigencias continuas de alcanzar ciertos niveles de rendimiento, pueden llegar a producir que una organización para obtener resultados, para cuyo logro debe ajustarse a unas reglas, que en ocasiones pueden llegar a obstaculizar el logro de los resultados, se produzcan situaciones de incumplimiento rutinario de las reglas por parte de los miembros de la organización para alcanzar los objetivos.

Si entendemos la calidad como la fundamentación de nuestras organizaciones policiales en los valores de la solidaridad y de la tolerancia, en un escrupuloso respeto a los derechos humanos, en un elevado nivel de profesionalidad, podremos pensar que el concepto de calidad es necesario a la institución policial. Asimismo, considero, que si la calidad es tomar indicadores, que no son medidas absolutas si no meras señales, sobre las que no todos nos pondremos de acuerdo en cuales deben ser tenidas en cuenta y cuales no, y obviamos todo lo demás, estaremos en una situación que no es la más acorde con ese sentido de la Policía como verdadero servicio público.

Los indicadores pueden orientar sobre un determinado nivel de competencia, pero no olvidemos que en la prestación del servicio público de policía podemos distinguir diferentes modelos de policía.

En un modelo de corte centralista, los indicadores nos darán

una proyección de la percepción de los ciudadanos con relación a los policías. Pero, también aquí, debemos matizar que esos indicadores podrán estar sujetos a variables como lo urbano y lo rural. En un modelo descentralizado, con reparto competencial y consiguiente territorialización del marco de la seguridad pública, en un supuesto como el nuestro, el de la Constitución de 1.978, con tres niveles de función policial, el estatal, el autonómico y el local, no todos los indicadores de un nivel serán útiles en el otro.

La calidad y eficacia de la Policía que asume la investigación criminal organizada, no serán cifradas por los mismos indicadores de aquella otra policía que dirige el tráfico en núcleos urbanos y aplica las ordenanzas municipales. Considero que, consecuentemente a lo hasta ahora manifestado, bien podemos decir que la proximidad mayor o menor de una organización policial a los ciudadanos permite utilizar unos indicadores y no otros.

La participación ciudadana es valiosísima, pero difícilmente la habrá en cuestiones de alta investigación criminal. Por otro lado, no debemos olvidar, que la diversidad de fuerzas de policía que actúan en un mismo territorio hace de "check balance", actúa a modo de sistema de contrapesos y es un buen antídoto contra actuaciones corruptas o abusivas que se pudieran llevar a cabo por funcionarios de policía.

Cuando hablamos de calidad y eficacia en relación a los modelos de policía hay unos principios que deberemos localizar en unos y otros modelos para creer que puede haber calidad. Estas premisas inexcusables, que operan a modo de clave de bóveda de la seguridad pública son, la desmilitarización de las fuerzas de policía, su elevado nivel de profesionalización, la no sujeción de la estructura profesional de mando en la policía a los vaivenes políticos, y el reconocimiento de la libertad sindical en relación a cualquier organización policial.

Los modelos policiales ante la calidad presentan la característica de su no homogenización a la hora de abordar temas de calidad y eficacia. Las variables varían en uno y otro supuesto. En los supuestos de mayor participación ciudadana sabremos con mayor aproximación que es lo que demanda la ciudadanía. Pero lo que demanda la ciudadanía en ocasiones trae causa no de procesos fundamentados en la razón y en la reflexión, sino en elementos sustentados sobre la percepción, difícilmente objetivables y que pueden llegar a invalidar lo sostenido sobre esos poco sólidos argumentos.

En los modelos de escasa participación, al carecer de elementos de conocimiento el concepto de calidad se practica sin participación y eso resta fiabilidad al resultado final del proceso. Debemos huir de esas políticas que, en ocasiones de forma solapada, amagan verdaderos deseos de reducir el Estado. La competitividad, la calidad y la eficacia deben ser instrumentos al servicio de una mejor prestación del servicio público de seguridad que dispensa el Estado, pero no deben ser utilizados a modo de "dardos envenenados" que faciliten por un lado el "vaciado" del concepto de Estado social y por otro que contribuyan a que el sector privado pueda competir en condiciones más favorables con respecto al público.

En relación a la segunda cuestión que propusimos desarrollar en este apartado, la relación entre el derecho fundamental a la intimidad y la función policial, esta es un tema de reflexión que entraña una gran complejidad, pero desde hace poco tiempo aún más, por los tristes acontecimientos que se produjeron en Nueva York. Aproximarnos al análisis del tema nos va a exigir una gran dosis de prudencia y tal aproximación debe hacerse, a mi juicio, sin perder de vista la perspectiva histórica de los últimos años para no caer en la tentación de, dejándonos llevar por los sentimientos, perder el

necesario equilibrio mental que nos permita adentrarnos en esta reflexión. Realizadas estas primeras matizaciones, considero oportuno enmarcar el análisis a desarrollar teniendo en cuenta las siguientes premisas: en primer lugar la reflexión debe hacerse desde el marco de un Estado social y democrático de derecho, en segundo lugar este Estado surge de una determinada evolución histórica y en tercer lugar el surgimiento del Estado social y democrático de derecho ha supuesto la consagración de unos principios irrenunciables, a mi entender, que son los derechos fundamentales.

Lo anterior irradia sus efectos en todos los órdenes de nuestra vida personal y en relación a todos, a los ciudadanos y a los poderes públicos. En el caso de nuestro texto constitucional, el artículo 9.1 es claro: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”. En relación a este principio el Tribunal Constitucional, en STC 101/1.983, de 18 de noviembre se ha manifestado claramente al afirmar que “La sujeción a la Constitución es una consecuencia obligada de su carácter de norma suprema, que se traduce en un deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos; mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse ante cualquier actuación que vulnere la Constitución, sin perjuicio de los supuestos de que la misma establece deberes positivos (arts. 30 y 31 entre otros), los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución”.

En estos momentos, y siguiendo a PISON, podemos afirmar que “el auge de la intimidad está marcando toda una época, la que comprende la segunda mitad del siglo XX y que probablemente, se extenderá aún más. El deseo de intimidad es algo que cala



profundamente en nuestras opulentas sociedades occidentales”<sup>95</sup>. Reflexión esta que en estos momentos y por las razones expuestas más arriba, no se si su autor formularía ahora con tanto convencimiento. Esperemos que los temores que se ciernen sobre nuestras sociedades actuales en relación a la sensación de inseguridad no quiebren los logros conseguidos con tanto esfuerzo hasta ahora. Temores estos que se deben sumar a ese “crecimiento de las pretensiones de lo público, del Estado, de la administración y de otros poderes sociales, por dominar y controlar lo que sucede en la esfera privada”, de conformidad con lo expuesto por PISON.

Tampoco debemos olvidar el carácter juridificado de nuestro actual Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 1º de nuestra Constitución, lo cual significa que “el Estado garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales, que divide el ejercicio de los poderes del Estado entre diferentes instituciones u órganos y que subordina la actuación de estos a la Ley, en cuanto expresión de la voluntad del pueblo”, de conformidad con lo sostenido por I .MOLAS.<sup>96</sup>

Sentadas estas premisas, a continuación debemos rastrear cómo se incorpora el concepto de intimidad en nuestra Constitución y qué interpretación hace de esta nuestro Tribunal Constitucional. La Constitución aborda la intimidad de la mano del artículo 18: “Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen”. La redacción del texto hace creer a PEREZ LUÑO, que “induce a pensar que el constituyente ha considerado los distintos supuestos que en el se enumeran para ser objeto de tutela, como manifestaciones de un derecho único”.<sup>97</sup> A estos derechos se refiere el Tribunal

---

95 J.M.PISON, *El derecho a la intimidad en la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Civitas, 1.993, página 13.

96 Isidro MOLAS, *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1.998, página 47.

97 A.PEREZ LUÑO, *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*,

Constitucional en STC 170/1.987, de 30 de octubre, cuando declara que “los derechos a la intimidad personal y a la propia imagen, garantizados en el artículo 18 de la Constitución, forman parte de los bienes de la personalidad que pertenecen al ámbito de la vida privada, salvaguardan estos derechos un espacio de intimidad personal y familiar que queda sustraído a intromisiones extraña”. Más adelante, en STC 37/1.989, de 15 de febrero el propio Tribunal Constitucional extiende el concepto de intimidad personal a la intimidad corporal al señalar que “en el derecho a la intimidad personal se integra la intimidad corporal, en cuanto a inmunidad frente a toda indagación o pesquisa sobre el cuerpo quiera imponerse contra la voluntad de la persona”. Estas dos sentencias son importantes por cuanto centran el concepto de intimidad y reciben su alcance de quien tiene esa facultad, nuestro Tribunal Constitucional. Además en la última de las referidas, el Tribunal Constitucional sostiene que “la intimidad personal puede llegar a ceder en ciertos casos, y en cualquiera de sus diversas expresiones, ante exigencias públicas, pues no es éste un derecho de carácter absoluto, pese a que la Constitución, al enunciarlo, no haya establecido, de modo expreso, la reserva de intervención judicial. Tal afectación del ámbito de la intimidad es posible por decisión judicial, que habrá de prever que su ejecución sea respetuosa con la dignidad de la persona y no constitutiva, atendidas las circunstancias del caso, de trato degradante alguno”.

La intimidad podemos sostener es “el derecho a que a uno le dejen en paz (The right to privacy is the right to be let alone), formulación que fue aceptada por Brandeis, Juez del Tribunal Supremo de los estados Unidos, para quien “es el más comprensivo

de los derechos y el máspreciado por los hombres civilizados”<sup>98</sup>.

Conviene también hacer referencia para acabar de enmarcar el derecho a la intimidad desde el punto de vista jurídico estatal, al artículo 10.2 de la Constitución “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

A continuación ya podemos referirnos al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1.950 (CEDH), el cual en su artículo 8 reconoce el derecho a la vida privada “Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia”.

No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho si no en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la Ley y constituya una medida, que en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito; la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.

Como podemos apreciar el contenido del artículo 8.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, siguiendo a RUIZ MIGUEL, “es amplísimo, tiene unos límites precisos y la aplicación del artículo del Convenio al artículo 18 de la Constitución debe hacerse con prudencia y no mecánicamente, pues sus contenidos no son exactamente los mismos”<sup>99</sup>.

---

98 A.GIL, *Intervenciones corporales y derechos fundamentales*, Madrid, Colex, 1.995, página 45.

99 Carlos RUIZ MIGUEL, *El derecho a la protección de la vida privada en la*

Lo anteriormente manifestado permite a continuación exponer las consideraciones que en relación a cuestiones que inciden en la intimidad han sido formuladas por la Comisión Nacional de la Policía Judicial con el propósito de acotar la actuación policial a la interpretación de la ley que emana de los Tribunales, Constitucional y Supremo.

En primer lugar haremos referencia a los registros personales. La citada Comisión considera “cacheo” a la “intervención corporal que se realiza por agentes de la Autoridad a personas sospechosas de portar de forma oculta armas, objetos peligrosos o elementos incriminatorios, mediante el registro externo del cuerpo o indumentaria”. Destaca en especial la observación en orden al registro con desnudo integral, a ellas se refiere la Instrucción 7/1.996, de 20 de diciembre, de la Secretaría de Estado de Seguridad, en relación con la práctica de desnudos integrales a detenidos y la Instrucción 29/1.997, de 10 de abril, de la Viceconsejería de Seguridad del Departamento V, sobre detención, registros personales e información de derechos. Estas prácticas deben, de acuerdo a lo recomendado por la Comisión” procurar causar las menores molestias posibles al cacheado, guardando siempre una proporcionalidad entre la duración e intensidad del cacheo con el fin perseguido y fundamento de las sospechas , compatibilizando el respeto a la dignidad de las personas y sus derecho a la intimidad , con el buen fin de la diligencia, buscando un lugar idóneo , aunque se realice en la vía pública , y con identidad de sexo entre el agente cacheador y la persona cacheada”.

En cuanto al registro de cavidades corporales, la Comisión se pronuncia del siguiente tenor “la práctica de esta actuación cuando el detenido no dé su consentimiento al examen médico, requerirá la

---

jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Madrid, Civitas, 1.994, página 127.

solicitud razonada al Juez de Instrucción competente y cumplimiento de las formalidades que decreta tal autoridad, debiendo tener aislada y vigilada a la persona objeto de esta práctica hasta la finalización de la misma". La práctica de este registro deberá adecuarse en todo momento a las normas que a tal efecto dictó la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico ilegal de Drogas, de 14 de noviembre de 1.988, todo ello de conformidad con la STC. 37/89 de 15 de febrero en la que se sostiene en su Fundamento Jurídico 7º que la "Constitución garantiza la intimidad personal (art .18.1)de la que forma parte la intimidad personal , de principio inmune, en las relaciones jurídico-públicas que ahora importan, frente a toda indagación o pesquisa que sobre el cuerpo quisiera imponerle en contra de la voluntad de la persona cuyo sentimiento de pudor queda así protegido por el ordenamiento, en tanto responda a estimaciones y criterios arraigados en la cultura de la comunidad".

### **1.3. CONCEPTO Y CLASES DE SISTEMA POLICIAL**

Antes de entrar en el estudio y análisis de los diversos sistemas policiales que se distinguen por parte de los especialistas lo primero que debemos abordar es plantear un concepto de sistema policial que nos permita desarrollar con éxito nuestra investigación. Entendemos por sistema policial cada una de las diferentes familias en las que se pueden encuadrar los modelos de organización policial que hoy podemos localizar en los países del mundo.

Todos los Estados tienen una organización policial y ésta si bien presentará características propias que la permiten individualizar con relación a las restantes organizaciones policiales, también es cierto que presentará identidades comunes con otras que hacen posible que en base a estas las organizaciones policiales, operen como modelos-

exponentes encuadrados en amplios sistemas en función de sus características comunes. Sin olvidar, tal como manifiesta Claude JOURNES que "dentro de la historia de los Estados, la policía presenta el interés de ser un buen testimonio de las características de un sistema político, no solamente de la centralización o de la descentralización del Estado, si no (que) en ocasiones de su sistema partidista"<sup>100</sup>.

Los sistemas policiales, siguiendo a José M<sup>a</sup> RICO y Luis de SALAS, pueden ser de tres tipos: centralista (Francia), descentralizado (EEUU, Canadá) y sistema mixto (Inglaterra, Suecia)<sup>101</sup>.

Manuel BALLBÉ<sup>102</sup> considera que las características más relevantes de los diversos sistemas policiales desde el punto de vista histórico son: en el sistema centralista el disponer de un importante ministerio de policía con delegados gubernativos que dependen directamente del Ministerio del Interior y escasa dependencia de la Administración de Justicia y en el sistema descentralizado el presentar cuerpos policiales que no son de base estatal sino local con una relación jerárquica con el Ministerio del Interior y una muy estrecha dependencia del Poder Judicial.

La consecuencia de estos dos sistemas es que su desarrollo ha producido a lo largo del tiempo que la policía en el sistema centralizado se presente como policía más gubernativa que de investigación, llegando en ocasiones a presentar características de policía política.

Compartimos la idea de Edouard JANSSENS cuando sostiene que "entre un sistema centralizado de policía como conocen en

---

100 Claude JOURNES, *Police et politique*, cit. página 15.

101 José M<sup>a</sup> RICO y Luis de SALAS, *Inseguridad ciudadana y policía*, cit, página 84.

102 Manuel BALLBÉ, "El modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil", *Cuadernos de la Guardia Civil*, número 5, 1.991, página 36.

Francia e Italia, o un sistema de policía municipal como en Bélgica, y en cierta medida en los Países Bajos, se concibe muy bien la policía en los escalones de regiones"<sup>103</sup>. Este último supuesto presenta la ventaja de una menor dependencia del poder central y facilita positivamente el disponer de unas fuerzas policiales integradas en el territorio, conocedoras del mismo, de su lengua, de su cultura y con un mayor grado de motivación a la hora de desempeñar las funciones que les son asignadas, circunstancias todas ellas que conforman el principio por nosotros defendido de "un territorio, una policía".

No debemos avanzar en nuestro estudio sin dejar de manifestar de forma clara que en modo alguno el sistema policial que se adopte va a suponer más o menos democracia en el funcionamiento de esta institución o la ausencia de esta característica. El funcionamiento democrático de la policía dependerá del marco jurídico en que se inserta, de los mecanismos de control que a tal efecto se puedan establecer y de la constatación fehaciente que de su trabajo hacen los ciudadanos de forma libre y objetiva.

El sistema no es causa de un mayor o menor ejercicio democrático, si no que es consecuencia directa de la forma que adopta el Estado, un Estado unitario tendrá un modelo policial centralizado y un Estado compuesto descentralizado. El sistema si influye en el mayor o menor grado de eficacia de la policía y en la mayor o menor identificación de los componentes de la misma en relación al territorio y población que en el se asienta<sup>104</sup> y en la mayor o

---

103 Edouard JANSSENS, *Administración y gestión de la policía*, cit., página 13.

104 En esta línea de pensamiento Manuel BALLBÉ llega a afirmar que "el modelo de pluralidad policial puede ser, y de hecho es, a pesar de sus aspectos negativos, un sistema evidentemente más efectivo y en definitiva más dinamizador y equilibrador del poder", " a la vez que se nos muestra como un elemento (...) útil para contrarrestar la corrupción en el ámbito policial y aumentar el control democrático sobre esta institución", *El modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil*, cit., página 40).

menor legitimidad que se le puede reconocer a la policía que actúa en un territorio, legitimidad no en sentido estricto, jurídico, sino legitimidad en un concepto más amplio de reconocimiento moral que sirve para posteriormente justificar jurídicamente la actuación policial.

Los principios que configuran una policía como democrática podemos encontrarlos en uno y otro supuesto. Lo importante es delimitar esos principios, identificarlos y localizarlos dentro de los diversos sistemas. De este análisis podemos obtener como resultado que el modelo estudiado pueda ser o no ser subsumido en una concepción democrática.

En consecuencia podemos sostener sin lugar a equívocos que es "el pueblo" quien al configurar constitucionalmente un modelo de Estado diseña los principios inspiradores de una policía determinada, crea un modelo de policía que se podrá encuadrar en uno u otro sistema policial.



## CAPÍTULO II

### LA CONSTRUCCION DE UN MODELO CENTRALIZADO Y MILITARIZADO. TENTATIVAS DE CAMBIO

Es en el siglo XVIII cuando por primera vez se utiliza en España la palabra policía para llamar un organismo de esta clase, pues en 1.782 por un Real Decreto de 17 de marzo se creó en Madrid la Superintendencia General de Policía, emitiéndose Real Cédula ese mismo año para determinar sus funciones que abarcaron la delincuencia política, la delincuencia común y la recogida de vagos y mendigos. Fue suprimida por el Conde de Aranda en 1.792.

En España, la seguridad y el orden públicos aparecen concebidos aún, a mediados del siglo XIX, de forma amplia, confundidos en parte con al menos algunas policías administrativas especiales. “No es hasta la publicación de la obra de A.POSADA (Tratado de Derecho Administrativo según las teorías filosóficas y la legislación positiva) que se habla con toda propiedad de la “policía de seguridad”, distinguiendo la de seguridad del Estado como tal y de seguridad de la colectividad y de otro se distingue entre policía administrativa o gubernativa y policía judicial, asignando a la primera como objetos propios los de :mantener y restaurar el orden público; condicionar las manifestaciones de la actividad personal origen de peligros; y evitar o reprimir los peligros o daños provenientes bien de las fuerzas mismas naturales , bien de la situación social de las cosas”.<sup>105</sup>

Debemos, en primer lugar, antes de iniciar un repaso histórico relativo al surgimiento de esta institución en España, recordar que las

---

105 Luciano PAREJO. Ob. Cit. página 25.

dos fuerzas de seguridad del Estado Español son en la actualidad el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. Ambas son resultado de un largo proceso que se inicia en el siglo XIX.

La Guardia Civil fue creada en 1.844, su Reglamento se publicó el 2 de agosto de 1.852. Pasó desde el Ministerio de la Guerra a depender del Ministerio de la Gobernación en 1.932 y fue reorganizada a partir de la guerra civil española (1.936-1.939) por Ley de 15 de marzo de 1.940, integrando en ella al Cuerpo de Carabineros.

El Cuerpo Nacional de Policía surgió el 13 de marzo de 1.986 de la fusión de los anteriores Cuerpo Superior de Policía y Cuerpo de Policía Nacional, los cuales a su vez en fecha 4 de diciembre de 1.978 cambiaron por esta denominación sus anteriores respectivas de Cuerpo General de Policía y Cuerpo de Policía Armada, dos ramas que aparecen por Ley de 8 de marzo de 1.941, procedentes del antiguo Cuerpo de Investigación y Vigilancia y Protección y Seguridad.

## **2.1. ANTECEDENTES**

El análisis del fenómeno que motiva nuestro estudio lo vamos a iniciar en el siglo XIX en España. Consideramos acertada la tesis de Martín TURRADO VIDAL cuando sostiene que "en 1.812 los liberales diseñaron una forma de gobierno que presuponía básicamente la unidad nacional encaminada a la soberanía nacional, una e indivisible"<sup>106</sup>.

Debemos empezar nuestro estudio histórico haciendo referencia a José I Bonaparte pues fue el quien creó la Policía General Institucionalizada en el Estatuto de Bayona de 8 de julio de 1.808<sup>107</sup>.

---

106 Martín TURRADO VIDAL, "Liberalismo y Policía", *Ciencia Policial*, cit, página 60.

107 El artículo 27 disponía la creación de un Ministerio de Interior y otro de Policía

Es aquí donde encontramos las primeras referencias a una Organización centralizada de la seguridad interior que presenta la característica, no común en la historia de nuestra seguridad pública de ser una institución no militar.

El personal dedicado a la Policía, en esta época, era muy escaso al estar formado únicamente por un Jefe de División, ocho oficiales, seis escribientes y dos o tres porteros. En las poblaciones importantes del Reino existían comisarios prefectoriales o locales y a nivel de distrito había un Comisario. Entre sus obligaciones más importantes se contaban la de ejecutar y hacer ejecutar los Reglamentos y órdenes que se dictasen por el Ministerio de Policía General, vivir en el distrito que se les señalase, vigilar a toso el pueblo para mantener el orden y la tranquilidad, cuidando de forma especial de la policía de su cuartel, la policía de posadas públicas y secretas, fondas, cafés, casas de juego, de baile o de diversiones y espectáculos públicos.

Esta policía, de corte e influencia francesas<sup>108</sup> fue desarrollada por Decreto de 6 de febrero de 1.809 y tenía por misión según señala Javier BARCELONA LLOP<sup>109</sup> "la proposición de las medidas pertinentes para la seguridad general del Estado, la emanación de disposiciones de Alta Policía y de reglamentos para el buen orden y la tranquilidad pública, así como lo concerniente a pasaportes, policía interior de las prisiones y censura de periódicos".

Esta policía se componía de Comisarios provinciales y Milicias

---

General.

108 En este sentido se manifiesta Martín TURRADO VIDAL, cuando afirma que: "Es indudable que el modelo francés influye en el desarrollo del modelo español de policía", en "El problema de la policía judicial en España: Visión histórica", Revista de Documentación de la Secretaría General Técnica-Ministerio del Interior, Madrid, número 9, página 13.

109 Javier BARCELONA LLOP, El régimen jurídico de la policía de seguridad, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1.988, página 43.

cívicas, adoptando los caracteres de ser un cuerpo militar y centralizado por la influencia francesa de la Gendarmería que fue su ejemplo a imitar.

A continuación vamos a iniciar el análisis de los textos constitucionales del siglo XIX en aras a dilucidar la relación entre la organización territorial del Estado y la estructura policial.

### **2.1.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1.812**

El orden público gozó de un tratamiento ambiguo en el texto constitucional de 1812. El artículo 13 de la Constitución de 1.812 afirmaba que "El objeto del Gobierno es la felicidad de la nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen".

Los artículos del texto constitucional que aparecen relacionados de forma más estrecha con nuestro estudio son los artículos 170, 309, 321, 324, 356, 362 y 364.

En el artículo 170 se afirma que "La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes". El artículo 309 hace hincapié en que " Para el Gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto, por el alcalde o el primer nombrado en estos".

El artículo 321 en su apartado primero y segundo establecen que a cargo de los ayuntamientos estará la policía de salubridad y comodidad y esta deberá auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la

conservación del orden público.

El gobierno político de las provincias reside en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas, estableciéndose según se recoge en el artículo 356 una fuerza militar nacional permanente, de tierra y de mar, para la defensa exterior del estado, y la conservación del orden interior.

La fuerza de policía en provincias se encomienda a cuerpos de Milicias nacionales, compuestos de habitantes de cada una de ellas, con proporción a su población y circunstancias (artículo 356), siendo el servicio de estas Milicias de carácter no regular pues sólo será operativo cuando las circunstancias lo requieran, de conformidad con lo establecido en el artículo 364.

A partir de estos artículos podemos concluir que el modelo de seguridad pública diseñado es de corte centralista y estatalista, basado en unas fuerzas policiales no profesionalizadas. Tal como sostiene M. BALLBE, de la lectura del texto constitucional se desprenden dos rasgos básicos, "el primero es la ausencia de una amplia declaración de derechos y libertades, y el segundo la especial regulación del orden público, de la administración encargada del mantenimiento y de su relación con el derecho militar"<sup>110</sup>, relación esta que claramente vislumbra Lorenzo MARTIN- RETORTILLO cuando afirma " el soldado va a proteger y conservar con las armas el orden público en el interior, al margen de sus actuaciones para defender la seguridad del Estado en el exterior (...) lo cierto es que la consagración de la noción de orden público como una competencia regia abre una brecha importante para la participación militar en la vida civil, con la confluencia, además, del argumento de que también es competencia

---

110 Manuel BALLBÉ, *Militarismo y Orden Público en la España Constitucional (1812-1.983)*, cit., página 38.

del Rey el mando de los ejércitos"<sup>111</sup>.

Interesa asimismo destacar tal como afirma Diego LOPEZ GARRIDO que en la estructura del Estado que se articula en la Constitución de 1812 una parte fundamental del mismo es el municipio, ante la práctica inexistencia de Administración central, municipio que entre sus poderes tiene el de controlar la Milicia Nacional<sup>112</sup>. El establecimiento del Régimen Constitucional no supuso la implantación de un auténtico aparato policial permanente. Las Milicias Nacionales no tenían carácter permanente y además en 1814 se les dotó de un carácter marcadamente castrense. Extremo este que constituye uno de los puntos clave del liberalismo español, extremo este puesto de relieve por M. BALLBE.

En 1814 y tras el regreso de Fernando VII, este ordena crear el "Ministerio de Seguridad", circunstancia esta que no pudo impedir que la situación de inseguridad se extendiese por el Reino.

El trienio liberal.

En la Ley de 21 de abril de 1.821 Sobre represión de los conspiradores y conjuradores se posibilita que los militares actuaran en la represión de las conspiraciones, estableciendo en palabras de M. BALLBE " la jurisdicción de guerra para cuestiones de Orden Público y facultades extraordinarias para las autoridades militares"<sup>113</sup>. Consecuencia de la Ley de 21 de abril de 1.821 es la elaboración del Reglamento Provisional de Policía, aprobado por Decreto XVI de 6 de diciembre de 1.822, en el cual se establece que las autoridades

---

111 Lorenzo MARTIN-RETORTILLO BLAQUER, "Notas históricas sobre la noción de orden público", Civitas, número 36, página 29.

112 Diego LOPEZ GARRIDO, *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Editorial Crítica, Barcelona, 1.982, página 36.

113 Manuel BALLBÉ, *Militarismo y Orden Público en la España Constitucional (1812-1.983)*, cit., página 136.

competentes para las provincias en materia de policía según el artículo 1º son los Jefes Políticos, en segundo lugar los Alcaldes ayudados por los individuos que componen los Ayuntamientos y en tercer lugar los ayudantes de barrio.

Se facilitaba asimismo que, al igual que sucede en la actualidad en las ciudades, se llevara a cabo una división en cuarteles y estos a su vez en barrios o sólo en barrios, si la población era pequeña y no daba lugar a más divisiones.

Con este Reglamento se da un cierto apoyo a la función policial, aunque no se solucionaron los problemas ya que no se afrontó en él la organización de la Policía, con las consecuencias de que las competencias policiales quedaron diluidas en un montón heterogéneo de organismos.

El Gobierno central controla las materias de orden público y entre esta se hace mención expresa en el artículo 35 a la formación del censo de población, del domicilio, vecindad, pasaportes, vidas privadas, juegos y armas prohibidas.

Más tarde por Ley de 23 de febrero de 1.823 se asignan funciones políticas y de orden público a los Jefes Políticos y Alcaldes que dependían jerárquicamente del Ministerio de la Gobernación, y las administrativas y económicas se asignan a Diputaciones y a los Ayuntamientos. El artículo 183 del referido texto legal dice: "El gobierno político de los pueblos está a cargo del Alcalde de ellos, bajo la dirección del Jefe Político Superior de la Provincia". A este último se le encarga "la conservación del orden público y el aseguramiento y protección de las personas" de conformidad con el artículo 185.

Los Jefes Políticos eran considerados agentes del Gobierno central con funciones del "gobierno político de las provincias, nombrados por el Rey en cada una de ellas", según disponía el artículo 324 de la Constitución de Cádiz.

Como agente principal del ejecutivo en la provincia tenía entre sus funciones, según el Decreto 269, de 23 de junio de 1813, el "requerir el auxilio de la fuerza armada para conservar el buen orden interior de la provincia, conservar o restablecer la tranquilidad pública. Arrestar a los que se hallaren cometiendo un delito: pero tendrán que poner al reo a disposición del juez en el término de 24 horas".

El 13 de enero de 1.824 y ante la necesidad de organizar seriamente los aparatos de seguridad se crea la Policía General del Reino por Real Cédula, constituyendo el primer intento serio de vertebración de la policía en España. Esta organización tuvo implantación en todo el territorio del Estado y se basaba en la existencia de unos miembros civiles (intendentes, comisarios, celadores) y otros militares, que actuaban bajo dependencia del Ministerio de Justicia.

La Comisión que redactó la Real Cédula se inspiró para su elaboración en el Reglamento que regulaba la policía francesa de la época. En este documento, en palabras de Martín TURRADO VIDAL, se utiliza un " amplio concepto de Policía"<sup>114</sup>. De él, podemos decir, que constituye una muestra más de lo "extremadamente sensible que es el modelo de Policía a los cambios políticos y sociales"<sup>115</sup>. La creación de esa policía obedecía al intento de abordar los problemas derivados de la vida de las ciudades y especialmente luchar contra "el espíritu de sedición " y a "extirpar los elementos de discordia". M. BALLBE en referencia a esta Real Cédula afirma: "Coincidentes el poder militar y los intereses de la Iglesia, lograron colapsar el intento

---

114 Martín TURRADO VIDAL, *La Policía en la Historia Contemporánea de España (1.766-1.986)*, Ministerio de Justicia e Interior, Secretaría General Técnica, 1.995, página 88.

115 Pedro ORGALLA GIMENEZ, Manuel HERNANDEZ NUÑEZ, Jesús M<sup>a</sup> GOMEZ MARTIN, "170 Años de Policía", *Policía*, número 94, 1.994, página 16.



de potenciar ese sector de la Administración Civil"<sup>116</sup>.

A través de un Decreto de regencia de 8 de junio de 1.823, se nombra un Superintendente General de Vigilancia Pública para todo el Reino, a cuyas órdenes estaban todos los responsables del ramo, bajo la dependencia orgánica del Ministerio de Gracia y Justicia, con la finalidad de "velar por las conductas de las personas que se hayan hecho o se hagan sospechosas por sus opiniones contrarias a la religión o al trono" (art. 2).

Lo previsto en esta Real Cédula se mantuvo vigente con algunas modificaciones hasta la creación en 1.877 de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad, hecho este que nos sitúa en los inicios de lo que podemos considerar como los antecedentes más inmediatos de los orígenes de los cuerpos de seguridad actuales.

### **2.1.2. LA CONSTITUCION DE 1.837**

La Constitución de 1.837 hace escasa referencias a la policía. En su artículo 45 se afirma que "La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes" y el artículo 77 establece que "Habrà en cada provincia cuerpos de milicia nacional cuya organización y servicio se arreglará por una ley especial y el Rey podrá en caso necesario disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia ; pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes".

Por Decreto de 26 de enero de 1.844 se establece la policía en sus dos ramas y por otro Real Decreto de 30 de enero del mismo año

---

<sup>116</sup> Manuel BALLBÉ, *Orden público y militarismo en la España Constitucional*, cit., página 93.

se estructura la policía civil que queda configurada de la siguiente manera: comisarios, celadores, cabos y agentes. Dictándose el 28 de marzo de 1.844 el Real Decreto que complementa el de 26 de enero en la parte correspondiente a policía civil.

En esta época histórica se crean las bases del principio, aún hoy imperante en el Estado español, de la necesidad de disponer de una policía civil y una policía "militarizada". Extremo este último, que en línea con la tesis defendida por Manuel BALLBÉ, no inspirará la creación de la Guardia Civil el 28 de marzo de 1.844. Considera, este autor, que la filosofía que subyace en la creación de este cuerpo policial es "la profesionalización, no involucrando a los militares en las tareas de orden público"<sup>117</sup>, y que el modelo de seguridad seguido en su creación es el francés, de corte centralista y bien diferenciado del inglés que es de base local<sup>118</sup>, como veremos más adelante.

No obstante lo anteriormente manifestado lo cierto es que esta filosofía inicial pronto devino en una situación radicalmente opuesta a la expresada por el Consejo Real en su dictamen de Junio de 1.852 que afirma que "estando aún por determinar cual es la composición de nuestros ejércitos, y cuáles los institutos que figurarán en los mismos, no se concibe que la Guardia Civil pueda tener cabida en ellos". Más adelante, el artículo 22 de la Ley Constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1.878 sostuvo que "la Guardia Civil es un cuerpo más del ejército"; la Ley de Reorganización del Ejército de 27 de julio de 1.877 la incluye dentro de los "cuerpos auxiliares del ejército", y por

---

117 Manuel BALLBÉ, *Militarismo y Orden Público en la España Constitucional (1812-1.983)*, cit., página 145.

118 La función centralista de la Guardia Civil ha sido estudiada por Diego LOPEZ GARRIDO en su obra *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, especialmente páginas 163 y siguientes. En ellas se reproducen las palabras que O'Donnell manifestó en la Circular de 18 de septiembre de 1.854: "la distribución de la Guardia Civil en más de mil destacamentos, proporciona una ocupación verdaderamente militar de todo el territorio".

último, el artículo 73 del Reglamento de la Guardia Civil de 29 de noviembre de 1.871 es del siguiente tenor "los individuos de la Guardia Civil tienen carácter de tropa armada y de salvaguarda del orden público por lo que se considera delito militar de insulto a centinela, de acuerdo con las ordenanzas militares, tanto las palabras como las obras que cualquier paisano dirija en este sentido".

De lo anterior se deriva la conclusión mantenida por Martín TURRADO VIDAL en el sentido de afirmar que "la Guardia Civil por su organización interna y, sobre todo, por su dependencia terminó fortaleciendo el poder militar, y no el civil como era su intención originaria"<sup>119</sup>.

### **2.1.3. LA CONSTITUCION DE 1.845**

La cuestión policial tan sólo se ve reflejada en el artículo 43 donde afirma que " La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes".

Por otro lado, los artículos 49 y 84 de la Constitución de 1856 (no promulgada) repiten lo ya contenido en los artículos 45 y 77 de la Constitución de 1.837.

### **2.1.4. LA CONSTITUCION DE 1.869**

La Constitución de 1.869 en su artículo 69 se refiere a la potestad del monarca en materia de orden público con el siguiente tenor: "La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey, y su

---

119 Martín TURRADO VIDAL, *Estudios sobre la policía*, Volumen II, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Madrid, 1.991, página 142.

autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes". Más adelante, en su Título IX, bajo el epígrafe "De las contribuciones y de la fuerza pública" lejos de ahondar en materia de seguridad pública no contiene precepto alguno en ese sentido si no únicamente en relación a la fijación anual de "fuerzas militares de mar y tierra" (artículo 106) y a la necesidad de autorización para que pueda "existir fuerza armada permanente"

## **2.2. DE LA RESTAURACION A LA II REPUBLICA**

### **2.2.1. LA CONSTITUCION DE 1.876**

La Constitución de 1.876 únicamente incide en materia de policía en su artículo 50 cuando afirma que "la potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes".

Si bien podemos pensar que la importancia que se otorga al objeto de nuestro estudio en el texto constitucional de 1.876 es escasa, por el contrario, la etapa que se inicia en ese momento es trascendental para el estudio del desarrollo de la institución policial y su relación con la forma de organizarse territorialmente el Estado. En la nueva etapa que nace se presentan rasgos interesantes que nos permitirán vislumbrar la institución policial íntimamente ligada al poder político, con una muy fuerte carga de militarización, escasamente profesionalizada y operando al servicio de una particular forma de concebir el Estado bajo clave centralista y autoritaria.

Encontramos argumentos que permiten sostener a M. BALLBE

que el régimen de la Restauración empleó a la Guardia Civil en el mantenimiento del orden público y moduló la Administración policial bajo la óptica castrense<sup>120</sup> y a Joaquím LLEIXÀ que "en el sistema así creado (el de la Restauración), o recreado, se encomendó a las Fuerzas Armadas no tanto la defensa exterior del Estado como la custodia del orden frente a sus eventuales enemigos interiores"<sup>121</sup>. Sin embargo Miguel José IZU BELLOSO afirma refiriéndose al período de la Restauración que este es "un período de continuidad con el sistema anterior"<sup>122</sup>.

La regulación legal de la policía en esta etapa debe tomar como punto de partida el una serie de normas que deben ser consideradas como los antecedentes inmediatos de la Ley de 1.908, que es considerada por muchos como el punto de partida d la policía moderna en España. Nos referimos a una serie de disposiciones que vieron la luz entre los años 1.905 a 1.908. Estas disposiciones se refieren al ámbito de la Policía en general y a aspectos particulares de la misma. La primera norma es el Real Decreto de 23 de mayo de 1.905 de reorganización de la Policía Gubernativa, y que sirvió para aprobar el Reglamento de la Policía Gubernativa. Es interesante la referencia a su exposición de motivos en los que se alude al "gran desarrollo de algunas poblaciones, las crisis fabriles, elementos de desorden y fanáticos ideales, que en todas las épocas comprometieron la paz pública, demandan la atención de los gobiernos en sentido de ampliar el organismo de la policía, no como elemento de castigo y sí como defensa de las gentes honradas y garantía de tranquilidad".

---

120 Manuel BALLBÉ, *Militarismo y orden público en la España constitucional (1.812-1.983)*, cit., página 304.

121 Joaquím LLEIXÀ, *Cien años de militarismo en España*, cit., página 60.

122 Miguel José IZU BELLOSO, *La Policía Foral de Navarra*, cit., página 105.

### **2.2.2. LA LEY DE LA POLICIA GUBERNATIVA DE 27 DE FEBRERO DE 1.908**

Dicha ley dividió a la Policía Gubernativa en tres grandes ramas: de Seguridad, de Vigilancia y de Servicios Especiales. Más tarde por Real Decreto de 27 de noviembre de 1.912 se creó la Dirección General de Seguridad con el deseo de culminar el proceso de construcción de un "modelo nacional y centralizado de policía"<sup>123</sup> que ya se había iniciado con la constitución de la Guardia Civil. Asimismo se crearon las Jefaturas Superiores de Policía de Madrid y Barcelona, constituidas por las primeras autoridades gubernativas y judiciales y se determinaron las funciones propias de los funcionarios de policía. Todo ello produce en palabras de Manuel BALLBÉ "que el modelo policial español generase, debido a las crisis políticas de los siglos XIX y XX, una policía al servicio del Estado, una policía gubernativa muy politizada y centrada en el mantenimiento del orden público y no en la investigación criminal"<sup>124</sup>.

En la exposición de motivos se argumentaba como elemento determinante de su creación que "es un hecho innegable que, por diferentes causas, la acción y el funcionamiento de los Cuerpos encargados de la Vigilancia y Seguridad públicas no responden a un principio único y uniforme, sin duda por falta de un centro que directa y constantemente les impulse al cumplimiento de sus fines". En razón a ello se establece que uno de los fines primordiales de la Dirección General de Seguridad es el "constituir un centro donde afluyan todos los datos e informaciones procedentes del territorio nacional, relacionados con el mantenimiento del orden en general, y con la

---

123 Martín TURRADO VIDAL, *Estudios sobre la policía*, Volumen I, cit., página 70.

124 Manuel BALLBÉ, "El modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil", *Cuadernos de la Guardia Civil*, cit., página 37.

prevención y persecución de los delitos y demás servicios propios de la Policía, para que organizados, relacionados y complementados sean base de iniciativas y órdenes que de tal centro partan, para su cumplimiento donde correspondan, unificando y sistematizando este servicio público en todo el reino".

Como hemos visto la historia de la seguridad pública a lo largo de nuestro siglo XIX se caracteriza por la lucha entre un modelo de seguridad pública centrado en la supremacía del poder civil y un modelo de seguridad pública controlado por el aparato militar. Prevalció lo segundo, creándose un marco que se encuentra lejos del diseñado por el constitucionalismo europeo del siglo XIX y que según Giuseppe de Vergottini se basa en que "sólo los órganos (constitucionales) expresados por la entera sociedad civil tienen atribuciones de orientación política, mientras que el aparato de defensa formado por los especialistas de la violencia bélica cae en el campo de la administración estatal y tiene por tanto sólo facultades ejecutivas"<sup>125</sup>.

Toda esta conformación del orden público dista mucho de una concepción constitucional del mismo propia de un sistema de libertades y se manifiesta radicalmente en contra del principio sustentado por Benjamín CONSTANT cuando afirma que "Si en un país libre el empleo de la fuerza militar contra los ciudadanos debe reducirse a casos muy raros, y tomarse para esto precauciones muy severas, sometiéndolo cuando las circunstancias lo han hecho indispensable a una investigación escrupulosa, con mucho más motivo no puede jamás introducirse esta fuerza militar en el santuario de las leyes. Según esto, sólo los delitos que tienen relación con la subordinación a la disciplina, pueden ser juzgados por los tribunales

---

125 Giuseppe de VERGOTTINI, *Derecho Constitucional Comparado*, Espasa Calpe,

sacados del seno del ejército"<sup>126</sup>.

El siglo XX supone en sus inicios la continuación de los principios del siglo XIX, los cuales se ven ahora más acentuados con la creación, a la que ya nos hemos referido, de la Dirección General de Seguridad, la cual en 1.921 pasó a denominarse de Orden Público en un intento de coordinar los servicios de la Policía Gubernativa y de la Guardia Civil.

### **2.2.3. LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA (1.923-1.931)**

Con la llegada al poder del General Miguel Primo de Rivera entramos en el momento final de la Restauración en el cual se va a proseguir con los elementos que hasta ahora hemos ido exponiendo en orden a la centralización de los aparatos de seguridad y la militarización e los mismos. Pero el momento que ahora comienza lo acentúa todavía más, pues es a partir de ahora cuando tal y como magistralmente afirmó Azaña "en España mandan actualmente, sin disfraz, los que desde hace años vienen mandando"<sup>127</sup>. El poder militar se vio reforzado, los Gobernadores Civiles fueron sustituidos por gobernadores militares y se nombraron delegados gubernativos militares en las entidades locales, llegando a convertirse en palabras de Manel RISQUES CORBELLÀ en "brazo represor de los sectores populares, bajo la protección del Capitán General", actividad esta que se complementa a partir de 1.923 con " la persecución de la lengua y de la cultura catalanas"<sup>128</sup>.

Iniciamos el estudio de esta etapa histórica refiriéndonos a la

---

Madrid, 1.983, página 293.

126 Citado por Manuel BALLBÉ en Orden público y militarismo en la España constitucional (1.812-1.983), cit., página 50.

127 Citado por Manuel BALLBÉ en Orden público y militarismo en la España constitucional (1.812-1.983), cit., página 307.

128 Manel RISQUES CORBELLÀ, "Un cargo de más. La supresión del gobernador no la notaría ni un Estado centralista", en "El Periódico de la semana", Suplemento de El Periódico de Catalunya, 8-14 de abril, 1.996, página 4.



aprobación el 7 de noviembre de 1.923 de un Real Decreto Ley por el cual se anula la obra anterior, creándose la Dirección General de Seguridad, que sustituye a la anterior Dirección General de Orden Público. Esta norma tiene dos principios que alimentan su contenido, por un lado unificar los servicios que debe prestar al Policía y el segundo eliminar todas las cuestiones de competencia entre autoridades en materias de Orden Público. Se crea en el Ministerio de la Gobernación la Dirección General de Seguridad, la cual asume el “mando directo y único de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad”. Los Gobernadores Civiles dependerán de la Dirección General de Seguridad en eran los encargados en provincias de las cuestiones que afectaban a reuniones, actos públicos, licencias de armas, pasaportes, régimen de extranjería, licencias de aperturas de hoteles, fondas, casas de huéspedes y demás establecimientos.

En relación a los Gobernadores Civiles, cabe destacar que el 20 de marzo de 1.925 se aprobó la Ley Provincial de 20 de marzo d 1.925 que regula la organización provincial y en cuanto a los mismos cabe hacer referencia al artículo 39. El artículo 39 establece que “Corresponde al Gobernador Civil mantener el orden público y proteger a las personas y propiedades en el término de la provincia a cuyo fin las autoridades militares le prestarán su auxilio cuando lo reclamen. Los agentes, guardias y demás dependientes armados que no tengan fuero militar estarán a las órdenes del Gobernador, aunque sean retribuidos con los fondos de la provincia, así en cuanto a su régimen orgánico y disciplina como para la prestación de sus servicios. Los Reglamentos y demás disposiciones porque hayan de regirse necesitarán la aprobación del Gobernador si no la tuvieren del Gobierno”.

De esta época son la Real Orden de 25 de mayo de 1.925 por la que se crea la Junta de Jefes de la Dirección General de la Policía,

constituida por el Director General de Seguridad como presidente, el Subdirector general de Seguridad, el Jefe Superior de la Policía Gubernativa, el Comisario general de Vigilancia, y el Jefe del Cuerpo de Seguridad y el Comandante más antiguo del cuerpo últimamente citado, que sería el secretario con voz y voto. Los asuntos se tomarían por mayoría. También pertenece a este momento la Real Orden de 22 de noviembre de 1.926 por la se crean las Divisiones de Investigación Social, Fronteras y Ferrocarriles.

Debemos hacer una referencia a los motivos que impulsan a la creación de las referidas Divisiones que son los que contenidos en la Real Orden: “Para que los servicios de Policía que afecta a la seguridad social se desarrollan en forma que den el debido rendimiento a esta función, existe en su dirección un criterio de unidad y, como consecuencia de él, uno de concentración de antecedentes de un Centro único”.

También es importante hacer referencia al Decreto Ley de 14 de junio de 1.921 que cambia los planes de estudio de la Escuela de Policía manifestando el mismo el deseo de “Una escuela de Policía donde recibirán enseñanza teórico-práctica de idiomas, legislación, métodos modernos de identificación y lucha, los aspirantes de Vigilancia de nuevo ingreso, así como los agentes para su ascenso...” Esta norma no llegó a llevarse a la práctica por lo que más adelante, en el año 1.925 se promulgada una Real Orden, el 26 de febrero que manifestaba “Para que llegue a ser un hecho la transformación de la actual Escuela de Policía y que el Personal que integre el Cuerpo de Vigilancia curse de una manera más completa la carrera policial, adquiriendo los conocimientos actualmente indispensables y puedan además ser contratadas por un período de observación de las condiciones morales de los que pretenden seguirla y que del conocimiento del conjunto de todas esas cualidades se determine una

verdadera selección con el máximo de garantías posibles de idoneidad para el servicio del estado, en función tan delicada y para la que se requiere una vocación tan especial”.

#### **2.2.4. EL REGLAMENTO DE LA POLICIA GUBERNATIVA DE 25 DE NOVIEMBRE DE 1.930**

En sus artículos 17 y 67 configura una estructura centralizada de los órganos encargados de la seguridad pública. El artículo 17 afirma: "La Dirección General de Seguridad será el centro donde se remitan todos los antecedentes relacionados con el orden público en general y con la comisión de los delitos de toda índole, a fin de que la posible acción de la policía gubernativa sea lo más eficaz posible, mediante la transmisión de datos y órdenes que contribuyan al esclarecimiento de los hechos punibles y la detención de los responsables de los mismos".

En el referido texto se defiende una estructura centralizada de los aparatos de seguridad bajo el pretexto de su eficacia. Argumento este que ha sido utilizado con excesiva frecuencia a la hora de abordar el tema de la seguridad pública en España. De esta forma se intenta mantener una estructura de los aparatos de seguridad del Estado que obedece a una defensa del carácter unitario y centralista del mismo.

El artículo 67 erige a los Gobernadores Civiles en los verdaderos jefes de policía en las provincias. Extremo este que llegará a ser tan eficaz para mantener el orden público desde un prisma centralista que más tarde la Dictadura del General Franco utilizará la misma técnica y el mismo instrumento jurídico: el Reglamento de Policía de 1.930. El mencionado artículo 67 es del siguiente tenor: "La policía gubernativa en las provincias dependerá directamente de los Gobernadores Civiles, quedando exceptuadas las de Madrid, que dependen del Director General de Seguridad; la del campo de

Gibraltar, del Gobernador Militar, y las de las plazas de soberanía en Marruecos del Alto Comisario o autoridades en quienes delegue que han de residir precisamente en dichas plazas y no pertenecer a la policía del protectorado".

En opinión de TURRADO VIDAL, las aportaciones de este Reglamento a la ordenación de la seguridad pública son importantes por cuanto que "dio unidad a los distintos instrumentos legales que regían en la Policía Gubernativa" y la introducción de la especialización dentro de la Policía.

### **2.3. LA II REPUBLICA ESPAÑOLA**

Seguimos a Diego LOPEZ GARRIDO cuando manifiesta que "La II República, como en otros aspectos supone un cierto cambio en lo que se refiere a la política de orden público. Los más significativos a destacar serían de un lado la creación de un cuerpo de seguridad único, civil, dedicado al orden público en las ciudades, la Guardia de Asalto, sección dentro del Cuerpo de Seguridad, y la transformación de la dependencia orgánica de la Guardia Civil"<sup>129</sup>. Esta dejará de estar encuadrada en el Ministerio de la Guerra y pasará a depender por Decreto de 16 de agosto de 1.933 del Ministerio de la Gobernación, adoptando el nombre de Inspección General de la Guardia Civil. Será posteriormente el régimen franquista quien volverá a establecer la doble dependencia orgánica de esta institución.

Si bien es verdad que se produce un intento de desmilitarizar el orden público lo cierto es que la cúpula de la Administración policial continúa estando tal y como sostiene Manuel BALLBÉ "militarizada y trasnochada"<sup>130</sup>. Esta circunstancia producirá efectos muy negativos ante la situación de anormalidad social y política en la que se verá

---

129 Diego LOPEZ GARRIDO, *El aparato policial en España*, cit., página 63.

130 Manuel BALLBÉ, "Militarismo y orden público en la España Constitucional (1812-1.978)", cit., página 341.

incurra la II República y provocará que ante la incapacidad de la policía para resolver los problemas derivados del orden público se refuerce el papel del Ejército, el cual ya no lleva a cabo una intervención preventiva si no que siempre interviene "a posteriori".

Asimismo hemos de señalar lo que acertadamente apunta Manuel BALLBÉ como elementos que favorecerán el posterior golpe de Estado de 1.936. Por un lado el hecho de estar militarizados los cuerpos policiales les convertía en objetivos de los grupos involucionistas y los componentes de estos cuerpos se veían protegidos por el hecho de su condición militar a la hora de afrontar futuras responsabilidades. Por otro lado la falta de profesionalidad de los cuerpos policiales les hacía incapaces de prevenir las actuaciones de los que no dejaban de atentar contra el orden constitucional<sup>131</sup>.

En palabras de VALRIBERAS SANZ "uno de los intentos laudables de la II República fue el de tratar de coordinar las fuerzas de orden público, ya que había muchas autoridades que tenían la misma obligación de velar por la conservación del orden público, con la finalidad de dar unidad a su actuación y aumentar su eficacia, se crearon en el año 1.935 unas Juntas de Coordinación".<sup>132</sup> Como podemos observar los problemas de coordinación policial en España, no son exclusivos de nuestro tiempo, sino que ya quedan reflejados en lo manifestado anteriormente. Podríamos pensar que la reflexión que formula DOMINGUEZ BERRUETA, en el prólogo de la obra anteriormente referida tiene hoy vigencia, pero que no de forma ex novo, sino como una especie de lastre que nos acompaña desde épocas alejadas de la actual:

---

131 Manuel BALLBÉ Militarismo y orden público en la España constitucional (1812-1.978), cit., páginas 394 y 395.

132 Angel VALRIBERAS SANZ, *Cuerpo Nacional de Policía y Sistema Policial Español*, Marcial Pons, Madrid, 1.999, página 50.

“Sin embargo, este modelo plural o tridimensional conforma un panorama irregular en cuanto al número y características de las policías autonómicas y locales, lo que origina ciertos desequilibrios y solapamientos de funciones. En este sentido es necesario consolidar y perfeccionar los mecanismos de coordinación Interpolicial que existen en la actualidad y por otro lado, diseñar y desarrollar cuantos modelos de colaboración permitan sumar los esfuerzos de todos los cuerpos policiales con independencia de la Administración a la que pertenezcan. Se debe partir de la idea de que la seguridad pública que las Instituciones ofrezcan a los ciudadanos arraigue en un concepto de globalidad, ya que éstos a la hora de precisar un servicio policial, no preguntan quien se lo va a prestar”.

Esta reflexión muestra la asignatura pendiente que es la coordinación policial en España. Deberíamos preguntarnos las causas, más adelante profundizaremos en esta cuestión.

### **2.3.1. REGULACIÓN LEGAL DE LA POLICÍA**

Por Decreto de 11 de junio de 1.931 se crea un cuerpo de policía local de carácter estatal dependiente de la Dirección General de Seguridad<sup>133</sup> y por Decreto de 16 de septiembre de 1.935 se establecen una serie de normas para coordinar los servicios de orden público. Esta última norma la consideramos de trascendental importancia porque es el instrumento jurídico a través del cual se adapta la seguridad pública a la organización territorial que configura la Constitución de 1.931: El Estado integral con regiones autónomas. Por su importancia vamos a proceder a reproducir los artículos más importantes del Decreto de 16 de septiembre de 1.935 y ha introducir

---

133 Este Cuerpo de Policía Local ejercerá las funciones que tiene atribuidas el Cuerpo de Investigación y Vigilancia en las ciudades que no sean capitales de provincia y no podrá llevar a cabo funciones de carácter municipal (artículos 2, 3 y 9

reflexiones que nos ayuden a profundizar en nuestra materia.

El Decreto dispone en su artículo 1º que "Las Autoridades, Cuerpos y Organismos del poder central, regiones, provincias o municipios cuyos componentes ostenten el carácter de agentes de la autoridad o desempeñen servicios relacionados con el orden público o a quienes se conceda el uso gratuito de armas, están obligados a cooperar a la defensa del orden y de la seguridad general en los términos que prescribe este Decreto y bajo la dependencia del Ministro de la Gobernación, a quien compete especial y directamente, aquella función en todo el territorio nacional, según declara el artículo 6º de la ley de 28 de julio de 1.933. Este tendrá la suprema autoridad en la dirección de aquellos elementos en cuanto a los servicios que presten como auxiliares del orden público".

Esta norma se conecta con la Ley de Defensa de la República de 28 de julio de 1.933, en aras a garantizar el principio de hegemonía del poder central sobre cualquier otro en materia de seguridad pública. Arbitrando para tal fin los correspondientes mecanismos de control y un conjunto de técnicas de intervención que lo garanticen.

El artículo 2º posibilita que esta facultad de disponer y coordinar que corresponde al Ministro de la Gobernación la pueda ejercer por delegación el Director General de Seguridad en Madrid, los Delegados de orden público del poder central para las regiones autónomas en materia de orden público o los gobernadores civiles, generales o alcaldes en las respectivas jurisdicciones.

El Ministerio de la Gobernación se reserva en el artículo 3º las funciones de inspección y disciplina a través de la Guardia Civil en relación a los cuerpos de Miqueletes de Guipúzcoa, Forales de Vizcaya, Miñones de Álava y Mossos d'Esquadra de Barcelona y a

través de la Dirección General de Seguridad sobre los guardias municipales a los que se refiere el Decreto de 11 de julio de 1.934.

Las funciones de estos cuerpos son las que se establecen en el artículo 4º y que a su vez nos conectan con las prescritas en el artículo 3º de la Ley de Defensa de la República de 28 de julio de 1.933, garantizando de esta forma la obligación de intervención de los mismos en defensa del orden constitucional cuando se vea amenazado<sup>134</sup>.

En el artículo 7º se establece la obligación que tiene estos cuerpos de "dar conocimiento inmediato de cuantas intervenciones hayan efectuado, en relación con los deberes que este Decreto les impone, a su jefe inmediato y al de la Guardia Civil o al de la Policía de su demarcación según proceda". El control y tutela muestra una falta de confianza y un recelo hacia esos otros cuerpos policiales que obliga a ahondar en los mecanismos de control e intervención y a la posibilidad recogida en el artículo 12 de que el Consejo de Ministros

---

134 Artículo 4º: "Funciones de los Cuerpos , Organismos e individuos expresados en los artículos anteriores:

- a) Restablecer el orden donde sea alterado.
- b) La de impedir la comisión de delitos y faltas y la de descubrir y detener en su caso a los autores de delitos.
- c) La de investigar los actos, confabulaciones o acuerdos con propósitos criminales o la de alterar el orden público.
- d) La de impedir, y según proceda, reprimir los actos contra el orden público, definidos en el artículo 3º de la ley anteriormente citada, a saber:
  - 1º Los actos que perturben o intenten perturbar el ejercicio de los derechos individuales y políticos.
  - 2º Los que se cometan o intenten cometer con armas y explosivos.
  - 3º Aquellos en que se emplee pública coacción, amenaza o fuerza.
  - 4º Los que ilegalmente se dirijan a perturbar el funcionamiento de las instituciones del Estado, la regularidad de los servicios públicos y el abastecimiento de los servicios necesarios de las poblaciones.
  - 5º Las huelgas y las suspensiones de industrias ilegales.
  - 6º Los que de cualquier otro modo alteren materialmente la paz pública.
  - 7º Aquellos en que se recomienden, propaguen o establezcan los medios violentos para alterar el orden legalmente establecido".



pueda acordar el total desarme de cualquiera de los cuerpos referidos y que los Gobernadores Civiles puedan imponer sanciones cuando lo estimen preciso a los cuerpos que no tengan la consideración de militares. Esta última consideración nos permite introducir dos reflexiones que considero de sumo interés: La primera, la falta absoluta de seguridad jurídica en la expresión "cuando lo estimen preciso" referida a los Gobernadores Civiles, ya que se les da un "cheque en blanco." La segunda, que los cuerpos que no tengan carácter militar quedan fuera del ámbito de actuación de los Gobernadores Civiles, y entre estos se encuentran los que constituyen el núcleo esencial de la seguridad pública en esta época histórica: Guardia Civil y Policía.

El mismo artículo 12 in fine afirma que "los Gobernadores pasarán tanto de culpa a los Tribunales por denegación de auxilio, cuando los individuos declarados por este Decreto auxiliares del orden público ocultaren los hechos de que tuvieren conocimiento referentes a este o que pudieran perturbarle".

Se faculta en el artículo 15 al Director General de Seguridad en Madrid, al Delegado del Poder central para el orden público en las regiones autónomas y a los Gobernadores Civiles o Generales en sus respectivos territorios a que "puedan publicar bandos y circulares previo conocimiento del Ministro de la Gobernación", al objeto de "una mejor utilización de los elementos auxiliares". Si ya de por sí la expresión "elementos auxiliares" es plenamente expresiva de la poca consideración que al "poder central" merecen estos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pero que no dependen de la Administración central, la posibilidad de "publicar bandos y circulares" es una muy genuina manifestación de una concepción del orden público marcada por su carácter centralista y excesivamente tutelar y corrector de cuantos órganos están fuera del poder central.

Los artículos 22 al 28 ambos inclusive se refieren a los Cuerpos de Miqueletes de Guipúzcoa, Forales de Vizcaya, Miñones de Álava y Mossos d'Esquadra de Barcelona. En relación a todos ellos se establecen unos mecanismos de control y técnicas de intervención que van desde la necesidad de que sus respectivos Reglamentos sean aprobados por el Ministro de la Gobernación (artículo 22) hasta la de establecer de forma clara que dependen del Ministro de la Gobernación y "subordinadamente, de los Gobernadores Civiles o generales en lo que respecta a la dirección, disposición y coordinación de los servicios de orden público y de los generales e inspectores de la Guardia Civil en cuanto a la función de inspeccionar su mando, organización y disciplina" (artículo 23). Esto último constituye un claro ejemplo de la poca voluntad de proceder a una reorganización de la seguridad pública que estuviese en consonancia con la realidad plural del Estado, y que se refleja aún más de forma puntual en los artículos 25, 26 y 27 que aluden el primero de ellos a la necesidad de que los nombramientos de los jefes y oficiales de estos cuerpos obtengan la aprobación del Ministro de la Gobernación para que puedan tener carácter de agentes de la autoridad, el segundo a que los jefes de estos cuerpos informen al General de la Guardia Civil Inspector de la zona "relación nominal de cuantos lo constituyan, expresando el lugar en que cada uno preste sus servicios" y el tercero a "la obligación de poner en conocimiento de los Gobernadores respectivos o de quien haga sus veces aquellas informaciones que obtengan y las intervenciones que realicen como consecuencia de este Decreto".

El artículo 29 establece una cláusula de cierre del sistema al expresar que "los artículos anteriores desde el 22, serán aplicados a cualquier fuerza armada de las provincias o regiones creadas o por crear".

### **2.3.2. ESPECIAL REFERENCIA AL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE CATALUNYA EN RELACION AL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCION DE 1.931. LA JUNTA DE SEGURIDAD. CREACION DE LA COMISARIA GENERAL DE ORDEN PÚBLICO. DECRETO DE 19 DE AGOSTO DE 1.933 DEL GOBIERNO DE LA REPUBLICA**

El artículo 14 del texto constitucional enumera las competencias que son exclusivas del Estado. Entre una serie detallada de cuales son estas competencias en el apartado 4º se alude a la "Defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional" y en el 16º a la "policía de fronteras, inmigración y extranjería". Se hace posible de esta forma, tal como sostiene J. TORNOS MAS, que la seguridad pública "en el ámbito puramente regional, fuese competencia exclusiva de la Generalitat"<sup>135</sup>.

En consonancia con la base establecida en el artículo 14 de la Constitución el Estatuto de Autonomía de Catalunya desarrolló bajo el siguiente tenor sus artículos 8 y 9.

El artículo 8 afirma que "En materia de orden público queda reservada al Estado, de acuerdo con lo dispuesto en los números 4,10 y 16 del artículo 14 de la Constitución, todos los servicios de seguridad pública en Cataluña en cuanto de carácter suprarregional o supranacional, la policía de frontera, inmigración, emigración, extranjería y régimen de extradición y expulsión. Corresponderán a la

---

135 Joaquím TORNOS MAS," Les competències de la Generalitat a l'Estatut de Catalunya", *Comentaris Jurídics a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Edicions 62, Barcelona, 1.982, pàgina 35. En este sentido es recomendable la lectura del trabajo de Manel RISQUES CORBELLA "Una Reflexión sobre la policía durante la Segunda República ", *Revista Catalana de Seguridad Pública*, número 12, junio 2003.

Generalidad todos los demás servicios de policía y orden interiores en Cataluña".

El citado precepto también hace referencia en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 20 del texto constitucional al establecimiento de un órgano de coordinación, la Junta de Seguridad, a la que más adelante y por su importancia haremos referencia expresa.

El artículo 20 de la Constitución establece la posibilidad de que las leyes de la República en las regiones autónomas sean ejecutadas no sólo por sus autoridades respectivas sino que en determinados supuestos esta ejecución la podrán llevar a cabo órganos especiales. Tal es el caso de la seguridad pública que por su importancia y por las especiales razones de orden político y social que atraviesa el país tras la proclamación de la República impiden dar cumplimiento a los deseos de asumir las competencias de orden público manifestados de forma clara y programática por el catalanismo político<sup>136</sup>. Se articula un mecanismo que más que de coordinación podríamos definir como controlador del proceso de asunción de competencias y que en último extremo puede hacer de freno en el proceso cuando las circunstancias así lo requieran.

El artículo 9 establece una cláusula de salvaguarda de la seguridad del Estado en Catalunya que opera a modo de cierre del modelo diseñado y que se traduce en la posibilidad que se reserva el Gobierno de la República para intervenir en el mantenimiento del orden público en Catalunya bien a instancias de las autoridades de la Generalitat bien cuando "se estime comprometido el interés general

---

136 Así, por ejemplo, ya en las "Bases de Manresa" de 1.892. Base número 13: "La conservación del orden público y seguridad interior en Catalunya estarán confiados al Somatén y para el servicio activo permanente se creará un cuerpo parecido al de los Mossos d'Esquadra o de la Guardia Civil. Dependerán en absoluto todas estas fuerzas del poder regional".

del Estado o su seguridad", dejando la puerta abierta a una intervención que se mantiene al margen de cualquier control por parte de las autoridades de la Generalitat. Como única garantía establece la necesidad de oír a la Junta de Seguridad para dar por terminada la intervención, guardando silencio en orden a establecer quien puede pedir el cese de la misma. En contraposición a lo anterior, el Proyecto de Estatut d'Autonomia de 1.931 trató de forma clara esta cuestión cuando en su artículo 13i) estableció la posibilidad de que la intervención del ejército de la República en territorio de Catalunya por motivos de orden público cesase a instancias de la Generalitat.

En consecuencia pensamos que hubiese sido recomendable establecer de forma expresa en el Estatut d'Autonomia de Catalunya la posibilidad de solicitar el cese de la intervención por parte de la Generalitat de Catalunya, no limitándose a establecer como única garantía la necesidad de "escuchar a la Junta de Seguridad para dar por acabada la intervención del Gobierno de la República". Esta circunstancia se hacía más necesaria en aquellos supuestos en los que no existía acuerdo en cuanto a la necesidad de la misma. La redacción del artículo 9 es ambigua, enmarcándose en lo que consideramos conceptos jurídicos indeterminados que se traducen en la práctica como causas habilitadoras en blanco. Causas estas de las que en el mundo del derecho debemos huir como contribución a la seguridad jurídica en contra de la arbitrariedad.

Hay que recordar aquí, que el artículo 9 del Estatuto de Autonomía tiene su base jurídica en los artículos 21 y 76-d de la Constitución republicana. El artículo 21 establece " El derecho del Estado Español prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas en sus respectivos Estatutos".

El artículo 76 d) por su parte, afirma que corresponde también

al Presidente de la República "Ordenar las medidas urgentes que exija la defensa de la integridad de la Nación, dando inmediata cuenta a las Cortes".

Es importante asimismo recordar que el artículo 42 de la Constitución Republicana manifiesta que "Los derechos y garantías consignados en los artículos 29, 31, 34, 38 y 39 podrán ser suspendidos total o parcialmente en todo el territorio nacional o en parte de el, por Decreto del Gobierno, cuando así lo exija la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad".

### **2.3.2.1. La junta de seguridad**

El artículo 8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1.932 prevé la creación de la Junta de Seguridad, como órgano encargado de efectuar los trasposos en materia de orden público. Aquella tenía un carácter de órgano mixto pues en su composición había representantes de la Administración Estatal y de la Administración Autonómica. La Junta prevista en el Estatuto de Autonomía fue una realidad como consecuencia del Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 22 de abril de 1.933.

Según disponía el artículo 1 del Decreto mencionado, la Junta de Seguridad ejercerá las funciones previstas en los artículos 8 y 9 del Estatuto de Autonomía de Catalunya. Forman parte de la Junta como vocales tres representantes del Gobierno de la República (el Ministro de la Gobernación, el Director General de Seguridad y el Inspector General de la Guardia Civil) y tres representantes de la Generalitat que serán designados por su Consejo Ejecutivo. Presidente de la Junta lo será el Ministro de la Gobernación y Vicepresidente el representante de la Generalitat que ésta designe. Dichos vocales podrán delegar las funciones, con los mismos derechos y las mismas facultades, en otras autoridades o en personas que designen con este fin. También forman

parte de la Junta con voz pero sin voto los consejeros siguientes:

- a) EL General de la IV División Orgánica del Ejército.
- b) La autoridad superior judicial de la región.
- c) Los Gobernadores Civiles de las provincias catalanas.
- d) Los Alcaldes de Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona.
- e) El General Jefe de la Primera Zona de la Guardia Civil.
- f) El Jefe Superior de Policía de Barcelona.
- g) El Comandante General de los Somatenes Armados de Cataluña.
- h) El Comandante Jefe de los Mossos d'Esquadra.
- i) Otras autoridades superiores que, designadas por el Gobierno de la República o por la Generalitat y dependientes del uno o del otro, presten servicios relacionados con el orden público en el territorio general.

Observamos una excesiva representación del estamento militar dando la sensación de que en materia de policía y orden público se reconoce una cierta "autoritas" por utilizar una expresión clásica, a este estamento, dejando sobre sus espaldas un problema de tanta envergadura, máxime si tenemos en cuenta los difíciles momentos a los que nos estamos refiriendo, caída de la Monarquía y proclamación de la II República. Todavía no se ha superado el caduco concepto de orden público que nos acompañará hasta 1.978.

Las funciones atribuidas a la Junta de Seguridad se recogen en los artículos 11 y 12. Según el artículo 11, la Junta de Seguridad establecerá con carácter preeminente la coordinación debida de los servicios de orden público dependientes del Gobierno de la República con el de la Generalitat, de manera que ambos tengan la máxima eficacia y se evite la interferencia y la duplicidad de funciones: ordenará la inspección de los servicios coordinados, y establecerá también el sistema más rápido para la prestación de auxilios mutuos,

ayuda e información en materia de orden público.

Por su parte el artículo 12 afirma que "también conocerá la Junta de Seguridad en las cuestiones siguientes: a) Creación, reglamentación y organización de los cuerpos de policía y seguridad en la región, b) Condiciones para la admisión, ascenso y separación del personal directivo de los servicios de policía y de orden interior de Cataluña atribuidos a la Generalitat, c) Nombramientos y separación del personal directivo de los servicios de Policía y orden interiores de Cataluña, atribuidos a la Generalitat, d) alojamiento y distribución de fuerzas, e) Reglamentos y disposiciones para la prestación de servicios, f) Reglamentación de guarderías y somatenes armados y de toda las instituciones y entidades que ofrezcan interés en relación al orden público, g) Asuntos determinados en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y en el Decreto de 21 de noviembre de 1.932, h) Todos los demás asuntos que fueren sometidos a su deliberación por el Gobierno de la República o de la Generalitat.

Sobre las materias expresadas en este artículo la Junta emitirá informes a los efectos previstos en el párrafo tercero del artículo 8 del Estatuto"<sup>137</sup>.

Asimismo debemos recordar que en materia de nombramientos del personal de los servicios de policía y orden interior de Catalunya, se exigía (artículo 8, último párrafo) que se hiciese ante la Junta, imposibilitándose que la Generalitat pudiera proceder directamente al nombramiento. Circunstancias ambas que nos permiten compartir la tesis defendida por Manuel GERPE LANDIN de que la Junta "era, pues, organismo central en relación a las cuestiones de orden público",

---

137 Artículo 8, párrafo 3º del EAC: "Esta Junta, cuyo Reglamento ordenará su organización y su funcionamiento de acuerdo con el contenido de este artículo, tendrá una función informativa, pero la Generalitat no podrá proceder contra sus dictámenes en cuanto tengan relación con los servicios coordinados".



siendo de hecho "un organismo con poderes decisivos"<sup>138</sup>.

### **Creación de la comisaría general de orden público por decreto del gobierno de la republica de agosto de 1.932**

El preámbulo de este Decreto supone un paso adelante de trascendental importancia por reflejarse en él una voluntad clara de traspasar las competencias en materia de orden público. Para dotar a tal fin del instrumento necesario par alcanzar los objetivos previstos se establece la necesidad de que la máxima autoridad en esta materia en el territorio de Catalunya sea una sola persona sobre la que recaerá toda la responsabilidad<sup>139</sup>.

En cumplimiento de lo anteriormente establecido, por Decreto de la Presidencia de la Generalitat de 28 de agosto de 1.933 fue nombrado el "Comisario General de Orden Público". Esta misma persona será Gobernador General de Cataluña por nombramiento del Gobierno de la República (Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 29 de agosto de 1.933). Las funciones de esta Comisaría General de Orden Público son consecuencia de la habilitación contenida en el artículo 7, 2º de la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1.933 donde se afirma que "el Gobierno por acuerdo del Consejo de Ministros, podrá nombrar, por el tiempo que estime preciso, Gobernadores Civiles Generales encargados del orden público con

---

138 Manuel GERPE LANDIN, *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya i L'Estat Integral*, Edicions 62, Barcelona, página 138.

139 El Preámbulo del referido Decreto manifiesta:

"La Junta de Seguridad separándose, por esta vez, de la práctica seguida por la Comisión de Servicios, considera necesario proceder en este caso a una trasmisión total, aunque transitoria, de poderes, antes de traspasarse todo el complicado mecanismo de los servicios y a fin de que el traspaso de estos pueda hacerse en las etapas previstas de relativamente poca duración, sin que la función de autoridad quede disminuida, ni interrumpida, ni fraccionada ni un instante. Por esto necesita concentrar desde el primer momento en una sola persona la autoridad que por Delegación del Gobierno de la República, ha de ejercerse en Catalunya en materia de orden público y la que ha de asumir la Generalitat a medida que vaya perfeccionándose la adaptación de servicios, a fin de que esta se inicie, se desarrolle

jurisdicción sobre el territorio de varias provincias o parte de ellas y con las facultades que el propio Gobierno determine, las cuales, sin embargo no podrán exceder en ningún caso de las definidas en esta Ley".

En virtud de lo manifestado podemos formular dos consideraciones. En primer lugar esta Ley otorga un "numerus clausus" de competencias posibles atribuibles a esos Gobernadores Generales. Podríamos considerar que actúa como una ley marco. No se dice nada en orden a si esas provincias han de ser pertenecientes todas ellas a la misma región o región autónoma. La figura jurídica creada, los Gobernadores Civiles Generales no aparece unida o no encuentra base jurídica en un posible deseo de proceder a una reorganización territorial de las funciones de orden público para así encajarlas en una nueva organización territorial del Estado, que aún no se ha producido, sino que por el contrario parece más bien orientada a ser un posible instrumento de coordinación en una parte determinada del territorio del Estado cuando los conflictos de carácter social y de orden público desborden a las autoridades naturales de los mismos, esto es Alcaldes y Gobernadores Civiles. En segundo lugar hay que hacer constar que la creación de un órgano "ex novo" no encuentra amparo en el texto constitucional si no en una ley pensada para supuestos excepcionales que nada tiene que ver con la verdadera causa que motiva la creación de la Comisaría General de Orden Público: los deseos de las fuerzas políticas catalanas de asumir el control del orden público en Cataluña y que se verán satisfechos parcialmente en el artículo 8 del Estatuto de 1.932 aprobado pocos meses más tarde.

---

y se complete bajo el mando de una sola autoridad".

### **Decreto del gobierno de la republica de 29 de agosto de 1.933**

El Decreto de 29 de agosto de 1.933 del Gobierno de la República define las facultades del Comisario General de Orden Público (creado por Decreto de la Presidencia de la Generalitat de 28 de agosto de 1.933). Las funciones son las siguientes:

- a) "Tendrá facultades sobre todos los servicios de policía y de orden interior en Catalunya"
- b) "Su jurisdicción se extenderá a las cuatro provincias catalanas. Los Gobernadores Civiles de Gerona, Lérida y Tarragona estarán a sus órdenes inmediatas en todo lo que afecte a los servicios referidos en el párrafo anterior".
- c) "Las facultades ordinarias que la Ley de Orden Público concede a los Gobernadores Civiles para imponer multas y adoptar medidas podrán ser ejercidas en todo el territorio de la región autónoma por el Gobernador General de Catalunya, el que podrá proponer además al Ministro de la Gobernación las medidas y sanciones que correspondan a la autoridad de este".
- d) "El Comisario General de Orden Público se encargará del Gobierno Civil de la provincia de Barcelona y ejercerá, hasta el momento del traspaso, todas las otras funciones propias de los Gobernadores Civiles y que aún no tengan atribuidas por virtud de su designación como Gobernador General de Catalunya. Los Gobernadores Civiles de Gerona, Lérida y Tarragona, ejercerán las mismas funciones hasta que la Comisión Mixta no acuerde el cese después del informe previo de la Junta de Seguridad".

Este documento es de gran importancia porque es la primera norma oficial en la que se anuncia la futura desaparición de los Gobernadores Civiles, no prevista de forma expresa en el Estatuto de Autonomía Cataluña.

### **2.4. EL REGIMEN FRANQUISTA: MILITARIZACION Y CONCEPTO**

## **DEL ORDEN PÚBLICO**

La organización policial española de la época franquista responde a la tradición jacobina centralista y estatalista, en la línea apuntada por André Decoqc en su obra *El Derecho de la Policía*<sup>140</sup> y por Diego López Garrido en su obra *El aparato policial en España*<sup>141</sup>. Efectivamente, el aparato policial de la dictadura franquista aparece militarizado y fuertemente centralizado, tal como podremos examinar más adelante, siendo concebido en palabras de Manuel BALLBE "como policía política, encargado principalmente de mantener la tranquilidad en la calle y escasamente capacitado para cumplir las competencias que la ley le asignaba en otros campos"<sup>142</sup>. La misma línea de argumentación sigue Amadeu RECASENS, cuando sostiene que "El franquismo tuvo asimismo su modelo policial, si bien con su aparato policial muy desvirtuado por su característica de estado totalitario y por su componente militarista"<sup>143</sup>.

El Régimen surgido tras la guerra civil, caracterizado por las notas de autoritarismo y centralismo, diseña un marco político inspirado en los principios programáticos resultantes de la fusión de Falange Española y de las Jons con la Comunión Tradicionalista por Decreto de 19 de abril de 1.937.

El marco político viene caracterizado tal como manifiesta Jordi Solé Tura por las notas de "unidad de poder, coordinación de funciones y no división de poderes, confesionalidad católica, vocación social y representatividad concretada en las formas de representación

---

140 André DECOQC, *Le Droit de la Police*, cit. página 106.

141 Diego LOPEZ GARRIDO, *El aparato policial en España*, cit. página 167.

142 Manuel BALLBÉ, "Fuerzas de orden público", en el volumen *La izquierda y la Constitución*, cit. página 144.

143 Amadeu RECASENS, "La seguridad y el modelo policial español", VII Seminario Duque de Ahumada, cit., página 54.

familiar y sindical"<sup>144</sup>. En este contexto se aprueba la Ley de Policía de 8 de marzo de 1.941 y su Reglamento Orgánico.

#### **2.4.1. LA LEY DE POLICIA DE 1.941 Y SU REGLAMENTO ORGANICO**

La estructura de que se dota a la policía es de naturaleza marcadamente centralista y fuertemente politizada. En palabras de Martín TURRADO VIDAL "nunca había estado la policía tan centralizada como hasta ahora"<sup>145</sup>. En el preámbulo de esta ley se dice que "La victoria de las armas españolas al instaurar un régimen que quiere evitar los errores y defectos de la vieja organización liberal y democrática, exige de los órganos encargados de la defensa del Estado una mayor eficacia y amplitud , así como aquellas modalidades que impone la necesidad de una vigilancia rigurosa y tensa de todos sus enemigos" y más adelante "así podrá la nueva Policía española llevar a cabo la vigilancia permanente y total indispensable para la vida de la Nación, que en los estados totalitarios se logra merced de una acertada combinación de técnica perfecta y lealtad, que permita la clasificación adecuada en sus actividades y dé vida a la policía política, como órgano más eficiente a la defensa del Estado". En el se contiene toda la filosofía imperante en materia de seguridad pública y policía: un nuevo orden que se cimienta sobre la ausencia de libertad y un aparato de seguridad que dispondrá de las correspondientes técnicas de intervención que permitan dotar de cobertura legal sus actuaciones: la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1.959.

Esta es una Ley producto de las circunstancias de guerra por

---

144 Jordi SOLÉ TURA, *Introducción al Régimen Político Español*, Editorial Ariel, Barcelona, 1.972, páginas 17 y 18.

145 Martín TURRADO VIDAL, *La policía en la historia contemporánea de España (1.766-1.986)*, cit., página 214.

las que ha atravesado el país y a tal efecto en su artículo 1 otorga a la milicia del partido el servicio de vigilancia y seguridad. Según dispone el mismo artículo "los servicios de Vigilancia y Seguridad del Estado quedan integrados, 1º) Por el Cuerpo General de Policía y el Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico, ambos dependientes de la Dirección General de Seguridad, a cuyo fin se reorganizan los que prestaban los de Investigación y Vigilancia, Seguridad y Asalto y Vigilantes de caminos, que se sustituyen por los de las denominaciones anteriormente indicadas; 2º) Por el Instituto de la Guardia Civil que se rige por su regulación especial y 3º) Por la milicia del partido".

Los artículos 2 y 16 definen cuales son las funciones del Cuerpo General de Policía y del Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico, regulándose por una legislación especial las propias de la Guardia Civil. El Cuerpo General de Policía "tendrá por misión la información y la investigación" y el Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico la función de "vigilancia total y permanente, así como de represión, cuando fuese necesario". El primero tendrá naturaleza civil y el segundo en virtud del artículo 18 "tendrá carácter y organización eminentemente militares"<sup>146</sup>. En relación a esta última la Exposición de motivos señala que la Policía Armada se integra por "aquella parte de los Cuerpos de Seguridad y Asalto, que sufrida y heroicamente han demostrado su lealtad política al Movimiento y por los combatientes ya reclutados, que se seleccionaron entre los mejores de la guerra de liberación". Todo ello evidentemente provoca una adhesión

---

146 Artículo 18: " El Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico tendrá carácter y organización eminentemente militares, y sus componentes quedarán sujetos en todo al Código castrense, por los que los insultos de obra o actos de violencia realizados contra este personal en el desempeño de sus funciones o con motivo de ellas, se considerarán como insulto a fuerza armada". Se está produciendo un efecto de irradiación de la jurisdicción militar a los civiles que como consecuencia de la comisión de "incidentes de orden público" se verán sometidos a la jurisdicción militar y a no a la civil y consecuentemente a procesos menos garantistas y mucho más severos.

inquebrantable de los servidores de orden público al Régimen Político instaurada por las armas.

El nivel de control sobre el territorio provoca que por Ley de 30 de julio de 1.959 la vigilancia de carreteras pasase a la Guardia Civil y la custodia de prisiones, para poder disponer así de más efectivos de Policía Armada en las ciudades, que desplazaron al mundo rural. La sociedad que se va gestando en este período es ya urbana y en ella se ubican los medios de producción y los que en ellos trabajan. Eso determina un cambio en los parámetros de la seguridad pública, ya no nos sirven los de un importante mundo rural, ahora los centros en los que se asienta la población lo constituyen las ciudades: a ellas hay que dedicar especial atención desde la perspectiva del control policial.

El 25 de noviembre de 1.930 se publica el Reglamento orgánico de la Policía Gubernativa, con el carácter de provisional, provisionalidad que duró hasta 1.975 en que es sustituido por un nuevo Reglamento. Es una norma extensa, 675 artículos que refunde todas las normas que afectaban a la Policía Gubernativa, regulando su organización, estructuración y régimen jurídico.

Este Reglamento, a juicio de TURRADO VIDAL, supone “un esfuerzo por unificar los distintos instrumentos legales que regían a la Policía Gubernativa, que hasta ese momento eran tres: el de 1.905, el de Madrid y el de Barcelona”<sup>147</sup>. De él además debe ser destacado el artículo 7 en cuanto parcela las funciones de los dos Cuerpos de Seguridad, a los que hace referencia, el de Seguridad y el de Vigilancia:” La dirección de los Servicios de carácter policial y de conjunto de los dos Cuerpos que constituyen la Policía Gubernativa, la asumirá el de Vigilancia; al de Seguridad sólo le incumbe actuar como auxiliares o ejecutor, salvo los casos en que, por circunstancias

---

147 Martín TURRADO VIDAL, *La Policía en la Historia Contemporánea de*

especiales se vea obligado a actuar por cuenta propia”.

El Reglamento de 1.930 ordena la actividad policial especial en cinco áreas que son las de Investigación Criminal, Investigación Social, Ferrocarriles, Vigilancia de Fronteras y Vigilancia de Puertos.

#### **2.4.2. LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO**

La organización territorial del Estado se basa en los Municipios y en las Provincias, ambos con personalidad jurídica y capacidad plena, reguladas estas instituciones por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1.957.

El municipio es regido por el Ayuntamiento. En el seno de este el Alcalde es nombrado y separado por el ministro de la Gobernación en las capitales de provincia y en los municipios de más de 10.000 habitantes, y por el Gobernador Civil en los demás municipios. Los concejales son elegidos por sufragio orgánico.

La provincia es una circunscripción formada por la agrupación de municipios y, a la vez, la unidad fundamental de la división territorial del Estado. Al frente de cada una de ellas se halla un Gobernador Civil, nombrado y separado por el Jefe del Estado a propuesta del ministro de la Gobernación. El Gobernador Civil es el representante y el delegado permanente del Gobierno en la provincia, es la máxima autoridad de la misma y es el Jefe Provincial del Movimiento.

#### **2.4.3. LA ORGANIZACION POLICIAL EN EL FRANQUISMO**

En esta etapa se produce una preeminencia del poder militar sobre el civil. El poder del ejército amparándose en el pretexto de la seguridad nacional aumentará. En este sentido son interesantes las consideraciones formuladas por Joaquín LLEIXA en su obra Cien años de militarismo en España. La idea central del libro es que el militarismo español es un instrumento para la defensa del orden público, el cual



actúa alentado por sectores civiles que lo necesitan para la defensa de sus propios intereses, provocando una configuración militarizada de las instituciones más fundamentales, todo lo cual produce que la utilización de la fuerza armada para el restablecimiento del orden interno se convierta en algo natural y no extraordinario como sucede en los regímenes constitucionales, dejando aquella su deseado apoliticismo<sup>148</sup>. En parecido sentido ya se había expresado Jaime BALMES cuando certeramente escribió en 1.846 que "no es más fuerte el poder militar en España porque el civil sea débil, sino porque este en ningún momento sirve de contrapeso fortaleciéndole"<sup>149</sup>.

En consecuencia, el Estado que surge después de 1.939, el llamado "nuevo Estado" siguiendo a Manuel BALLBE "no es tal si no un conjunto de aparatos y técnicas jurídicas relacionadas con el orden público"<sup>150</sup>.

A continuación vamos a analizar la organización policial en esta época.

Las normas que regulan la organización policial vienen constituidas por la Ley de Seguridad del Estado de 29 de marzo de 1.941, el Reglamento de la Policía Gubernativa del General Mola de 1.930 que será modificado en 1.975 y la Ley de 15 de marzo de 1.940 que reorganiza la Guardia Civil.

Tras la guerra civil se produce la reorganización de todos los Cuerpos de Policía; por la Ley 15 de marzo de 1.940 se reorganiza la Guardia Civil, en el sentido de reforzar su carácter militar e integración y dependencia del Ejército y se crea el Estado mayor de la Guardia Civil, integrado por jefes y oficiales diplomados de Estado Mayor. Se

---

148 Joaquim LLEIXÀ, Cien años de militarismo en España,, cit., páginas 30-34.

149 Citado por Martín TURRADO VIDAL, en Estudios sobre la policía, Volumen I, cit., página 142.

150 Manuel BALLBÉ, Militarismo y Orden público en la España Constitucional 1812-

inicia asimismo un proceso de depuración política en el seno de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

El Cuerpo de Vigilancia es sustituido por el Cuerpo General de Policía, que será el gran protagonista encargado de llevar a término todo el proceso de represión política durante el franquismo. Recordemos que dentro de este cuerpo policial se inserta la "Brigada Político Social" que posteriormente fue denominada "Brigada de Investigación Social" hasta la desaparición del régimen franquista.

El Cuerpo General de Policía tiene carácter civil pero se encuentra sometido a una rígida jerarquía y el Cuerpo de Seguridad y el de Vigilantes de Caminos quedan integrados en el Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico, ambos de naturaleza militar.

Se crean cuatro Comisarías generales de ámbito nacional, la de Fronteras, Información, Orden Público e Identificación.

El territorio del Estado policialmente se organiza en Jefaturas Superiores de Policía que abarcan varias provincias, Comisarías Provinciales, Locales y Comisarías de Distrito.

La organización de la Dirección General de Seguridad se integraba en el año 1.975 por órganos centrales, regionales, provinciales y locales.

En cuanto a los órganos centrales, la Dirección General de la Policía está integrada por el Director General, el Director Adjunto, el Secretario General, la Inspección de la Policía Armada y los siguientes órganos:

- 1 La Inspección General de la Policía Armada.
- 2 El Secretario general.
- 3 La Inspección General de Personal y Servicios.
- 4 la Comisaría General de Orden Público.

5 La Comisaría General de Investigación Criminal, con las Brigadas Centrales de Investigación Criminal, Brigada Especial de Estupefacientes, Brigada Especial de Investigación y Represión de Delitos Monetarios. De esta Brigada también dependen el Servicio de INTERPOL, el Gabinete Central de Identificación, la Secretaría General de Investigación Criminal y la Brigada Especial del Banco de España.

6 Comisaría General de Investigación Social que "desarrolla funciones de dirección y organización en lo relativo a los hechos que puedan afectar a la seguridad del Estado y al orden público". Dentro de ella se encuadran la Secretaría General de Investigación Social y la Brigada Central de Investigación Social, "con la misión de realizar cuantos cometidos afecten a la especialidad político-social e intervenir en aquellos asuntos ocurridos en todo el territorio nacional que se estime pertinente, coordinando los trabajos de las Brigadas Regionales y Secciones respectivas, para imprimirles la unidad de acción necesaria"<sup>151</sup>.

7 La Comisaría General de Fronteras.

8 La Comisaría General del Documento Nacional de Identidad.

9 La Jefatura de Información " se ocupa de organizar todo lo relativo a la captación de cuantos datos, informes, noticias y antecedentes posean interés para la Dirección General de Seguridad".

10 Jefatura de Planificación y Servicios.

11 Asesoría Jurídica y la Intervención Delegada de Hacienda.

La organización policial desde el punto de vista territorial se estructura en diez Jefaturas Superiores de Policía con sede en Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao, Zaragoza, La Coruña, Granada, Valladolid, y Oviedo y las Delegaciones Especiales de Policía de

---

151 Dirección General de Seguridad, Memoria-Resumen, Año 1,975, página 10.

Baleares y Canarias. Todos estos órganos poseen una Inspección de Servicios, una Secretaría General y las Brigadas Regionales de Orden Público, Investigación Criminal, Investigación Social, Información, Documento Nacional de Identidad y Fronteras y Extranjeros.

En las capitales de provincia que no son sede de Jefatura Superior ni de Delegación Especial funcionan Comisarías Provinciales y en las poblaciones importantes o de interés policial Comisarías Locales.

### **CAPÍTULO III**

#### **MARCO JURIDICO ACTUAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO ESPAÑOL**

Es preciso formular en primer lugar las bases sobre las que se fundamenta la seguridad pública en el Estado Español tras el cambio político producido a raíz de la muerte del General Franco y el consiguiente proceso de Reforma Política que lleva a la promulgación del texto constitucional de 1.978.

Si hasta entonces el Régimen Político se nos había mostrado acompañado de las notas de autoritarismo y centralismo, caracterizado en palabras de Francisco FERNANDEZ SEGADO por "una política visceralmente opuesta a los nacionalismos periféricos"<sup>152</sup>, con una particular concepción del orden público como fundamento del mismo, unas fuerzas armadas que se configuraban como "Columna Vertebral de la Patria" y unas fuerzas de seguridad garantes de todo el entramado político al servicio del Régimen, fuera del control judicial y social, la nueva situación devenida imprime un nuevo sello a estas circunstancias.

El deseo de acomodar los viejos institutos policiales a la nueva situación es el objetivo prioritario en ese momento, nada difícil de

---

152 Francisco FERNANDEZ SEGADO, "La construcción jurisprudencial del Estado

conseguir si tenemos en cuenta el tradicional espíritu acomodaticio que caracteriza a la Policía que puede llegar en su momento más álgido a un "servilismo preocupante", extremos propios de colectivos endogámicos con un muy escaso grado de permeabilidad hacia factores externos<sup>153</sup>. Sírvanos de ejemplo de este deseo de "acomodo" interesado a la nueva situación las notas manuscritas tomadas por el entonces Jefe de la Brigada Social de Barcelona, Comisario Principal del Cuerpo General de Policía Sr. Julián GIL MESAS<sup>154</sup>, en la reunión celebrada en Madrid el año 1.976 entre el entonces Director General de Seguridad, Emilio Rodríguez Román y los máximos responsables de la policía al objeto de explicar la reestructuración que se había previsto dentro de la Dirección General de la Policía. En una de sus apartados se dice: " En una próxima sociedad pluralista hay que quitar la fachada de investigación político-social. No desaparece por ello la investigación social. La reestructuración no ha nacido para ir contra los muchachos de la Brigada Social. Ante la próxima pluralidad política habrá, sin duda, funcionarios que pensarán en falangistas, derechistas, socialistas, etc., pero hay que procurar que no entre la contaminación del marxismo comunismo y de la extrema izquierda. Lo ideal sería que no entrasen por ahora socialistas. Todavía no hay una Junta Democrática de la policía pero hay que vigilar. Hay que ir modificando con gran dosis de comprensión, la mentalidad de los hombres de la social, con un nuevo estilo. Hay que ir evolucionando.

---

autonómico", *Revista Vasca de Administración Pública*, número 27, 1.990, página 51.

153 Claude JOURNES en *Police et Politique*, cit. página 13, pone un ejemplo que nos permite entender el significado de lo que manifestamos, al decir que "la relación entre policía y universidad ha sido antagónica sobre todo a partir de los años 60".

154 La Brigada Social, heredera de la antigua Brigada de Investigación Político y Social, fue uno de los instrumentos fundamentales en la represión de las libertades durante el régimen franquista. La represión en Catalunya en los últimos años del franquismo es estudiada por Antoni BATISTA y J. PLAYA MASET, en su obra *La Gran Conspiració*, Crónica de l'Assemblea de Catalunya, publicada el año 1. 991 por la Editorial Empuries de Barcelona y en *La Brigada Social*, de Antoni BATISTA, 1.995

Incluso cambiando de puestos a los más radicalizados e intransigentes, pero que nunca aparezca como castigo de aquellos que han mantenido relaciones con elementos extraños a la Policía incluso, siguiendo órdenes superiores. Todo esto responde al proceso de <<Reforma Política>>".

La necesidad de adaptarse a la nueva situación es clara, no olvidemos que no se produjo ruptura ni depuración de mandos policiales sino adaptación a las nuevas circunstancias<sup>155</sup>. Para evitar reacciones airadas el Sr. Emilio Rodríguez Román afirma más adelante " No se trata de negar la licitud del pasado ni dudar de la legitimidad del pasado (Alzamiento, Cruzada, Régimen). Este Gobierno es franquista".

### **3.1. LA CONSTITUCION DE 1.978: LA NUEVA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO Y SUS CONSECUENCIAS EN EL AMBITO POLICIAL**

Del texto constitucional, siguiendo a José Manuel CASTELLS ARTECHE se infiere que la policía es un servicio público, subordinado lógicamente al Gobierno e inserta en la Administración civil del

---

y misma Editorial.

155 Lo manifestado encuentra base legal en la lectura del punto IX "Reorganización de los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público," del Acuerdo sobre Actuación Jurídica y Política, que se suscribió por las Fuerzas políticas con representación parlamentaria en octubre de 1.977, dentro del marco de los Pactos de la Moncloa (Los Pactos de la Moncloa , Servicio Central de Publicaciones, Secretaría General Técnica, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1.977, página 89). En ninguno de sus 10 apartados se hace referencia a la necesidad de depuración de mandos policiales ni a la creación de tribunales especiales que pudieran determinar responsabilidades por hechos pasados, ni a otros mecanismos colaterales como por ejemplo separación del servicio, jubilaciones anticipadas, excedencias forzosas o disponibilidades forzosa. Extremos estos, que sí fueron utilizado como instrumentos de depuración, dentro de los aparatos de seguridad del Estado, en las Ordenes del Ministerio de la Gobernación de 27 de diciembre de 1.939, 6 de marzo de 1.941 y 5 de julio de 1.943. Ordenes que desarrollan los preceptos contenidos en la Ley de 10 de febrero de 1.939, la primera y las dos restantes lo contenido en la Ley de 8 de marzo de 1.941 en materia de depuración policial.

Estado<sup>156</sup>. Se produce un afortunado desgajamiento o intencionada "expulsión" de la policía de la Administración militar en aras del interés general. Coincidimos con la tesis que en este sentido formulan el profesor Enrique ALVAREZ CONDE cuando manifiesta que: "las Fuerzas Armadas se encargarán de la defensa política de la Constitución, la cual no podrá ser ejercida genéricamente, sino que tiene su ámbito específico de actuación en los supuestos estados de excepción previstos en el artículo 116 de la Constitución"<sup>157</sup>, y Javier BARCELONA LLOP al sostener, refiriéndose al modelo policial que la Constitución diseña, con el siguiente tenor: "modelo cuyo punto de arranque hay que situarlo en la opción por disociar entre Fuerzas Armadas y de Seguridad, claramente plasmada en el hecho de aparecer unas y otras contempladas en lugares diferentes de aquélla (arts. 8 y 104), lo que permite afirmar que hay una clara voluntad de ruptura respecto de la situación anterior y un neto deslinde orgánico y funcional entre Ejército y Policía"<sup>158</sup>

Pero la Constitución no sólo produce consecuencias políticas en orden a la forma de gobierno y en el régimen de los derechos y libertades de los ciudadanos, sino importantísimas consecuencias en el terreno de esa asignatura pendiente que ha acompañado el último siglo de la historia de España y que es la organización territorial del Estado o desde otra perspectiva la conceptualización unitaria o plural del mismo, tema de crucial importancia y que fue en palabras de JAR COUSELO "la verdadera bestia negra de los sectores conservadores

---

156 José Manuel CASTELLS ARTECHE, *La Policía Autónoma Vasca*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati (Guipúzcoa), página 45.

157 Enrique ALVAREZ CONDE, *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1.987, página 308.

158 Javier BARCELONA LLOP, "Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español", *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 48, 1.996, página 83.

de la política española de la época"<sup>159</sup>.

Es este terreno en el que nos debemos mover y sin lugar a dudas es ahí donde los viejos problemas y las antiguas discrepancias afloran con fuerza, porque no podemos olvidar que el derecho regula fenómenos sociales protagonizados por el hombre, intentando dar respuesta en la medida de lo posible a algo que le viene dado, fruto de la historia, o lo que es lo mismo resultado de ese entramado de fenómenos sociales que protagonizados por el hombre constituyen nuestro presente y son modeladores de nuestro futuro.

La tradicional concepción unitaria del Estado quiebra sin lugar a equívocos con la Constitución de 1.978. Basta hacer una lectura de los artículos 2 y 137 para descubrir que tras ese intento, de ser formalmente respetuoso con el pasado se nos presenta la verdadera realidad en la que nos encontramos subsumidos y a la que con talante democrático y generoso debemos modelar. En palabras de Enoch ALBERTI: "Uno de los elementos más significativos del nuevo sistema político implantado en España a partir de la Constitución española de 1.978 ha sido, sin duda, el reconocimiento del derecho a la autonomía de los territorios que integran el Estado"<sup>160</sup>. Autonomía que podemos entender como "principio constitucional básico que rige la organización territorial del Estado"<sup>161</sup> y que permite definir el Estado Autonomico por ella diseñado en, palabras de Eliseo AJA, como "un tipo de Estado compuesto creado por la Constitución para dar respuesta a dos problemas históricos de España, establecer una estructura descentralizada para todo el Estado y resolver al mismo tiempo las

---

159 Gonzalo JAR COUSELO, *Modelo policial español y policías autónomas*, cit. página 4.

160 Enoch ALBERTI y otros, *Manual de Dret Public de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1.992, página 17.

161 Enric FOSSAS y Joan Lluís PEREZ FRANCESCH, *Lliçons de dret constitucional*, Enciclopèdia Catalana, Barcelona, 1.994, página 180.



reivindicaciones seculares de algunos territorios, especialmente los que han dificultado la articulación de Catalunya y del País vasco con el conjunto"<sup>162</sup>. Podemos concluir recordando lo que Francesc GUILLEN sostiene a la hora de abordar el significado de la Constitución de 1.978: "La Constitución significaba, sin duda, una apuesta clara, fuerte, y más o menos decidida, por aquello que en aquellos momentos había sido una excepción en la historia del constitucionalismo español: una amplia distribución territorial del poder del Estado entre diferentes centros de poder"<sup>163</sup>.

La actual estructura del Estado, seguimos en este punto a Pedro CRUZ VILLALON, se caracteriza por su "desconstitucionalización (...) Se trata de una constitución que permite, sin modificación formal alguna, lo mismo un Estado unitario pero descentralizado, que un Estado sustancialmente federal, que, incluso, fenómenos que rebasan los límites del Estado federal para recordar fórmulas confederales"<sup>164</sup>.

En orden a la materia por nosotros analizada, el profesor José Manuel CASTELLS ARTECHE sostiene que "la Constitución supone la reacción frente a los principios del Régimen político precedente en la materia del orden público, decantándose por una administrativización de los institutos policiales y estableciendo un espacio competencial compartido entre el poder central y los poderes autonómicos. Tras declarar la seguridad pública como competencia del Estado"<sup>165</sup>. En

---

162 Eliseo AJA, "Igualdad competencial y hecho diferencial", Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas, Generalitat de Catalunya, Col·lecció Institut d'Estudis Autònoms/ 23, Barcelona 1.995, página 71.

163 Francesc GUILLEN I LASIERRA, "Estudi Preliminar" a Legislació sobre Seguretat Pública", cit., página 9.

164 Pedro CRUZ VILLALON "La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, número 4, 1.981, página 59.

165 José Manuel CASTELLS ARTECHE, La Policía Autónoma, cit., página 100.

idéntico sentido se pronuncian Xavier PADRÓS, Neus ABBAB, Amadeu FARRÉ y otros al afirmar que: "En este sentido se ha remarcado el concepto de seguridad pública como función y el de las policías (estatal, autonómica y local) como instrumentos de esta función. La seguridad pública es una, ya que se refiere a todo el conjunto físico y jurídico del Estado, pero las funciones, actividades y servicios que han de garantizarla están distribuidas competencialmente entre el Gobierno central, las CCAA y las corporaciones locales"<sup>166</sup>.

Como conclusión podemos afirmar que no nos encontramos ante una mera cuestión de descentralización administrativa, sino que entra de lleno en lo más interno del Derecho Constitucional porque estamos ante una cuestión que afecta a la organización del poder político del Estado, en este caso su división territorial. En relación a esto último CASTELLS ARTECHE señala de forma clara que "los diferentes Estatutos de Autonomía presentan una diversidad de regulaciones en lo que concierne a la regulación de la función policial y de sus institutos, diferenciándose tanto por la relación que presentan con la ley orgánica prevista en la Constitución para estas policías, como en sus mismos contenidos normativos"<sup>167</sup> y Amadeu RECASENS cuando afirma: "el aparato policial debe responder al modelo de Estado y por tanto debe ser adecuado al Estado español actual"<sup>168</sup>.

En íntima conexión con lo hasta ahora manifestado situamos la institución policial, pues pensamos al igual que Claude JOURNES en

---

166 Xavier PADRÓS, Neus ABBAD, Amadeu FARRÉ y otros, *El desplegament autonòmic a Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1.993, página 61.

167 José Manuel CASTELLS ARTECHE, *La Policía Autónoma*, cit., página 50.

168 Amadeu RECASENS, "La seguridad y el modelo policial español", cit., página 55.

"la importancia potencial de la policía como objeto de la ciencia política"<sup>169</sup>.

En consecuencia creemos que existen argumentos suficientes para rastrear en las relaciones policía-organización territorial del Estado, que nos permitan estudiar como se nos muestran esas relaciones desde el punto de vista del derecho constitucional. No debemos olvidar que, aún hoy, "no puede hablarse de una solución definitiva a los problemas derivados de la nueva organización territorial del país, uno de los cuales es la creación de policía propia por parte de las CC.AA"<sup>170</sup>.

### **3.2. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA Y LA LEY ORGANICA 2/1.986 DE 13 DE MARZO, DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD**

Compartimos la tesis de Juan Antonio XIOL RIOS cuando sostiene que "los estatutos de autonomía constituyen el instrumento mediante el cual se adquiere la competencia en cada materia, función o ámbito concreto, por la Comunidad Autónoma, dentro del marco determinado por el bloque de constitucionalidad. En materia de seguridad pública son muy distintas las modalidades de asunción de competencias"<sup>171</sup>. Podemos distinguir las siguientes vías descentralizadoras: la del País Vasco y Cataluña, la seguida por Navarra, y la de Galicia, Andalucía, Comunidad Valencia y Canarias.

De la lectura de los artículos 13 y 17 de los estatutos de Autonomía de País Vasco y Cataluña respectivamente deducimos que

---

169 Claude JOURNES, *Police et Politique*, cit. página 10.

170 Gonzalo JAR COUSELO, *Modelo policial español y Policías Autónomas*, cit., página 4.

171 Juan Antonio XIOL RIOS, "Policías autónomas como modelo: La nueva legislación (Estudio del marco jurídico-constitucional en España)", *Harlax*, número 8, página 89.

en ellos se ha procedido a una regulación más desarrollada que los restantes en esta materia. Los Estatutos vasco y catalán son los únicos que hacen referencia a policía propia, sus policías se crean estatutariamente, sin esperar a Ley Orgánica posterior. La explicación a esta circunstancia es de carácter eminentemente político: ambas comunidades autónomas, en la II República ya habían tenido policía propia y su restauración fue uno de los puntos más importantes de las reivindicaciones de estas nacionalidades históricas (más en Euzkadi que en Catalunya), como muestra inequívoca de su diferenciación<sup>172</sup>.

En consecuencia podemos hablar en ambos supuestos de una legitimidad histórica después recogida en nuestra Constitución y desarrollada en sus estatutos de autonomía y amparada también en el art. 151 y en la Disposición Transitoria 3ª de la Constitución y en los elementos forales del País vasco. En esos, casos ya había precedentes o lo que es lo mismo se trataba de normalizar lo que siendo normal en la II República Española, los avatares de nuestra Guerra Civil truncaron de forma violenta e ilegítima.

Vamos a proceder a explicar las diferentes vías descentralizadoras expuestas:

### **3.2.1. PAIS VASCO**

El Estatuto de País del Vasco, siguiendo a Juan Antonio XIOL RIOS parte de "la creación por sí de Policías Autónomas, al atribuir a las Instituciones del País Vasco, con una apelación a los derechos

---

172 En este punto es interesante reproducir la afirmación de Eliseo AJA, cuando refiriéndose a las competencias específicas aduce que estas son un "elemento de diferenciación" ( Eliseo AJA, Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas, cit., pág. 134). En la misma línea apuntada coincide el Consejero de Interior del Gobierno Vasco cuando manifestó en la Conferencia pronunciada en la Escola de Policia de Catalunya, el 19 de abril de 1.996, " La Ertaintza como modelo policial", que "no hay Estatutos iguales en materia de seguridad...la técnica del café para todos no es la solución para dar respuesta a situaciones diversas y aspiraciones también divergentes".

históricos, el régimen de la policía autónoma, que estará constituida inicialmente por los Cuerpos que señala". En este sentido, el artículo 17 del EPV manifiesta:

1 " Mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la Disposición Adicional 1ª de la Constitución Española, corresponderá a las Instituciones del País Vasco en la forma que determina el Estatuto, el Régimen de la policía autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, quedando reservada en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la regulación de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen especial de extranjería, extradición y expulsión emigración, inmigración, pasaporte y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado".

2 " El mando supremo de la Policía Autónoma Vasca corresponde al Gobierno del País Vasco, sin perjuicio de las competencias que pueden tener las Diputaciones Forales y Corporaciones Locales.

3 Para la Coordinación entre la Policía y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado existirá una Junta de Seguridad formada por un número igual de representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma.

4 Inicialmente la Policía Autónoma del País Vasco estará constituida por:

a) El Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Álava, existente en la actualidad.

b) Los Cuerpos de Miñones y Miqueletes dependientes de las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa que se restablecen mediante este precepto.

Posteriormente las Instituciones del País vasco podrán acordar refundir en un sólo cuerpo los mencionados en los apartados anteriores, o proceder a la reorganización precisa para el cumplimiento de las competencias asumidas.

Todo ello sin perjuicio de la subsistencia, a los efectos de representación y tradicionales de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes.

**Real decreto 2903/1.980 de 22 de diciembre (ministerio del interior), miqueletes y miñones, restablecimiento y regulación.**

Este Real Decreto, como expresa su preámbulo, pretende "enlazar la realidad presente con los precedentes forales de tan históricas instituciones de hondo arraigo tradicional en el pueblo vasco y que por circunstancias históricas ya superadas fueron suprimidas en Guipúzcoa y Vizcaya en 1.937"

Podemos concluir que se intenta conectar la Policía Autónoma con la realidad anterior. Sin olvidar por ello que el Tribunal Constitucional en Sentencia 123/1.984, de 18 de Diciembre, descartó la pretensión de la Comunidad Autónoma de conectar sus competencias en materia de seguridad con el reconocimiento de los derechos históricos que se realiza en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, afirmando que "tal precepto no constituye un título autónomo del que puedan deducirse competencias, pues la propia disposición establece que la actualización del régimen foral se ha de llevar a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía".

El mencionado Real Decreto contiene las siguientes disposiciones:

- a) Restablece los Cuerpos de Miqueletes y Miñones.
- b) El Gobierno vasco asume las facultades que sobre esos cuerpos

ostentaba el Ministerio del Interior.

c) Se establecen las funciones de estos cuerpos: garantizar la seguridad ciudadana y el pacífico ejercicio de los derechos y libertades públicas y la protección de las personas y bienes.

d) La Disposición Transitoria 1ª determina de forma expresa que " en un período de tiempo no superior a 5 años todas las funciones que estaban reconocidas en el Estatuto de Autonomía serán ejercidas por la Policía Autónoma Vasca".

**Reglamento de la policía de la comunidad autónoma del país vasco de 15 de junio de 1.982 (desarrolla el estatuto de autonomía en esta materia).**

Lo más importante de este Reglamento es que incorpora un Código Deontológico de la Policía, en consonancia con la "Declaración sobre la policía" aprobada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en virtud de su Resolución número 690 de 8 de mayo de 1.979.

Su contenido versa sobre aspectos organizativos, despliegue policial en los tres territorios históricos, creación de una academia especial de policía y sistema estatutario de los integrantes de la Policía Autónoma Vasca.

### **3.2.2. CATALUNYA**

El control del orden público y de la seguridad ciudadana es una de las reivindicaciones tradicionales del catalanismo político ya expresadas entre otros lugares en el punto 13 de las Bases de Manresa<sup>173</sup>.

Estas demandas no encontrarán respuesta hasta la llegada de la II República. El marco jurídico que regula la materia en esta época

---

173 Joan Lluís PEREZ FRANCESCH, "Catalanisme, exèrcit espanyol i ordre públic:

histórica es por una parte el artículo 14 de la Constitución de 1.931 y por otra el artículo 8 del Estatuto de Autonomía de Catalunya<sup>174</sup>.

El Estatuto de Autonomía de Catalunya desarrolla lo manifestado por el artículo 14 de la Constitución republicana y lo complementa en el sentido de garantizar la posibilidad de intervención del Gobierno de la República bien a requerimiento de la Generalitat de Catalunya o bien a iniciativa propia cuando considere comprometido el interés general del Estado o su seguridad.

Por Decreto de Presidencia del Consejo de Ministros de 15 de noviembre de 1.933 se traspasaron los servicios de policía a la Generalitat, y por otro de 8 de diciembre del mismo año los servicios de la Guardia Civil. Todo este nuevo marco se complementa con la creación de la Comisaría General de Orden Público, órgano supremo en materia de seguridad ciudadana y orden público en todo el territorio de Catalunya.

Tras el paréntesis de la Dictadura franquista y la promulgación de la Constitución de 1.978 se inicia un progresivo y lento proceso de recuperación por parte de la Generalitat de Catalunya de las competencias en materia de orden público y seguridad ciudadana.

La nueva situación devenida tras la aprobación de la Constitución posibilita que Catalunya pueda disponer de un Estatuto de Autonomía en 1.979 que en su artículo 13 permite que la Generalitat de Catalunya cree una policía propia<sup>175</sup>. De la lectura del artículo 13 del EAC podemos llegar a concluir que si bien es cierto que

---

Bases de Manresa", L'Avenç número 112, febrero, 1.988, páginas 44-49.

174 El artículo 14 de la Constitución de 1.932 establecía que eran competencias exclusivas del Estado (legislación y ejecución directa) todos los asuntos relativos a defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional (apartado 4), régimen de extradición (apartado 10) y policía de fronteras, emigración, inmigración y extranjería (apartado 16).

175 "La Generalitat podrá crear una Policía Autonómica en el marco del presente Estatuto, y en aquello que no esté específicamente regulado, en el de la Ley



la Generalitat puede crear una policía propia, esta posibilidad, siguiendo a TORNOS MAS, se encuentra mediatizada por la Junta de Seguridad<sup>176</sup> y por el sistema de provisión de las plazas de mandos de esta policía<sup>177</sup>. No deja de ser paradójico que reconociéndose a la Generalitat la capacidad para crear una policía propia los máximos responsables de esa cúpula policial sean "designados entre jefes y oficiales de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado". No sólo se priva a la Generalitat de diseñar el organigrama de dirección de esa policía sino que además se introduce

---

Orgánica prevista en el artículo 149,1, de la Constitución".

176 En relación a la Junta de Seguridad de Catalunya debemos hacer referencia al Real Decreto 2176/1.996, de 4 de octubre por el que se regula la representación del Estado en la Junta de Seguridad de Cataluña. El referido Real Decreto consta de un sólo artículo:

Serán representantes del Estado en la Junta de Seguridad de Cataluña:

- a) El Secretario de Estado de Seguridad.
- b) El Delegado del Gobierno en Cataluña.
- c) El Secretario General Técnico del Ministerio del Interior.
- d) El Director del Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad.

También podrán asistir, cuando lo estimen oportuno, el Ministro del Interior y los Directores generales de la Policía y de la Guardia Civil .

Igualmente, podrán asistir , como Asesor, sin voz ni voto, cualquier otro responsable policial que se designe, en atención a los temas a tratar.

El cambio operado es de gran importancia, pues supone corregir el desajuste constitucional que se producía anteriormente a la publicación de este Real Decreto, cuando en la Junta de Seguridad de Catalunya estaba presente el Gobernador Civil y no el Delegado del Gobierno. Se concedía, consecuentemente, una importancia al Gobernador Civil que no le correspondía y privando de la misma a quien según mandato constitucional la posee: el Delegado del Gobierno.

Este R.D. viene precedido por el Decreto 319/1.996, de 1 de octubre, del Departament de Governació, por el cual se nombran los miembros que han de formar parte de la Junta de Seguridad de Catalunya en representación de la Generalitat. Consta de un sólo artículo del siguiente tenor:

Se nombran miembros de la Junta de Seguridad en Catalunya:

- El consejero de Gobernación.
- El secretario general del departamento de Gobernación.
- El director general de Seguridad ciudadana.
- La jefe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Gobernación.

177 Joaquín TORNOS MAS, "Les competències de la Generalitat de Catalunya a l'Estatut de Catalunya", cit., página 37.

un elemento de distorsión gravísimo cual es el permitir que una institución que tiene naturaleza civil, con mecanismos de actuación propios de los de esta clase y que está llamada a desarrollar su función de garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades por parte de los ciudadanos, pueda ser dirigida orgánicamente por personal de las Fuerzas Armadas. Estos últimos, constitucionalmente, están llamados a otras funciones, las establecidas en el artículo 8 de nuestro texto constitucional y no en el 104.

La Ley Catalana 19/1.983, de 14 de julio, crea la Policía Autonómica, de la que constituye núcleo esencial el Cuerpo de Mossos d'Esquadra de la Generalitat. Esta ley establece que la Policía Autonómica ejercerá primordialmente las funciones de protección de las personas y los bienes, mantenimiento del orden público y vigilancia y protección de edificios e instalaciones de la Generalitat, sin perjuicio de otras funciones que, en su momento, le puedan ser asignadas según lo que determine la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución.

El artículo 13 del EAC en su punto 3º atribuye a la Generalitat de Catalunya la coordinación de las actuación de las policías locales, y en base a ese precepto se elaboró la Ley de Coordinación de las Policías Locales de Catalunya de 5 de marzo de 1.984, modificada por ley 16/1.991 de 10 de julio del Parlamento de Catalunya<sup>178</sup>.

El Parlamento de Catalunya culminó el proceso legislativo en materia policial con la aprobación de la ley 10/1.994 de 11 de julio de

---

178 La filosofía que subyace en el contenido de este punto 3º del artículo 13 creemos debe ser interpretada en el sentido de construir un espacio de seguridad público en el territorio de Catalunya que sea integral. Si por integral entendemos la voluntad de articular un marco normativo que posibilite que la seguridad ciudadana y el control del orden público estén bajo la autoridad del Gobierno de la Generalitat.

Sobre la coordinación de las policías locales de Catalunya es interesante el artículo de Francesc GUILLEN i LASIERRA, "La competència autonòmica sobre coordinació de les policies locals a la llum de la recent jurisprudència constitucional", *Autonomies*,

la Policía de la Generalitat de Catalunya-Mossos d'Esquadra. Esta ley opera como el elemento clave dentro del nuevo modelo de seguridad pública en Catalunya. La importancia de la misma no sólo se debe circunscribir al terreno policial si no que va más allá al convertirse en un símbolo de la identidad catalana y obedecer a un sentido nacional de reconstrucción del país. La Ley 10/1.994 completa el proceso normativo de seguridad pública en Catalunya, dota a la Policía de Catalunya de un estatuto propio, código deontológico, estructura jerárquica y definición de funciones. Con su aprobación el Cuerpo de Mossos d'Esquadra se convierte en una policía ordinaria e integral<sup>179</sup>. Esta Ley bien puede ser definida como "instrumento imprescindible tanto para cumplir las funciones básicas de un cuerpo de policía moderno y democrático, como para esclarecer algunas ambigüedades de la LOFCS".<sup>180</sup>

El contenido normativo de esta Ley produjo la necesidad de adecuar técnicamente sus principios a la realidad operativa policial, lo cual llevó a que la Junta de Seguridad de Catalunya adoptase el Acuerdo sobre funciones y despliegue de la Policía de la Generalitat de fecha 27 de septiembre de 1.994 al objeto de poner en marcha todo el contenido de la Ley 10/94. El punto 1º de este Acuerdo establece que "la asunción de funciones y el despliegue de la Policía de la Generalitat de Catalunya se fundamentan en el modelo de sustitución, por el cual la policía autonómica se desplegará gradualmente y asumirá las funciones que le corresponden, momento en el cual dejarán de efectuar las mismas funciones las Fuerzas y Cuerpos de

---

número 16, julio de 1.993, página 171.

179 Artículo 12: "El Cuerpo de Mossos d'Esquadra, como policía ordinaria e integral, ejerce las funciones que el ordenamiento jurídico atribuye a las fuerzas y cuerpos de seguridad...".

180 Ramón MOLES y Josep Ramón FUENTES, "Seguridad Pública", Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1.994, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis

Seguridad del Estado". Esta Ley significa la consagración del principio de autonomía política que en el ámbito policial se traduce en la imposibilidad de concebir poderes autonómicos en Catalunya sin policía.

No debemos de circunscribir todo ese deseo de asunción de las competencias sobre seguridad pública a los textos legales hasta ahora referidos. Es preciso recordar que el Parlament de Catalunya a lo largo de los últimos años ha manifestado ese firme voluntad en otras numerosas ocasiones que a continuación vamos a relacionar:

Resolución del Parlament de Catalunya sobre la Policía Autonòmica, aprobada por el Pleno del Parlamento el día 9 de mayo de 1.985.<sup>181</sup>

Resolución 39/II del Parlament de Catalunya, sobre la Policía Autonòmica, de 9 de mayo de 1.985.<sup>182</sup>

---

Autonòmics i Locals, Barcelona, 1.995, página 695.

181 En el punto 3º de esta Resolución se dice " Ha quedado clara la necesidad urgente una vez más de que haya en Catalunya una sola política de seguridad pública con una coordinación real de todas las autoridades implicadas: Gobierno de la Generalitat, Administración central y ayuntamientos, por medio de la creación de un nuevo organismo en el cual estén presentes las tres administraciones, y que, además, defina técnicamente el nuevo sistema de seguridad pública en Catalunya.

Constata asimismo, la necesidad de que sean promulgadas las leyes orgánicas relativas a seguridad pública que la Constitución prevé, a la vez que se pronuncia por el inicio urgente de un diálogo institucional. La Generalitat ha de asumir progresivamente la máxima responsabilidad estatutaria del orden público"

182 "El Pleno del Parlamento de Catalunya, en sesión celebrada el día 9 de mayo de 1.985, ha debatido la Proposición de Ley sobre la Policía Autonómica (Reg.4453), presentada por el Grupo parlamentario de Esquerra Republicana, y las enmiendas presentadas por los Grupo Parlamentarios.

Finalmente el Pleno del Parlamento, de acuerdo con el artículo 130 del Reglamento , ha aprobado la siguiente:

#### PROPOSICION NO DE LEY

El Parlamento de Catalunya insta al Gobierno de la Generalitat de Catalunya a pedir al Gobierno del Estado que tome las siguientes medidas:

1ª Promover el rápido desarrollo de la Policía Autonómica y de las policías locales de Catalunya de manera que estas puedan sustituir totalmente a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, de acuerdo con las previsiones estatutarias.

2ª Prever en los Presupuestos Generales del Estado del 1.986 los recursos económicos necesarios.

Moción 55/III del Parlamento de Catalunya, sobre política en materia de policía aprobada por el Pleno del Parlamento de Catalunya el día 11 de abril de 1.991<sup>183</sup>. Moción 68/III del Parlamento de Catalunya, sobre la policía aprobada por el Pleno del Parlamento de Catalunya, el día 19 de diciembre de 1.991<sup>184</sup>.

Moción 78/IV del Parlamento de Catalunya, sobre la seguridad pública,

---

3ª Crear las condiciones institucionales para que la Generalitat de Catalunya, por medio de la Policía Autonómica y las coordinación de las policías locales, pueda asumir sin retraso la responsabilidad del mantenimiento del orden público".

183 " El Pleno del Parlamento, en sesión celebrada el día 11 de abril de 1.991, de acuerdo con el artículo 130 y concordantes del Reglamento, ha debatido la Moción siguiente a la interpelación al Consejo Ejecutivo sobre la Política en Materia de Policía, presentada por el Diputado Ilmo. Sr. Josep Lluís Carod-Rovira, de la Agrupación Parlamentaria d'Esquerra Republicana de Catalunya (Reg. 27070), y las enmiendas presentadas.

Finalmente, de acuerdo con lo que establecen los artículos 130 y 135 del Reglamento, ha aprobado la siguiente

#### MOCION

1. El Parlamento de Catalunya constata la necesidad de que, de manera progresiva, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía, la Generalitat de Catalunya asuma la responsabilidad del orden público en el territorio de Catalunya , por medio de la policía autonómica y la coordinación de las policías locales, de acuerdo con el modelo de policía integral y de sustitución, aprobado por esta Cámara en mayo de 1.985.

2º El Parlament de Catalunya insta al Gobierno de la Generalitat de Catalunya a continuar la línea de asunción de nuevas competencias seguida hasta ahora".

184 "El Pleno del Parlamento en sesión celebrada el día 19 de diciembre de 1.991, de acuerdo con el artículo 130 y concordantes del Reglamento, ha debatido la Moción subsiguiente a la interpelación al Consejo Ejecutivo sobre policía, presentada por el Diputado Ilmo. Sr. Josep Lluís Carod-Rovira, de la Agrupación Parlamentaria de Esquerra Republicana de Catalunya (Reg. 33587).

Finalmente, de acuerdo con lo que establecen los artículos 130 y siguientes del Reglamento, ha aprobado la siguiente:

#### MOCION

1º El Parlamento de Catalunya insta al Gobierno catalán a llevar a término los trámites correspondientes para obtener la transferencia a la Generalitat de Catalunya de las competencias en materia de tránsito en todo el territorio de su jurisdicción.

2ª El Parlamento de Catalunya constata la necesidad, de que de manera progresiva, la Generalitat asuma las responsabilidad plena del orden público y la seguridad ciudadana en el territorio de Catalunya, por medio del Cuerpo de Mossos d'Esquadra y la coordinación de las policías locales , como policía integral y de sustitución de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y a partir también de la dependencia funcional de la Generalitat, de la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía.

el modelo policial y el despliegue de los Mossos d'Esquadra, aprobada por el Pleno del Parlamento del día 19 de abril de 1.995<sup>185</sup>.

El pasado año el Parlament de Catalunya aprobó Ley de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Catalunya, que se constituye en el eje central sobre el que debe pivotar la seguridad pública en nuestra Comunidad Autónoma.

La Ley tiene como principio inspirador el de "integrar los diferentes servicios que actúan en el ámbito de la seguridad pública en un sistema coordinado y único de seguridad pública en Catalunya. Este sistema tal y como se recoge en el preámbulo de la Ley debe basarse en "los principios de cooperación y colaboración entre las

---

185 Pleno del Parlamento de Catalunya, en sesión celebrada el día 19 de abril de 1.995, de acuerdo con los artículos 130 y concordantes del Reglamento, ha debatido la Moción subsiguiente a la interpelación al Consejo Ejecutivo sobre el modelo policial y el despliegue de los Mossos d'Esquadra, presentada por la diputada Sra. Magda Oranich, del G.P. de Iniciativa per Catalunya (Reg. 27272), y las enmiendas presentadas.

Finalmente de acuerdo con lo que establecen los artículos 130 y 135 del Reglamento, ha aprobado la siguiente:

#### MOCION

El Parlamento de Catalunya insta al Gobierno a:

1º Mantener e intensificar el despliegue comarcal de la Policía de la Generalitat de Catalunya -Mossos d'Esquadra en todo el territorio de Catalunya, de acuerdo con el modelo previsto.

2º Continuar la negociación con el Gobierno del Estado para que, lo más pronto posible, la Generalitat pueda ejercer competencias de tránsito, de acuerdo con la Moción 68/III del Parlament de Catalunya, del 19 de diciembre de 1.991.

3º Proseguir desde la Escola de Policía de Catalunya la enseñanza no presencial y la descentralización territorial de alguna actividades docentes, y procurar adecuar la formación impartida, tanto como sea posible, a las funciones reales que han de ejercer los Mossos d'Esquadra y las policías locales.

4º Agilizar la preparación de un Plan de carrera policial y la expedición de una diplomatura universitaria en seguridad pública.

5º Potenciar la coordinación de las policías locales, particularmente en el ámbito de la información, de acuerdo con las facultades que le otorga la legislación vigente.

6º Continuar en la línea de dotar de los instrumentos institucionales y legales para que el Gobierno de Catalunya sea la primera autoridad nacional en el campo de la seguridad pública y los alcaldes lo sean a nivel local, en las materias que les correspondan, de acuerdo con la legislación vigente".

diferentes autoridades, administraciones y servicios públicos con responsabilidades en el ámbito de la seguridad, a la vez que se prevén también los órganos de coordinación y de participación ciudadana correspondientes, la manifestación más elevada de los cuales la constituye el Consejo de Seguridad de Catalunya”.

La Ley se sustenta en lo que se denomina una cultura de corresponsabilidad “mediante la cual la Generalitat y los ayuntamientos , principalmente, como administraciones catalanas, desarrollan espacios , como las juntas locales de seguridad y las comisiones territoriales de seguridad, instrumentos de planificación y coordinación, como los convenios de colaboración y los diferentes tipos de planes de seguridad, que han de garantizar un más eficaz y eficiente sistema de seguridad para Catalunya, tanto en la consecución de los resultados deseables como en el uso racional y sostenible de los recursos públicos disponibles”.

Se desea supera un caduco concepto de la seguridad, evitando las lecturas tradicionales y anquilosadas de la misma, que sólo se basan en modelos reactivos y excesivamente acotados, para dar paso a una concepción moderna y mucho más social de la seguridad llegándose a afirmar que “Catalunya aspira a dotarse plenamente de un modelo que supere la concepción tradicional de la seguridad y el orden público , a favor de una orientación que se fundamente en la prevención, la participación y la implicación de los diferentes servicios públicos, y asimismo de la sociedad civil”.

La Ley consta de cinco capítulos, relativos a las disposiciones generales, la estructura del sistema de seguridad de Catalunya, la Administración territorial de seguridad, las relaciones entre Administraciones y las relaciones con los ciudadanos y ciudadanas, a los que siguen diversas disposiciones de carácter adicional, transitorio, derogatorio y final.

El artículo 1 establece claramente el objeto y ámbito de esta Ley. “El objeto de esta Ley es la ordenación de las competencias de la Generalitat en materia de seguridad pública, especialmente las de policía, y su integración con las de protección civil, tránsito juego y espectáculos y seguridad privada, en un sistema general de seguridad propio de Catalunya, participado por las otras administraciones con responsabilidades concurrentes en esta materia”.

En relación a este artículo pensamos hubiese sido deseable hacer referencia expresa al principio de lealtad constitucional en materia de tal importancia con relación al Gobierno del Estado. Pues no debemos olvidar, que esta ley se subordina a la LOFCS, y que más o menos tarde a nivel estatal deberá existir una Ley que cree un verdadero y racional sistema de seguridad público en España, articulado sobre nuestra organización autonómica del Estado.

El sistema de seguridad de Catalunya, a tenor de lo dispuesto por el artículo 3 está integrado por: las autoridades de seguridad, los cuerpos policiales y otros servicios públicos o privados, de seguridad y los órganos de coordinación y participación en materia de seguridad. El órgano superior de coordinación entre la Policía de la Generalitat y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del estado es la Junta de Seguridad de Catalunya.

La Ley reconoce como autoridades en materia de seguridad al Gobierno, los Delegados Territoriales del Gobierno y las personas titulares de órganos del Departamento de Interior o de los ayuntamientos.

Al titular del departamento de Interior le corresponden las funciones siguientes:

- a) Dirigir la política de seguridad de Catalunya.
- b) Ordenar las actuaciones necesarias para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana, por si mismo o mediante



las personas titulares de órganos de la Administración de seguridad del departamento de Interior, según lo que dispone esta Ley y el resto del ordenamiento vigente.

c) Ejercer el mando superior de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

d) Presidir el Consejo de Seguridad Ciudadana de Catalunya.

e) Elaborar y someter a la aprobación del Gobierno el Plan general de seguridad de Catalunya.

f) Elaborar y someter a la aprobación del Gobierno las normas reglamentarias generales del despliegue y aplicación de esta Ley.

g) Impulsar y Coordinar, en el ámbito de la Generalitat de Catalunya las normas reglamentarias generales del despliegue y aplicación de esta Ley.

h) Elevar al Gobierno un informe anual sobre la seguridad en Catalunya que, una vez aprobado por este, se envíe al Parlamento.

i) Ejercer la potestad sancionadora, en los términos que le otorga y el resto de la legislación vigente.

j) Otras funciones que le asigne esta Ley y otras en materia de seguridad.

Los alcaldes y alcaldesas ejercen las funciones siguientes:

a) Presidir la Junta Local de Seguridad, cuando la haya, y velar por el cumplimiento de sus acuerdos.

b) Ordenar y dirigir las actuaciones municipales en materia de seguridad, de acuerdo con el ordenamiento vigente.

c) Ejercer, si procede, el mando superior de la policía local y la dirección de los vigilantes.

d) Impulsar y coordinar en el ámbito municipal, las acciones necesarias para conseguir las finalidades de esta Ley.

e) Informar al pleno del ayuntamiento sobre el plan local de seguridad, aprobado por la junta de seguridad.

- f) Informar anualmente al pleno del ayuntamiento sobre la aplicación y las incidencias del plan local de seguridad.
- g) Las otras funciones que le asigne esta Ley y otras en materia de seguridad.

En la distribución de funciones a las que acabamos de hacer referencia observamos un intento altamente positivo de proceder a tratar la seguridad de una forma global y racional. Es de destacar la obligación de presentar ante el Gobierno, por parte del Conseller de Interior, el Plan General de seguridad de Catalunya y la de informar al Gobierno del Informe anual sobre seguridad de Catalunya, y por supuesto su remisión al Parlamento para poder ejercer el control parlamentario en una cuestión tan sensible para la ciudadanía.

En la misma línea valoramos positivamente el hecho de que el Alcalde informe al Pleno del Ayuntamiento sobre el plan local de seguridad aprobado por la Junta de Seguridad y anualmente al Pleno sobre la aplicación del mismo.

El artículo reconoce como Policía de Catalunya la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y las policías de los ayuntamientos, la coordinación de estas policías se va a desarrollar mediante los convenios suscritos entre la Consellería de Interior y los Ayuntamientos y los órganos de coordinación que estos establecen: Junta Local de Seguridad y Mesas de Coordinación Operativa. Toda esta actividad, de conformidad a lo previsto en el artículo 5 se llevará a cabo a través de "procedimientos que favorezcan la planificación operativa conjunta, la asignación eficiente y el aprovechamiento conjunto de los recursos, la integración de sistemas de información policial y la homogeneización de estándares organizativos y operacionales"

Este último apartado es de gran interés por que introduce un

elemento nuevo hasta ahora que es el reconocimiento de la necesidad de ordenar y racionalizar en sede autonómica la actual situación de la seguridad pública en Catalunya, que no es más que un reflejo de la situación en la que se encuentra el conjunto del Estado. El afirmar que “las relaciones entre los cuerpos policiales de Catalunya se rigen por los principios que inspiran , a tenor de lo dispuesto por la artículo 5, apdo. 4, “el sistema general de seguridad y, en particular, por los de complementariedad, coordinación, cooperación y auxilio mutuo, especialmente, en el seno de las Juntas Locales de Seguridad”, es admitir sin tapujos, que el buen funcionamiento de los aparatos de seguridad también se encuentra afectado por los principios que rigen en el resto de órganos de la administración.

La Ley prevé la constitución de una serie de órganos que contribuirán a desarrollar los principios recogidos en el articulado. En primer lugar se hace referencia al Consejo de Seguridad de Catalunya, órgano deliberante, consultivo y de participación superior en Catalunya en materia de seguridad. Presidido por el titular del Departamento de Interior, en el cual tiene cabida representantes de la Generalitat, de la Administración, del Estado, de las entidades ciudadanas, y si es necesario de la judicatura y de la fiscalía. Las funciones del Consejo de Seguridad de Catalunya son:

- a) Analizar, estudiar y evaluar la situación de seguridad en Catalunya y emitir un informe anual sobre su evolución, y otros que considere necesarios.
- b) Promover y proponer medidas generales e iniciativas de mejora de la situación de seguridad en Catalunya, y presentarlas, si es necesario, a los organismos competentes.
- c) Conocer e impulsar iniciativas dirigidas a la mejora de los servicios de las diferentes administraciones relacionadas

con la seguridad pública en Catalunya.

- d) Acordar la constitución de comisiones de estudio y de grupos de trabajo, fijar el ámbito y los criterios de su actuación.
- e) Promover la información y la sensibilización de la opinión pública sobre la situación de la seguridad pública en Catalunya y los estudios en la materia que elabora periódicamente.
- f) El Gobierno de la Generalitat ha de aprobar por decreto el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo.

A la vista de tales funciones cabe preguntarse el papel que en el futuro está llamado a desempeñar la Junta de Seguridad de Catalunya, organismo este obligatorio, previsto en la LOFCS. La pregunta que formulamos nos conduce a formular como respuesta coherente con el estado de la cuestión que la Junta de Seguridad de Catalunya, culminado el despliegue de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra tendrá un papel escaso por no decir que vacío de contenido.

Otro de los órganos que se crean en la Comisión del Gobierno para la Seguridad, órgano en el seno del Gobierno que imprime a la seguridad un carácter de transversalidad. La preside el Presidente de la Generalitat, en su lugar el Conseller Jefe y la componen los titulares de los departamentos de Interior, Justicia, Sanidad, Industria, Comercio, Consumo y Turismo, Medio Ambiente, Agricultura, Ganadería y Pesca, Economía y Finanzas. Su función consiste en “asegurar la coordinación de las actuaciones de los departamentos del Gobierno que afecten a la seguridad y el traslado de la política general de seguridad a las actuaciones sectoriales de los departamentos del Gobierno “. Esta Comisión debe reunirse, al menos, una vez al año para conocer el Plan general de seguridad que, a propuesta de la

persona titular del Departamento de Interior, ha de aprobar el Gobierno.

Al objeto de desarrollar una correcta labor de coordinación entre las policías locales y la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, se establece un órgano colegiad consultivo superior a tales efectos. La Comisión de Policía de Catalunya se compone de: la persona titular del departamento de Interior, que la preside, cinco vocales, en representación de los ayuntamientos y cinco vocales, en representación del Gobierno de la Generalitat. Su organización interna y su funcionamiento se han de establecer por decreto del Gobierno.

Las funciones que la Ley atribuye a esta Comisión de Policía de Catalunya son:

- a) Conocer y hacer el seguimiento de aplicación de los convenios y otros acuerdos suscritos entre el Departamento de Interior y los ayuntamientos, y emitir los informes y hacer las recomendaciones que sean necesarias.
- b) Conocer y debatir las cuestiones de carácter organizativo y operativo que afecten a la coordinación entre los cuerpos de policía de Catalunya y elevar las propuestas que se sean necesarias a las autoridades e instituciones competentes.
- c) Emitir in forme previo en materia de organización y estructura interna a que se han de ajustar las policías locales y los vigilantes, y de acceso, formación y promoción de sus miembros.
- d) Promover iniciativas y estudios para la mejora de la coordinación entre la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y las policías locales, y el fomento de la homogeneización de los medios y sistemas y de las actividades formativas.
- e) Emitir informe previo sobre las normas relativas a

uniformidad y otros elementos de identificación de las policías locales que hayan de ser aprobadas por el Departamento de Interior.

f) Otras funciones que le atribuya la legislación vigente.

La Ley incluye también una referencia a las Juntas Locales de Seguridad, concibiéndose estas como “órgano colegiado de colaboración general de los diversos cuerpos policiales y otros servicios de seguridad que operan en su territorio y de participación ciudadana en el sistema de seguridad” (artículo 9). Las Juntas Locales de Seguridad se establecen con el carácter de obligatorias, y se deben reunir un mínimo de tres veces al año.

La composición, a tenor de lo establecido en el artículo 9 apdo.2 es la siguiente:

- a) El alcalde o alcaldesa, que la preside.
- b) Vocales permanente, con voz y voto: el jefe o la jefa de la comisaría de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra del municipio o, si no, el jefe o la jefa del área básica policial o mando que designe en los términos fijados reglamentariamente; el jefe o la jefa de la policía local o mando que designe en los términos fijados reglamentariamente.
- c) Vocales no permanentes: según los asuntos a tratar, la persona que presida la junta puede convidar a las sesiones a los jefes de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía con responsabilidades funcionales en el municipio, que han de tener la consideración de vocales con voz y voto en los asuntos que afecten a sus servicios.

Asimismo otras personas pueden asistir a las reuniones de la Junta cuando así lo considere oportuno el Alcalde o Alcaldesa, estas personas pueden ser el delegado o delegada territorial de interior,

representantes de la judicatura y de la fiscalía, asociaciones y entidades vecinales y ciudadanas. También esta prevista la posibilidad de que el presidente o presidenta o los vocales puedan ser acompañados en las sesiones de la junta, con voz y sin voto, por técnicos que crean conveniente y, especialmente, por las personas responsables de los servicios de emergencia, de tránsito y seguridad viaria y de juego y espectáculos. Incluso pueden llamados a comparecer ante la junta las personas responsables de los servicios de seguridad privada que actúen en el municipio. Los acuerdos que se adopten en la junta lo deben ser por unanimidad.

Las funciones de las juntas locales de seguridad aparecen recogidas en el artículo 10:

- a) Analizar y valorar la situación de seguridad pública en el municipio y concretar las políticas de seguridad correspondientes en su ámbito.
- b) Elaborar y aprobar el plan de seguridad local y los planes de actuación específicos que sean necesarios en su ámbito de acuerdo a lo que prevén los artículos 16.2 y 27, y hacer el seguimiento y evaluación mediante, al menos, un informe anual. Los planes y los informes se han de transmitir al pleno del Ayuntamiento y a la persona titular del Departamento de Interior.
- c) Conocer los planes de emergencias y los planes o las medidas de seguridad viaria, de seguridad en los acontecimientos deportivos y de juego y espectáculos y otros que incidan en la situación de seguridad del municipio, y tenerlos en cuenta en las previsiones del plan local de seguridad.
- d) Conocer los servicios de seguridad privada que están autorizados a operar en el municipio.

- e) Concretar en su ámbito los medios y procedimientos previstos de colaboración, de coordinación y de cooperación de los cuerpos y servicios de seguridad que actúen en el municipio, en el marco del convenio existente.
- f) Promover las iniciativas y formular las propuestas que sean convenientes ante los organismos competentes para la mejor colaboración, coordinación y cooperación de los cuerpos y servicios de seguridad.
- g) Desplegar y ejecutar, si es necesario, las actuaciones previstas en el convenio suscrito entre el departamento de Interior y el Ayuntamiento.
- h) Otras que les asigne la normativa vigente.

Los acuerdos de las juntas locales de seguridad se llevan a la práctica mediante las Mesas de Coordinación operativas, a las que hace referencia el artículo 11 como “órgano permanente y estable de coordinación y de cooperación de los diversos cuerpos y servicios de seguridad en el municipio”. Están integradas por los jefes de la Policía de la Generalitat-Mossos d’Esquadra y de la policía local que forman parte de la junta local de seguridad y, si es necesario, por otros mandos policiales o de seguridad que determine la junta local. Sus funciones son:

- a) Ejecutar los acuerdos de la junta local de seguridad.
- b) Asegurar el intercambio de información entre los cuerpos y servicios de seguridad que actúan en el municipio, a través de instrumentos y procedimientos previstos en la normativa vigente y el convenio suscrito, si hace falta.
- c) Asegurar la coordinación operativa de las actuaciones de los diversos cuerpos y servicios de seguridad en el municipio y la de los recursos en materia de seguridad presentes en el municipio.



- d) Elaborar propuestas de planes de seguridad y de coordinación de servicios de seguridad, y elevarlos a la junta local para su aprobación.
- e) Elevar a la junta local de seguridad las propuestas que crea convenientes al objeto de mejorar la colaboración entre los diversos cuerpos y servicios de seguridad y su eficacia y eficiencia globales en el municipio.
- f) Otras que les encargue la junta local de seguridad y la normativa vigente.

En relación a los municipios que no disponen de policía local se ha establecido un mecanismo que corrige la ausencia de junta local de seguridad, las comisiones territoriales de seguridad, en las que se integran los municipios que “forman parte de una misma área básica policial” (artículo 12). Si bien por criterios de eficiencia se puede establecer por decreto otra agrupación territorial de municipios para formar una comisión. Estas comisiones territoriales de seguridad están compuestas por una persona representante del Departamento de Interior, que la preside, los alcaldes y las alcaldesas de los municipios que la integran y el jefe o jefa de la de la comisaría del área básica policial, o mando en que delegue, en los términos fijados reglamentariamente. Pueden asistir con voz pero sin voto a sus sesiones, representantes de la judicatura y de la fiscalía, y representantes de las entidades ciudadanas que actúen en su ámbito territorial.

Sus funciones son:

- a) Analizar y valorar la situación de seguridad pública en los municipios que las integran, evaluar las necesidades y los recursos disponibles y participar en la definición de las políticas de seguridad correspondientes a su ámbito.

- b) Elaborar y proponer a los órganos decisorios competentes los planes de seguridad que consideren convenientes en su ámbito territorial, y hacer su seguimiento y evaluación.
- c) Conocer los planes de emergencias y los planes o medidas de seguridad viaria, de seguridad en acontecimientos deportivos, de juego y espectáculos y otros que incidan en la situación de seguridad de los municipios que las integran.
- d) Promover las iniciativas y formular las propuestas que sean convenientes ante los organismos competentes para la mejora de la seguridad en los municipios que Las integran.
- e) Elaborar los informes que crean convenientes sobre la seguridad en los municipios de su ámbito, y presentarlos a los organismos competentes.

La Ley en su intento de dar una respuesta coherente al complejo mundo de la seguridad, preceptúa en su artículo 16, la necesidad de que el Gobierno, a propuesta del titular del departamento de Interior y previo conocimiento de la Comisión del Gobierno para la Seguridad, ha de aprobar un plan general de seguridad de Catalunya, que ha de integrar las previsiones generales de riesgos, actuaciones y medios, incluidos los de seguridad privada, en materia de seguridad ciudadana, emergencias, seguridad viaria y otros que afecten a la convivencia ciudadana y la seguridad e las personas y los bienes en Catalunya. Este Plan general de seguridad de Catalunya establecerá los criterios que servirán de base para proceder a la elaboración de los planes locales de seguridad. Una vez elaborado el Plan general de seguridad de Catalunya se ha de enviar al Parlamento para que este esté informado.

La Ley de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Catalunya aborda en su capítulo tercero la organización de la administración general y territorial de seguridad. Esta pivota sobre el

departamento de Interior al cual se le asignan las funciones de la dirección superior del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, la coordinación de las policías locales y el resto de funciones que le otorguen esta Ley y el ordenamiento jurídico.

El Departamento presenta una estructura territorial de base provincial, sobre la base de Delegaciones Territoriales, en cada una de ellas habrá una subdirección general de administración de seguridad que ha de ejercer las funciones que se establezcan reglamentariamente, correspondiendo a su titular la coordinación de las funciones, servicios y procedimientos administrativos que son competencia del Departamento de Interior. El titular del Departamento de Interior ejercerá la coordinación superior en el ámbito de Catalunya de las actuaciones en materia de seguridad que son ejercidas por los Delegados Territoriales del Gobierno.

La Ley también hace hincapié en la organización policial a través de la necesidad de que el Gobierno apruebe e por Decreto el mapa policial de Catalunya, el cual, de conformidad con lo establecido en el artículo 19, organiza el territorio de Catalunya en áreas básicas policiales y en regiones policiales. Las áreas básicas policiales son definidas como “la unidad mínima, geográfica y poblacional, dotada de unos servicios básicos para la atención primaria de las demandas de prevención, de seguridad ciudadana, de control del tránsito y de investigación de primer nivel. Su estructura es una comisaría principal de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y las otras desconcentradas que requieran las necesidades de extensión del área, y del cuerpo o cuerpos de policía local que hayan en el territorio, coordinados por la junta o juntas locales de seguridad correspondientes”.

La determinación de las áreas básicas policiales corresponde al Gobierno, el cual en su fijación deberá basarse en los criterios a los

que hace referencia expresa en el artículo 20 apdo. 2: criterios demográficos y geográficos en función de las demandas sociales y locales de servicios de seguridad. La determinación de las áreas básicas policiales se ha de adecuar a los términos de los municipios, y si es necesaria a su organización administrativa territorial, de las comarcas y demarcaciones judiciales”.

Otro elemento a tener presente en cuanto a la organización territorial de la seguridad pública son las regiones policiales, definidas en el artículo 21 como “la agrupación de diversas áreas básicas, de acuerdo a criterios del Plan territorial general de Catalunya”. Las regiones policiales disponen de una comisaría regional, que tiene la sede en la comisaría del área básica policial que determine el Gobierno, por razones históricas y de centralidad política, económica y social. Estas comisarías regionales deben disponer los servicios de apoyo logístico y las especialidades policiales que, por sus características, trasciendan de las áreas básicas policiales, así como la gestión descentralizada de los servicios técnicos y administrativos centrales.

La Ley aborda los principios que deben presidir las relaciones entre las administraciones en su artículo 22, los principios aquí recogidos operan a modo de encaje entre las diferentes administraciones que tiene responsabilidades en el campo de la seguridad pública y son un “antídoto” frente a la descoordinación o la falta de confianza que en ocasiones se han podido generar en estas cuestiones en épocas ya superadas afortunadamente. En definitiva estos principios, como bien recoge el artículo 22 en su apdo. 1 son un exponente claro de la lealtad institucional que debe presidir el ejercicio de las competencias que corresponden a otras administraciones, que no es más que manifestación clara de la lealtad constitucional que debe guiar las relaciones entre las CCAA y el Estado, sobre todo en

cuestiones tan sensibles como la de la seguridad pública.

Al objeto de materializar los principios anteriormente aludidos, la Ley hace referencia a cuestiones como la información estadística, un informe anual sobre la seguridad interior de Catalunya, sistema unificado de informaciones policiales, acceso de las policías locales a las bases de datos, convenios para hacer uso de las aplicativos informáticos de la Policía Generalitat por parte de las policías locales y memorias de servicios prestados por las policías locales.

Quizás uno de los aspectos más relevantes, a nuestro juicio de la Ley referida, sea el relativo a la coordinación de las policías locales. Estas durante unos cuantos años, prácticamente hasta la segunda mitad de la última legislatura, han sido las grandes olvidadas del anterior Gobierno de la Generalitat de Catalunya, su situación y la dejadez a la que se vieron sometidas por parte de la Administración son todo un ejemplo de irresponsabilidad política, para poder hacer una idea rápida de la misma podemos decir que en relación a las policías locales en Catalunya, el anterior Gobierno, a excepción de los últimos dos años de legislatura, aplicó sin contemplaciones el viejo principio liberal de "laissez faire", los Ayuntamientos se vieron abocados, y con ellos sus policías locales a sobrevivir en el desconcierto. Cada municipio imprimía su carácter peculiar a estas policías, no coordinadas entre si, sin acceso a los sistemas de información, sin ley de plantillas que estableciera las necesidades de cada municipio, sin ayudas económicas para su buen funcionamiento, sin expectativas de futuro y sometidas a la espada de Damocles que es falta de recursos de los ayuntamientos que en ocasiones se ven impotentes de dotar a sus policías locales de los recursos necesarios, dependencias obsoletas, en ocasiones incluso vejatorias para la dignidad de los profesionales, etc.

Lo anterior se intenta paliar en parte a través de lo previsto en el

artículo 25, apdo. 1: El Gobierno de la Generalitat, a través del Departamento de Interior, tiene la responsabilidad de hacer efectiva la coordinación de las policías locales, lo cual implica la determinación de los medios y sistemas de relación que hacen posible la acción conjunta de estos cuerpos y de los vigilantes, mediante las autoridades competentes de manera que se consiga la integración de las actuaciones particulares respectivas en el conjunto del sistema de seguridad que se les confía.

Asimismo el anterior Gobierno de Catalunya elaboró el borrador de lo que debía ser, y por circunstancias por todos conocidas, el Parlamento se disolvió, Proyecto de Ley de Policía de Catalunya.

El borrador pretende dar cumplimiento a un anhelo manifestado por los sectores políticos y profesionales de la seguridad en Catalunya en el sentido de recoger en un solo texto la regulación ahora contenida en dos, la Ley de Policía de Catalunya y la Ley de Policías Locales de Catalunya, con la finalidad de dotarnos de un sistema de seguridad público en Catalunya que sea integral no sólo en la voluntad sino, y además ya en su base legal, de acuerdo a la nueva realidad del país y al crecimiento experimentado por el Cuerpo de Mossos d'Esquadra como consecuencia del despliegue territorial llevado a cabo en los últimos años.

Ya su artículo 1 manifiesta ese talante al manifestar que “Es objeto de la presente ley la regulación funcional y estatutaria de los regímenes general común y específicos de los cuerpos de policía dependientes de las administraciones catalanas con la denominación propia de Policía de Catalunya”.

### **3.2.3. NAVARRA**

La policía foral de Navarra no es una policía nueva, y lo que se produce es una adaptación de la misma a la nueva situación

constitucional.

El marco normativo viene establecido en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral (LORAFNA):

"1. Corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta.

Corresponde igualmente a la Comunidad Foral la coordinación de las Policías Locales de Navarra, sin detrimento de su dependencia de las respectivas autoridades municipales o concejiles.

2. Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral, en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica.

A fin de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se establecerá en su caso, una Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes de la Diputación Foral y del Gobierno de la Nación.

Las funciones de la policía foral son las que ejercía hasta el 10 de agosto de 1.982 más las que pueda asumir dentro de los límites de una Ley Orgánica.

La Junta de Seguridad tendrá, caso de crearse la función de coordinar la actuación de la Policía Foral y los Cuerpos de Seguridad del Estado".

El desarrollo legislativo posterior a la LORAFNA está constituido por el Reglamento de Organización de la Policía Foral (Decreto 155/1.988 de 19 de mayo), modificado por Decreto 340/1.990 de 20 de diciembre y el Reglamento de Personal de los Cuerpos de Policía de Navarra (Decreto Foral 101/1.989 de 27 de abril, que es común a las policías locales de Navarra. Actuando como norma supletoria la L.O.F.C.S.

### **3.2.4. GALICIA, COMUNIDAD VALENCIANA, ANDALUCIA Y CANARIAS**

Estas Comunidades Autónomas hacen referencia a la materia policial en sus EEAA, artículos 27, 14.1, 36 y 30 respectivamente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 37 de la L.O.F.C.S, el cual dice:

“Las Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos esté previsto podrán crear cuerpos de policías para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el artículo 148, 1. 22. de la Constitución Española y las demás que le atribuye la Ley”.

“Las Comunidades Autónomas que no hicieren uso de las posibilidades previstas en el apartado anterior, podrán ejercer las funciones enunciadas en el artículo 148 1. 22. de la Constitución Española de conformidad con los artículos 39 y 47 de esta Ley”.

Las condiciones de dicha adscripción se determinarán en acuerdos administrativos de colaboración de carácter específico, que deben en todo caso seguir los siguientes principios:

- La adscripción, deberá afectar a Unidades Operativas completas y no a miembros individuales del citado cuerpo.
- Las unidades adscritas dependen funcionalmente de las Autoridades de la Comunidad Autónoma y orgánicamente del Ministerio del Interior.
- Dichas unidades deberán actuar bajo el mando de sus jefes naturales.
- En cualquier momento podrán ser reemplazadas por otras, a iniciativa de las Autoridades estatales, oídas las Autoridades de las Comunidades Autónomas.

En la actualidad esto es una realidad en Galicia, Andalucía y Comunidad Valenciana.



### **3.3. CONSIDERACIONES SOBRE LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA**

En este momento de la exposición creo oportuno formular una serie de consideraciones que nos permitan avanzar en nuestro estudio. Antes de referirme a ellas es necesario recordar que la situación que se nos presenta es radicalmente diferente a la preconstitucional y que a la vista de los textos legales referidos la seguridad pública se nos revela como una competencia del Estado (artículo 149.1.29 de la CE).

De la lectura del artículo 149.1.29 no podemos extraer conclusiones categóricas pues "la redacción del artículo 149.1.29 es no sólo ambigua sino también confusa"<sup>186</sup>. Compartimos la tesis de Francisco FERNANDEZ SEGADO de que "el listado de competencias y materias reservadas al Estado por el art. 149.1 es casuístico, técnicamente complejo y de no fácil interpretación"<sup>187</sup>. Circunstancias todas ellas que dan lugar a interpretaciones bien distintas. La redacción del artículo 149,1 número 29 no es de la claridad del artículo 14, números 10 y 16 de la Constitución de 1.932 que subsumían solamente los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional dentro de las competencias que en materia de seguridad pública correspondían al Estado<sup>188</sup>.

En primer lugar hacemos referencia a un primer bloque de opiniones que defienden una interpretación restrictiva del mencionado artículo. Nos encontramos así con la tesis defendida por Luis M<sup>a</sup> DIEZ-PICAZO, que haciendo una interpretación tradicional de esta cuestión,

---

186 Gonzalo JAR COUSELO, *Modelo policial español y Policías Autónomas*, cit., página 17.

187 Francisco FERNANDEZ SEGADO, "La construcción jurisprudencial del Estado autonómico", *Revista Vasca de Administración Pública*, cit. página 99.

188 Manuel GERPE LANDIN, *Comentarios Jurídicos a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, cit. página 35 y J. BOSCH i MESTRES i J. CURBET i HEREU, "Seguretat Pública i Autonomia", *Comentarios sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Vol. II, Institut d'Estudis Autonòmics, Departament de Presidència, Generalitat de Catalunya,

aboga por que, a tenor de lo dispuesto en el artículo referido, "la competencia exclusiva del Gobierno central sobre dicha materia implica la subordinación de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad al Gobierno"<sup>189</sup>, justificando tal afirmación en el contenido del artículo 97 CE.<sup>190</sup> Tales razonamientos le llevan a afirmar que "la seguridad pública es competencia del Gobierno"<sup>191</sup>. En la misma línea se manifestó en la fase de discusión del Proyecto de Constitución de 1.978 Laureano LOPEZ RODO:"el orden público es una competencia exclusiva del Estado, de mantenerse la redacción (se refiere al artículo 149.1.29 actual, y en fase de discusión 141.25) se produciría una vuelta a la Edad Media y a las ciudades amuralladas"<sup>192</sup>. También comparte esta línea de pensamiento el ex-ministro de Interior Rodolfo MARTIN VILLA, el cual considera que "sólo la policía del Estado, en su sentido estricto, dependiente del Gobierno de la Nación, es competente para la defensa de los derechos y deberes de los ciudadanos"<sup>193</sup>. Todas estas opiniones parten de una concepción centralista del Estado y conectan con la tesis sustentada por José M<sup>a</sup> GIL ROBLES QUIÑONES de que "si existe algo que en la vida moderna no pueda ser objeto de dispersión en manos de organismos públicos distintos, es lo que afecte al mantenimiento del orden"<sup>194</sup>.

---

Barcelona, 1.988, página 613.

189 Luís M<sup>a</sup> DIEZ-PICAZO, "La Policía Local", Tratado de Derecho Municipal, cit. página 1436.

190 " El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y con las leyes"(art. 97 CE).

191 Luís M<sup>a</sup> DIEZ-PICAZO, "La Policía Local", Tratado de Derecho Municipal, cit., página 1.436.

192 Citado por Gonzalo JAR COUSELO, Modelo Policial español y Policías Autónomas, cit., página 8.

193 Citado por Gonzalo JAR COUSELO, Modelo policial español y Policías Autónomas, cit., página 5.

194 José M<sup>a</sup> GIL-ROBLES QUIÑONES, La aventura de las autonomías, Rialp, Madrid, 1.980, páginas 97-98.

Nosotros compartimos la tesis defendida por FERNANDEZ FARRERES al considerar que "alguna competencia en relación a la seguridad pública deberá corresponder a aquellas Comunidades Autónomas que dispongan de una organización policial, cuya función primaria, por definición, es cuando menos la de garantizar la integridad de las personas y de sus bienes"<sup>195</sup>. Tesis esta avalada por la opinión de M. BALLBE cuando afirma que : "Es la propia Norma Fundamental la que reconoce la existencia de una policía autonómica; policía que, si no dispusiese de competencias, vería vulnerada su garantía institucional, al verse privada, en la mayoría de los casos, de su existencia real como institución constitucionalizada"<sup>196</sup> y por la de Luis M<sup>a</sup> DIEZ PICAZO, quien, a diferencia, de lo más arriba por el expresado, reconoce que "carecería de sentido crear un cuerpo de policía sin atribuciones en materia de seguridad pública"<sup>197</sup>.

La doctrina constitucional en un principio (STC 33/1.982) sólo mencionaba las competencias exclusivas estatales, ignorando la posibilidad de crear policías autonómicas. Más adelante, el mismo Tribunal, en STC 123/84 de 18 de diciembre, manifestó que " (...) el concepto de seguridad pública es mucho más amplio de lo que se pretende y no puede ser interpretado en el sentido de atribuir al Estado todas las competencias que tienen por objeto la defensa de la seguridad pública o del orden público con la única excepción de la posibilidad de crear policías propias en las Comunidades Autónomas". Posteriormente manifestó que las competencias autonómicas en

---

195 Germán FERNANDEZ FARRERES, "Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 14, página 120.

196 Manuel BALLBÉ i Carmen BRIERA, "Seguridad Pública", Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas" 1.993, *Fundacio Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals*, Barcelona, 1.994, página 511.

197 Luis M<sup>a</sup> DIEZ-PICAZO, "Policía Local", *Tratado de Derecho Municipal*, cit. página

materia de seguridad pública afectan al aspecto orgánico, esto es, al servicio disponible para garantizar la seguridad (la Policía), pero no al aspecto material (la seguridad pública), pues la existencia de una policía propia no modifica la titularidad estatal de la competencia (STC 123/90, de 19 de julio)<sup>198</sup>. Siendo precisamente en la reserva competencial que en materia de seguridad pública establece el 149.1.29 en favor del Estado, donde las Comunidades Autónomas encuentran su límite competencial (STC 133/90, de 19 de julio).

No obstante lo anterior, el propio Tribunal Constitucional en Sentencia 199/1.987, de 16 de Diciembre, tras recordar que la LOFCS reconoce la participación de las Comunidades Autónomas en el mantenimiento de la seguridad pública, aún siendo esta competencia exclusiva del Estado, señala que dicha participación llega a incidir en aspectos relacionados con la prevención del terrorismo.

Más tarde, el mismo Tribunal, en Sentencia 104/1.989, de 8 de Junio, manifiesta que la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que derive de la creación de las policías autónomas. En esta misma Sentencia el Tribunal admite que existen servicios policiales no estatales, sin decir expresamente cuáles y remitiéndose a lo preceptuado en el artículo 17 del EAPV. Circunscribe las facultades de las Comunidades Autónomas en esta materia a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía. Interesa destacar sobremanera el FJ 4 que es del siguiente tenor:

“Es evidente que la seguridad pública, como resultado, depende de la correcta adopción de medidas preventivas y reactivas íntimamente relacionadas. Pero esta relación no implica

---

1437.

198 Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, Colección Informes y Documentos, Secretaría General Técnica del

necesariamente la unificación de todas las competencias sobre seguridad pública en un mismo ente (tesis que, elevada a categoría general, podría tener un efecto reductor de las autonomías territoriales), sino que puede y debe establecerse en base a los instrumentos propios de la colaboración que implícita y recíprocamente impone la Constitución al Estado y a las comunidades autónomas en aquellas materias en que ejercen competencias compartidas (como, por ejemplo, el normal flujo de la información obtenida por las distintas administraciones) y, sobre todo, en base a las exigencias de coordinación entre los servicios estatales y autonómicos que expresamente requieren en este punto el Estatuto Vasco y la Ley orgánica 2/1.986, de 13 de marzo (R.788), de fuerzas y cuerpos de seguridad".

El mismo Tribunal en STC 133/1.990 señala que las competencias estatales en cuanto a la seguridad pública no son exclusivas sino concurrentes con las que puedan corresponder a las otras administraciones.

Como podemos apreciar se ha producido "un salto cualitativo entre la STC 33/1.982 y las más recientes del año 1.990 muy favorable a las competencias autonómicas".<sup>199</sup>

En consecuencia la seguridad pública es una de las materias reservadas al Estado, si bien teniendo en cuenta que las CCAA dispondrán en su Estatuto de Autonomía, por aplicación del principio dispositivo, de diferentes vías de "descentralización policial" que en definitiva reflejarán un mayor o menor grado de conciencia autonómica por parte de quienes las utilicen. El estudio de los diferentes Estatutos de Autonomía, en esta materia que estamos analizando, nos permite

---

Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1.992, página 16.

199 Assumpta PALAU i MARGINET, *La conflictivitat competencial/Seguretat pública*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, 1.996, página 250.

observar que tan sólo Catalunya y País Vasco, ambas nacionalidades históricas, son las que disponen de policía propia. En consecuencia compartimos lo manifestado por Teresa ARMENTA y Cristina SALA: "Euzkadi y Catalunya constituyen sin duda la vanguardia de la configuración y desarrollo de sus propias policías"<sup>200</sup>. Extremo este de trascendental importancia pues si ello es así, nos permite pasar a reflexionar sobre otro extremo, a saber, qué funciones están llamadas a desarrollar tales policías. Es decir hemos de primar una interpretación abierta de la Constitución o por el contrario debemos seguir el espíritu cerrado de la LOFCS. Todo ello sin olvidar que los EEAA del País Vasco y de Catalunya son anteriores a la promulgación de la referida LOFCS y en consecuencia el punto de referencia de los artículos 17 y 13 respectivamente es la CE y no la LOFCS, todavía no promulgada cuando ya lo eran aquellos. Podemos llegar incluso a sostener que en esos artículos subyace aún el consenso que caracteriza a nuestro texto constitucional y que en la materia por nosotros estudiada pronto se difuminó. En este punto compartimos la línea de pensamiento apuntada por Joaquín TORNOS MAS cuando refiriéndose al Estatuto de Autonomía de Catalunya, sostiene que "se ha convertido en algo intocable por la ley orgánica posterior"<sup>201</sup>.

Detectamos una falta de sintonía entre la CE y la LOFCS. Esta última se nos muestra restrictiva a la hora de abordar las policías autonómicas y locales. Estamos de acuerdo con la afirmación de Manuel BALLBÉ de que "el convertir a un cuerpo de policía dependiente de una comunidad autónoma en una mera entelequia, conculca en la práctica el sistema constitucional de distribución de

---

200 Teresa ARMENTA y Cristina SALA, *La policía judicial*, Documents de Treball, Investigació 1.996, Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia, Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, página 63.

201 Joaquín TORNOS MAS y otros, *Comentarios Jurídicos a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, cit., página 36.

competencias"<sup>202</sup>, afirmación que coincide plenamente con la STC de 28 de julio de 1.981<sup>203</sup> por lo que creemos se hace necesario adaptar la LOFCS a la realidad plurinacional del Estado y permitir que las nacionalidades históricas puedan ostentar el derecho legítimo a ejercer el control sobre todos los cuerpos de seguridad y servicios policiales, para lo cual tras una primera reforma de la ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se deben utilizar los mecanismos previstos en la Constitución referentes a la posibilidad de delegación o transferencia mediante una ley orgánica de las competencias de titularidad estatal (150.2 CE)<sup>204</sup>.

En parecidos términos se pronuncian Amadeu RECASENS al sostener en referencia a la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS) que "trataba de recuperar cierta homogeneidad

---

202 Manuel BALLBÉ, "Diez años de seguridad y policía autonómicas", *Autonomías*, cit., página 114.

203 " El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones a las que se considera como componentes esenciales... Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las formaciones que las protegen son sin dudas formaciones organizativas...Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre".

204 En este sentido debemos valorar muy positivamente la Proposición de Ley Orgánica de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Comunidad Autónoma de Catalunya que, a propuesta de los Grupos Parlamentarios Popular y Catalán (Convergència i Unió), en fecha 29 de mayo de este año, se ha presentado ante el Congreso de los Diputados( Secretaría General, Registro General, Entrada 25.684). En la Exposición de Motivos del referido texto legal se justifica tal solicitud en base a que "la Comunidad Autónoma de Catalunya cuenta por atribución estatutaria con una competencia en materia de seguridad ciudadana que la tradición administrativa vincula a la de tráfico, y dispone además de una Policía autonómica que constituye la infraestructura indispensable para el ejercicio de las funciones de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos que son el objeto de la presente Ley Orgánica de transferencia".

del sistema, pero con clara vocación centralista"<sup>205</sup> y Francesc GUILLEN al afirmar que "la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no organiza el sistema policial español a partir de un principio descentralizador, sino que introduce un esquema general similar al tradicional y centralista (...) No hay un esquema nuevo, sino retoques al de siempre"<sup>206</sup>.

Otro factor de indudable importancia a tener en cuenta es la necesidad de que instituciones como la Junta de Seguridad, que tradicionalmente se han manifestado como órganos que lo único que han hecho ha sido impedir el desarrollo de las previsiones legales que estarían obligados a llevar a cabo<sup>207</sup>, sean sustituidos por verdaderos órganos de coordinación que no de fiscalización obstruccionista<sup>208</sup>. En esta línea se manifiestan Joan Lluís PEREZ FRANCESCH cuando afirma que: "la forma inoperante de tomar acuerdos de la Junta de Seguridad de Catalunya, parece que ha hecho retrasar la aplicación de un modelo policial en Catalunya coherente con la autonomía

---

205 Amadeu RECASENS, "La seguridad y el modelo policial español, VII Seminario Duque de Ahumada, cit., página 54.

206 Francesc GUILLEN I LASIERRA, "Estudi Preliminar" a Legislació sobre seguretat pública, Escola d'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1.994, página 76.

207 En orden a las funciones de las Juntas de Seguridad, el Tribunal Constitucional, se ha referido a ellas en STC 117/84 de 5 de diciembre y en STC 104/89 de 8 de junio. En la primera se establece que las Juntas de Seguridad deben servir para dilucidar la "estructura de competencias concurrentes" que se produce como consecuencia de nuestro diseño constitucional en materia de seguridad pública. En la segunda se reconoce que la competencia organizativa limitada que se atribuye a las Comunidades Autónomas en materia de policía "deberá ejercerse a través de la Junta de Seguridad".

208 En este sentido, Manuel BALLBE en "Diez años de seguridad y policía autonómicas, autonomías, cit., página 118 dice "La Junta de Seguridad es un órgano mixto que, al ser transformado en órgano de decisión y fiscalización, no hace más que confirmar la tesis de expertos que califican a este tipo de órganos de decisión conjunta como una "trampa", porque conducen al mantenimiento del statu quo y no al desarrollo de las previsiones legales que estarían obligados a llevar a cabo". Más adelante, página 119, afirma "el bloqueo de la Junta de Seguridad, tiene una solución alternativa, perfectamente delimitada en nuestro ordenamiento constitucional que consiste en conceptuarla como órgano de coordinación y no como ventanilla de



política planteada por el Estatut<sup>209</sup>, Xavier PADRÓS y otros al sostener que : "La Junta de Seguridad supone un elemento real de control del ejercicio de las competencias de la Generalitat sobre la policía autonómica, lo cual condiciona el ejercicio de la titularidad sobre el mando supremo de esta policía, que el artículo 13.3 del Estatuto atribuye a la Generalitat"<sup>210</sup>.

En este momento hacemos nuestra la reflexión de Manuel BALLBE cuando afirma que "el pleno desarrollo autonómico hace imprescindible una policía autonómica con plenas funciones y con capacidad de presencia y actuación en todos los puntos del territorio catalán"<sup>211</sup>, argumento este que coincide con el que defiende desde posiciones distantes, DIEZ-PICAZO al afirmar que "carecería de sentido poder crear una policía propia sin tener atribuciones en materia de seguridad pública"<sup>212</sup>.

Coincidimos con Xavier PADRÓS, Neus ABBAD Y Amadeu FARRE cuando manifiestan que:"ha habido una actitud que como mínimo podríamos calificar como restrictiva por parte de las instancias estatales en cuanto al despliegue de efectivos y de funciones de la policía autonómica"<sup>213</sup>.

Podemos concluir a la vista de los argumentos expuestos, como afirma Joan Lluís PEREZ FRANCESCH, que estamos, en

---

autorización previa para la creación y desarrollo de la policía autonómica".

209 Joan Lluís PEREZ FRANCESCH, "L'Estat, la Seguretat i la Descentralització", Texto mecanografiado, página 10, Seminari: Models i Sistemes de Seguretat i Estructura Territorial de L'Estat", Facultat de Dret de la Universitat Autònoma de Barcelona, 1.994.

210 Xavier PADRÓS, Neus ABBAD, Amadeu FARRÉ y otros, El desplegament autonòmic a Catalunya, cit., página 71.

211 Manuel BALLÉ, "Diez años de seguridad y policía autonómicas", Autonomías, cit., página 120.

212 Luís M<sup>a</sup> DIEZ-PICAZO, "La Policía Local", Tratado de Derecho Municipal, cit., página 1437.

213 Xavier PADRÓS, Neus ABBAD, Amadeu FARRÉ y otros, El desplegament autonòmic a Catalunya, cit., página 73.

definitiva, "ante un problema más político que jurídico, en el que como cuestión esencial aparece el diseño de una estructura política donde la Generalitat sea no un poder subsidiario del Estado sino ordinario"<sup>214</sup>.

### **3.3.1. LAS POLICIAS LOCALES**

La Constitución ha establecido tres niveles de reparto del poder político: el estatal, el autonómico y el local. Particularmente importante es el local, por cuanto la persona y la comunidad en que se integra resultan indisociables. Los ciudadanos pertenecen a una primera comunidad, el municipio. En este momento es preciso recordar el principio "el hombre, para su desarrollo, depende de la comunidad. Es por eso que solamente puede realizarse, verdaderamente, si asume sus responsabilidades respecto de él mismo y de los otros. A esta imagen personalista del hombre responden los elementos que inspiran nuestra sociedad: la libertad, la justicia, la solidaridad, así como el pluralismo y la apertura a los otros".

La Constitución en su artículo 137 expresa una idea de un Estado descentralizado, que reserva a cada instancia de poder un ámbito funcional delimitado por sus propios intereses:

"El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus intereses respectivos".

El artículo 140 incide en la misma idea, reservando el gobierno y la administración municipal a los ayuntamientos:

---

214 Joan LLUIS PEREZ FRANCESCH, "L'Estat, la Seguretat i la Descentralització", Seminari: Models i Sistemes de Seguretat i Estructura Territorial de L'Estat, cit, pàgina 11.

"La Constitución garantiza la autonomía de los municipios, los cuales gozarán de personalidad jurídica plena (...)".

En el artículo 2 de la LRBRL aparece la idea de la necesaria organización de los poderes públicos en base al principio de proximidad al ciudadano, cuando se dice que "se deberán atribuir competencias a los entes locales en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a las capacidades de gestión de los entes locales, de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos".

La Carta Europea de la Autonomía Local, elaborada en el seno del Consejo de Europa y aprobada en la ciudad de Estrasburgo el 15 de octubre de 1.985 diseña el régimen local bajo el siguiente principio: el ejercicio de las competencias públicas ha de incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. Este documento fue ratificado por España el 20 de enero de 1.988, entrando en vigor en nuestro país el 1 de marzo de 1.989. Es un documento con la naturaleza jurídica de tratado internacional y, por tanto, es vinculante como tal por el ordenamiento jurídico español desde su ratificación por las Cortes Generales.

Los principios generales que persigue básicamente la Carta Europea de la Autonomía Local son los principios destinados a proteger la autonomía de gobierno, las formas representativas de democracia, los intereses competenciales, así como los intereses financieros de las entidades locales.

Por todo lo anterior el Municipio no debe olvidarse cuando de temas de seguridad se trata, pues y tal como se afirma en la Conferencia sobre la Prevención de la Inseguridad Urbana celebrada en Barcelona en 1.987 "La prevención de la inseguridad urbana y la lucha contra la inseguridad no deberían incumbir únicamente a las

instituciones estatales, porque es una cuestión de todos, y en ese contexto recuerdan las recomendaciones del Consejo de Europa, adoptadas el 23 de junio de 1.983, sobre participación de los ciudadanos en la política criminal".

Nuestra Constitución establece en su artículo 149.1.29 una reserva competencial en materia de seguridad pública en favor del Estado, siendo este artículo el límite competencial que encuentran las CCAA (STC 133/90 de 19 de julio). El mismo Tribunal se ha pronunciado en STC 55/1.990 sobre las funciones de la policía: "De la Constitución se deduce que las Fuerzas de Policía están al servicio de la comunidad para garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la Constitución y la ley le reconocen y este es el sentido del artículo 104 de la Constitución, que se considera directamente heredero del artículo 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, configurando a la policía como un servicio público para la comunidad, especializado en la prevención y lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades".

En consecuencia podemos sostener que el sistema policial surgido de nuestro texto constitucional está basado en los principios constitucionales de eficacia y eficiencia en el funcionamiento administrativo, la coordinación Inter-administrativa y la legitimidad social de su función.

La Constitución por otro lado no hace referencia a que las entidades locales tengan competencia o participen en el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

La Ley de Bases de Régimen Local que en su artículo 25.2 dice: "El municipio ejercerá, en todo caso, competencias en temas de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias:

- a) Protección de personas en vías urbanas
- b) Protección del tráfico en vías urbanas.
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios"

La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que en su artículo 1.3 dispone que las Corporaciones Locales participan en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de esta Ley, y en el artículo 51.11 afirma que "los municipios podrán crear Cuerpos de Policías propios, de acuerdo con lo previsto en la presente ley, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica.

El referido texto legal establece el marco territorial de actuación de estos cuerpos policiales locales, que aparece circunscrito al municipio, estableciéndose la posibilidad de que "en actuaciones de emergencia y previo requerimiento de las Autoridades competentes se pueda ir más allá de tal límite territorial".

Las funciones que tienen asignadas las Policías Locales son las reguladas en el artículo 53 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. De su análisis se desprende que no son una policía integral, pudiéndose llegar a afirmar que constituyen un valioso instrumento potencialmente susceptible de ser utilizado mucho más de lo que sucede en la realidad.

Las Policías Locales a lo largo de estos veinte años de Ayuntamientos democráticos han supuesto un referente constante en la mejora de los servicios que día a día han venido prestando nuestros Ayuntamientos. Los Ayuntamientos democráticos han dado respuesta a las múltiples demandas formuladas por los ciudadanos, entre ellas, la de mayores niveles de seguridad, entendida esta como un elemento fundamental en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, a mayor calidad de vida se exige un más elevado nivel de seguridad.

La conflictividad propia de los núcleos urbanos ha hecho que la policía local no sólo intervenga desde el orden penal sino que además satisfaga demandas sociales que no sólo deben tener respuesta desde ese orden sino desde otros colaterales como pueden ser los servicios sociales y desde el campo de la prevención social.

La policía local ha experimentado un espectacular crecimiento en estos veinte años de Ayuntamientos democráticos, no ya sólo desde la vertiente del número de efectivos sino de la calidad de los mismos en cuanto a procesos de selección y formación. Consecuentemente, hoy, la Policía Local asume un destacado papel de eslabón dentro de una cadena que pretende mejorar día a día la calidad de vida de los ciudadanos<sup>215</sup>.

Las Policías Locales de la mano de nuestros Ayuntamientos desarrollan una serie de actividades que por su variedad y multiplicidad conforman esas fuerzas de policía como las más próximas al ciudadano, realizando no sólo las funciones que tradicionalmente se le exigen a una fuerza policial, mantener el orden, sino otras como transporte de enfermos y heridos, visitas a escuelas y colegios, control del absentismo escolar, intervención en conflictos familiares y entre vecinos, custodia de menores abandonados, etc. etc.

Durante estos años el esfuerzo realizado por nuestros Ayuntamientos en el ámbito de la seguridad ha sido notable, como notable ha sido el trabajo que nuestros gobiernos locales han llevado a cabo en este tiempo en otras muchas áreas, "estando sometidos a una presión competitiva que les obliga a usar eficientemente los recursos y prestar más y mejores servicios", tal y como sostiene Tiebout<sup>216</sup>. Este

---

215Vicente ARANDA, Congreso Internacional de Policía del Futuro, Hospitalet de Llobregat (Barcelona), 1.998.

216Citado por Manuel BALLBE y Carlos PADROS, Estado competitivo y armonización europea, Ariel, Barcelona, 1.997, página 56.

esfuerzo desarrollado por la administración local ha ido parejo a la evolución experimentada por la sociedad española que en estos años ha pasado de ser una sociedad vigilada a ser protagonista de los cambios que se han ido desarrollando. Transformándose de ser una sociedad tradicional, estancada, en otra mucho más dinámica, más participativa y también más compleja.

En orden a la potenciación de las Juntas Locales de Seguridad, se elaboraron de forma conjunta directrices más acordes con los intereses de los municipios, en el espíritu de la LOFCS. Este trabajo se plasmó en el documento Circular de 30 de junio de 1.988. Este documento es de vital importancia en el ámbito de la coordinación por cuanto que viene a reconocer que las Juntas Locales, presididas por el Alcalde del Municipio, son el principal instrumento de coordinación técnica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y además tienen la función de analizar y valorar la situación de seguridad pública y la elaboración de planes de prevención de la seguridad ciudadana.

En su VI Asamblea la FEMP insistió en el concepto de prevención como objetivo básico de las políticas de protección ciudadana, admitiendo como principio fundamental en este campo que la prevención de la delincuencia debe ser el resultado de un tratamiento multidisciplinar. Para ello se consideró preciso, adoptar Resoluciones en orden a:

- Participación de los Ayuntamientos en la prevención de la seguridad ciudadana.

- Para llevar a cabo una eficaz política de prevención en materia criminal se hace necesario realizar encuestas de victimización que permitan conocer la realidad delictual, sobre una base científica alejada de elementos que la despojan de tal sentido como son la percepción de seguridad y el miedo infundado.

- En la consecución de los anteriores objetivos se hace

indispensable reforzar el papel del Alcalde como Presidente de la Junta Local de Seguridad. A la vez que se hace necesario proceder al desarrollo reglamentario de las Juntas Locales, tal y como establece la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

- Desarrollar políticas de prevención sobre la base de la participación ciudadana, a través de la creación de Consejos Locales de Prevención.

- Concepción de la justicia como instrumento de la convivencia y la seguridad, instando la creación de Juzgados de Distrito, de Barrio o de Paz, en los pequeños municipios e incentivando una política alternativa a la tradicional que permita ahondar en los mecanismos de mediación, conciliación y reparación de daños.

- Revisión del modelo policial español, como consecuencia del desarrollo operado por las Policías Locales en los últimos 16 años, para alcanzar una mayor coordinación y un óptimo aprovechamiento de los servicios policiales disponibles.

- En esa línea de prevención debemos ir hacia la instauración de un modelo de policía de proximidad que permita hacer de la policía local un instrumento apto de favorecer la convivencia y la solidaridad.

La FEMP en su VIII Asamblea adoptó una serie de resoluciones en el ámbito de la seguridad ciudadana que afectan al ámbito municipal sobre la consideración de que es necesario profundizar en la definición de un modelo coherente de seguridad pública en el que cual tengan cabida los Ayuntamientos y de que estos deben contar a la hora de crear Policías Autonómicas. Las resoluciones aprobadas en esta VIII Asamblea son:

Primera:

Un sistema integrado de autoridades. El sistema de seguridad integrado que defiende la FEMP incorpora como elemento esencial el de proximidad. No se trata de establecer tantas autoridades en materia



de seguridad como Alcaldes y/o Alcaldesas. La Autoridad principal en materia de seguridad ha de recaer en el Ministerio del Interior y en las Consejerías de los Gobiernos Autónomos que tengan asumida la competencia de seguridad. No obstante hablamos de responsabilidad compartida basándonos en el principio de proximidad. El poder local es el poder más conocedor de las realidades cotidianas del territorio, por lo que hemos de dotarlo de instrumentos y recursos que le permitan actuar. Buscamos la complementariedad de los recursos existentes y de los futuros para garantizar la eficacia del sistema público de seguridad. Para ello la FEMP considera necesario redimensionar y clarificar las competencias de las autoridades en seguridad, definiendo las responsabilidades entre las administraciones públicas en el campo policial y las funciones policiales, evitando los solapamientos actuales. En el ámbito municipal, se ha de garantizar la autoridad del Alcalde, permitiéndole la toma de decisiones y al coordinación de los recursos existentes para la implementación de programas y medidas cautelares que permitan garantizar la seguridad ciudadana en los municipios españoles.

Segunda:

Un sistema integrado de coordinación. La coordinación ha de ser un elemento estructural en un sistema que de entrada dispone necesariamente de diversos cuerpos operativos presentes en el territorio municipal.

Desde el punto de vista funcional, la coordinación entre las administraciones competentes y policías ha de incluir la permeabilidad de la información, el establecimiento de coordinación de los operativos, el establecimiento de sistemas logísticos comunes, el establecimiento de protocolos comunes de intervención así como modelos de denuncia normalizados. Proponemos una oficina única de

denuncias, una sala operativa conjunta única y por encima de todo, el establecimiento de los mecanismos de coordinación que permitan que cualquier cuerpo aparezca ante el ciudadano como un a terminal del sistema en su conjunto. Asimismo hay que mejorar la atención a las demandas de asistencia e implantar un teléfono único.

La FEMP favorecerá la adopción de acuerdos estandarizados entre los Cuerpos de Seguridad que actúan en un mismo territorio y de éstos con otros servicios públicos para desarrollar planes y programas conjuntos de prevención y actuación.

La FEMP seguirá impulsando la firma de Convenios de colaboración interpolicial, para facilitar que los cuerpos de seguridad puedan plantear y desarrollar planes conjuntos de actuación coordinados, mantengan una permeabilidad de la información, básica para el desarrollo y evolución de las políticas de seguridad ciudadana y la coordinación policial.

Tercera:

Las Juntas Locales como órganos de coordinación ejecutivos con competencias preventivas y con la planificación de las actuaciones de los cuerpos presentes en el territorio. La FEMP considera imprescindible el desarrollo reglamentario y el impulso decidido de las Juntas Locales de Seguridad, bajo la presidencia única del Alcalde, dotadas de competencias suficientes, como verdaderos órganos de colaboración y coordinación entre las Administraciones en el ámbito local. La Junta Local ha de planificar las actuaciones de los cuerpos presentes en el mismo territorio y debe constituir la expresión de la competencia esencial de los municipios en materia de prevención y seguridad, que valora y planifica los aspectos que son de interés para el municipio.

Por otra parte, en el seno de las Juntas Locales de Seguridad

deben ser desarrollados los instrumentos de coordinación policial que en cada ciudad sean necesarios, y de modo fundamental:

- a) La adaptación del Convenio Marco suscrito entre la FEMP y el Ministerio del Interior a las necesidades propias de cada ciudad.
- b) La aprobación de planes ejecutivos de seguridad que determinen prioridades de actuación, así como el desarrollo de las adecuadas campañas de prevención.
- c) La aprobación de un catálogo de servicios que establezca las funciones operativas de las FCS en cada municipio.
- d) La materialización del resto de instrumentos de coordinación policial que sean necesarios y que se encuentren recogidos en el convenio de colaboración suscrito.
- e) La concreción sistemática de las competencias de las juntas locales de seguridad.

La FEMP considera necesario otorgar a los Alcaldes la responsabilidad de proponer a las Juntas Locales las políticas de seguridad y prevención específicas para desarrollar en sus municipios y de asumir e impulsar la ejecución de las políticas diseñadas desde los ámbitos territoriales superiores.

La FEMP considera que en aras a una correcta planificación de la política de seguridad ciudadana, las Comunidades Autónomas deberían ser miembros de las Juntas Locales de Seguridad, aún cuando no tengan policía propia, teniendo en cuenta las competencias que tienen atribuidas así como su capacidad legislativa.

Cuarta:

Acuerdos vinculantes de las Juntas Locales de Seguridad. Las Juntas Locales de Seguridad, deben convertirse en órganos ejecutivos que determinen las prioridades de seguridad en cada ciudad, las

acciones conjuntas a desarrollar y el diseño de las campañas de prevención que sean precisas. Deben tener además, el mandato de diseñar los Planes de seguridad específicos a aplicar en cada municipio. Los acuerdos adoptados en las Juntas deben tener la condición de vinculantes para las partes y los Alcaldes deben asumir la facultad de velar por su cumplimiento, revestidos, para ello, de la autoridad suficiente. Así mismo han de contar con los instrumentos de seguimiento de los puntos acordados.

En el seno de las Juntas Locales de Seguridad se plasmarán los principios de subsidiariedad, colaboración, coordinación, buena fe y confianza legítima que deben presidir las relaciones entre las administraciones públicas. La atribución de funciones ejecutivas es imprescindible para el buen funcionamiento de las Juntas Locales de Seguridad, pues sólo ello permitirá la exigencia de responsabilidades y la eficacia de sus decisiones.

Quinta:

Un sistema de participación. Desde la FEMP se insta a seguir avanzando en la participación ciudadana impulsando para ello los Consejos Locales de Seguridad, como foros de participación, discusión, canalización de propuestas de políticas públicas y evaluación de programas solicitando su regulación.

La FEMP considera necesario impulsar y desarrollar en los Municipios los denominados Pactos Cívicos por la Convivencia, buscando la participación, e incluso la cogestión, de los programas de prevención municipales.

Sexta:

Definición de las funciones de los cuerpos policiales. Es necesario establecer una definición de las funciones de los cuerpos y fuerzas de policía que operan en un mismo territorio para conseguir una mayor eficacia y eficiencia de sus actuaciones.

La diferenciación de los cuerpos policiales no debe ser un elemento distorsionador del sistema si las funciones, servicios y tareas de cada uno de los cuerpos están claras y se catalogan en aras de un proyecto conjunto de seguridad para la ciudad. No nos encontramos, por tanto, ante un problema de distribución competencial sino de reparto de servicios sobre la premisa de la eficacia y de la eficiencia del servicio público y la optimización de efectivos.

Los Cuerpos de Policía Local no han de ser contemplados como algo uniforme, sino que han de analizarse desde un punto de vista plural y asimétrico. Las Juntas Locales, a través de los instrumentos de coordinación operativa antes referidos (Catálogo de servicios, Planes de seguridad...), definirá los servicios que cada Cuerpo policial ha de prestar.

Ello no obstante, ha de contemplarse la existencia de un marco común y homogéneo que tenga en cuenta las peculiaridades y ventajas que puede aportar, en determinados ámbitos, su imbricación en la administración local que, como más próxima a los ciudadanos, es la mejor conocedora de las realidades cotidianas del territorio y que dispone, además, de los recursos adecuados para garantizar un tratamiento transversal de aquellos problemas que teniendo una fuerte incidencia en la seguridad ciudadana, como la marginalidad, las drogodependencias, la violencia, el vandalismo urbano, la violencia de género, etc., requieren ser abordados de una manera integral a través de políticas con una clara vocación municipal.

Los Cuerpos de Policía Local han de convertirse en instrumentos fundamentales en el desarrollo de las políticas de prevención de la inseguridad ciudadana en sus ciudades. Para ello debe atribuirse a los Cuerpos de Policía Local funciones en relación con el desarrollo de los servicios policiales directamente vinculados a la prevención de las actividades delictivas, que garanticen el

mantenimiento de la calidad de vida.

La FEMP considera que las Policías Locales han de dedicarse primordialmente a los problemas de convivencia incorporando una especial sensibilidad para combatir las actitudes incívicas y antisociales, la prevención de conflictos sociales, y en particular a:

-Las problemáticas relacionadas con los conflictos urbanos que, por proximidad al entorno familiar, escolar y de convivencia, generan alarma social y demandan una respuesta integral que también requiere de la actuación policial.

-Las problemáticas e infracciones penales relacionadas con el entorno doméstico, atendiendo a la problemática de la mujer, menores y mayores.

-Las problemáticas medioambientales, tanto en el ámbito penal como en el administrativo.

-Los conflictos cuya génesis y desarrollo se radique, de forma estática y continuada, en el ámbito de la ciudad, despierten la sensibilidad social y conlleven la alteración de la convivencia.

El esfuerzo realizado por nuestros Ayuntamientos en el ámbito de la seguridad no ha estado exento de dificultades si tenemos en cuenta que los Ayuntamientos, por motivos de nuestra inercia histórica han estado escasos de recursos y en parcelas como la de la seguridad, tradicionalmente han sido considerados como protagonistas no de primera categoría, sírvanos de ejemplo la desafortunada expresión utilizada en la LOFCS, cuando al referirse a las policías locales utiliza el adjetivo "colaboradores". Ideas estas que se apartan de las reflexiones que se hicieron en la referida Conferencia sobre la Prevención de la Inseguridad Urbana celebrada en Barcelona en noviembre de 1.987, y que por su interés voy a resumir:

a) Las colectividades locales no siempre se hallan al corriente

de las últimas técnicas aplicables a la prevención de la delincuencia en las zonas urbanas. La información circula mal entre los diversos sectores y categorías profesionales a los que compete este problema. La inadecuación o la fragmentación de datos de análisis locales hacen a menudo aleatoria la prevención de la delincuencia.

b) La tradicional separación entre los diferentes sectores, favorece la ineficacia, la utilización poco racional del personal, de los equipamientos y de los créditos.

c) Es necesaria una nueva concepción del orden ciudadano basado en la población y en la coordinación entre la policía y las diversas instituciones.

d) La prevención de la inseguridad ciudadana, la lucha contra la inseguridad, no debería confiarse únicamente a las instituciones estatales porque es una cuestión de todos.

Formuladas las ideas que considero más importantes, a continuación, voy a centrarme en los dos temas que, pienso son básicos, para afrontar uno de los grandes retos que tienen hoy los Ayuntamientos para poder ofrecer un servicio público de calidad a los ciudadanos en el ámbito de la seguridad. Me voy a referir a la coordinación y a la necesidad de asumir más competencias en el ámbito de la seguridad ciudadana.

El Borrador de Proyecto de Real Decreto Sobre Regulación de las Juntas Locales de Seguridad, parte de la concepción de estas no tan sólo como órganos de coordinación operativa, sino también informativa.

Las sociedades actuales en los países de nuestro entorno, y en el nuestro también, presentan disfunciones ocasionadas por las desigualdades económicas que aún persisten: el paro y la marginalidad. Junto a esos fenómenos aparecen otros nuevos que en España antes no se habían experimentado y que, ahora, tras nuestra

integración plena en Europa, y como consecuencia del proceso de construcción europea, han desencadenado flujos migratorios de terceros países hacia el nuestro, haciendo de nuestra sociedad una sociedad mas diversa y multicultural.

En consecuencia se deben desarrollar políticas de seguridad basadas en la tolerancia y en el respeto al multiculturalismo, teniendo siempre presente que la defensa de la seguridad debe hacerse en un marco de libertad y de escrupuloso respeto a los derechos humanos. En esta línea, considero de sumo interés, las palabras pronunciadas por el Dr. Juan TUGORES en el Congreso Internacional de Policía del Futuro (Hospitalet de Llobregat, 1.996): "Las sociedades complejas han desarrollado en las últimas décadas, unos mayores niveles de bienestar, pero también mayores niveles de vulnerabilidad, de forma que en la actualidad las demandas ya no hacen las misma referencia, como en los códigos penales antiguos, a la protección a la vida, de la integridad física, de la propiedad, sino que aparecen conceptos de calidad de vida en ámbitos con los que se responde a conceptos como los delitos financieros, los aspectos laborales y sociales, los medioambientales, los de protección a la infancia, de las minorías étnicas, para la no discriminación, etc."

La sociedad española de los próximos diez años será cada vez más plural, más diversa y consecuentemente más compleja, extremos todos ellos que recomiendan ahondar en los mecanismos de control de las conductas insolidarias intolerantes o discriminatorias y en especial de las de aquellos que tienen por misión constitucional la salvaguarda de valores que representan todo lo contrario y que se constituyen como clave de bóveda de nuestra arquitectura constitucional.

La España de las libertades se cimienta sobre nuestra Constitución y en su apuntalamiento los Ayuntamientos tienen un



importante papel a desarrollar en la próxima década a través de sus cuerpos de policía local. Estos, por su proximidad a los ciudadanos, constituyen un valioso elemento de integración en el tejido social, a la vez que un, óptimo canal de comunicación entre la ciudadanía y la Administración. Convirtiéndose, de esta manera, en instrumentos aptos para resolver los conflictos que se generan día a día en nuestros municipios.

Para ello, considero importante desarrollar las siguientes propuestas:

1<sup>a</sup> Es necesario alcanzar un modelo integrado de seguridad pública sobre la base de una distribución racional de competencias entre las diferentes administraciones implicadas, los Municipios también son Estado. En consecuencia creo oportuno manifestar que las Juntas Locales de Seguridad deben tener sólo como Presidentes a los Alcaldes.

2<sup>a</sup> La reforma de la vigente LOFCS debe incidir en la hasta ahora imposibilidad, así manifestada por nuestro Tribunal Constitucional (STC 25/1.993 de 21 de enero, STC 49/1.993, de 1 de febrero y otras), de crear servicios mancomunados de policía.

3<sup>o</sup> La dinamización de los actuales mecanismos de coordinación, Juntas Locales de Seguridad, haciendo obligatoria su constitución.

De esta forma podremos conseguir una mejora importante en el servicio público de policía que nuestros Ayuntamientos prestan a los ciudadanos. Mejora importante en el servicio público de policía que pasa inexorablemente por conseguir que este sea expresión clara de todo un conjunto de valores que irradian del artículo 104 de nuestra Constitución: "Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad

ciudadana.

Cuando nos referimos a las policías locales consideramos sumamente acertada la reflexión de BARCELONA LLOP cuando sostiene que “el campo de las Policías Locales es el más fértil para la siembra de una posible modificación del actual régimen jurídico de la policía de seguridad...la alteración del vigente marco legal de los Cuerpos municipales sólo puede hacerse dentro de una operación más amplia que acometa la, ya a todas luces necesaria, actualización y renovación del ordenamiento policial español”<sup>217</sup>. La reflexión de BARCELONA LLOP pone de relieve el entramado que supone lo que bien podríamos denominar “rompecabezas” de nuestro sistema de seguridad pública que opera como un “castillo de naipes” en cuanto que la modificación de cualquiera de los operadores que en el intervienen supone afectar a los otros, por lo que para modificar cualquiera de los niveles se hace preciso una reforma en profundidad del marco jurídico, esto es, de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad., es necesaria, consecuentemente, para reformar el régimen de las Policías Locales, una “revisión de conjunto de nuestro modelo policial”, en palabras de BARCELONA LLOP.

No debemos olvidar que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, configura a estos colectivos, como cuerpos subordinados o de segundo orden, en lo que al cumplimiento de las funciones propiamente policiales concierne. Semejante sentido cabe extraer de la lectura de las leyes autonómicas, sírvanos de ejemplo el caso de Catalunya, donde la Ley 16/1.991, de 10 de julio , dice en su Preámbulo que pretende potenciar los servicios locales de policía, pero el artículo 11, a la hora de fijar cuáles son sus cometidos no se

---

217 Conferencia pronunciada por Javier BARCELONA LLOP en Barcelona, sobre “Algunos aspectos del ordenamiento jurídico de los cuerpos de policía local”, correspondiente a la tercera sesión del Seminario sobre relaciones colectivas en

aparta mucho de la regulación estatal. En orden a las funciones de Policía Judicial, tal y como estas se enumeran en el artículo 12, acarrea, en palabras de BARCELONA LLOP, “un cierto apartamiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pero en realidad encajan en las de la llamada Policía Judicial genérica, que corresponde a todos los cuerpos de policía en virtud de lo dispuesto en el artículo 443 de la LOPJ”.

Otro elemento de reflexión que debe ser tenido en cuenta es que el disponer de un Cuerpo de Policía Local es una posibilidad pero en modo alguno una obligación. Las cautelas se establecen únicamente para su creación, e incluso tan sólo en algunos casos (municipios de menos de 10.000 habitantes). Por otro lado, para su supresión basta la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación Local, no interviniendo en esta cuestión la Administración autonómica, que si intervendrá para aquellos casos en que sin cumplir con el mínimo de 10.000 habitantes, se considere oportuno por la Corporación Local disponer de un cuerpo de Policía municipal.

Tales circunstancias han producido una proliferación de Cuerpos de Policía local en el conjunto del territorio de España, tan dispar que lejos de contribuir a crear un marco racional y homogéneo, ha producido unos efectos bien contrarios, que han dado lugar a que según datos del que era Ministerio de Justicia e Interior, en 1.995 existían en España aproximadamente 1700 Cuerpos de Policía Local. De ellos, 70 (4,18%) disponían de plantillas superiores a 100 funcionarios, 79 (4,72%) entre 60 y 100, 96 (5,74%) entre 30 y 60, 450 (27%) entre 10 y 30, y 976 (58%) entre 1 y 10 efectivos. Tal radiografía es significativa de lo que se ha venido desarrollado en los últimos años y que ha dado lugar a una situación desigual que ,

---

las entidades locales.

paradójicamente, intenta ser regulada de forma uniforme por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ignorando de esta manera la realidad que en esta parcela de la seguridad pública es de vital importancia, pues no olvidemos que cuando hablamos de seguridad pública, en nivel más próximo al ciudadano es el del ámbito municipal, consecuentemente este, deber estar fortalecido para poder ejercer esa primera labor de contención que recaen en la práctica, por mucho que quiera ser ignorado, en nuestros Ayuntamientos<sup>218</sup>.

Nos vemos obligados a la necesidad de ser realistas a la hora de abordar la situación de la seguridad pública en el ámbito municipal, para ello no podemos dejar de admitir que existe una diferencia entre los Cuerpos de Policía Municipal, no todos presentan el mismo perfil profesional, ni mucho menos obedecen en su actuación a unos parámetros uniformes a la hora de abordar los temas de seguridad pública, por no hacer referencia a cuestiones tan importantes y que producen una honda preocupación cual es la diferente formación que reciben unos y otros y los diferentes criterios de selección que se siguen en los centros de formación, cuestiones estas que bien pudieran constituir objeto de una tesis doctoral que muy posiblemente conduciría, entre otras, a la conclusión de que en estas cuestiones se hace indispensable una intervención estatal que ponga coto a la disparidad de criterios que se siguen en cuestiones de tal importancia.

En relación a esta cuestión, el 15 de octubre de 1.966, la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados acordó la creación de una Subcomisión encargada de la elaboración de un Informe que sirviera de base para el establecimiento de un nuevo

---

218 En este mismo sentido se pronuncia BARCELONA LLOP en la Conferencia citada más arriba, al sostener que "la homogeneización funcional sobre la que la Ley organiza el régimen jurídico de las Policías Locales se da de bruces con la realidad de un complejo mosaico de Cuerpos de formación dispar, de muy diferente número de efectivos, que actúan en territorios en los que los problemas

modelo policial. El resultado de tal estudio fue publicado en el BOGC, serie D, de 29 de diciembre de 1.999. Se dedicó más tiempo a la elaboración del referido Informe que el que, sin ninguna duda, se hubiera invertido en modificar la vigente Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, extremo este que bien nos puede hacer pensar que, siguiendo con nuestra tradición política, los temas de seguridad pública no son de gran preocupación para nuestros responsables políticos. De entre las cuestiones más destacadas en el referido Informe, en el tema que aquí nos ocupa, debemos hacer referencia a lo manifestado en la página 27:

“Es obvio que en los últimos años se ha producido un incremento notable de los cometidos que algunas Corporaciones Locales han ejercitado en el campo de la seguridad, yendo incluso más allá de las atribuciones que hoy por hoy les están normativamente conferidas. La diversidad de Cuerpos de Policía Local existentes en España, la variedad del medio en el que actúan y las diferentes demandas ciudadanas que éste genera así como el grado distinto de formación y número integrantes de estos Cuerpos aconsejan seguir estudiando en el futuro la dimensión que el estamento municipal ha de representar en el conjunto del sistema público de seguridad, teniendo en cuenta que es aquí donde los principios de pluralidad y de asimetría resultan más evidentes de modo que no cabrá propiciar propuestas generalizadoras. El Ministerio del Interior, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos debieran abordar un análisis tripartito que sustancie también un acuerdo político en esta materia y que ponga fin a las simples prácticas de hecho”.

En esta reflexión, independientemente de un reconocimiento de una realidad, que es obvia, no se contiene ningún elemento que

---

de seguridad pública no son los mismos y los medios disponibles tampoco”.

permita vislumbrar un criterio no ya jurídico, si no, ni tan siquiera, político, que marque el camino hacia una reordenación seria y racional de la cuestión de la seguridad pública en el ámbito municipal. Lejos de todo esto se elevan a la categoría de verdaderos dogmas principios como el de la pluralidad y de la asimetría que en definitiva , y a mi juicio, son los verdaderos obstáculos que impiden disponer de un sistema de seguridad público vertebrado sobre los principios de la lealtad al Estado y una ordenación racional y eficaz del mismo basado en la eficacia y en la eficiencia, extremos hoy lejos de ser alcanzados, pues se equipara, de forma a mi entender errónea, la seguridad pública a una cuota de poder, primando más los intereses partidistas que el servicio a los intereses generales del Estado que se sustentan en una verdadera lealtad a éste.

En relación a lo anterior el Grupo Socialista en el Congreso formuló un voto particular:

“Las funciones de las Policías Locales están reguladas por el artículo 53 de la LOFCS. No obstante , la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad y la necesidad de hacer frente a una demanda cada vez más fuerte de seguridad en las grandes aglomeraciones urbanas aconsejan un tratamiento no uniforme en los distintos Cuerpos de Policía Local, dejando a salvo las competencias que en cada caso puedan corresponder a las Comunidades Autónomas, y graduando sus funciones de acuerdo con la población del municipio , los efectivos y medios disponibles y la formación exigida a sus agentes. Esta nueva regulación tiene sentido, particularmente, respecto a las Policías Locales que actúan sobre grandes aglomeraciones”.

En relación a la formulación de este voto particular podemos manifestar que el Grupo Socialista en el Congreso de los Diputados se inclina por un sistema no uniforme que establezca diferentes niveles

competenciales en función de variables como el número de población, integrantes de los agentes, su nivel de formación, extremos todos ellos que a mi juicio no aportan un criterio racional sino que, y parece contradictorio, con el argumento, que el Partido Socialista de Catalunya con ocasión de su conferencia estableció y que se manifiesta contrario a este voto particular, pues entonces el Partido Socialista de Catalunya manifestó que era necesario huir de un modelo de “torre de Babel, cuando se refería a la ordenación , en aquel entonces, de sistema de seguridad pública de Catalunya.

Los Cuerpos de Policía Local, sobre todo los de las grandes ciudades, han crecido de manera notable en los últimos tiempos, principalmente porque han ido asumiendo paulatinamente un mayor protagonismo en las tareas de Policía Preventiva y de represión de la pequeña delincuencia sin dejar de realizar, por otra parte, lo que ha sido su misión fundamental: hacer cumplir las ordenanzas municipales y regular y controlar el tráfico en el ámbito urbano.

El tema de las Policías Locales, en palabras de Vicente M<sup>a</sup>.GONZALEZ-HABA GUIADO y José Luis SÁNCHEZ GIL, “se ha convertido en estos últimos años en uno de los más controvertidos en el panorama de nuestra Función Pública Local. El incumplimiento de la normativa sobre la materia en relación con la elaboración y publicación de un estatuto de la Policía Municipal, la atribución a las Comunidades Autónomas y el ejercicio efectivo por parte de estas de la competencia sobre coordinación de las Policías Locales, y el hecho fácilmente demostrable de la atención creciente por parte de los Ayuntamientos hacia los problemas de la seguridad ciudadana son otros tantos factores que, en mayor o menor medida, han contribuido a la actualización del tema que ahora nos ocupa y también a incrementar

su complejidad”.<sup>219</sup>

Para dichos autores la regulación de las Policías Locales, desde sus primeros momentos, demostró que eran dos los puntos más discutibles desde el punto de vista jurídico-constitucional, como eran el alcance del concepto “coordinación” a ejercer por las Comunidades Autónomas y el de la posibilidad de ampliar el campo de actuación de la Policía Municipal más allá de su ámbito territorial propiamente dicho.

En el ámbito de la posible actuación de la Policía Municipal más allá de su ámbito municipal, el Tribunal Constitucional en Sentencia 49/1.993, de 11 de febrero, en su Fundamento jurídico 3 establece que “el artículo 51.3 de la LOFCS únicamente contempla como excepción al límite territorial de la referida acción policial el de la emergencia y previo requerimiento de las Autoridades competentes. Excepción, además, cuya mención legal ha de considerarse como exhaustiva respecto de los restantes supuestos imaginables de actuación extraterritorial, dado el terminante tenor literal del precepto (<<sólo podrán...,salvo...>>) lo que excluye, por voluntad inequívoca del legislador estatal, cualquier otra salvedad, máxime si una y otras situaciones tienen distintos procedimientos de declaración o apreciación que constituyen formas diferenciadas de actuación policial, introduciéndose un supuesto adicional que suprime la exigencia del previo requerimiento de la autoridad competente”.

En otra Sentencia, la 25/1.993 el Tribunal Constitucional recuerda que la LOFCS no contempla la posibilidad de crear o autorizar la creación de Cuerpos de Policía supramunicipales ni la de prestar en común servicios de Policía Local.

---

219 Vicente M<sup>º</sup> GONZALEZ-HABA GUIADO y José Luis SÁNCHEZ GIL, “Régimen Jurídico de las Policías Locales. Legislación y Jurisprudencia”, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, Madrid, 1.996, página 19.



### **3.4. ORGANIZACION DE LA POLICIA**

#### **3.4.1. LA LEY DE POLICIA DE 1.978**

La Ley de 4 de diciembre de 1,978 viene a sustituir la vieja Ley de Policía de 1.941. La Ley de 1.978 persigue formular una distribución competencial de las funciones policiales entre las dos fuerzas policiales de ámbito estatal, el Cuerpo General de Policía y la Policía Nacional por una parte y por otra la Guardia Civil. A tal efecto se realiza una distribución que se basa en un criterio territorial que viene dado por el número de habitantes de las poblaciones. Los núcleos de población de más de 20.000 habitantes serán competencia de la Policía Nacional y la Guardia Civil actuará en los de menos de 20.000 habitantes. Es una Ley, en palabras de Amadeu RECASENS, "insuficiente y preconstitucional"<sup>220</sup>.

La ley de Policía de 1.978 no adapta la estructura de seguridad los nuevos tiempos, con su entrada en vigor surge por primera vez la Dirección de la Seguridad del Estado y la Dirección General de la Policía y suprime la Subsecretaría de Orden Público y la Dirección general de Seguridad. Posteriormente a su entrada en vigor se dictaron el Real Decreto 1.375/78 por el que se crea la Comisaría General de Policía Judicial, y el 1377/78 por el que ambos cuerpos se establece la Unidad de Policía Judicial para los delitos de terrorismo; y se adoptan una serie de medidas (Centros informáticos, nuevos Centros de Formación policial y planes de estudios...

Las funciones que la Ley de 1.978 atribuye al Cuerpo General de Policía son las siguientes: información, estudio, planificación y ejecución de los métodos y técnicas de prevención de delincuencia, la investigación y en sus funciones de policía judicial, prevención de los delitos y demás infracciones legales; y, de haberse cometido,

---

220 Amadeu RECASENS, "La seguridad y el modelo policial español", VII Seminario

investigarlos y practicar las diligencias necesarias para aprehender a los presuntos culpables.

En materia de documentación, las funciones asignadas consisten en realizar la expedición de los documentos de identificación de los ciudadanos españoles; controlar la entrada, permanencia y salida de territorio nacional de los extranjeros.

En la misma ley se reconocen las siguientes funciones a la Policía Nacional:

- Auxiliar y colaborar con el Cuerpo Superior de Policía en las funciones propias de este, prevenir, asegurar y restablecer el orden público.

- Velar por la seguridad de las personas y los bienes; prestar auxilio en los casos de conflicto, accidente, calamidad pública o desgracias particulares y la protección de los edificios y dependencias de la policía.

Las funciones propias de la Guardia Civil son según la Ley las siguientes: conservación del orden público, protección de personas y propiedades; vigilancia de las leyes en general y particularmente de las relativas a caza, pesca, montes, armas y explosivos, agua, etc. En materia de comunicaciones el guardar el orden en carreteras y caminos y haciendo cumplir el código de circulación; seguridad de las líneas telefónicas y de conducción de electricidad, escolta de trenes, conducciones de presos y caudales y auxilio en accidentes y calamidades públicas. La Ley confiere a la Guardia Civil, en materia de armas y explosivos, su control y el campo fiscal su resguardo.

Esta Ley pretendía en palabras de Manuel BALLBÉ superar "los problemas derivados de la duplicidad de competencias sobre un mismo caso con las mínimas consecuencias en el trabajo de todos los

que eventualmente estuviesen participando". Ha estado en vigor hasta su derogación por la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de ella podemos decir lo que acertadamente sostuvo Carmen BRIONES con motivo de la entrada en vigor de la referida Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: "La Ley de Policía de 1.978, por su carácter preconstitucional, por unos pocos días, ha sido desde su entrada en vigor semillero permanente de conflictos jurídicos, y sólo respecto a muy pocos preceptos de admisión puede decirse que haya sido pacífica; sin embargo, fue esta Ley la que abrió brecha y posibilitó en la práctica el camino que hoy se abre con la nueva Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad"<sup>221</sup>.

En relación a la Ley de Policía de 1.978 es muy interesante la lectura de las intervenciones de los representantes de los Grupos Parlamentarios en relación al debate de la misma. Destacamos de entre ellas las del Sr. Julio BUSQUETS BRAGULAT y la del Sr. SANJUAN DE LA ROCHA. El primero manifestó en la Sesión Plenaria número 14 del día 27 de julio de 1.978 lo siguiente: "(...) somos partidarios de que el orden público sea una competencia de los entes autónomos; somos partidarios de que la Ley de Policía reconozca el hecho de las Comunidades Autónomas". El segundo, en la misma Sesión Plenaria " (...) y bien sabe toda la Cámara lo partidario que somos los socialistas de que lo antes posible las Comunidades Autónomas empiecen a ser dotadas de medios propios en materia de orden público".<sup>222</sup>

---

221 Carmen BRIONES, "La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad". Historia de un anteproyecto", *Policía, Especial Ley*, número 13, marzo, 1.986, página 5.

222 Intervenciones recogidas en el Volumen Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Tomo II, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, Septiembre, 1.985, páginas 598 y 601.

### **3.4.2. LA LEY ORGANICA 2/1.986 DE 13 DE MARZO DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD**

Ha supuesto un paso importante en el proceso democratizador de los aparatos de seguridad del Estado y una nueva reestructuración de las competencias policiales en base a la actual organización territorial del Estado recogida en nuestro texto constitucional. Nueva organización territorial del Estado que conforma el Estado de las Autonomías en el que se hace necesario para que las diversas Comunidades Autónomas puedan ejercer un verdadero autogobierno disponer de policía propia<sup>223</sup>.

Sin embargo en este último apartado la Ley como veremos más adelante no es "generosa" en relación a las policías autonómicas y locales, recordando esto último las palabras de Manuel BALLBÉ cuando afirma que " la herencia histórica y administrativa del secular Estado centralista todavía tiene en nuestro sistema democrático y pluralista un peso notable, como ponen de relieve la cultura, las actitudes y las concepciones actuales sobre la policía"<sup>224</sup>.

La ley se sustenta sobre "tres pilares fundamentales."<sup>225</sup> Estos

---

223 Esta es la opinión manifestada por Manuel BALLBÉ en "Diez años de seguridad y policías autonómicas", *Autonomías*, número 112, página 115, artículo en el que el autor reproduce la importante reflexión que OSTROM introduce en su obra "The Political Theory of a Compound. Designing the American Experiment": " Una comunidad que está limitada a dar consejo y a hacer recomendaciones sin la capacidad de hacer cumplir sus prescripciones como normas de conductas válidas y operativas no puede satisfacer el requisito esencial de un gobierno... Un gobierno efectivo debe hacer cumplir las normas aplicables a los individuos". Opinión que Manuel BALLBÉ vuelve a reproducir en "El modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil", *ob. cit.*, página 39: " La pluralidad policial existe y debe existir porque concurren diferentes administraciones públicas autónomas. Una administración pública territorial que disponga de unas competencias que no sean meramente formales, precisa de una administración policial que asegure el cumplimiento de las decisiones administrativas y políticas en los casos de incumplimiento e infracción por el ciudadano".

224 Manuel BALLBÉ, "Diez años de seguridad y policías autonómicas", *Autonomías*, *cit.*, página 113.

225 Carmen CHINCHILLA MARIN "Prólogo" a *Legislación sobre fuerzas y cuerpos de seguridad*, Tecnos, Madrid, 1.986, página 11.

tres pilares fundamentales son por una parte el concepto de seguridad pública o seguridad ciudadana que sustituye al caduco concepto de orden público, la delimitación clara de las competencias de las Fuerzas Armadas respecto de las competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad,<sup>226</sup> con la consiguiente desmilitarización de las mismas y la posibilidad de existencia de policías autonómicas de acuerdo con la nueva organización territorial del Estado.

La nueva ley supone un avance importante por ser una plasmación del artículo 104 de la Constitución de 1.978. Contiene unos principios básicos de actuación que intentan operar a modo de código deontológico que permite configurar la actividad policial como una función de servicio público en aras del interés general.<sup>227</sup> Procede a una reestructuración de las hasta entonces Fuerzas de Seguridad del Estado al unificar a la antigua Policía Nacional con el Cuerpo Superior de Policía creándose el nuevo Cuerpo Nacional de Policía resultante de tal fusión. Esta ley conforma junto con nuestra Constitución y los

---

226 Las misiones de las Fuerzas Armadas se recogen en el artículo 8.1 de la C.E, y consisten en "garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional" Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a tenor del artículo 104 de nuestra ley fundamental "tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana".

227 En consonancia con la Resolución 690 de la "Declaración sobre la policía" aprobada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el 8 de mayo de 1.979, tal como afirma Jaume CURBET en su obra *L'Ètica de la policia*, Direcció General de Seguretat Ciutadana, Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya, Colecció *Policia i Societat-1*, Barcelona, 1.983, página 12. Resolución que fue recogida en parte por Acuerdo del Consejo de Ministros del Gobierno Español, de 4 de septiembre de 1.981 (BOE 2 de octubre).

Creemos conveniente reproducir lo manifestado en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuando en relación a los funcionarios de policía, dice: "Los funcionarios de policía materializan el eje de un difícil equilibrio de pesos y contrapesos, de facultades y obligaciones, ya que deben proteger la vida y la integridad de las personas (...) La constitucionalización del tema de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es una necesidad y una lógica derivación de su misión trascendental, en cuanto a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades".

Estatutos de Autonomía el bloque de constitucionalidad en esta materia<sup>228</sup>.

También hay referencias en el nuevo texto a las policías autonómicas y a las policías locales como veremos más adelante.

En el estudio de la Ley Orgánica 2/1.986 vamos a analizar en primer lugar la distribución de competencias que hace la mencionada Ley entre las diversas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y posteriormente estudiaremos los problemas planteados por la promulgación de la Ley en relación a la distribución de competencias que se contiene en la Constitución y en los Estatutos para averiguar si la Ley desarrolla en todo su potencial los principios constitucionales en materia de policía o si por el contrario la Ley procede a hacer una interpretación restrictiva de tales principios.

El recién creado Cuerpo Nacional de Policía se define en la ley como un "Instituto Armado de naturaleza civil" concepto este ya polémico en la fase de debate parlamentario que queda lejos de lo que hubiese sido una posibilidad histórica de por primera vez proceder a una conceptualización de los aparatos de seguridad desde un prisma civil sin tapujos. La definición de "instituto civil armado" recogido en el artículo 9 a) de la Ley fue tildada de "vacía, nominalista, e innecesaria"<sup>229</sup> por la mayoría de los grupos parlamentarios y especialmente brillante fue la crítica que con tal motivo realizó el entonces Partido Comunista de España. La consideración de "instituto civil armado" es un claro exponente de que el asunto policial no está cerrado todavía pues cuando la propia Constitución no obliga en ninguno de sus artículos a tal reconocimiento es el propio legislador el

---

228 Carmen CHINCHILLA MARIN, "Prólogo" a Legislación sobre fuerzas y cuerpos de seguridad, cit., página 17.

229 Carmen CHINCHILLA MARIN, "Prólogo" a Legislación sobre fuerzas y cuerpos de seguridad, cit., página 13.

que intenta poner coto a una parte de la Administración civil, la policial, amparándose en la vieja doctrina de "las peculiaridades de la función policial" argumento conservador en cuestiones de policía que se patentiza en numerosos aspectos del texto, como son los apartados referentes a la sindicación y al derecho de huelga de los policías<sup>230</sup>.

La Guardia Civil es definida como un "Instituto Armado de naturaleza militar", definición que echa por la borda la deseada desmilitarización de esta institución, ya que siendo una fuerza policial permanece alejada del ordenamiento civil y tutelada aún por el castrense<sup>231</sup>, con los consiguientes perjuicios a su labor policial, distanciándose de la realidad social en la que se inserta. Argumento este que coincide con la idea defendida por Manuel BALLBÉ de que la

---

230 En este aspecto de la cuestión discrepo parcialmente de la afirmación que formula Carmen CHINCHILLA MARIN en su obra ya citada, página 12 in fine, cuando sostiene la tesis de que la Ley Orgánica 2/86 viene a "desmilitarizar las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, equiparándolos al resto de los sectores que integran la Administración civil, sin perjuicio de las peculiaridades de la misión que estos funcionarios realizan". La filosofía que subyace en el articulado de la ley es "desmilitarizar" pero el objetivo alcanzado dista de esa intención cuando por un lado la militarización de la Guardia Civil sigue siendo una realidad hoy día y en orden al Cuerpo Nacional de Policía si bien es cierto que no es una fuerza militar puede muy bien ser definido como un cuerpo de naturaleza "híbrida" que siendo en principio civil su peculiar carácter de ser Instituto armado le configura de forma diferente en aspectos esenciales al resto de la Administración civil, en cuestiones tan importantes como derecho de sindicación derecho de huelga, servicio permanente y régimen de incompatibilidades, aspecto éste último todavía hoy pendiente de regular diez años después de la aprobación de la Ley Orgánica 2/86.

231 A tal efecto es importante recordar lo preceptuado por el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que afirma que "La Guardia Civil, por su condición de Instituto armado de naturaleza militar a efectos disciplinarios, se regirá por su normativa específica". Este artículo conecta con los artículos 5, 19.2, 21 y 22 de la L.O. 12/1.985, de 27 de noviembre, de Régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas (B.O.E. nº 286, de 29 de noviembre). En definitiva se regula por vía militar a una institución que no está reservada a actuar en circunstancias extraordinarias como son las que se producen en un "casus belli" si no que su actividad principal en virtud de lo dispuesto por el artículo 104 de la C.E. es la "proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana". Esta institución se ve afectada directamente por tal principio cuando de forma expresa la Ley Orgánica 2/86 en su artículo 9,b) atribuye el carácter de Fuerza y Cuerpo de seguridad del Estado a la Guardia Civil y de la lectura del resto del articulado no se deriva que esta actúe de forma esporádica ni ocasional si no que se infiere que su actividad es ordinaria y reglada.

"desvinculación de las Fuerzas de Orden Público respecto de las Fuerzas Armadas y su desmilitarización es un presupuesto básico para configurar la profesión de policía en una democracia"<sup>232</sup>. Esta misma línea argumental la sostiene Javier BARCELONA LLOP: "si la función policial es esencialmente administrativa y civil, no se comprende muy bien la persistencia en mantener un cuerpo castrense en el seno del conjunto de los encargados de la misma"<sup>233</sup>, Martín TURRADO VIDAL: "en la Ley se ha perdido una oportunidad histórica para terminar con el problema, que se viene arrastrando desde hace tantísimos años, de la doble dependencia de algunas fuerzas (...). Debería haberse distinguido claramente lo que corresponde a una emergencia en materia de defensa nacional y lo que son las competencias como policía judicial"<sup>234</sup> y Félix CRESPO HELLIN: "es indispensable para una sociedad democrática el disponer de una Policía desmilitarizada, y, al mismo tiempo, la desmilitarización se convierte en una de las piezas claves para conseguir la democratización de la Policía"<sup>235</sup>.

Lo anteriormente planteado nos permite compartir plenamente el principio que recientemente Nuria OLMEDO sostiene cuando manifiesta que "existen disfunciones derivadas de pertenecer a un cuerpo policial de carácter militar"<sup>236</sup>. Argumento que sustenta en las acertadísimas palabras de Manuel BALLBE cuando, en relación a la

---

232 Manuel BALLBÉ, "Fuerzas de Orden Público", en *La izquierda y la Constitución*, cit., página 152.

233 Javier BARCELONA LLOP, *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, cit., página 78.

234 Martín TURRADO VIDAL, *Estudios sobre la policía*, volumen I, cit., página 73.

235 Félix CRESPO HELLIN, "El nuevo encuadre constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad", en *Diez años de régimen constitucional*, Tecnos, 1.989, página 434.

236 Nuria OLMEDO, *Guardia Civil ¿Policías o soldados?*, Editorial Almuzara, Córdoba, 2004, página 58.



cuestión planteada afirma que:

“La clave de cualquier renovación policial está en un trabajo de equipo, en el cual uno de los elementos nucleares de la política de mejora de la gestión y de las técnicas policiales, es el agente de policía en la calle. Es decir, el policía de la escala básica que trabaja y mejor conoce el entorno social y que tiene, por tanto, un grado de conocimiento y formación del que no dispone la cúpula, a la que no llega esa información si tienen un modelo piramidal muy jerarquizado. Para que haya una fluidez y un intercambio de conocimientos e información, es necesario no sólo un buzón de sugerencias, sino la articulación de un sistema de organización y trabajo policial donde se ponga un gran énfasis y protagonismo en el agente de base. Habría que subrayar que estos nuevos sistemas de organización producen a la vez que el policía de la escala básica deje de realizar un trabajo dominado por la rutina porque se convierte en uno de los protagonistas permanentes de la gestión y reelaboración de las políticas policiales. La transformación de nuestros sistemas policiales en esta línea va a ser lenta porque, como es bien conocido, nuestro país ha estado dominado por un esquema policial militar. A la vez el desafío está asimismo en la transformación del agente de policía, y por tanto también de la Guardia Civil, para pasar de ser autómatas, un soldado en la calle, sin protagonismo alguno en la organización policial y en la búsqueda de nuevas políticas, a un agente de policía que tiene un deber y un papel nuclear en la gestión política diaria de las reformas e innovaciones que deben producirse. En definitiva, cada policía debe convertirse en un elemento central de la renovación policial”<sup>237</sup>

En orden a la cuestión planteada sobre la naturaleza militar de

---

237 Manuel BALLBE, “El modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil”, Cuadernos de la Guardia Civil, número 5, Madrid 1.991, reproducido en el libro de

la Guardia Civil, no debemos olvidar la postura que sobre esta cuestión ha mantenido el Tribunal Constitucional y que se expresa de forma clara en la importante Sentencia 149/1.989, de 16 de noviembre, en la cual el Tribunal se decanta por la consideración del carácter militar de la Guardia Civil, llegando a afirmar que "la naturaleza militar de la Guardia Civil constituye su rasgo característico y definitorio, el prius lógico del que derivan no sólo sus posibles y circunstanciales misiones militares, sino principalmente los datos permanentes u ordinarios de su régimen jurídico". Así mismo creemos oportuno traer a colación el voto particular que con ocasión de esta Sentencia formularon los Magistrados De la Vega Benayas y Díaz Eimil en abierta discrepancia con el sentir de la misma, alegando que "el conceptuar a la Guardia Civil como un cuerpo castrense no ha sido sino a costa de chocar con nuestra Constitución que, repetimos, configura a las Fuerzas Armadas como una institución nacional para la defensa exterior y para garantizar el ordenamiento constitucional, no el orden jurídico interno o público, concepto éste, el de orden público (en absoluto equiparable al de ordenamiento constitucional), que compete a la Policía o seguridad interior, de la que la Guardia Civil forma parte... Entendemos que los artículos 28 y 29 CE autorizan al legislador a someter a disciplina militar al Benemérito instituto de la Guardia Civil, pero negamos que, a través de una interpretación expansiva incompatible con el modelo constitucional, pueda llegarse a la conclusión de que tal sometimiento convierta a la Guardia Civil en un Cuerpo estrictamente castrense y a sus miembros en militares profesionales, pues ello equivale a restaurar un Cuerpo de Policía militarizada en todos sus órdenes, que la CE ha querido superar de

acuerdo con los valores y principios democráticos que la inspiran”<sup>238</sup>. En este voto particular los magistrados afirman en relación al sometimiento de la Guardia Civil a la disciplina militar que este, solo es “explicables por razones históricas “.

Más adelante, el mismo Tribunal en la Sentencia de 20 de julio de 1.994 sostiene que “La Guardia Civil ha sido configurada por el legislador como un Cuerpo de Seguridad dentro del colectivo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (preámbulo y artículos 9,13 y siguientes de la LO2/1.986 de 13 de marzo), de modo que ni la Guardia Civil forma parte de las Fuerzas Armadas ni, en consecuencia, sus miembros pertenecen a las mismas. Diferentes son también las misiones y funciones asignadas a una y otra institución , sin perjuicio de que a la Guardia Civil puedan serle encomendadas en determinadas circunstancias misiones de carácter militar (artículo 8 de la Constitución española; artículos 26,28 y 39 de la LO6/1.982, de 1 de julio; artículos 11 y 12 de la LO2/1.986) e igualmente distinto es su encuadramiento en el seno de la Administración y dependencia orgánica (artículos 8,10 y 12 de la LO 6/1.980; artículos 9,10,13,y 14 de la LO/2/1.986). Desde esta perspectiva es necesario tener en cuenta, asimismo, que los diversos aspectos de la relación funcional o profesional de sus miembros, entre ellos el retributivo, se encuentran sometidos a un régimen normativo propio y diferenciado, y no aplicable indistintamente a unos y otros. Dicho esto, resulta evidente, en consecuencia, que los miembros de la Guardia Civil y los de las Fuerzas Armadas pertenecen a Cuerpos o categorías funcionariales configuradas como estructuras diferenciadas y definidas con características propias. Podrá haber en ellos rasgos comunes, como los relativos, por ejemplo a la denominación de sus empleos, pero ese

---

238 Reproducida por Javier BARCELONA LLOP, "Reflexiones sobre el modelo

paralelismo, cuando existe, es un dato fáctico que no implica en modo alguno una igualdad jurídicamente definida”.

Entre la primera y la segunda sentencias del Tribunal Constitucional hay una evolución que permite encontrar argumentos de mucha mayor consistencia para poder afirmar que la consideración de la Guardia Civil en la actualidad es un verdadero sin sentido, exponente claro de esa España rancia y trasnochada, incapaz de desembarazarse de ideas ya superadas impropias de un Estado social y democrático de derecho.

Frecuentemente se recurre al pretexto de la disciplina para justificar lo que jurídicamente no lo tiene, es un argumento fácil, indeterminado, opera como un cheque en blanco, esto es lo que permitió al hasta hace pocas semanas a Ignacio COSIDO, Secretario del Gabinete del entonces Director General de la Guardia Civil D. Santiago LOPEZ VALDIVIESO, manifestar que “ la disciplina propia de este Cuerpo es un factor de exigencia en el cumplimiento de la Ley, de los deberes profesionales y de las reglas que rigen la Institución y también la obediencia a las órdenes particulares , que opera como instrumento de control interno de sus miembros, sin trascendencia externa hacia el ciudadano , en beneficio del cumplimiento de la misión constitucional encomendada, del ejercicio de las funciones específicas y del servicio peculiar que presta la Institución, destinada a no lastrar, sino por el contrario estimular, su eficacia y calidad. En resumen, la disciplina en la Guardia Civil, como también en todo Cuerpo civil o militar de la Administración, está íntimamente unida a la profesionalidad y opera a favor de una mayor eficacia en el servicio.”<sup>239</sup>

---

policial español, *Revista de Estudios Constitucionales*, cit, página 87.

239 Ignacio COSIDO y otros “La Guardia Civil más allá del año 2000”, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid, 2000.

Los argumentos de Ignacio COSIDO son rebatidos acertadamente por Nuria OLMEDO cuando afirma que “En todo caso, el argumento anterior tendría sentido si sólo se refiriese a la disciplina genérica que debe imperar en cualquier Cuerpo de Seguridad, pero no es el caso, pues claramente se refiere a:”la disciplina propia de este Cuerpo”, que no es otra que la disciplina militar”.<sup>240</sup> También son argumentos certeros los que el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida expone con ocasión de los debates parlamentarios en relación a la Proposición de ley Orgánica reguladora del derecho de Asociación profesional de los miembros de la Guardia Civil, que el Grupo Parlamentario Socialista presentó en abril del 2.002. Los argumentos del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida fueron los siguientes:

“Los guardias civiles, por muy instituto armado militar que sea la benemérita son policías, funcionarios y ciudadanos, y como tales titulares de una serie de derechos que no tienen por qué sufrir una merma constitucional. Como bien recoge la Exposición de motivos de la Proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialista, la decisión de limitar el derecho de asociación de los guardias civiles no es constitucional sino legislativa, y la Constitución no obliga a menoscabar este derecho fundamental en el caso de los guardias

---

240 Nuria OLMEDO, ob. cit. página 63. La autora hace referencia para justificar su postura ante la cuestión debatida al artículo 11 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas: “La disciplina, factor de cohesión que obliga a todos por igual, será practicada y exigida como norma de actuación”, artículo 28: “La disciplina obliga a mandar con responsabilidad y a obedecer lo mandado. La adhesión racional del militar a sus reglas, fruto de la subordinación a otros valores superiores, garantiza la rectitud de conducta individual y colectiva y asegura el cumplimiento riguroso del deber”. El Reglamento para el Servicio de la Guardia Civil artículo 97 dice: “La disciplina, elemento esencial en todo cuerpo militar, lo es y de mayor importancia en la Guardia Civil, puesto que la diseminación en que se encuentran sus individuos hace más necesario en este cuerpo el riguroso cumplimiento de su deber, constante emulación, ciega obediencia, amor al servicio, unidad de sentimiento y honor y buen nombre de esta Institución. Bajo estas consideraciones, ninguna falta, ni aún la más leve es

civiles. Es más, la propia constitución, el propio telos constitucional basado en los derechos fundamentales y libertades públicas, implica tutela del derecho de asociación de la Guardia Civil y no la agresión al mismo”

De la proposición de Ley Orgánica podemos destacar el artículo tercero:” Las asociaciones profesionales legalmente constituidas tendrán derecho a realizar propuestas de carácter profesional que afecten a los intereses de sus miembros. Las asociaciones profesionales representan legítimamente a los asociados en el Consejo Asesor de Personal y demás órganos competentes de la Administración Pública en materias que afecten a la dimensión profesional del guardia civil. Las asociaciones profesionales de guardias civiles podrán promover candidaturas para la elección de miembros del Consejo Asesor de personal o de cualquier otro órgano de participación, representación o estudio que se prevea, así como la elección de vocales en los órganos de representación y de dirección de mutualidades, asociaciones y restantes entes de previsión social oficialmente constituidos por miembros de la Guardia Civil”.

Como vemos las asociaciones profesionales tendrán una función de representación en el Consejo Asesor, órganos este de representación, y tal representación tendrá un mecanismo de ejecución que son las candidaturas para la elección de miembros del referido órgano.

El artículo pone límites al derecho reconocido en el artículo tercero y además recuerda el principio de imposibilidad de pertenencia de los guardias civiles a partidos políticos o sindicatos:” Los guardias civiles, por su condición de un instituto armado de naturaleza militar, no podrán pertenecer a partidos políticos o sindicatos. Por ello, entre

---

disimulable(Reglamento del año 1.942, aún vigente).

los medios de actuación de las asociaciones profesionales de guardias civiles, quedará excluido el ejercicio del derecho de huelga, negociación colectiva y la adopción de medidas de conflicto colectivo. El ejercicio del derecho de petición individual o colectivo para cuestiones no relacionadas con lo previsto en la presente ley, se regirá por lo dispuesto en el artículo 15.2 de la Ley Orgánica 2/1.986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”.

El artículo sexto pone de manifiesto lo que bien podemos denominar “problema de conciencia” que el Partido Socialista Obrero Español padece en relación a la Guardia Civil: defender por un lado la necesidad de reconocer el asociacionismo en la Guardia Civil, como principio incuestionable por su pertenencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y por otra mantener ese lastre del pasado, su carácter militar, circunstancia esta última que impide un auténtico ejercicio del derecho de asociación en la Guardia Civil, cuando se le priva a estas de su carácter reivindicativo que es el “alma mater” de tal derecho, sin el cual aquellas carecen de sentido.

En relación a lo manifestado más arriba, debemos recordar los argumentos expuestos por el diputado Sr. PEREZ ROYO con ocasión de los debates parlamentarios habidos en la tramitación de la LOFCS, cuando afirmó:

“El presente proyecto de ley supone claramente una contradicción con el modelo policial que se había venido defendiendo en el programa electoral del PSOE y en anteriores actuaciones legislativas por parte del Partido Socialista. Ya se que este no es un argumento decisivo, es, en definitiva, un argumento manido que serviría para esto y para otras cosas a lo largo de esta legislatura, pero en todo caso, lo fundamental es que en este proyecto de ley es difícil hablar de un auténtico modelo policial ... Se mantiene una concepción militar, militarización de la policía que se manifiesta claramente en la

pervivencia de un cuerpo que mantiene su dependencia respecto del Ministerio de defensa y su disciplina militar , la Guardia Civil, y además en el mantenimiento de los mandos militares dentro de la Policía Armada, Policía Nacional ahora y el nuevo cuerpo como se llame”.

Ya en fase de discusión en Senado, y siguiendo en la misma línea argumental son interesantes las manifestaciones del Senador del Partido Comunista Sr. FERNÁNDEZ PIÑAR Y AFAN DE RIBERA, en su intervención con ocasión de las discusiones parlamentarias en torno a la LOFCS en el Senado, con ocasión de su tramitación parlamentaria:

“La consideración de instituto armado del Cuerpo nacional de Policía nos parece que es un ardid no muy sofisticado por cierto, para privar a los miembros de la Policía Nacional de determinados derechos. En este sentido el artículo 28, número 1, de la Constitución después de decir que todos tienen derecho a sindicarse libremente, admite la limitación o la excepción de este ejercicio a las fuerzas o institutos armados o a los demás cuerpos sometidos a disciplina militar, homologando todos estos cuerpos o institutos con la disciplina militar; es decir se exige para efectuar la limitación de la disciplina militar, y pensamos que esta calificación ha tenido como objetivo el poder eliminar algunos derechos fundamentales y limitar otros muchos.

Quiero decir a este respecto que antes de las elecciones últimas el Partido Socialista decía sobre el tema de la desmilitarización en un documento interno: <<Cuando hace más de un siglo fueron creados los institutos armados policiales en España, Francia e Italia, estos países, entonces subdesarrollados tenían otros problemas que perturbaban gravemente la paz ciudadana , y para acabar con este endémico mal fue preciso crear una policía militarizada que actuara bélicamente frente a lo que ciertamente era un enemigo interior



armado. Desde entonces han pasado muchos años y hoy España está pacífica, sin que puedan desmentirlo las organizaciones terroristas contra las que son, además, inoperantes las Fuerzas de Seguridad, etc. >>. Viene a decirse que los institutos armados ya no tienen ningún sentido y que hay que ir claramente a la desmilitarización total de la Policía Nacional y de la Guardia Civil”.

En el turno de réplica, el representante del Partido Socialista, Senador Sr. MORENO FRANCO, argumentó en contra de las manifestaciones del representante del partido Comunista lo siguiente:

“Nosotros políticamente, optamos por una visión instrumental de lo que tiene que ser las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, como algo que no está, en primer lugar, para su propio disfrute y lo entendemos absolutamente todos, y los primeros que lo entienden son los propios colectivos policiales, sino para garantizar ese pleno disfrute, así como los derechos y libertades del resto de los ciudadanos. Si se pierde esa visión instrumental, uno va pegando saltos sin saber donde acaba de caer”.

Los argumentos del Sr. MORENO FRANCO, son todo un ejemplo de “instrumentalización” partidista del artículo 104 de nuestra Constitución. En primer lugar queda claro cual es el papel de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en una sociedad democrática, así se refleja en el artículo 104. Pero eso no quiere decir, ni así de debe interpretar, por que la constitución no lo impide, que aquellos que se vertebran como instrumentos para hacer posible el ejercicio de los derechos de los ciudadanos deba quedar “extra muros” de los propios principios democráticos a los cuales sirven y mucho menos bajo el pretexto de miedos injustificados a los que alude el Sr. MORENO FRANCO cuando manifiesta “Si se pierde esa visión instrumental uno

va pegando saltos sin saber dónde acaba de caer”.<sup>241</sup>

En relación a la cuestión planteada es interesante la postura del representante de CIU, el senador Sr. RAHOLA I D'ESPONA,

“Segundo, esta consideración de policía de naturaleza militar impide que puedan ser considerados funcionarios públicos y, por tanto, no pueden obtener todos los derechos que tiene los funcionarios públicos, aunque en este aspecto, la Constitución tiene unas ciertas particularidades. Por tanto, creo que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado tienen que ser cuerpos profesionales de tipo civil y con todos los derechos que tiene los cuerpos de funcionarios civiles. Con esto verdaderamente se ganaría profesionalidad y también de ganaría el sentirse los ciudadanos en la misma situación que los que guardan y mantiene el orden dentro de la sociedad”.

Reproducimos las reflexiones que en relación a la cuestión planteada, manifiesta Nuria OLMEDO, con una línea de cualquier movimiento reivindicativo argumentación tan clara como irrefutable:

“La mencionada Proposición de Ley es una pirueta jurídica, no fácilmente entendible. Pretende legalizar las asociaciones profesionales, que como todos sabemos tienen un marcado acento reivindicativo, en la Guardia Civil, sin pasar previamente por suprimir el carácter militar del Cuerpo, y por ello mismo, sujetos sus miembros a los dictados de las Reales Ordenanzas, que cuentan con dos artículos el 180 y 181 que se encargan de prohibir cualquier movimiento

---

241 En esos años a los que nos estamos refiriendo el Partido Socialista hubo de llevar acabo dos rectificaciones importantes en su Programa Electoral: En su primer gobierno el ya conocido “No a la OTAN” que acabo convirtiéndose en un “Si”, a nuestro juicio inteligente cambio de opinión, el segundo la postura por el Partido Socialista defendida en sus Programa Electoral en las elecciones del 1.982 en relación a la desmilitarización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que acabó como todos bien conocemos. Esperemos, que ahora, con su llegada al Gobierno de España, en esta cuestión afronte el cumplimiento de su Programa Electoral. Los primeros síntomas nos hacen pensar que no será así una vez más, más,

reivindicativo<sup>242</sup>. Pues bien, la Proposición de Ley presentada en el Congreso deroga en primer párrafo el artículo 181, y con ello abre la posibilidad del asociacionismo profesional también para las Fuerzas Armadas, pero no menciona nada del artículo 180, donde la prohibición de reuniones con carácter reivindicativo continúa vigente”.

Entendemos que la no supresión del artículo 180 constituye un obstáculo que imposibilita cualquier intento de reconocer sin tapujos el derecho de asociación en la Guardia Civil. Asimismo la imposibilidad de que sus miembros no puedan asistir a manifestaciones de tipo político, sindical o reivindicativo no encuentra justificación si atendemos al carácter de funcionarios de policía que a tenor de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se atribuye a los miembros de la Guardia Civil, argumento este que el diputado del Grupo Parlamentario Socialista, Sr. Mayoral trae a colación con motivo de su intervención en los debates parlamentarios: “Según la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional en una sentencia del año 1.994, la Guardia Civil tiene más elementos comunes con el Cuerpo Nacional de Policía que con las Fuerzas Armadas (...) por eso no tiene sentido que el Cuerpo Nacional de Policía en este momento disfrute del derecho de sindicación mientras que la Guardia Civil tiene vedada cualquier actuación de carácter asociativo a efectos profesionales. Por otra parte, es preciso suprimir

---

242 Artículo 180: “Los militares podrán reunirse libremente para fines lícitos, en lugares públicos o privados observando lo que con carácter general o específico establezcan las disposiciones vigentes. En las unidades, buques y dependencias será imprescindible la autorización expresa de su jefe. En ningún caso podrán tomar parte en manifestaciones de tipo político, sindical o reivindicativo.”

Artículo 181: “Los miembros de las Fuerzas Armadas, por cuyos intereses vela el Estado, no podrán participar en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa. Tampoco podrán condicionar en ningún caso, el cumplimiento de sus cometidos a una mejor satisfacción de sus intereses personales o profesionales ni recurrir a ninguna de las formas directas o indirectas de huelga. Los militares podrán pertenecer a otras asociaciones legalmente autorizadas de carácter religioso, cultural, deportivo o social”.

efectos indeseables de esa naturaleza híbrida que se atribuye hoy día a la Guardia Civil”.

Las palabras del diputado Sr. Mayoral, no dejan lugar a equívocos, la afirmación final relativa a los efectos “indeseables de esa naturaleza híbrida que se atribuye hoy día a la Guardia Civil”, las podemos considerar como un epitafio a la ya “difunta “Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. No sabemos si el Sr. Mayoral cuando realizó tales manifestaciones podía imaginar que dos años después el Partido al cual representa sería el Partido en el Gobierno de España, y desde la responsabilidad de Gobierno, iban a ser recordadas constantemente para ser llevadas a su plasmación legislativa. La llegada al Gobierno de España del Partido Socialista Obrero Español implica desde el compromiso político asumido por el mismo en su programa electoral dar cumplimiento a los argumentos defendidos por el cuando era oposición, máxime si tenemos en cuenta que esta cuestión ya es “vieja conocida” en el Partido Socialista desde hace una cuantas legislaturas y nunca supo afrontarse con el pragmatismo que hubiera sido deseable, circunstancia que hace que aún hoy, abordemos esa vieja cuestión, eso si, con la ilusión de ser resuelta como consecuencia del cambio de Gobierno habido en España el pasado mes de marzo.

#### **3.4.2.1. El reparto competencial en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**

El artículo 12 A) asigna las funciones propias del Cuerpo Nacional de Policía. Estas son las siguientes: la expedición del documento nacional de identidad y del pasaporte, el control de entrada y salida del territorio nacional de los españoles y extranjeros, las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración. La vigilancia e inspección del cumplimiento de la

normativa en materia de juego. La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga. Colaborar y prestar auxilio a las Policías de otros países conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las leyes, bajo la superior dirección del Ministro del Interior. El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación de su personal, medios y actuaciones. Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.

La Guardia Civil tiene delimitadas sus funciones en el artículo 12 B) de la referida Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Estas son las siguientes: las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos, el resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, la vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas, la custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran, velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza, la conducción interurbana de presos y detenidos, y por último aquellas otras que le atribuyan la legislación vigente.

El Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil ejercerán estas funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine, bajo la autoridad del Gobernador Civil que paradójicamente no desaparece a pesar de la promulgación de nuestro texto constitucional, en línea con lo que acertadamente sostienen Manuel BALLBÉ cuando afirma que "la Norma fundamental constitucionaliza una nueva figura que puede percibirse como alternativa al Gobernador Civil: el Delegado de

Gobierno en la Comunidad Autónoma (art. 154 de la Constitución)"<sup>243</sup> y Eliseo AJA al manifestar, al referirse a la necesidad de reforma de la Administración central para adaptarse al nuevo marco constitucional, que esta es "la gran asignatura pendiente (...) El ejemplo del Gobernador simboliza esta superposición porque tradicionalmente ha sido el instrumento de dominio del centralismo; aunque ahora ha perdido parte de sus competencias, y de su sentido porque la Constitución prevé en el artículo 154 la figura del Delegado del Gobierno para dirigir la Administración periférica del Estado en cada Comunidad Autónoma"<sup>244</sup>.

La figura del Gobernador Civil deviene caduca, tiene en palabras de Manuel BALLBÉ "elementos de desprofesionalización, porque son hombres de partido, políticos de confianza que no siempre despliegan una labor profesional"<sup>245</sup> y no va más allá de ser reflejo de una forma ya superada de Estado: el viejo Estado centralista. En este sentido aparece como una tímida reforma la aprobación el 20 de octubre de 1.995 de proyecto de ley sobre Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). Este proyecto de ley trató de "adaptar las funciones y procedimientos de actuación de la Administración General del Estado a la nueva realidad española, en consonancia con el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas y la integración de España en la Unión Europea". En él, los Gobernadores Civiles eran considerados como cargos directivos, no políticos, que representan al Gobierno en la Provincia, dirigen en ella la Administración General del Estado, son los

---

243 Manuel BALLBÉ, Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1.993, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 1.994, página 820.

244 Eliseo AJA, "Cuestiones pendientes en la definición de modelo de Estado autonómico", Praxis autonómica: Modelos comparados y modelo estatal, instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1.987, página 149.

245 Manuel BALLBÉ, "Modelos policiales comparados: El horizonte europeo", Harlax

responsables en materia de seguridad ciudadana y libertades públicas y sigue dependiendo del Ministerio del Interior pero bajo la subordinación del Delegado del Gobierno.

Fue una muy tímida reforma, pues en palabras de Manuel BALLBÉ "el proyecto opta por la peor solución: gobernar el Estado autonómico en clave centralista. La persistencia de los gobernadores civiles es una confirmación de que continuamos con un pie en el pasado que seguirá condicionando nuestro futuro autonómico",<sup>246</sup> tesis esta que el mismo autor defiende más tarde cuando afirma que "la supresión de los gobernadores civiles no puede consistir en un mero cambio de nombre para llamarlos ahora subdelegados del Gobierno. Tanto el centralismo como su modelo contrapuesto federal o autonómico tienen unos principios y una lógica de funcionamientos propios"<sup>247</sup>.

En consecuencia es conveniente la desaparición de una figura que aún teniendo naturaleza administrativa posee nombre de tan infausto recuerdo en la historia de la persecución de nuestras libertades públicas y que el régimen franquista elevó a la categoría de máximo responsable político en la provincia que actuaba a modo de director del aparato policial consagrado a reprimir las libertades.

Por el contrario, la Ley 6/1.997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, si supone un claro esfuerzo por adaptar la Administración General del Estado al Estado autonómico. En el apartado VI de la exposición de motivos, se afirma: "la necesidad de acometer procesos de supresión y simplificación administrativa, evidente desde una perspectiva

---

número 3-4., Conserjería de Interior del Gobierno Vasco, 1.991, página 201.

246 Manuel. BALLBÉ, "Una reforma para que todo siga igual", El Periódico de Catalunya de 7 de octubre de 1.995.

247 Manuel BALLBÉ, "Hoy son un sin sentido", Suplemento el Periódico de la Semana de El Periódico de Catalunya, 8-14 de abril de 1.996, página 4.

organizativa general, viene impuesta por la realidad del Estado autonómico (...) el protagonismo administrativo en el territorio autonómico, lo tenga la Administración autonómica (...) En consecuencia, procede suprimir la figura de los Gobernadores Civiles (...) para así racionalizar adecuadamente, de acuerdo con el marco constitucional, la Administración periférica del Estado".

La referida Ley, no hace más que desarrollar, con injustificada tardanza, lo ya contenido en el artículo 22 de la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1.983, que hacía referencia a la reestructuración de la Administración General del Estado para adecuarse a la realidad competencial del Estado autonómico. Han sido necesarios más de 12 años para acometer tan necesaria reforma, reforma que no supone más que desarrollar el Título VIII de nuestra Constitución, injustificadamente "invernado".

Es por lo que coincidimos con Jaime RODRIGUEZ ARANA, cuando sostuvo, en relación al Proyecto de Ley, ahora aprobado, que la inclusión en él de la desaparición de los Gobernadores Civiles y la creación de los nuevos Subdelegados del Gobierno "permite solucionar algunos problemas de articulación de competencias y subrayar, sobre todo, el papel del Delegado del Gobierno como elemento básico sobre el que debe pivotar toda la Administración del Estado en el territorio autonómico"<sup>248</sup>. En este sentido el artículo 22.1 de la recién aprobada Ley 6/1.997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado señala que: "Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas representan al Gobierno en el territorio de aquéllas, sin perjuicio de la representación ordinaria del Estado en las Comunidades Autónomas a

---

248 Jaime RODRIGUEZ ARANA, "La administración única en el proyecto de LOFAGE (Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), Tapia, número 91, diciembre, 1.996, página 12.



través de sus respectivos presidentes. Ejercen la dirección y la supervisión de todos los servicios de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos situados en su territorio, en los términos de esta Ley..."

El artículo 23.3 atribuye al Delegado del Gobierno la jefatura de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado, desgajándolas de la antigua figura del Gobernador Civil y procediendo a un encaje constitucional, que hasta ahora revestía tintes de preconstitucional. Posibilitándose en el artículo 23.1 que los Delegados del Gobierno nombren a los Subdelegados del Gobierno en las provincias, debiendo resaltarse en relación a estos últimos que carecen, tal como aparecen regulados en el artículo 29 del texto legal, de la carga partidista de los ya desaparecidos Gobernadores Civiles pues el procedimiento de elección es la libre designación entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, a los que se exija, para su ingreso, el título de Doctor, Ingeniero, Arquitecto o equivalente. Procediéndose de esta forma a dar un paso más en el camino de la profesionalización de la Administración pública.

La Ley 6/1.997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado ha sido desarrollada en los aspectos básicos referidos a los Subdelegados del Gobierno mediante el Real Decreto 617/1.997, de 25 de abril de Subdelegados del Gobierno y Directores insulares de la Administración General del Estado. En su artículo 5 se hace referencia a las competencias de los Subdelegados del Gobierno, destacándose entre estas la recogida en su apartado 2: "En las provincias en las que no radique la sede de las Delegaciones del Gobierno, ejercerán también las competencias establecidas en el apartado 3 del artículo 29 de dicha Ley, salvo en los casos previstos en la Disposición Adicional quinta de la misma". Este último inciso referente a la Disposición Adicional quinta es de vital

importancia puesto que establece una clara distinción, desde un prisma autonómico que podemos considerar asimétrico, entre unas Comunidades y otras. La Disposición Adicional quinta alude a las Competencias estatales en materia de seguridad pública en las Comunidades Autónomas con Cuerpos de Policía propios, bajo el siguiente tenor: "En las Comunidades Autónomas que, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía, hayan creado Cuerpos de Policía propios, las competencias estatales en materia de seguridad pública se ejercerán directamente por los Delegados del Gobierno, sin perjuicio de las funciones que puedan desconcentrarse o delegarse en los Subdelegados del Gobierno". Podemos concluir diciendo que, en las Comunidades Autónomas con policía propia, el Delegado del Gobierno se ve obligado a ejercer directamente las competencias estatales en materia de seguridad pública y consecuentemente la posibilidad de desconcentrar funciones y delegar a que nos hemos referido anteriormente, se refieren a aquellas otras funciones que siendo también competencia de los Delegados del Gobierno no son las de seguridad pública.

En estos momentos podemos hablar del final de los gobernadores civiles, y hacer nuestra la afirmación del que fue Conseller de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya, Xavier TRIAS, de que "no seríamos coherentes si ahora no expresáramos nuestra alegría por esta desaparición", desaparición que no por tardía debe ser calificada como bien dice el Consejero citado de "progreso histórico"<sup>249</sup>. La desaparición de los Gobernadores Civiles supone un avance en el proceso de adaptación de la Administración pública al Estado autonómico diseñado por la Constitución de 1.978 y un paso adelante en aras a conseguir una Administración más racional y más

---

249 Xavier TRIAS, "El final de los Gobernadores Civiles", La Vanguardia, 11 de mayo

profesional.

### **3.4.2.2. Órganos de coordinación**

La Coordinación se contempla en, al menos, dos niveles distintos: el primero referido a su manifestación en la relación entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; el segundo el referido a la relación entre estas últimas y las dependientes de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Mecanismos de coordinación entre los cuerpos estatales.

La Ley Orgánica 2/1.986 establece un conjunto de principios para evitar el ejercicio acumulativo de las competencias en una doble dirección. De una parte, acude a la distribución funcional de un gran número de funciones y, de otro, establece la delimitación territorial.

Este principio teórico quiebra en la práctica dada la dinamicidad de las sociedades modernas y, con ello, la movilidad de su delincuencia, es evidente que este principio no puede ser observado de forma pura. Por ello, la misma Ley posibilita unas veces y otras ordena la actuación de estos Cuerpos al margen de aquella distribución.

En los casos en los que se rompe el criterio de territorialidad cada Cuerpo deberá dar cuenta al otro de las correspondientes actuaciones, disponiendo que cualquiera de los dos que se hallen de alguna manera en estas situaciones habrán de comunicarlo, de forma inmediata al Gobernador Civil y a los mandos con "competencia territorial material".

La estructura orgánica de la Administración policial sienta en su cúspide, bajo la autoridad del Ministerio, a la Secretaría de Estado para la Seguridad, configurada como el órgano coordinador por

excelencia de los centros Directivos dependientes mientras que en cada provincia esta facultad está atribuida al Gobernador Civil, asistido por una denominada Junta Provincial de Seguridad, en la que estaban representados los Cuerpos policiales.

Mecanismos de coordinación entre Cuerpos nacionales, autonómicos y locales.

La previsión de los correspondientes órganos de coordinación y sus funciones viene establecida en la Ley Orgánica 2/86, que establece en sus artículos 48, 50 y 54 los mecanismos a tales efectos previstos.

- El artículo 48 hace referencia al Consejo de Política de Seguridad, de ámbito estatal integrado por el titular del departamento de Interior del Gobierno de la nación y de las Consejerías de Gobernación o interior en las Comunidades Autónomas, con una amplia gama de funciones para avanzar en el diseño definitivo del modelo policial, asistido por un Comité de Expertos.
- El artículo 50 crea las Juntas de Seguridad. Limitadas a las Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpo de Policía propio e integradas por igual número de representantes del estado y de la Comunidad Autónoma.
- El artículo 54 dispone la creación de las Juntas Locales de Seguridad para la colaboración policial en el municipio cuanto este tenga cuerpo de policía.

En relación al artículo 48 debemos manifestar que trascurridos más de 15 años desde la aprobación de la LOFCS 2/86 nunca se ha reunido el referido Consejo y que la pretendida idea de avanzar en el diseño definitivo del modelo policial ha originado una situación tal que bien puede ser calificada como la de la negación de todo modelo: a los defectos del pasado se han añadido los derivados de llevar a cabo una

política en materia de seguridad pública que ha ignorado a los Ayuntamientos y que en el orden autonómico presenta según las Comunidades Autónomas a las que nos referiremos más adelante un situación que bien puede ser calificada como de tal complejidad que no puede ser definida como modelo sino que, además, carece de los requisitos mínimos para poder ser considerada como un sistema de seguridad de pública, es en definitiva una realidad , la de la seguridad pública en España caracterizada por el desorden y la falta de eficiencia y eficacia, extremos que reclaman urgentemente una intervención que vertebre un sistema de seguridad pública acorde con la realidad política de la España actual y la de los próximos años que nos aboca al modelo federal en el ámbito de la seguridad pública .

En cuanto al artículo 50 si hacemos un examen de hemeroteca de los años transcurrido hasta ahora veremos como gran parte de ese tiempo las Juntas de Seguridad se mostraban más como elementos de obstrucción que de coordinación; en orden al artículo 54, parece dar a entender que si el municipio no tiene cuerpo de policía municipal, el Alcalde poco tiene que decir en materia de seguridad , y si dispone de cuerpo de policía municipal , el no disponer de capacidad de disposición en materia de policía le cercena su ámbito de actuación.

En relación a las Policías Locales la LOFCS hace referencia a la misma en el artículo 39:

“Corresponde A las Comunidades Autónomas , de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local , coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Establecimiento de las normas-marco a las que habrán que ajustarse los Reglamentos de las Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y en la de Bases de Régimen Local.

b) Establecer o propiciar, según los casos la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de estos, de uniformes y retribuciones.

c) Fijar los criterios de selección, formación promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que en ningún caso el nivel pueda ser inferior al Graduado Escolar.

d) Coordinar la formación de las Policías Locales mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica”.

El redactado del artículo 39 es consecuencia del principio contenido en la Exposición de Motivos de la Ley:”Según la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de abril de 1.983, la coordinación es un concepto que usa la Constitución como instrumento para la fijación de medios y sistemas de relación, con objeto de lograr una cierta homogeneidad y hacer posibles, en su caso, actuaciones conjuntas y la colaboración mutua. Atendiendo a esta consideración general y a los preceptos normativos de las Comunidades, el desarrollo del artículo 148.1.22, a, en cuanto a la coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales , se desarrolla ampliamente con gran riqueza de posibilidades de coordinación y con carácter común respecto a todas las comunidades que hayan asumido competencias sobre la materia, ya que estas facultades se han de ejecutar por los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y no por las Policías de éstas, lo que hace indiferente que las hayan creado o no”.

### **3.4.3. EL REAL DECRETO 1.334/1.994 DE 20 DE JUNIO SOBRE ESTRUCTURA BASICA DE LOS SERVICIOS CENTRALES Y TERRITORIALES DE LA DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA**

La Ley Orgánica 2/1.986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dispone en su artículo 16.1 que "la estructura y competencia de los órganos de dirección del Cuerpo Nacional de Policía serán las que se establezcan en las normas orgánicas del Ministerio del Interior". En desarrollo de este precepto se promulgaron el Real Decreto 669/1.984, de 28 de marzo, sobre estructura y funciones de los órganos de la seguridad del Estado, el Real Decreto 59/1.987, de 16 de enero por el que se modifica el Real Decreto anterior y el Real Decreto 1334/1.994, de 20 de junio , de estructura básica del Ministerio de Justicia e Interior, el cual regula en su artículo 15, la estructura y funciones de la Dirección General de la Policía , la cual es desarrollada por la Orden de 28 de febrero de 1.995 del Ministerio de Justicia e Interior (Orden de desarrollo de la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y territoriales de la Dirección General de la Policía).

En base a la nueva reorganización efectuada en la Dirección General de la Policía esta territorialmente se sustenta en las Jefaturas Superiores de Policía, Comisarías Provinciales, Comisarías Zonales, Comisarías de Distrito y Comisarías Locales. La configuración que se nos presenta es con ligeros "retoques" una continuación de la que siempre ha existido, propia ella de una concepción centralista de la seguridad pública y que ni tan siquiera se intenta adaptar a la nueva estructura autonómica del Estado modelada en la Constitución de 1.978.

El Capítulo III trata de la "Organización Territorial" y esta se sustenta en Jefaturas Superiores de Policía, "órganos de mando, gestión, coordinación e inspección de distintos servicios dependientes

de la Dirección General de la Policía" que abarcan diversas provincias en su jurisdicción o una sola pero que paradójicamente no todas las provincias sobre las que se extiende su ámbito competencial pertenecen a la misma comunidad autónoma, dándose la impresión de que en materia policial estatal la configuración que establece nuestro texto constitucional en su artículo 2º y Título VIII no se extiende a la misma y que la materia de seguridad pública no debe verse afectada por ese principio de la organización territorial del poder político que es el principio autonómico<sup>250</sup>.

La institución policial se encuentra integrada dentro de la organización jurídica administrativa del Estado con la misión de prestar un servicio público de protección general de personas y bienes, frente a las agresiones ilícitas de que puedan ser objeto, dentro de un marco legal constitucionalmente establecido<sup>251</sup>.

---

250 En el anexo de la Orden de 28 de febrero de 1.995 por la que se desarrolla la estructura orgánica y funcional de los servicios centrales y territoriales de la Dirección General de la Policía se establece que la Jefatura Superior de Policía de Valencia comprenderá las provincias de Valencia, Alicante, Castellón y Murcia; la de Sevilla las provincias de Sevilla, Badajoz, Cáceres, Cádiz, Córdoba, Huelva y ciudad de Ceuta; la de Oviedo las provincias de Oviedo y Santander y en el caso de la Jefatura Superior de Policía de Pamplona, se llega a decir textualmente que su "sede es esta capital y ámbito territorial en las provincias de La Rioja y Navarra". La Rioja y Navarra se nos presentan no como Comunidades Autónomas si no como provincias. El espíritu de Javier de Burgos se nos manifiesta en toda su intensidad y el legislador en este supuesto adolece de amnesia constitucional.

251 Angel VALRIBERAS SANZ, *Cuerpo Nacional de Policía y Sistema –Policial Español*, Ministerio del Interior-Marcial Pons, 1.999, página256.



#### **3.4.3.1. Real Decreto 1885/1.996 de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del ministerio del interior**

En el preámbulo del referido Real Decreto se establece que “el presente Real Decreto tiene por finalidad desarrollar la estructura orgánica completa del Ministerio del Interior, diseñada en sus líneas generales por el Real Decreto 765/1.996. Esto constituye una necesidad especialmente perentoria en aquellos Departamentos que, como el de Interior, surgen a partir de la división de otro, en cuyo caso, además de definir y desarrollar los órganos encargados de la competencias específicas del Ministerio, es imprescindible volver a poner en funcionamiento de forma separada los órganos encargados de las funciones comunes a todos ellos”.

Bajo la inmediata autoridad del Ministro del Interior, ejercerá el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la Secretaría de Estado de Seguridad (art.10.2). De esta Secretaría de Estado dependen directamente la Dirección General de la Policía y la Dirección General de la Guardia Civil.

El artículo 1º establece que al Ministerio del Interior le corresponde:

1-La preparación y ejecución de la política del Gobierno en relación con la administración general de la seguridad ciudadana.

2-La promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente en relación con la libertad y seguridad personal en los términos establecidos en la Constitución española y en las Leyes que los desarrollan.

3-El mando superior, y la dirección y coordinación, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

4- El control de las empresas y el personal de seguridad

privada.

5-El ejercicio de las competencias legalmente atribuidas sobre protección civil

6-La administración general de la policía de circulación y de la seguridad vial.

7-La realización de las actuaciones necesarias para el desarrollo de los procesos electorales.

8-El ejercicio de las competencias que le atribuyen la legislación vigente, en materia de extranjería y asilo.

9-La administración y régimen de las Instituciones Penitenciarias y la actualización y ejecución del Plan Nacional sobre drogas, coordinando las actividades de los distintos Departamentos ministeriales en la materia y participando en los organismos internacionales relacionados con la misma.

Al Ministro del Interior, como titular del Departamento, le corresponde:

1- La iniciativa, planificación, dirección e inspección de todos los servicios del Ministerio.

2- El mando superior de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.<sup>252</sup>

3- Las demás funciones señaladas en el artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del estado, así como las que le sean atribuidas por otras Leyes o normas especiales.<sup>253</sup>

---

252 La dependencia jurídico-administrativa de la Guardia Civil y de la Policía, respecto del Ministro del Interior, se fundamenta en el concepto y en la técnica del llamado poder de mando. Una dependencia que implica la concentración, en la figura político-administrativa del Ministro, del conjunto de las potestades específicas para desarrollar dicha dirección sobre la base del principio de jerarquía, VILLAGOMEZ CEBRIAN Alfonso J., *Las fuerzas y Cuerpos de Seguridad, del orden público a la seguridad ciudadana*, Ara Solis, Xunta de Galicia, 1.997, página 93.

253 A tal efecto es conveniente recordar lo establecido en los artículos 12 y 13 de

Como órgano de asistencia inmediata al Ministro existe un Gabinete, con nivel orgánico de Dirección General. Su titular se encargará de la supervisión de los servicios de protocolo y de la programación de las relaciones institucionales e internacionales, cuando haya de intervenir directamente el Ministro del Interior. Su titular se encargará de la supervisión de los servicios de protocolo y de la programación de las relaciones institucionales e internacionales, cuando haya de intervenir directamente el Ministro de Interior. La estructura de este Gabinete aparece regulada en el Real Decreto 839/1.996, de 10 de mayo.

El Ministerio del Interior se estructura en los siguientes órganos superiores y centros directivos:

a) La Secretaría de Estado de Seguridad, de la que dependerán los siguientes órganos:

-1 La Dirección General de la Policía, cuyo titular tendrá el cargo de Subsecretario.

-2 Dirección General de la Guardia Civil, cuyo titular tendrá el cargo de Subsecretario.

- 3 Dirección General de Administración de Seguridad.

b) La Subsecretaría del Interior, de la que dependerán los siguientes centros directivos:

1º Secretaría General Técnica.

2º Dirección General de Política Interior.

3º Dirección General de Protección Civil.

4º Dirección General de Tráfico.

c) La Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, con rango de Subsecretaría.

d) La Dirección General de Instituciones Penitenciarias, cuyo

titular tendrá el rango de Subsecretario.

La Secretaría de Estado de Seguridad.

1- Corresponde a la Secretaría de Estado de Seguridad la dirección, coordinación y supervisión de los centros directivos dependientes de la misma bajo la inmediata autoridad del Ministro del Interior, para el ejercicio de las siguientes funciones.

a) La promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales en los términos establecidos en la Constitución española y en las Leyes que los desarrollen, especialmente en relación con la libertad y seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de residencia y circulación.

b) El ejercicio del mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la coordinación y la supervisión de los servicios y misiones que le corresponden.

c) El control de las empresas y del personal de seguridad privada, y la seguridad pública de los espectáculos y actividades recreativas, en el ámbito de las competencias del Estado.

d) Cualquiera otra competencia que la legislación vigente le atribuya, particularmente las relativas a la contratación administrativa, personal y gestión económica y financiera de los centros directivos dependientes de la Secretaría de Estado.

2- Como órgano de asistencia inmediata al Secretario de Estado existe un Gabinete con nivel orgánico de Subdirección General, con la estructura que se establece en el artículo 12 del Real Decreto 839/1.996, de 10 de mayo.

3- Asimismo dependen del Secretario de Estado, con nivel orgánico de Subdirección General:

a) Gabinete de Coordinación y Estudios, al que le corresponden las funciones de estudio, coordinación, asesoramiento e informe, en materia de seguridad

ciudadana; actualización del modelo policial; formación y cooperación policial; elaboración de proyectos de disposiciones generales; supervisión de los planes de modernización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; coordinación de la ejecución de los planes en materia de cooperación policial internacional, y las actuaciones que correspondan al Ministerio del Interior en relación con el Sistema de Información Schengen (SIS).

- b) Inspección de Personal y Servicios de Seguridad encargada de la inspección, comprobación y evaluación del desarrollo de los Servicios, Centros y Unidades, centrales y periféricos de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, así como de las actuaciones realizadas por los miembros de los respectivos Cuerpos en el cumplimiento de sus funciones.

Las Inspecciones según la Instrucción núm.5/1.997 de la Secretaría de Estado de Seguridad se realizarán a través del procedimiento de observación directa, visita a las Unidades, entrevistas institucionales, internas y externas, estudios y análisis de los datos obtenidos y tendrán por objeto:

-Analizar y comprobar el estado, adecuación, suficiencia y utilización de los medios disponibles.

-Constatar la adecuación de servicios y actuaciones a las órdenes e instrucciones impartidas.

-Efectuar la evaluación consiguiente con arreglo a sistemas, métodos, y programas determinados que garanticen objetividad, globalidad y oportunidad.

-Proponer, cuando sea necesario las medidas que coadjuen al mejor funcionamiento de los servicios.

-Conocer las quejas y sugerencias formuladas por los

ciudadanos y las opiniones y sugerencias e mandos y subordinados en el estricto marco de la materialización de la inspección.

### **3.4.3.2. La Dirección General de la Policía**

La denominación de Dirección General de la Policía surge a partir de la aprobación de la Ley de Policía 55/1.978, de 4 de diciembre, en el artículo 3.2, bajo la dependencia del Director de la Seguridad del Estado. En la actualidad bajo la dependencia directa de la Secretaría de Estado de Seguridad, le corresponde el mando directo del Cuerpo Nacional de Policía, ejerciendo, respecto de los asuntos que constituyan el ámbito material de su competencia, las atribuciones del artículo 18 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de 14 de abril de 1.997<sup>254</sup>. Su estructura orgánica y funciones de sus servicios centrales y territoriales es la establecida por la Orden del Ministerio de Justicia e Interior (en la actualidad, Ministerio del Interior), de 28 de febrero de 1.995, modificada por otra Orden del mismo Departamento, de 11 de diciembre de 1.998.

En particular le corresponden las siguientes funciones:

---

254 La LOFAGE en su artículo 18 establece que los Directores Generales son los titulares de los órganos directivos encargados de la gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas del Ministerio. A tal efecto, les corresponde:

- a) Proponer los proyectos de su Dirección General para alcanzar los objetivos establecidos por el Ministro, dirigir su ejecución y controlar su adecuado cumplimiento.
- b) Ejercer las competencias atribuidas a la Dirección General y las que le sean desconcentradas o delegadas.
- c) Proponer, en los restantes casos, al Ministro o titular del órgano del que dependan, la resolución que estime procedente sobre los asuntos que afectan al órgano directivo.
- d) Impulsar y supervisar las actividades que forman parte de la gestión ordinaria del órgano directivo y velar por el buen funcionamiento de los órganos y unidades dependientes y del personal integrado en los mismos.

- 1- Dirigir y coordinar los servicios y los organismos centrales y periféricos de la Dirección General de la Policía.
- 2- Distribuir los medios personales y materiales atribuidos a la Dirección General de la Policía, asignándolos a las distintas unidades integrantes de la misma.
- 3- Proponer al Secretario de Estado de Seguridad los planes y proyectos de actuación operativa de los servicios de la Dirección General de la Policía.
- 4- Relacionarse directamente con las autoridades administrativas, organismos y entidades públicas o privadas, en lo referente al funcionamiento de los servicios operativos de la Dirección General.
- 5- Disponer la colaboración y la prestación de auxilio a las Policías de otros países, en cumplimiento de las funciones que atribuye al Cuerpo Nacional de Policía la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- 6- Dirigir, organizar y controlar el cumplimiento de lo dispuesto en materia de extranjería, Documento Nacional de Identidad, pasaportes, juegos, drogas, control de las entidades y servicios privados de la seguridad, vigilancia e investigación, y espectáculos públicos, todo ello en el ámbito policial y en los términos previstos en la legislación vigente.
- 7- La vigilancia e investigación de las conductas de los funcionarios, contrarias a la ética profesional.
- 8- La aplicación del régimen disciplinario del personal del Cuerpo Nacional de Policía, y el desarrollo de las actividades técnico-docentes de formación y perfeccionamiento del personal de dicho Cuerpo.

---

e) Las demás atribuciones que le confieren las leyes y reglamentos.

- 9- En general, todas aquellas funciones que le atribuyan la legislación vigente o que le fueren delegadas.

Del Director General dependen directamente, la Junta de Gobierno y con el nivel de Subdirección General la Subdirección Operativa, la Subdirección General de Gestión y Recursos Humanos y el Gabinete Técnico de la Dirección General.

a) La Subdirección Operativa. Es la encargada de colaborar con el Director General en la dirección , coordinación y supervisión de las Comisarías generales y de los aspectos operativos de las Jefaturas Superiores de Policía , así como de la dirección del Grupo de Operaciones<sup>255</sup>, Grupo de análisis y Tratamiento de la Información , Unidad de Coordinación y Cooperación Internacional , servicios de seguridad correspondientes al Cuerpo Nacional de Policía en la casa de SM el Rey y en la Presidencia del Gobierno y en las Comisarías Especiales del Congreso y del Senado. También dependen de esta Subdirección las Unidades adscritas a las Comunidades Autónomas que dependerán orgánicamente de la Subdirección Operativa y funcionalmente de las autoridades competentes de la correspondiente

---

233 Por Resolución de 27 de diciembre de 1.989, de la Dirección general de la Policía , se dictan normas provisionales de actuación del Grupo Especial de Operaciones (GEO) y de los Grupos Especiales de Seguridad (GOES). El primero tiene las funciones de a) Liberación de personas secuestradas o tomadas como rehenes , b) Reducción no neutralización de los integrantes de bandas terroristas ,grupos armados y delincuentes peligrosos , c) Apertura y entrada en lugares utilizados por los componentes de bandas terroristas y grupos de delincuencia organizada, d) Ejecutar los dispositivos de protección de personas y bienes que se les encomienden y precisen una especial cualificación, e) Prestar servicio de seguridad en las sedes de la representaciones diplomáticas y consulares de España en el extranjero , cuando se considere oportuno, f) Realizar reconocimientos subacuáticos tendentes a la búsqueda de víctimas , artefactos explosivos o cualquier otro efecto utilizado para la comisión de un hecho delictivo ,g) Realizar cualquier servicio cuya ejecución precise una especial cualificación. Por su parte los Grupos Operativos Especiales de Seguridad (GOES), con dependencia orgánica y funcional del jefe de la Comisaría Provincial respectiva y bajo la dirección técnica del GEO, se ubican en las plantillas más importantes para la intervención en los primeros momentos y hasta que aparezca en su caso, el GEO.



Comunidad Autónoma, ejerciéndose su mando, dirección, coordinación y control a través de la Jefatura de cada Unidad<sup>256</sup>.

La Subdirección Operativa se integra por las Comisarías Generales de Información, de Policía Judicial, de Extranjería y Documentación y Comisaría General de Policía Científica.

-Comisaría General de Información.

La Comisaría General de Información tiene como misión la lucha contra las organizaciones terroristas en el ámbito interno e internacional, contando para ello con una organización basada en la especialización y en un muy elevado nivel de profesionalidad, en colaboración estrecha con los cuerpos de policía europeos integrados como España en el espacio europeo de seguridad y los organismos e instituciones en los que participa España en el ámbito de la seguridad. La Comisaría General de Información desarrolla las labores de captación de la información, análisis de la misma y funciones de prevención de actos terrorista así como su persecución una vez cometidos. Podemos considerar que la labores que desarrolla la Comisaría General de Información son en definitiva las de la defensa del ordenamiento constitucional contra los ataques de grupos involucionistas o revolucionarios.

### **3.4.3.3. Comisaría General de Policía Judicial**

Esta Comisaría General tiene por misión “organizar y gestionar lo relativo a la prevención, investigación y persecución de los delitos y

---

256 De conformidad con lo establecido en el Preámbulo de este Real Decreto, Estas Unidades aparecen previstas en el artículo 47 de la Ley Orgánica 2/1.986 de, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que establece la posibilidad de adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional

de Policía a las Comunidades Autónomas incluidas en el apartado 2 del artículo 37 de la misma Ley, disponiendo que las condiciones de la adscripción se concretarán en acuerdos administrativos de colaboración, que respetarán los principios determinados en el mencionado precepto.

faltas ; la lucha contra la delincuencia organizada , económica y financiera; la vigilancia de los juegos de azar; el estudio, y planificación y ejecución de los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia; la colaboración con las Policías de otros países,; la dirección del servicio de INTERPOL y del Servicio Nacional de Inteligencia Criminal (Europol), de la Brigada de Investigación del Banco de España, de la Brigada de Investigación de Delitos monetarios y de la Unidad Central de Estupefacientes <sup>257</sup>

La Orden del Ministerio de Justicia e Interior de 28 de febrero de 1.995 por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y territoriales de la Dirección General de la Policía la estructura en las siguientes Unidades y Servicios: Secretaría Técnica, con funciones de planificar y desarrollar estrategias de carácter integral o sectorial en la lucha contra la criminalidad , así como la elaboración y difusión de estudios tendentes asesorar , facilitar las investigaciones y alertar de los nuevos modus operandi a las Unidades periféricas de la Policía Judicial; Servicio Nacional de Inteligencia Criminal; Brigada de Investigación del Banco de España; Brigada de Investigación de Delitos Monetarios ; Unidad Central Operativa Antiterrorista ; Unidad Central de Estupefacientes; Unidad Central de Policía Judicial; Servicio de INTERPOL; Servicio de Control de Juegos de Azar. <sup>258</sup>

Para poder adaptar la investigación policial a las nuevas necesidades y como consecuencia de las nuevas circunstancias en las que se encuentra Europa derivadas de la supresión de fronteras y el cada día más preocupante movimiento no sólo ya de personas o de capitales sino también del mundo de la delincuencia y el crimen , se

---

257 Angel VALRIBERAS SANZ, "Cuerpo Nacional de Policía y Sistema Policial Español", Marcial Pons, Madrid, 1.999, página 264.

258 Angel VALRIBERAS SANZ, ob. cit., página 265.

hizo necesario “para combatir las redes del crimen organizado , con sus tráficos ilícitos , sus conexiones internacionales , sus actividades de blanqueo de capitales y de influencia en sectores económico-financieros “<sup>259</sup> la creación de las Unidades de Droga y Crimen Organizado (UDYCO).

Estas unidades son de una muy cualificada especialización y desarrollan su labor profesional sobre la base de un tratamiento y análisis informático de la información. Su coordinación operativa se realiza a nivel territorial por los Coordinadores regionales de estas Unidades y a nivel nacional e internacional a través de las Unidades y Servicios de la Comisaría General de Policía Judicial y su Centro de Comunicaciones Internacionales. La finalidad del trabajo desarrollado por esta Unidades es poner a disposición de los Órganos Judiciales y Fiscalía los elementos de prueba necesarios que den firmeza a las imputaciones, además de atender los requerimientos que vengan de estos órganos.

La creación de esta Unidades debe enmarcarse dentro de Proyecto Policía 2000. Este Proyecto surge como necesidad de dar respuesta rápida a las demandas que en materia de seguridad demanda la sociedad a través de unos procedimientos de trabajo que se basan en dos pilares, por un lado la proximidad de la policía a la comunidad y por otro la especialización policial. Es, precisamente, sobre la base de este último y por las razones expuestas más arriba que se crean esta Unidades dentro de la Dirección General de la Policía. Estas Unidades son, en palabras de M<sup>a</sup> Piedad LAZUEN “Unidades policiales especializadas para el desarrollo de las competencias específicas que tiene atribuidas el Cuerpo Nacional de Policía y en especial, respecto a aquellas relacionadas con el campo

---

259 Angel VALRIBERAS,ob.cit, página 265.

de la información, extranjería, policía judicial o policía científica, para hacer frente a las formas más graves y complejas de delincuencia, tanto nacional como internacional”.<sup>260</sup>

La unidad base de los servicios operativos de la Comisaría General de Policía Judicial, lo constituyen las Brigadas, que a su vez está compuesta por Secciones, Grupos, Subgrupos y Equipos. A su frente estará un Comisario o Inspector Jefe. La Circular 83/92 de 2 de noviembre, dota de la siguiente estructura a las Brigadas de Policía Judicial de mayor complejidad delictiva y mayor número de funcionarios:

- Sección de delincuencia organizada.
- Sección de Delincuencia Económica y Financiera.
- Sección de Tráfico organizado de Estupefacientes.
- Sección de Homicidios.
- Sección de Delincuencia Urbana.
- Sección de Policía Científica.

Las restantes Brigadas se estructurarán con una Sección de Delincuencia Urbana y otra de Policía Científica.<sup>261</sup>

---

260 M<sup>a</sup> Piedad LAZUEN ALCON, ob. cit., página 205.

261 A la Sección de Delincuencia Urbana le corresponderá la investigación de los delitos que la Circular 22/87 atribuía a la Grupos de Investigación de Seguridad Ciudadana y los de robo con fuerza, atracos y todas aquellas especialidades que no asuman las restantes Secciones. Las restantes Secciones asumirán las competencias propias de la especialidad (delincuencia económica, tráfico organizado de estupefacientes, homicidios y delitos graves contra la vida, etc.)y, dada la complejidad de las investigaciones y funciones que se les asignan, estarán integradas mayoritariamente por funcionarios de la Escala Ejecutiva, si bien se podrán adscribir alguno de la Básica para desarrollar tareas complementarias y de apoyo a la investigación. Las Secciones y Grupos de Policía Científica ejercerán las funciones propias de la especialidad . Ejercerán, asimismo, funciones de investigación en los delitos de robo con fuerza en domicilios y establecimientos. La Subdirección general Operativa dará instrucciones sobre las Plantillas que deberán crear un Grupo de Análisis y Tratamiento de la Información (GATI), a medida que lo permitan los recursos técnicos y económicos..En Madrid y Barcelona, la función operativa encomendada a la Sección de delincuencia urbana estará descentralizada y corresponderá ejercerla a los Grupos Zonales o de Distrito de Policía Judicial. No obstante, se creará en las respectivas Brigadas

#### **3.4.3.4. Comisaría general de seguridad ciudadana**

A la Comisaría General de Seguridad Ciudadana le corresponde “organizar y gestionar lo relativo a la prevención , mantenimiento, y en su caso, restablecimiento del orden y la seguridad ciudadana; el control de las empresas y del personal de la seguridad privada, y la vigilancia de los espectáculos públicos , dentro del ámbito de competencia del Estado, y la protección de altas personalidades, edificios e instalaciones que por su interés lo requieran, ejerciendo la dirección de las Comisarías especiales correspondientes

A tenor de lo dispuesto por la Orden del Ministerio de Justicia e Interior de 28 de febrero de 1.995, la Comisaría General de Seguridad Ciudadana está integrada por una Secretaría Técnica, la Unidad de Central de Protección (dentro de la cual se integran la Brigada de Escoltas y la Brigada de Protecciones Especiales), la Jefatura De las Unidades de Intervención Policial, el Servicio Central de Desactivación de Explosivos, los Servicios de Unidades Especiales, el Servicio Central de Seguridad Privada y el Servicio de Relaciones Ciudadanas.

Esta Comisaría General de Seguridad Ciudadana es, en nuestro “sistema organizativo policial, el órgano que actúa directamente sobre los distintos fenómenos que conforman la actividad de la policía de seguridad”<sup>262</sup>. La Comisaría General de Seguridad Ciudadana es uno de lo protagonistas del ya mencionado Proyecto Policía 2000, pues ya en el documento que conforman el Plan de objetivos se establecen toda una serie de objetivos a desarrollar y que afectan directamente a esta Comisaría General.

---

Provinciales una Unidad con esa misma denominación (Delincuencia Urbana), que ejercerá labores de coordinación y apoyo a los Grupos Zonales y de Distrito.

262 Alfonso J. VILLAGOMEZ CEBRIAN, ob. cit. página 91.

En dicho Plan de Objetivos se preveía que “la aplicación de dicho programa de prevención comprendería dos fases, iniciándose en enero de 1.995, con los siguientes objetivos específicos: Disminución en un tercio de los tiempos medios de respuesta al 091. Aumentar en un 60% la dotación de vehículos operativos <Z> adscritos a los GAC y en un 20% la dotación de motos. Incrementar el número de patrullas a pie en cascos antiguos y zonas peatonales de grandes ciudades. La segunda fase se inició en junio de 1.995 con la finalidad de continuar con el incremento de dotación de efectivos de los GAC., con atención especial a las 11 ciudades con mayor tasa de inseguridad ciudadana...Implantar en Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga el programa informativo G.I.S. (Sistema de Información Geográfica) orientado a posibilitar una mejora de la planificación de los servicios. Crear en el seno de las Juntas de Seguridad comisiones operativas con la finalidad de concretar dispositivos de actuación coordinada con otros Cuerpos de Seguridad. Potenciar la coordinación efectiva con las Policías Municipales. Fomentar compromisos con los ciudadanos”.

Otro de los compromisos recogidos en el Plan de Objetivos es intentar afrontar, algo que es frecuente en las organizaciones policiales de corte tradicional, reducir el excesivo número de policías dedicados a labores burocráticas en perjuicio de una deficiente presencia policial en la vía pública. Este lastre, sufrido, por una gran parte de las organizaciones policiales se intenta paliar a través de un Plan Especial de Presencia... Así mismo y dentro de este Plan de Mejora se establece el Complemento de Productividad,<sup>263</sup> como mecanismo,

---

263 Este complemento aparece regulado en el Real Decreto 31171.988, de 30 de marzo, de Retribuciones del Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el cual en su artículo 4 , apartado 3 establece que el Complemento de Productividad estará destinado a retribuir el especial rendimiento , la actividad y dedicación extraordinarias no contempladas a través del complemento específico, y el interés o iniciativa en el desempeño de los puestos de trabajo, siempre que redunden en mejorar el resultado de los mismos. Su cuantía individual se determinará por el

que en principio y bien podríamos calificar de “buena fe”, intenta reducir el absentismo laboral que en el año 1.994 y según fuentes del entonces Subdirector de Inspección se cifraron en 17.216 funcionarios de baja por razones de enfermedad común y accidente fuera de servicio, lo que representó un 33% aproximadamente y un total de 731.918 jornadas de trabajo perdidas, con un coste económico que alcanzó 4.000 millones de las antiguas pesetas, sin que en estas cifras estuviesen contenidas las inasistencias al servicio por enfermedad entre uno y tres días y que constituye una bolsa muy estimable.<sup>264</sup> Transcurrido ya un cierto tiempo de puesta en marcha de este Plan de Mejora, y sin querer entrar en este momento a realizar un análisis exhaustivo de su aplicación, podemos manifestar que las opiniones en relación al mismo desde el ámbito sindical han sido críticas y por otro lado debemos manifestar que a pesar de este Plan, los índices de delincuencia en España ha subido de forma alarmante, en especial los delitos contra las personas y contra la libertad sexual.<sup>265</sup>

La Circular 22/1.987 de 26 de Agosto de la Dirección General de la Policía reorganiza las Brigadas de Seguridad Ciudadana con la finalidad de “evitar el tradicional carácter auxiliar de esta Brigadas y para lograr mayores cotas de eficacia y una participación efectiva de

---

Ministerio del Interior , dentro de los créditos que se le asignen para esta finalidad , y de acuerdo con las mismas normas establecidas para los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

264 Cifras publicadas en la Revista Policía, número 105, mayo de 1.995, página 14.

su número 14 del pasado mes de octubre,

265 Los datos expuestos por el Instituto de Estudios de Seguridad y Policía a través del Boletín que edita “Observatorio de la Seguridad Pública”, pone de relieve en aumento preocupante de lo que el califica como “deterioro progresivo que se observa en dos tipos delictivos que producen una enorme alarma social: los delitos contra las personas y contra la libertad sexual”. También destaca la evolución experimentada por la criminalidad juvenil, pues constata un aumento de

todos los funcionarios de Cuerpo Nacional de Policía". A partir de esta Circular las funciones de prevención en materia de seguridad ciudadana se ejercen con carácter general contra cualquier manifestación delictiva en sus aspectos de disuasión y de intervención inmediata, y con carácter específico, mediante una adecuada planificación e investigación contra las manifestaciones delictivas que se cometan en la vía pública y que son las que provocan un mayor clima de inseguridad ciudadana.

Esta Circular se fundamenta en la unificación producida con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 2/1.986, cuestión esta que supuso de hecho que un gran porcentaje de los componentes del antiguo Cuerpo nacional de Policía, pasará a integrar las Brigadas de Seguridad Ciudadana. También desde una perspectiva meramente fáctica, ello supuso que la Brigada de Seguridad Ciudadana siguiera arrastrando el carácter auxiliar que tenía el Cuerpo Nacional de Policía, respecto al Cuerpo Superior de Policía en lo que se refiere a la función policial.

Producida la unificación, es necesario asumir las siguientes consecuencias:

-Desaparición del carácter auxiliar que el extinto Cuerpo Nacional de Policía extrapoló a las Brigadas de Seguridad Ciudadana.

-Se hizo preciso avanzar más aún en la filosofía de las misiones encomendadas a tales Brigadas de Seguridad Ciudadana, entendiendo las funciones de prevención de la seguridad ciudadana a que hace referencia el Real Decreto 59/87, no como una simple labor de disuasión basada en la presencia policial, sino como un carácter activo en la represión de la delincuencia, que necesariamente ha de llevar aneja una planificación, organización y consecuentemente la

---

los delitos violentos protagonizados por esta franja de edad.



investigación con el fin de lograr hacer efectiva la función de prevención que la norma encomienda a la Comisaría general de Seguridad Ciudadana.

La función de prevención de la seguridad ciudadana que el real decreto 59/87 atribuye al órgano correspondiente se ejercerá con carácter general contra cualquier manifestación delictiva en sus aspectos de disuasión y de intervención inmediata y con carácter específico, mediante una adecuación de planificación e investigación contra las manifestaciones delictivas que se cometen en la vías pública y que son las que provocan un mayor clima de inseguridad ciudadana.

A partir de la Circular 022/87 se establece una nueva organización de las Brigadas de Seguridad Ciudadana que es completada con la Circular 83/92 de la Subdirección General Operativa, sobre reorganización de los Servicios Operativos de la Policía la cual parte del reconocimiento de la necesidad que movió en su momento a la Circular 22/87, la unificación de los Cuerpos, que habían confluído en la creación del Cuerpo Nacional de Policía y de la necesidad, tiempo después de “después de reflexionar sobre aquella incorporación de funcionarios policiales a las tareas de investigación y una valoración sobre los resultados obtenidos, concluir que la reforma fue absolutamente positiva y es necesario ampliar e introducir nuevas medidas que contribuyan a completar la unificación en lo que a servicios operativos se refiere”.

A partir de esta Circular se le da un carácter prioritario en las Brigadas de Seguridad Ciudadana a la función de prevención de la delincuencia, “para dar la respuesta policial adecuada a diferentes realidades sociales, como son el auxilio al ciudadano, de una parte, y la prevención y mantenimiento de la seguridad de otra, se hace preciso, establecer una distinta organización policial dentro de las

Brigadas de Seguridad Ciudadana”.

Como consecuencia de la reorganización llevada a cabo las Brigadas de Seguridad Ciudadana se estructurarán de la siguiente forma:

-Grupos de Atención al Ciudadano. Su misión será la de prestar asistencia y auxilio a las personas que hayan sido víctimas de un delito o que por otra razón necesiten de los servicios de urgencia. Estos grupos deben coordinarse cada vez más con las Policías Autonómicas con las Locales.

-Grupos Operativos de Prevención de la Delincuencia. Estos grupos, que van a desarrollar su trabajo, no siguiendo las técnicas de patrullaje, sino con actuaciones concretas y previamente planificadas en orden a conseguir objetivos concretos, actuaciones que se van a desarrollar mediante “la priorización de las necesidades de prevención a su ámbito territorial, al objeto de adecuar la distribución geográfica y en el tiempo a las peculiaridades y necesidades existentes”.

#### **3.4.3.5. Comisaría general de extranjería y documentación**

La Comisaría General de Extranjería y Documentación es la encargada de organizar y gestionar los servicios de expedición del Documento Nacional de Identidad, de los Pasaportes y de las Tarjetas de Extranjeros ; el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros , y, en general , el régimen policial de extranjería , refugio, asilo , e inmigración.<sup>266</sup> .

---

266 Hasta junio de 1.994 se denominaba Comisaría General de Documentación , cambio que se efectuó para potenciar los servicios dedicados al control de extranjeros como consecuencia de la adhesión de España al Acuerdo Schengen el 25 de junio d 1.991, sobre supresión de los controles en las fronteras interiores de los países firmantes del Acuerdo, suponiendo esta circunstancia una actuación prioritaria a toda la problemática de los extranjero, ya que el control de extranjeros pasa a las fronteras exteriores , realizándose no sólo en beneficio de los Estados en cuyas fronteras exteriores se lleve a cabo, sino en beneficio del conjunto de las partes contratantes, VALRIBERAS SANZ Angel, ob. cit, página 270.

La Orden de 28 de febrero de 1.995 la estructura en las siguientes Unidades y Servicios: Secretaría Técnica, Unidad Central de Fronteras; Unidad Central de Extranjeros; Unidad de Documentación de Españoles, Archivo central ; Oficina Central Policial de Asilo, Fronteras e Inmigración.

#### **3.4.3.6. Comisaría general de policía científica**

Le corresponde la prestación de los servicios de criminalística, identificación, analítica e investigación técnica propios de la Policía Científica, y la elaboración de los informes periciales y documentales que le sean encomendados por los órganos judiciales. Está integrada por las siguientes Unidades y Servicios según la Orden de 28 de febrero de 1.995: Secretaría Técnica ; Servicio Central de Identificación; Servicio Central de Criminalística; Servicio Central de Analítica ; Servicio Central de Investigación Técnica<sup>267</sup>.

b) Subdirección General de Gestión Recursos Humanos. Le corresponde la colaboración con el Director General de la Policía en la dirección y coordinación de las Divisiones de Personal, Formación y Perfeccionamiento, y Coordinación Económica y Técnica, todas ellas con nivel orgánico de Subdirección General. Se estructura en las siguientes unidades. Secretaría Técnica, Servicio de Planificación y Recursos Humanos y Servicio de Programación y Coordinación de Inversiones.

c) Gabinete Técnico de la Dirección General. Tiene por función dar apoyo y asistencia al titular del centro directivo , para el ejercicio de las funciones que le corresponden ; de elaboración y seguimiento de los planes de actuaciones de la Dirección General y de Redacción y

---

267 Es de nueva creación, as partir del Real Decreto 1334/1.994, en coherencia con las nuevas necesidades de la actividad investigadora, VALRIBERAS SANZ Angel, ob. cit. página 271.

tramitación de disposiciones de carácter general el ámbito de su competencia. Se estructura en las siguientes Unidades y servicios: Secretaría Técnica, Servicio de Proyectos e Informes, servicio de Recursos, Servicio de Relaciones Institucionales, Servicio de Prensa y Relaciones Institucionales e Instituto de Estudios de la Policía.<sup>268</sup>

#### **3.4.3.7. Dirección General de la Administración de la Seguridad**

Esta Dirección General, se crea por RD 2823/1.998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la gerencia de Infraestructuras de la Seguridad del Estado, para desarrollar lo previsto en su artículo 5 en aras a “la gestión de los servicios comunes a los órganos de dirección de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”<sup>269</sup>. Esta Dirección General se estructura sobre la base de dos Subdirecciones Generales

1- Subdirección General de Planificación, Medios Materiales y Personal de la Seguridad, con la función de realizar las tareas

---

268 El Servicio de proyectos e Informes le corresponde la elaboración de proyectos normativos y emisión de informes; al Servicio de Recursos la tarea de asumir la tramitación de recursos en vía administrativa y el seguimiento de los mismos, manteniendo las relaciones que fuesen precisas a tal fin; al Servicio de Relaciones Institucionales las misiones de elaboración de informes sobre preguntas e interpelaciones parlamentarias y quejas del Defensor del Pueblo y canalización de quejas e inquietudes de los ciudadanos relativas a la prestación de los servicios policiales; el Servicio de Prensa y Relaciones Públicas asume la misión de canalizar, coordinar y realizar las comunicaciones y relaciones con los medios de comunicación y el protocolo del Centro Directivo; el Instituto de Estudios de la Policía es el encargado de promover la modernización y perfeccionamiento de los métodos y técnicas profesionales; la profundización en los conocimientos sobre necesidades sociales en relación a la Policía, y la coordinación de las publicaciones del centro directivo.

269 EL Real Decreto 2823/1.998, de 23 de diciembre, viene a desarrollar las previsiones previstas en la Ley 66/1.997, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social por la que se crea, en su artículo 82, el Organismo Autónomo Gerencia de Infraestructuras de la Seguridad del estado (en adelante GISE), cuyo objeto es, como señala la propia exposición de motivos de la mencionada Ley, desarrollar las directrices del Ministerio del Interior en materia de patrimonio inmobiliario.

administrativas de colaboración con el Director general para el ejercicio de las funciones , determinación de los criterios básicos acerca de la selección del personal del Cuerpo Nacional de Policía y del Cuerpo de la Guardia Civil, planificación y gestión de los medios materiales asignados a los órganos de dirección de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, programación y mantenimiento de las transmisiones policiales , el diseño de la política general en materia informática , homologación, adquisición y mantenimiento de armamento , armonización de los procedimientos administrativos y de los métodos de trabajo seguidos en la prestación de servicios públicos y la elaboración del anteproyecto de presupuesto de la Secretaría de estado de Seguridad.

2- Subdirección General de Gestión Económico-Financiera, encaminada a la elaboración del anteproyecto de presupuesto de la Secretaría de Estado de Seguridad y de los centros directivos integrados en ella y la gestión financiera de los ingresos y gastos de tesorería de los créditos presupuestarios , así como la habilitación central de personal.

#### **3.4.4. EL REAL DECRETO 367/1.997, DE 14 DE MARZO, POR EL QUE SE DETERMINA LA ORGANIZACIÓN PERIFERICA DE LA DIRECCION GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL**

El Real Decreto 367/1.997 nace movido por la "la necesaria simplificación y racionalización de la estructura territorial de la Guardia Civil y la plena adecuación de esta estructura a la realidad autonómica del Estado".

En consecuencia el artículo 1º crea 17 Zonas de demarcación en la Dirección General de la Guardia Civil que se corresponden con el territorio de las 17 Comunidades Autónomas, con la salvedad de Ceuta y Melilla. En las provincias la Guardia Civil se estructura en

Comandancias, como mínimo una, correspondiendo al Consejo de Ministros el determinar el número de Comandancias de las diferentes provincias (artículo 4).

Hasta la entrada en vigor de este Real Decreto la estructura territorial de la Guardia Civil no estaba adaptada a nuestra realidad autonómica y a título de ejemplo podemos decir que la Demarcación de Logroño extendía su jurisdicción a la Rioja, País Vasco, Navarra y Cantabria, y la de Barcelona a Aragón y Catalunya. El propio Real Decreto en su exposición de motivos reconoce la necesidad de simplificar y racionalizar la estructura territorial de la Guardia Civil y la plena adecuación de esta estructura a la realidad autonómica del Estado , haciendo coincidir la demarcación de cada Zona con el territorio de una sola Comunidad Autónoma, para más adelante señalar que con eso se logrará una mayor coordinación de los servicios a través de los delegados del Gobierno en cada Comunidad Autónoma y se facilitarán las relaciones de colaboración con los Gobiernos autonómicos y , en su caso, con los respectivos Cuerpos policiales.

En su art. 1º se establece que la organización periférica de la Dirección general de la Guardia Civil estará constituida por Zonas, Comandancias, Compañías y Puestos. cada Zona comprenderá el territorio de una Comunidad Autónoma y en cada provincia existirá, al menos, una Comandancia, a cuyo mando estará un Coronel o Teniente Coronel.

Las previsiones establecidas en el referido Real Decreto se ven complementadas con la Orden del Ministerio de la Presidencia, de 8 de septiembre de 1.998, por la que se determina el mando y demarcación territorial de las Compañías y Puestos de la Guardia Civil.

Según dispone dicha Orden, la estructura mínima de la

Guardia Civil en cuanto a su demarcación territorial es el Puesto. Se distingue entre Puestos Principales y Puestos. Los primeros, al mando de un Oficial de la Guardia Civil, se constituirán en las localidades en que así lo aconseje la extensión de su demarcación, la densidad de población u otras circunstancias, estructurándose en diversas áreas funcionalmente especializadas, los segundos atenderán a la demarcación que comprendan y serán mandados por un Suboficial de la Guardia Civil. La demarcación de cada Puesto podrá abarcar uno o varios términos municipales completos o parte de los mismos, para garantizar los niveles de presencia, proximidad y servicios necesarios.

#### **3.4.4.1. La Dirección General de la Guardia Civil**

La Dirección General de la Guardia Civil es el órgano encargado de la ordenación, coordinación y ejecución de las misiones que al Cuerpo de la Guardia Civil le encomienden las ordenaciones vigentes, de acuerdo con las directrices y órdenes emanadas de los Ministros de Defensa e Interior<sup>270</sup>, dentro del ámbito de sus respectivas competencias (art.4.1 del RD 1855/1.966. Ejerce el mando directo del Cuerpo el Director General, el cual tiene asignadas las funciones recogidas en el art. 4.2:

---

270 A tal efecto es preciso recordar lo dispuesto en el art. 14 de la LOFCS, el cual establece que:

“1.El Ministerio del Interior dispondrá todo lo concerniente a servicios de la Guardia Civil relacionados con la seguridad ciudadana y demás competencias atribuidas por esta Ley, así como a retribuciones, destinos, acuartelamientos y material.

2. Conjuntamente, los Ministros de defensa y de Interior, dispondrán todo lo referente a la selección, formación, perfeccionamiento, armamento y despliegue territorial, y propondrán al Gobierno el nombramiento del titular de la Dirección General de la Guardia Civil, así como la normativa reguladora del voluntariado especial para la prestación del servicio militar en la misma.

3.El Ministro de Defensa dispondrá lo concerniente al régimen de ascensos y situaciones del personal, así como a las misiones de carácter militar que se encomienden a la Guardia Civil ejerciendo, respecto del voluntariado especial para la prestación del servicio militar en la misma las competencias que

- a) La dirección, impulso y coordinación del servicio de las Unidades de la Guardia Civil.
- b) La organización y distribución territorial de dichas unidades.
- c) La propuesta al Secretario de Estado de Seguridad de los planes de actuación operativa de los servicios de la Dirección General.
- d) La obtención, centralización, análisis, valoración y difusión de la información necesaria para el desarrollo de sus misiones, así como el establecimiento y mantenimiento del enlace y coordinación con otros órganos de información nacionales y extranjeros.
- e) El cumplimiento de las funciones que le atribuye la legislación vigente en materia de armas y explosivos.
- f) la selección del personal de I Cuerpo de la Guardia Civil, y el desarrollo de las actividades técnico-docentes de formación y perfeccionamiento de dicho personal.
- h) La gestión de las competencias que corresponden al Ministro de defensa, en particular en relación con el régimen de ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario del Cuerpo de la Guardia Civil, además del ejercicio de las que, legal y reglamentariamente, le corresponden a la Dirección General en estas materias.
- i) La vigilancia e investigación de las conductas de los miembros del Cuerpo, contrarias a la ética profesional.

La Orden de 6 de junio de 1.997 desarrolla la estructura básica de esta Dirección General, la cual se cimenta sobre tres Subdirecciones Generales: la Subdirección general de Operaciones Especiales, la Subdirección General de Personal y la Subdirección General de Apoyo.

1-Subdirección General de Operaciones. Dispone de un Estado

---

normativamente le correspondan”.



Mayor que asesora al titular del departamento en el desempeño de sus competencias y en particular para la coordinación de las operaciones y la canalización del apoyo logístico que necesite el personal de la Guardia Civil que participa en misiones internacionales. Al mando de un General de División, ejerce el control sobre las Zonas en que se distribuye la Guardia Civil y las Unidades Especiales y de Reserva, Jefatura de Información e Investigación y la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil. A través de esta Subdirección General de Operaciones se ejecutan las funciones atribuidas a la Dirección General en los apartados a), b), c) y d) del apartado 2 del artículo 4º de este Real Decreto.

Las Unidades especiales las conforma la Agrupación Rural de Seguridad que entre otras desarrollará funciones de Protección Civil en casos de gran riesgo, catástrofe o calamidad pública, así como antiterrorista a través de un Grupo de Acción Rural; la Unidad Especial de Intervención, Servicio Aéreo, Servicio Marítimo, Servicio de Montaña, servicio de Protección de la Naturaleza (Seprona), Servicio de Desactivación de Explosivos y Servicio de Protección y Seguridad, de este último dependen orgánicamente las Unidades de Seguridad de la casa de S.M. el Rey y de Presidencia del Gobierno.

La Jefatura de Investigación e Información<sup>271</sup>, al mando de un Oficial General<sup>272</sup> en activo tiene por misión dirigir, planificar y controlar las Jefaturas de los Servicios de ella dependientes, así como las investigaciones que por su naturaleza requieran el empleo de técnicas o medios especiales; centralizar, analizar, valorar y difundir la

---

271 En el artículo 4 del Real Decreto 1.885/1.996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio del Interior éste órgano aparece con la denominación de "Jefatura de Información e Investigación".

272 El texto "Oficial general" se corresponde con la redacción dada por la Orden del Ministerio de la Presidencia, de 8 de septiembre de 1.988, por la que se determina el mando y demarcación territorial de las Compañías y Puestos de la

información necesaria para el desarrollo de las misiones encomendadas a la Guardia Civil; establecer y mantener el enlace y la coordinación con otros órganos análogos nacionales o extranjeros. De esta Jefatura de Investigación e Información dependen los Servicios de Información, el Servicio Fiscal y el Servicio de Policía Judicial.

- a) El Servicio de Información. Tiene como misión la adquisición, análisis, valoración y difusión, así como la materialización de la cooperación y colaboración cooperativa con otros servicios afines, nacionales y extranjeros.
- b) El Servicio Fiscal, tiene por misión el resguardo fiscal del Estado, ejerciendo las funciones y actuaciones tendentes a prevenir y perseguir el contrabando, tráfico de drogas, fraude y demás infracciones de carácter fiscal , así como la materialización de la colaboración y cooperación operativa en materia fiscal y antidroga con otros servicios afines, nacionales y extranjeros.
- c) Servicio de Policía Judicial<sup>273</sup> tiene como misión desarrollar las funciones específicas de Policía Judicial; estudiar y proponer las líneas básicas de actuación en estas materias y las normas técnicas de funcionamiento del Servicio; elaborar informes periciales e investigar, desarrollar y aplicar las nuevas tecnologías en materia de policía científica, así

---

Guardia Civil.

273 La Regulación de la Policía Judicial en España se encuentra recogida en el Real Decreto 769/1.987, que viene a desarrollar el artículo 126 de nuestro texto Constitucional y las previsiones que en su desarrollo han establecido la LOPJ y la LOFCS. En el estudio de esta materia debe hacerse una especial mención a las obras "Introducción a la Policía Judicial", de Joan Josep QUERALT, Bosch, 1.999, Barcelona, y a la de Félix BLÁZQUEZ, "La Policía Judicial", Tecnos, Madrid, 1.988, donde se desarrollan unos exhaustivos estudios acerca de esta cuestión. En relación a la materia referida y el orden autonómico, la obra de cristina SALA, "La Policía Judicial", McGraw-Hill Interamericana de España, Madrid, 1.999 es de gran

como la materialización de la cooperación y colaboración operativa con otros servicios afines. Dentro de este Servicio se encuadra el personal destinado en INTERPOL, Europol, Sirene, y otros órganos compartidos con policías nacionales y extranjeras.

2-Subdirección General de Personal. Le corresponde efectuar la recogida, análisis y evaluación de la información sobre las necesidades de medios personales de las Unidades operativas y la propuesta de distribución, entre dichas Unidades, de los recursos humanos atribuidos a la Dirección General. La Subdirección General de Personal está integrada por las Unidades de Jefatura de Personal, Jefatura de Enseñanza, Secretaría Permanente para la Evaluación y Clasificación, Servicio de Asuntos Generales, Servicio de Estudios Históricos, Servicio de Psicología y Psicotecnia y Servicio de Acción Social.

La Jefatura de Personal, al mando de un General de Brigada de la Guardia Civil, está estructurada en los siguientes Servicios: El Servicio de Recursos Humanos, el servicio de Retribuciones, el Servicio de Sanidad, el Servicio de Asuntos Internos y el Servicio de Régimen Disciplinario.

La Jefatura de Enseñanza, al mando de un General de Brigada de la Guardia Civil, se estructura en los siguientes Servicios: el Servicio Selección y Formación,<sup>274</sup> el Servicio de Perfeccionamiento y

---

utilidad.

274 En el aspecto docente debe ser tenido en cuenta el Real Decreto 483/1.999, de 18 de marzo, por el que se crean los Centros Docentes de Formación de la Guardia Civil, con la necesidad de adaptar la estructura docente del a Guardia Civil a las nuevas previsiones legales, de conformidad a la previsión legal establecida en el artículo 4º de la Ley 28/1.994, de 18 de octubre que completa el régimen del personal de la Guardia Civil y agrupa al mismo en cuatro Escalas Superior, Ejecutiva, de Suboficiales y Básica de Cabos y Guardias, según el grado educativo exigido para ingreso en ellas y las funciones asignadas, y su artículo 5º 1º establece que el sistema de enseñanza en la Guardia Civil estará servido en su

Capacitación, el Servicio de Altos Estudios y Doctrina y los Centros Docentes Militares.

La Secretaría Permanente para la Evaluación y Clasificación se integra por el Servicio de Asuntos Generales, el Servicio de Estudios Históricos, el Servicio de Psicología y Psicotecnia y el Servicio de Acción Social.

3-Subdirección General de Apoyo. Constituida por la Jefatura de los Servicios de Apoyo, Servicio de Gestión Económica y Servicio de Acuartelamiento. La Jefatura de los Servicios de Apoyo se articula en los siguientes Servicios y Unidades: El Servicio de Abastecimiento, el servicio de Armamento, el Servicio de Materia Móvil, el Servicio Cinológico y Remonta, el Servicio de Informática y Estadística, el Servicio de Transmisiones y la Intervención Central de Armas y Explosivos.

#### **3.4.4.2. El Consejo Superior de la Guardia Civil**

El Real Decreto 854/1.993, de 4 de junio, por el que se crea el Consejo Superior de la Guardia Civil obedece a la necesidad de dotar a esta institución de un órgano apto para ejercer las funciones que prevé el artículo 52 , apartado 2, de la Ley Orgánica 11/1.991, de 17 de junio , del Régimen disciplinario de la Guardia Civil, que dispone que será preceptivo oír al órgano superior consultivo de este Cuerpo antes de imponer la sanción derivada de un expediente gubernativo y de lo dispuesto en el artículo 4º, apartado 2, de la Ley 17/1.989, de 19 de julio, reguladora del Régimen del personal militar profesional, que establece que las competencias que en ella se atribuyen a los órganos superiores de la Función Militar serán ejercidas respecto de la Guardia Civil sin perjuicio de lo que, conforme a la legislación vigente,

---

parte fundamental por la estructura docente de la Dirección General de la Guardia Civil.

corresponda al Ministro del Interior, al Director General de la Guardia Civil y a los órganos propios de este Instituto.

El Consejo Superior de la Guardia civil está constituido por todos los Oficiales Generales de la Guardia Civil en servicio activo y será presidido por el Director general cuando asista a las reuniones, y cuando no asista será Presidente el más antiguo de los Generales en servicio activo que concurren, pudiendo convocar Director General, en cada caso, a los Oficiales Generales de la Guardia Civil en situación de reserva que el considere oportuno.

El Consejo tiene las funciones de efectuar las evaluaciones de ascenso a General de Brigada e informar, si es requerido para ello, aquellas otras que tengan por finalidad el ascenso por elección, emitir informe sobre los ascensos por elección, sobre asistencia a cursos de capacitación para el ascenso a General de Brigada y sobre la declaración definitiva de no aptitud para el ascenso por insuficiencia de capacidades profesionales, emitir informes para la imposición de sanciones derivadas de expedientes gubernativos, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 52 de la Ley Orgánica 1171.991, de 17 de junio, del Régimen disciplinario de la Guardia Civil, emitir informe sobre la concesión de condecoraciones, cuando sea preceptivo y emitir informe en todos aquellos supuestos en que lo exijan las disposiciones vigentes.

### **3.5. ORGANOS DE COORDINACIÓN**

La Coordinación, según los autores del Documento de trabajo “El modelo policial español, reflexiones para la reforma “, elaborado en el año 1.997 en el seno de la Dirección General de la Policía, se contempla en, al menos dos niveles distintos: el primero referido a su manifestación en la relación entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; el segundo el referido a la relación entre estas últimas y las

dependientes de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales.

La Ley Orgánica 2/1.986 establece un conjunto de principios para evitar el ejercicio acumulativo de las competencias en una doble dirección. De una parte, acude a la distribución funcional de un gran número de funciones y, de otra, establece la delimitación territorial. En palabras de los autores del referido informe, y de forma acertada, este principio no se puede observar de forma pura debido a lo que ellos califican como la “dinamicidad de las sociedades modernas y, con ello, la movilidad de su delincuencia”

La Ley Orgánica 2/86 se refiere a la coordinación en primera instancia en el artículo 48 cuando hace referencia al Consejo de Política de Seguridad; órgano de ámbito estatal integrado por el Titular del Departamento de Interior del Gobierno de la nación y de las Conserjerías de Gobernación o Interior en las Comunidades Autónomas, con una amplia gama de funciones para avanzar en el diseño definitivo del modelo policial, asistido por un Comité de expertos. En todo el tiempo transcurrido desde su creación y hasta ahora no se ha reunido nunca, circunstancia que habla por si sola en orden a la importancia que la coordinación policial ha venido teniendo en los gobiernos que han estado al frente de España en todo este tiempo.

El artículo 50 prevé la creación de las Juntas de Seguridad, limitadas a las Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpo de Policía propio e integradas por igual número de representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma.

En el artículo 54 se contemplan las Juntas Locales de Seguridad, para coordinar la colaboración policial en el municipio y cuando este tenga cuerpo de policía propio. Si el municipio no tiene cuerpo de policía propio parece ser que no hay necesidad de

coordinar ninguna fuerza policial, se ignora que puede plantearse el supuesto de que el municipio carezca de cuerpo de policía propio, pero en su término municipal existan dos cuerpo estatales de seguridad, o uno de ellos y Policía autonómica o los dos cuerpos estatales y la Policía Autonómica, en estos supuestos y según el tenor del artículo 54 no se hace preciso coordinar a ninguno de ellos.

Esta triste realidad per se ya es argumento de peso como para plantearnos cómo es posible que en los principios del siglo XXI aún seamos tan irresponsables , y aún más en momentos en los que , a punto de finalizar lo que espero llegue a ser mi Tesis Doctoral, estamos viviendo.

En relación a las Policías Locales debemos referirnos a la especial competencia de las Comunidades Autónomas sobre las Policías Locales. La Ley Orgánica 2/86 se refiere al tema en su exposición de motivos: “Según la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de abril de 1.983, la coordinación es un concepto que usa la Constitución como instrumento para la fijación de medios y sistemas de relación, con objeto de lograr una cierta homogeneidad y hacer posibles, en su caso, actuaciones conjuntas y la colaboración mutua. Atendiendo a esta consideración general y a los preceptos normativos de las Comunidades, el desarrollo del artículo 148.1.22, a, en cuanto a la coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales , se desarrolla ampliamente con gran riqueza de posibilidades de coordinación y con carácter común respecto a las comunidades que hayan asumido competencias sobre la materia, ya que estas facultades se han de ejecutar por los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y no por las Policías de estas, lo que hace indiferente , a este respecto, el hecho de que las hayan creado o no”.

En consecuencia el artículo 39 de dicha Ley es del siguiente tenor:

“Corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la presente Ley y con las Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones :

- a) Establecimiento de las normas marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de las Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local.
- b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de estos, de uniformes y retribuciones.
- c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que en ningún caso el nivel pueda ser inferior a Graduado Escolar.

Coordinar la formación profesional de las Policías Locales mediante la creación de escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica”.

### **3.5.1. DISTRIBUCIÓN ORGANICA Y GEOGRAFICA**

Una de las cuestiones que pesan más sobre el modelo policial español, y que debe ser tenido en cuenta a la hora de afrontar cualquier política policial, es el elevado número de policías que existen en la actualidad.

Con los datos referidos a 31 de diciembre de 2003, se distribuye de la siguiente manera:

Los Cuerpos de Seguridad del Estado suponen el 66 por ciento del total, es decir las dos terceras partes. A su vez, dentro del colectivo estatal, la Guardia Civil dispone de un 58 por ciento, en tanto que el



Cuerpo Nacional de Policía le corresponde un 42 por ciento.

Si se hace referencia al número total de policías la distribución porcentual es la siguiente: Cuerpo Nacional de Policía 27,3; Guardia Civil 38,9; Policías Autonómicas 5,9 y Policía Local 27,9. Todo ello representa una tasa policial por mil habitantes de 4,7, que la convierten en la segunda más elevada de la Unión Europea.

Dentro de la Unión Europea es tan sólo Italia, con un 5,3 quien tiene una mayor tasa, seguida de Portugal con 4,5 y Francia 4,2. Por contra, en el Lado opuesto se sitúan Dinamarca con 2,6, seguida de Luxemburgo con 2,9 e Irlanda con 3.

Si se analiza la tasa anterior en sentido inverso, es decir, número de habitantes por cada Policía, se obtienen los siguientes resultados: 190 en Italia, 213 en España, 239 en Francia. En el lado opuesto se sitúan Dinamarca con 380 y Luxemburgo con 345.

### **3.5.2. CUERPOS ESTATALES**

En lo que se refiere a los dos Cuerpos estatales, puede comprobarse que apelando exclusivamente al criterio poblacional, es decir, al número de policías por mil habitantes, en el caso del Cuerpo Nacional de Policía, salvo en alguna Comunidad Autónoma, su tasa es relativamente baja.. En el caso de la Guardia Civil, la gran extensión de España y la enorme dispersión de sus núcleos rurales, además de las misiones de carácter militar que tiene asignadas, condicionan de alguna medida la alta tasa que presenta.

Según datos relativos a Diciembre de 1.996, el Cuerpo nacional de Policía tiene una tasa de 2,1 Policía por mil habitantes, en tanto que para la Guardia Civil es de 4,6. La explicación se encuentra en que, por mandato legal, el Cuerpo nacional de Policía, presta sus servicios en los núcleos urbanos de más de 20.000 habitantes. Consecuentemente su ámbito geográfico de actuación abarca a unos 23,7 millones de españoles, lo que supone el 60 por ciento de población. La Guardia Civil abarca a 15,8 millones de personas, que representan el 40 por ciento del total de la población española. Consecuentemente el Cuerpo nacional de Policía con un porcentaje de efectivos sobre el total de los Cuerpos de Seguridad del Estado de un 41,2 por ciento cubre el 60 por ciento de la población, mientras que la Guardia Civil con el 58,8 por ciento de los efectivos cubre solamente al 40 por ciento de los españoles.

Las cifras anteriormente expuestas muestran la disfunción existente. La Guardia Civil, con 22.000 efectivos más aparece sobredimensionada.

La tasa de los Cuerpos de Seguridad del Estado es del 3,1, frente a la tasa de 4,7 para el conjunto de los Cuerpos de Seguridad, cifra que podría ser asumible por España de no existir los Cuerpos de

Policía de Las Autonomías y Locales. Esta cifra se ha visto aumentado a fecha del año 2.004 si tenemos presente que en la actualidad la Policía de la Generalitat de Catalunya presenta un número de efectivos de 9.000.

### **3.5.3. DISTRIBUCIÓN POR COMUNIDADES AUTONOMAS**

A continuación se procede a hacer un recorrido por todas las Comunidades Autónomas, poniéndose de manifiesto las disfunciones de tal distribución.

Andalucía se sitúa por debajo de la media nacional con una tasa del 4,4 para el total; de un 2,9 para el conjunto de los Cuerpos de Seguridad del Estado y del 2,1 y del 3,9 para el Cuerpo nacional de Policía y Guardia Civil, respectivamente. Por otra parte, el peso específico de los Cuerpos de Policía Local es más alto que la media nacional constituyendo el 33,6 por ciento del total de los efectivos policiales de la Comunidad.

Aragón, con una tasa del 4,5, se coloca también por debajo de la media nacional. La tasa de los Cuerpos de Seguridad del estado es más alta que la media: 3,6. Esto es debido, fundamentalmente, al elevado número de Guardias Civiles con una tasa de 5,9, en tanto que al Cuerpo Nacional de Policía le corresponde 1,9. La Policía Local supone el 22,1 por ciento del total, cifra por debajo de la media.

Asturias presenta una distribución similar a la anterior, la tasa global es del 4,1, la correspondiente a los Cuerpos de Seguridad del estado es del 3,3 y las del Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil del 1,9 (inferior a la media) y del 4,9 (superior a la media), respectivamente. La Policía Local constituye el 26,7 por ciento del total (inferior a la media).

Baleares, por sus peculiaridades insulares y turísticas, tiene una

tasa global más alta que la media (5,7). Igualmente ocurre con los demás componentes: Cuerpo Nacional de Policía, 2,6; Guardia Civil, 4,7; total Cuerpos de Seguridad del Estado, 3,5. En el caso de la Policía Local, 42,5 por ciento, su porcentaje es mucho más alto que la media nacional, y constituye el más elevado de España.

Canarias, a pesar de su similitud con Baleares, presenta una tasa global inferior a la media, 4,4. Igual sucede con el total de los Cuerpos de Seguridad del Estado, 2,9 y con la Guardia Civil, 3,5. Por el contrario, el Cuerpo nacional de Policía tiene una tasa superior a la media, 2,5 y la Policía Local con el 36 por ciento, también está por encima de la media.

Cantabria cuenta con una tasa global muy por debajo de la media, 3,6. El total de los Cuerpos de Seguridad del Estado, 3,0 es ligeramente inferior a la media. La Guardia Civil está por debajo de su media nacional, 3,7 y el Cuerpo nacional de Policía al mismo nivel, 2,1. El porcentaje que supone la Policía Local, 19,7 por ciento, está bastante por debajo de la media.

Castilla-La Mancha dispone de una tasa global de 4,5 algo inferior a la media nacional. Aunque el total de los Cuerpos de Seguridad del Estado, 3,7 es superior a la media, el Cuerpo nacional de Policía y la Guardia Civil disponen de tasas iguales a la media: 2,1 y 4,6, respectivamente. El peso de la Policía Local es del 21 por ciento, inferior a la media.

Castilla-León, tiene la misma tasa de policía por mil habitantes que la correspondiente a Castilla-La Mancha, es decir 4,5. Sin embargo la tasa correspondiente al total de los Cuerpos de Seguridad del Estado es muy superior a la media, 3,9. Esto es así porque la Guardia Civil tiene una tasa de 5,9, bastante por encima de la media. El Cuerpo Nacional de Policía tiene una tasa de 2, ligeramente inferior a la media. Los efectivos de los Cuerpos de Policía Local en esta

Comunidad representan el 15,4 del total, cifra muy inferior a la media nacional.

Catalunya, contrariamente a lo que cabría pensar por disponer de un cuerpo policial propio de.....miembros, tiene una tasa policial global inferior a la media nacional, 4,3. Lo mismo ocurre con las tasa relativas al total de los Cuerpos de Seguridad del Estado, 2,3 y a las y a las del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, 1,5 y 4,0, respectivamente. La Policía Local de Catalunya constituye el 28,9 del total, cifra superior a la media nacional.

La Comunidad Valenciana es paradigmática en cuanto al bajo número de efectivos policiales de los Cuerpos de Seguridad del Estado. Tal vez sea esta Comunidad donde se ponga de manifiesto con mayor realismo la falta de adecuación a las necesidades de los ciudadanos del actual modelo policial. La tasa de Policía por mil habitantes es de 3,6, bastante por debajo de la media nacional. Esa deficiencia se palia porque la Policía Local cuenta con numerosos cuerpos dotados, a su vez, de un elevado número de efectivos, que constituyen el 40,6 por ciento del total de policías de la Comunidad. La tasa correspondiente al conjunto de los Cuerpos de Seguridad del Estado es de 2,1, es decir, un punto inferior a la media nacional. La relativa al Cuerpo Nacional de Policía es de 1,6, también por debajo de la media y en el caso de la Guardia Civil, 2,8, aún más distanciada negativamente de la media nacional. La Comunidad Valenciana dispone de una unidad adscrita del Cuerpo nacional de Policía con un total de 232 efectivos.

Extremadura es uno de los territorios donde se produce una mayor correlación de sus efectivos con los correspondientes al resto del estado. La tasa policial global es de 4,5, ligeramente inferior a la media. No obstante, las tasas correspondientes al conjunto de los Cuerpos de Seguridad del Estado, 3,1, y al Cuerpo Nacional de Policía

2,1, son coincidentes con la media nacional, siendo la Guardia Civil, 4,4, ligerísimamente inferior. La Policía Local aporta el 26,5 por ciento del total de las policías de la Comunidad. Dicho porcentaje está muy próximo a la media nacional, 27,9.

Galicia es otra de las autonomías con muy baja tasa policial global, 3,4, inferior en 1,3 puntos a la media nacional. Esta tasa se repite en el caso de la tasa correspondiente a los Cuerpos de Seguridad del estado, 2,5 y a la Guardia Civil, 2,8. En el caso del Cuerpo Nacional de Policía su tasa coincide con la media nacional, 2,1. El colectivo constituido por los diferentes Cuerpos de Policía Local supone el 25,1 por ciento del total de los efectivos policiales de la Comunidad, cifra ligeramente inferior a la media nacional. Galicia fue la primera Comunidad que dispuso de una Unidad Adscrita del Cuerpo Nacional de Policía, la cual cuenta con 244 policías.

La Comunidad Autónoma de Madrid presenta unas particularidades que es necesario señalar previamente al comentario de sus datos estadísticos. Una de ellas, la más importante sin duda, es que en dicha Comunidad se encuentran los Servicios Centrales de ambos Cuerpos estatales, lo cual conlleva la existencia de un considerable volumen de efectivos no directamente destinados a cubrir las necesidades de seguridad de los madrileños. Además, al ser Madrid, la capital de España, genera una demanda de servicios policiales que no tiene parangón en ninguna otra ciudad de nuestro país.

La tasa de policía por mil habitantes es de 6,4, casi dos puntos por encima de la media nacional. La correspondiente al conjunto de Cuerpos de Seguridad del Estado de 5, bastante superior a la media, como también lo es la del Cuerpo Nacional de Policía, 3,1. En la Comunidad de Madrid existen 22,2 guardias civiles por mil habitantes, cifra que parece desproporcionada aun teniendo en cuenta las

circunstancias anteriormente señaladas. Por lo que respecta a la Policía Local, a pesar de ser elevado el número de sus efectivos, más de 7000, el porcentaje sobre el total es del 21,9, muy por debajo de la media española, debido a la alta concentración que se produce en los dos cuerpos estatales.

Murcia comparte con Galicia el menor índice de policías por mil habitantes, 3,4, Es un territorio en el que se produce un desequilibrio muy desfavorable, por cuanto el problema afecta al Cuerpo Nacional de Policía, como a la Guardia Civil. La tasa del primero es de 1,4, mientras que la del segundo es de 3,3. Lógicamente la tasa para ambos considerados de manera conjunta, es muy baja, 2,2. La Policía Local dispone del 39.3 por ciento de los policías de la región, lo que se justifica por la escasez existente en los dos cuerpos estatales.

Navarra es otra de las Comunidades que en virtud de su Estatuto y de la Ley Orgánica de Cuerpos de Seguridad del Estado dispone de Policía propia: la Policía Foral. Aunque se ha desarrollado poco hasta ahora, significa el 10,8 por ciento del total de efectivos destinados en la Comunidad Foral, correspondiendo a la Policía Local el 17,8 por ciento. El resto, es decir, el 71,5 por ciento se reparte entre los Cuerpos de Seguridad del Estado. La tasa global media es de 6,2, considerablemente más elevada que la media. En el caso de las F.C.S.E. también es alta, 4,6. Por lo que respecta al Cuerpo Nacional de Policía su tasa es de 3,3, en tanto que la de la Guardia Civil es de 5,5.

El País Vasco, por las circunstancias del fenómeno terrorista presenta una elevada tasa policial por mil habitantes, 6,9. Considerando tan sólo a la Ertzaintza, sus casi 7300 efectivos proporcionan una "ratio" de 3,5 ertzainas por mil habitantes, cifra más alta que la correspondiente a los Cuerpos de Seguridad del Estado para el conjunto de España. Si se añade la Policía Local con sus 2614

policías la tasa conjunta para ésta y la Ertzaintza es de 4,7, es decir, la misma que la media nacional. A dicha tasa se debe sumar la correspondiente a los Cuerpos de Seguridad del Estado; 2,2, siendo de 1,8 para el Cuerpo Nacional de Policía y de 2,5 para la Guardia Civil.

La distribución en términos porcentuales de las diferentes organizaciones policiales en el País vasco es de mayor a menor, la siguiente: Ertaintza 50,1; Guardia Civil 20,7; Policía Local 18,0 y CNP 11,2.

La Rioja se sitúa en la Comunidad Autónoma con la tasa policial más alta de España, 8,9. Igual sucede con la tasa correspondiente al conjunto de los Cuerpos de Seguridad del Estado, 9,0. El índice por mil habitantes que corresponde al Cuerpo Nacional de Policía es relativamente próximo a la media nacional 2,5, en tanto que el caso de la Guardia Civil es muy elevado 15,6. Los Cuerpos de Policía Local suponen el 24,6 por ciento del total de efectivos policiales del territorio.

El caso de Ceuta y Melilla presenta unas peculiaridades que las distinguen del resto del territorio nacional y que conllevan a que ambas necesitan una mayor presencia policial., tanto por parte del Cuerpo Nacional de Policía, como de la Guardia Civil. La tasa policial por mil habitantes es en Ceuta de 12,5. La correspondiente al total de los Cuerpos de Seguridad del Estado, es de 10,5, siendo de 4,5 la del Cuerpo Nacional de Policía y de 6,0 la de la Guardia Civil. La Policía Local de Ceuta aporta 179 efectivos, que suponen el 19,6 por ciento del total.

En relación a Melilla la situación es análoga, aunque la tasa policial es algo mayor, 14,0. esto quiere decir que en Melilla por cada cien habitantes hay 1,4 policías. La tasa correspondiente a los Cuerpos de Seguridad del Estado es de 12, correspondiendo 4,7, al Cuerpo Nacional de Policía y 7,3 a la Guardia Civil. El Cuerpo de



Policía Local de Melilla está compuesto por 183 miembros, lo que representa el 20,4 por ciento del total de efectivos de la ciudad.

Consecuentemente , del total de las Comunidades Autónomas, la Rioja, País Vasco, Madrid, Navarra y Baleares, se sitúan por encima de la media nacional, y las restantes por debajo . Además, algunas de estas últimas se sitúan por debajo de la media europea que es de 4,1.

#### **3.5.4. COSTE Y FINANCIACION DEL SISTEMA**

Los datos aportados por los Presupuestos Generales del estado y de los de las Comunidades Autónomas con policía propia, referidos al año 1.996, el total de gastos para cada uno de los Cuerpos de Policía existentes en nuestro país revela que los porcentaje se distribuyen de la siguiente manera: Guardia Civil 33,3; Cuerpo nacional de Policía 29,5; Policía Local 26,9; Ertzaintza 8,2; Mossos d'Esquadra 1,8 y Policía Foral de Navarra 0,3.

El esfuerzo económico supone para los españoles una mayor cuantía en valores relativos que para los países de nuestro entorno, 17.035 pesetas. En el caso de Francia, Reino Unido y Alemania los costes por habitante y año, eran en 1.994 de 12.000, 13.000 y 14.500 de las antiguas pesetas, respectivamente. Tal razón de esta diferencia viene dada, evidentemente, no porque los sueldos sean mayores en España que en los restantes países, sino por la alta tasa policial por mil habitantes que en nuestro país es considerablemente mayor.

Por lo que se refiere al coste medio anual por Policía, incluidos todos los Cuerpos, fue de 3,6 millones de pesetas. Esta cantidad no es igual para todos los colectivos. Destacan los elevados niveles que suponen la Ertzaintza, 7,5 millones de pesetas y la Policía Foral de Navarra, 6,3 millones. En el caso de la primera en coste duplica a la de un policía destinado en los Cuerpos de Seguridad del Estado, 3,5 millones de pesetas.

En cuanto al coste por habitante es la Ertzaintza la que ocupa el primer lugar, con 26.373 pesetas, a continuación se ubican los Mossos d'Esquadra con 19.530, en tercer lugar la Guardia Civil con 14.171, seguida del Cuerpo Nacional de Policía con 8.418 pesetas. En último lugar se sitúa la Policía Foral de Navarra con 4.198 pesetas, si bien hay que señalar su escaso despliegue en la fecha a la que se refiere este estudio.

### **3.6. LA POSICIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y ORGANIZACIONES PROFESIONALES ANTE EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICO Y SUS PROPUESTAS DE FUTURO**

#### **3.6.1. EL PROGRAMA ELECTORAL DEL PSOE**

El programa electoral del PSOE de las recién celebradas elecciones generales toma como punto de partida el aumento importante de la criminalidad en España, que ha hecho de nuestro país un aumento del 30 % de la misma. Extremos este que según sus informaciones ha hecho que España tenga en este momento la tasa más alta de homicidios de la Unión Europea.

Este espectacular aumento de la inseguridad ciudadana va acompañado de una disminución importante del gasto en materia de seguridad pública y una disminución del número de policías de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Desde el año 1.996 se ha producido una reducción de 10.000 efectivos policiales y el porcentaje del PIB ha pasado del 0,63% en 1.996 al 0,52%.

La disminución del gasto en materia de seguridad pública en este espacio de tiempo coincide con el espectacular aumento de la población inmigrante y un cada vez mayor proceso de "globalización" de la delincuencia organizada, que ahora toma una dimensión diferente a la conocida hace unos años. Quiero hacer hincapié en el

extremo apuntado del aumento importante de la población extranjera, no como pretexto al que achacar de manera ligera, el aumento de la criminalidad, sino a la necesidad de que tal fenómeno debe ser previsto para poder desarrollar unas políticas sociales que garanticen que los recién llegados puedan insertarse de forma legal en nuestra sociedad y en particular en el mundo labora, de lo contrario estamos favoreciendo la marginalidad, la exclusión y la diferencia, circunstancias todas estas que son el “caldo de cultivo” de la aparición de fenómenos de criminalidad”.

El programa electoral del PSOE hace hincapié en el aumento, por otro lado, de la seguridad privada la cual mueve un negocio de unos 1200 millones de euros y cuenta con más de 100.000 efectivos. Esta circunstancia, es consecuencia lógica, a nuestro juicio, de la disminución del gasto en materia de seguridad pública.

El compromiso del PSOE es, frente a esta situación, desarrollar “una política global y eficaz de seguridad para todos. Una política para que los ciudadanos estén y se sientan seguros, en calles seguras y en hogares seguros. Todo ello presidido por una decisión de fondo y de forma: llamar al Ministerio del Interior, Ministerio de la Seguridad, como expresión del objetivo central de todo Gobierno: el servicio a los ciudadanos”

Las propuestas de seguridad se articulan en los siguientes apartados:

-Plan de políticas preventivas contra la in seguridad y la delincuencia, y los factores o situaciones que la provocan o agravan.

-El Modelo Policial: creación de un sistema público de seguridad ciudadana. Descentralización, especialización e integración.

El Plan de Políticas preventivas se ejecutará tomando como eje

vertebrador un Plan Nacional de Prevención de la Delincuencia que se desarrollará a través de programas y acciones transversales en las áreas de la educación, el ocio y la cultura, el deporte, el apoyo y promoción de la familia, el asociacionismo juvenil, la integración de colectivos de inmigrantes, etc. El fenómeno de la delincuencia juvenil se aborda con el compromiso de reforzar los instrumentos existentes en el ámbito de la política del menor.

La inmigración se afronta desde la perspectiva de romper la dinámica de la exclusión social en la que germinan las tasas de la criminalidad. Lo cual se complementa con una reforma legal que haga posible el cumplimiento de la pena y posterior expulsión de los extranjeros que cometan delitos hallándose en situación irregular.

Una cuestión que debe ser destacada del programa del PSOE es el relacionar espacio urbanístico y seguridad, lo cual lleva a la necesidad de diseñar espacios públicos pensado para favorecer la seguridad.

El Modelo Policial se sustenta en los siguientes principios:

- Descentralización y coordinación,
- Mando único de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Especialización del CNP y de la Guardia Civil.
- Reforzamiento y modernización de los recursos humanos y medios materiales de los cuerpos de policía del Estado.
- Seguridad privada.

### **Descentralización y coordinación**

El programa político del PSOE aborda el compromiso de configurar el Consejo de Política de Seguridad como órgano efectivo de coordinación operativa y cooperación entre las distintas Administraciones competentes y de elaboración del Plan Nacional de

Seguridad Ciudadana , que deberá redactarse en su seno con la participación de representantes de la Administración del Estado, de todas las Comunidades Autónomas , los municipios de carácter metropolitano (mayores de 500.000 habitantes), la FEMP, y las entidades cívicas más representativas. Se creará en su seno, una Conferencia Sectorial de Seguridad Ciudadana, en la que se integren todas las Comunidades, al efecto de coordinar las actuaciones a este nivel competencial.

Debemos recordar que desde la aprobación de la LOFCS en 1.986, el previsto Consejo de Política de Seguridad, no se ha reunido nunca. Esta irresponsabilidad se aparta del espíritu y del mandato constitucional, pues su no puesta en funcionamiento impide servir a los intereses generales de forma eficaz y eficiente y ha generado una atomización de políticas de seguridad que distan mucho de las que debería generarse en un Estado donde el principio de lealtad constitucional debe ser el primer punto a tener en cuenta.

También se aborda la creación de Juntas Autonómicas de Seguridad Ciudadana, con la participación de los representantes del Estado, la Comunidad, la Administración Municipal y entidades cívicas. Estas Juntas se crearán y funcionarán preceptivamente incluso en las Comunidades Autónomas que no asuman competencias directas en materia de seguridad ciudadana ni tengan policía propia, con el fin de asegurar la coordinación de medidas de seguridad en materia de espectáculos públicos, horarios, policía administrativa, ejecución de sanciones , políticas de prevención de conductas delictivas que requieran la contribución de las Comunidades, por medio de sus servicios sociales, centros de acogida, menores, mujeres maltratadas, centros educativos, servicios sanitario, prevención y tratamiento de drogodependencias, etc., y coordinación con las policías locales.

Debe ser destacado como positivo el no limitar las Juntas

Autonómicas de Seguridad Ciudadana a las Comunidades que no tengan policía propia o que no asuman competencias directas en materia de seguridad. La seguridad pública sobre la base de ser una competencia estatal a la que se refiere el artículo 149 CE, no debe dejar de estar impregnada del principio de subsidiariedad, en consecuencia parece acertado el implicar en una cuestión de Estado a aquellos que también lo son, las Comunidades Autónomas.

Las Juntas Locales de Seguridad serán objeto de atención preferente y así se establece que se impulsarán la creación de Juntas Locales de Seguridad en todas las poblaciones de más de 30.000 habitantes, que, presididas por el Alcalde, tendrán como misión coordinar las diferentes administraciones y recursos a nivel local, elaborar el correspondiente plan local de seguridad ciudadana en los ámbitos operativos de proximidad y de policía de barrio, y de prevención en la lucha contra la pequeña delincuencia. Se contempla la posibilidad de poder constituirse en Municipios menores.

La dirección de los Cuerpos de Policía Local corresponde al Alcalde, y se contempla la posibilidad de que en su caso, pueda ejercer la dirección de otras unidades policiales adscritas. Esta última cuestión, si bien se plantea de forma ambigua, no se hace referencia a qué unidades se refiere, de las FCSE o de la Policía Autónoma, o incluso de otras policías locales. Parece obvio que estas unidades adscritas, y de conformidad con el término adscripción, deberán serlo para cuestiones que puedan o no afectar al ámbito competencial propio de la Policía Local. Si le afectan, deberíamos entender vienen a complementar la actuación de la Policía Local, siendo dirigidas por el Alcalde, pero si no le afectan ¿podemos entender que van a realizar funciones propias de las FCSE o de la Policía Autónoma siendo dirigidos por el Alcalde? Si así fuese estaríamos dentro del principio de que la máxima autoridad en materia de seguridad en el municipio es el

Alcalde, principio este que nunca se ha querido llevar a la práctica y que ha favorecido que en el ámbito de la seguridad los Alcaldes han estado apartados en la práctica de la dirección de acciones de la seguridad ciudadana en el municipio, recayendo esta en otros que se sitúan fuera de aquel, los antiguos Gobernadores Civiles, ahora los Delegados de Gobierno.

En relación a la Policía Local, además de una declaración de buenas intenciones, dispondrán de los medios materiales, humanos y de formación suficientes, pero si entrar en la cuestión de su financiación, quiénes y cómo deben atender al sufragar los gastos derivados de un servicio de seguridad que se considera complementario de otro. Actualmente en el ámbito autonómico, en las Comunidades Autónomas con cuerpos de policía propio si está prevista la cofinanciación del servicio de seguridad que estas llevan a cabo, en el ámbito local la cuestión debería reconducirse a través de la corresponsabilidad o estatal o autonómica, dependiendo de si existe Policía Autonómica o no.

Las funciones de las policías locales a tenor de lo previsto en su programa electoral se contiene en lo que podríamos considerar una declaración "ambigua": "La policía local, será, en el ámbito de sus competencias, policía judicial". La pregunta de ¿cuáles son las competencias de la policía local? En este momento tiene respuesta en la vigente LOFCS, que recordemos se aprobó en el año 1.986 en el contexto de unas circunstancias que hoy han sufrido un cambio importantísimo y que se alejan de la realidad profesional de muchas de nuestras policías locales. Consecuentemente podemos llegar a pensar que la base de cualquier cambio debe pivotar en la reforma de la LOFCS en esta dirección, no obstante cuando el PSOE alude a esta cuestión lo hace con el siguiente tenor:

"Por ello revisaremos la Ley de Fuerzas y Cuerpos de

Seguridad en los aspectos relacionados con el reforzamiento de las funciones de coordinación y planificación de la seguridad ciudadana, con una mayor participación de las administraciones locales y autonómicas en el logro de la seguridad en todos los territorios y ciudades; la creación de un mando único para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; la modernización de su organización material, instalaciones, funciones y despliegue; el reforzamiento de las facultades de los alcaldes en materia de seguridad y la definición de las funciones de los policías locales como policía de proximidad”.

### **Mando único de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado**

El principio del mando único aspira a “garantizar la actuación conjunta y coordinada del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, dependiente del Ministerio del Interior y responsable de elaborar, ejecutar y supervisar los programas, procedimientos y servicios de actuación integrada del CNP y Guardia Civil. Del Director General de Seguridad del Estado dependerán directamente la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía”. Este principio se materializa en un “carácter directivo sobre ambos cuerpos de seguridad en la realización de las siguientes funciones: seguridad ciudadana, información e investigación, gestión de recursos humanos, infraestructuras y equipamientos, formación inicial y permanente y policía judicial”.

La creación de un mando único se complementa con el apoyo de recursos técnicos de hasta ahora se encontraban desdoblados, haciéndoles, en consecuencia, perder eficacia, nos referimos a la creación de un sistema de Base de Datos Policiales común y de acceso compartido por los cuerpos de seguridad, la creación de una Agencia Estatal de Policía Científica y la constitución de un Centro Superior de Estudios de Seguridad para la formación, actualización y promoción de los mandos policiales de todos los Cuerpos de



Seguridad. Este último extremo es de enorme trascendencia, si tenemos en cuenta que la existencia de diversos Cuerpos de Seguridad en España, como consecuencia de nuestra forma de organización territorial del Estado, debe exigir no tan sólo un diseño de políticas de seguridad basadas en la puesta en común de los responsables políticos de la misma en las diversas comunidades autónomas, si no que, además, la formación de los responsables profesionales, los criterios y las técnicas de intervención deben estar impregnados de elementos comunes que garanticen unos mismos estándares de conocimientos y de formación.

El Estado de las autonomías, en el ámbito de la seguridad, no debe conducir a la “falsa interpretación” de que en una cuestión tan responsable como es la de la seguridad pública no existe una política de Estado sino tantas políticas como titulares competenciales.

### **Especialización del CNP y de la Guardia Civil**

La lectura del apartado del programa del PSOE en esta cuestión nos puede dar a entender que el Cuerpo nacional de Policía va a ser el encargado de afrontar la delincuencia y la Guardia Civil queda alejada de este campo. El PSOE aborda la cuestión de la siguiente manera:

“El Cuerpo Nacional de Policía se especializará en la lucha contra la delincuencia en los ámbitos estatales y supra-estatales, y en especial en la lucha contra el terrorismo y las nuevas formas de criminalidad económica, organizada e internacional, extranjería y control de la seguridad privada.

La Guardia Civil se especializará en las funciones de control de fronteras exteriores; misiones internacionales de paz y lucha contra el terrorismo; control de armas y explosivos; policía del mar; resguardo

fiscal del Estado; naturaleza y medios ambiente”.

La aplicación operativa de tal principio debería producir un redimensionamiento de la actual distribución de efectivos de ambos Cuerpos de Seguridad del Estado y a considerar que la distribución de efectivos debe llevarse a cabo basándose en la “evolución que experimenta la distribución de población y la aparición de nuevos fenómenos delictivos”.

El PSOE aborda en su programa de seguridad una cuestión que hoy día aún todavía persiste, como una rémora de nuestro más rancio pasado, nos referimos a la imposibilidad de ejercer el derecho de asociación profesional de los miembros de la Guardia Civil de acuerdo con lo previsto en los artículos 22 y 104.2 de la Constitución, para la representación y promoción de las condiciones profesionales de sus miembros. Esto va acompañado de la supresión de la sanción de arresto para las infracciones de los guardias civiles relacionadas con la seguridad ciudadana, atribuyéndose en exclusiva al Ministerio del Interior y mandos de la Guardia Civil las competencias sancionadoras, evitándose, de este modo, la concurrencia con el Código penal Militar.

La cuestión planteada provoca el recuerdo de etapas que definitivamente deberían darse ya por superadas en un Estado social y democrático de derecho y que afectan a un colectivo de profesionales claro ejemplo de dedicación al servicio del interés público, en ocasiones en circunstancias muy adversas. La configuración de la Guardia Civil como organización profesional en el ámbito de la seguridad pública, alejada de la esfera militar es, no ya, una deuda histórica, que el PSOE dejó sin saldar en su etapa anterior de Gobierno, sino una necesidad democrática coherente con un elevado sentido profesional de la cuestión de la seguridad pública. Países como Bélgica recientemente han procedido a la desmilitarización de

cuerpos de seguridad y las consecuencias en el ámbito de la criminalidad no han sido negativas. Es falsa la creencia de que principios como el de la estructura de mando militar, la disciplina y la jerarquía son indispensables para afrontar la defensa de la seguridad ciudadana. Pueden llegar a constituir verdaderos escollos, lo realmente indispensable es disponer de organizaciones fuertemente profesionalizadas y estructuradas.

### **La posición del PSOE en relación a la seguridad pública en el ámbito municipal**

La postura del PSOE se manifiesta en el documento “Ciudad y Seguridad, propuestas socialistas para mejorar el sistema de seguridad pública y reconocer un papel relevante a los Municipios.

El punto de partida se centra en la “coincidencia con la posición defendida por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEPP.), que no es otra que la demanda de que se reconozca a la Administración Local aquellas competencias que está desempeñando de manera habitual, en un nivel muy superior al contemplado por la legislación. Extremo este que fue recogido por el Tratado de la Unión Europea en 1.992, bajo la denominación de principio de subsidiariedad, que señalaba que la prestación de un servicio debía corresponder a la Administración capacitada para hacerlo que estuviera más próxima a los ciudadanos.

Esta postura del PSOE ya se plasmó en su XXXV Congreso donde se recogía que “También deben encontrar atención en nuestro proyecto político nuestro compromiso con la seguridad de los ciudadanos: para hacer reales sus derechos y libertades; para asegurar la eficacia de los cuerpos de seguridad en la prevención y la persecución del delito; para incrementar las facultades de los Alcaldes y los policías locales...”.

La preocupación del PSOE por la seguridad en el ámbito municipal forma parte de una larga tradición. En las elecciones municipales de 1.999 ya se recogía en su programa electoral que “Los Ayuntamientos han de tener un papel activo en el desarrollo de un nuevo concepto integral de seguridad ciudadana como defensa del bien común, que integra las nociones de calidad de vida y paz ciudadana, que articula conjuntamente la prevención, la represión y la solidaridad y que se sustenta en la coordinación interinstitucional y social. Por eso creemos en el importante papel que pueden jugar las Juntas Locales de Seguridad a la hora de elaborar políticas y planes de seguridad ciudadana y de prevención en el ámbito municipal, asegurando la correcta cooperación de las fuerzas y cuerpos de seguridad bajo la coordinación de los Alcaldes y Alcaldesas como máximas autoridades de estas Juntas.

El documento titulado “El impulso local”, aprobado en enero del 2002 se manifiesta un claro compromiso del partido socialista por aumentar el papel de las autoridades locales en materia de seguridad ciudadana: “Proponemos buscar un mayor reconocimiento legal de la Autoridad de la Alcaldía como responsable de la Junta Local de Seguridad para el establecimiento y la aplicación de un sistema integral de seguridad. Las funciones policiales no deben limitarse sólo a perseguir la delincuencia sino a potenciar actuaciones preventivas. Asimismo hemos de combatir las causas que originan la delincuencia y apostar decididamente por la intervención de los servicios sociales de los Ayuntamientos como elementos integradores de la lucha contra la exclusión y la pobreza”.

El documento titulado “Freno a la impunidad, prioridad para las víctimas: todos seguros”, fue aprobado por la Comisión Ejecutiva Federal y aboga por “Potenciar la autoridad de los Alcaldes en materia de seguridad ciudadana y que se otorgue un papel más relevante a las

Policías Locales en la lucha contra la pequeña delincuencia, dotando a los municipios de mayores recursos económicos. Definir y organizar la policía de proximidad dando mayor participación y competencias a los Ayuntamientos, reforzando la Autoridad del Alcalde. Definición de las nuevas funciones de los Cuerpos de Policías Locales en materia de policía de proximidad.

Queda claro a la vista de lo expuesto que el interés por el PSOE en orden a la seguridad pública en el ámbito municipal queda claramente avalado.

El documento "Ciudad y Seguridad" hace referencia a un aspecto de los que bien podemos considerar fundamental para poder entender en toda su amplitud la realidad en la que el actual sistema de seguridad pública en España como consecuencia de las disfunciones del mismo. Nos referimos al gasto que soportan los Ayuntamientos como consecuencia del servicio de seguridad que dispensan.

La media de gasto municipal por habitante resultante de un estudio entre diferentes Ayuntamientos comprendidos entre los 8.800 y 242.00 habitantes arroja un gasto municipal anual por habitante cercana a los 50 euros al año. La cantidad mínima registrada es de 25 euros y la máxima de 75 euros.

Un Informe de la Dirección General de la Policía estima el gasto de los municipios españoles en la Policía Local en una cantidad de 180.827 millones de pesetas al año en 1.997. El mismo Informe cuantifica el número de funcionarios de Policía Local existentes en España en un número muy cercano a los 54.000, lo que supone un porcentaje del 28,5% sobre el conjunto de las policías públicas y sitúa a los efectivos policiales que dependen de los municipios como el segundo colectivo policial del país, detrás de la Guardia Civil y por delante del Cuerpo Nacional de Policía.

Otros datos de interés que se contienen en el citado Informe

son los siguientes:

-Entre los años 1.995 y 1.997, el incremento del número de funcionarios de las Policías Locales en España fue de un 12,5%. En el territorio de la Comunidad de Madrid, se ofrecen los siguientes datos sobre evolución del número de efectivos de los Cuerpos de Policía Local en la región: 5.300 funcionarios en el año 1.980; 5.968 en el año 1.990 y 8.500 en el año 2.000. De lo que se infiere un crecimiento superior al 53% entre los años 1.980/2.000.

-Existen Cuerpos de Policía Local en más de 1.700 municipios, lo que supone un porcentaje del 21% del total de los ayuntamientos españoles. Estos municipios integran una población que supera el 87% del censo.

-Con relación a su población, la distribución de municipios con Cuerpo de Policía Local es la siguiente: el 3,3% corresponde a los de población superior a 10.000 habitantes; el 13,3% a los de población comprendida entre los 20.00 y los 10.00 habitantes; el 17,1 % a los comprendidos entre 10.000 y 20.000 habitantes; y el 64,4% a los de población inferior a 10.000 habitantes.

-Tan sólo el 80% de los municipios españoles tiene Cuerpo de Policía Local y de los que lo tienen dos terceras partes presenta estructuras muy débiles que agrupan entre uno y diez funcionarios.

Ante esta situación el PSOE considera que debe ejercer una verdadera lealtad y cooperación institucional que permita que “El Estado, como principal titular constitucional de las competencias securitarias, tiene la responsabilidad de impulsar y garantizar el funcionamiento global del sistema y las administraciones territoriales, en función de sus respectivas competencias, de contribuir lealmente a su buen marcha”. A tal efecto el PSOE formula las siguientes propuestas:

1. Atribuir a los Alcaldes la condición de Autoridad competente

en materia de seguridad ciudadana, en aquellos municipios de población igual o superior a los 20.000 habitantes y mantener la situación actual en aquellos municipios de censo inferior.

2. Posibilitar la mancomunización del servicio de Policía Local en los pequeños ayuntamientos como la fórmula más adecuada para abordar las necesidades de seguridad municipal en ese ámbito.

3. Impulsar y desarrollar las Juntas Locales de Seguridad, como verdaderos órganos de colaboración entre Administraciones en el ámbito local y de coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que actúen en los municipios, bajo la presidencia única del Alcalde. Los acuerdos adoptados en la Junta deben tener la condición de vinculantes para las partes y los Alcaldes deben asumir la facultad de velar por su cumplimiento.

### **3.6.2. LA POSICIÓN DEL PARTIDO POPULAR**

El Partido Popular en las pasadas elecciones generales defendió un programa político en el campo de la seguridad bajo el principio de “Más seguridad para todos”. El mismo se desarrolla sobre cuatro ejes:

1- La consolidación del modelo de seguridad ciudadana vigente, potenciando al máximo la capacidad de actuación del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil y la cooperación y coordinación de todos los colectivos policiales.

2- La presencia de los cuerpos y fuerzas de Seguridad del Estado en todo el territorio nacional es garantía de libertad y seguridad para todos. Es innecesario crear nuevas policías o disolver o absorber o desnaturalizar la Guardia Civil o el Cuerpo Nacional de Policía. Fortalecimiento del actual modelo policial y la identidad propia de cada cuerpo.

3- Máxima coordinación del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.

#### 4- Colaboración activa de las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Los cuatro ejes de su programa político vienen a manifestar de forma clara la postura del Partido Popular en orden a la cuestión por nosotros planteada. Para el partido Popular el actual estado de cosas es el que debe seguir siendo en el futuro y además negando la posibilidad de lo que podíamos considerar como desarrollo estatutario de las Comunidades Autónomas que pudieran solicitar tener cuerpo de policía propio. No se hace referencia alguna a una posible modificación de la LOFCS, ni a la desmilitarización de la Guardia Civil, ni a un aumento de las competencias de las Policías Locales. El modelo actual se reconoce como el idóneo, se considera cerrado y se pone énfasis en la necesidad de mantener dos cuerpos de seguridad estatales, uno civil y el otro militar, acentuando la identidad de cada uno de ellos, y garantizando, tal vez de forma alarmante a nuestro juicio, la presencia de ellos en el conjunto del territorio nacional.

La afirmación realizada por el Partido Popular de “Consideramos fundamental la máxima coordinación del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, así como su colaboración y actuación conjunta con las policías locales y con las policías autonómicas existentes” muestra sin tapujos una clara voluntad de continuismo en relación a la cuestión analizad. Ni tan siquiera a la hora de abordar la coordinación policial se vislumbra novedad alguna.

En el ámbito de la coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las policías autonómicas la alusión a “Reforzar los niveles de cooperación con las Policías Autonómicas existentes, a través de las Juntas de Seguridad, es repetir lo que ha habido hasta ahora. Lo mismo podemos decir cuando nos referimos al ámbito local, el objetivo de aprobar un Reglamento regulador de las Juntas de Seguridad, trascurridos ya, 18 años de la aprobación de la LOFCS es



hoy día de difícil justificación.

No obstante, en mayo del 2003, y con ocasión de las elecciones municipales el Partido Popular hacía referencia al papel de las Policías Locales de forma más generosa, al afirmar “Apostamos por fortalecer las policías municipales.

En nuestro modelo policial local el enfoque preventivo es básico. Por eso entendemos que las policías locales han de compartir con el resto de fuerzas de seguridad una mayor cuota de responsabilidad.

### **3.6.3. LA POSICIÓN DE IZQUIERDA UNIDA EN MATERIA DE SEGURIDAD**

La posición de Izquierda Unida en relación a la seguridad pública es claramente, sin tapujos, fundamentada en una concepción federal del Estado, plenamente consecuente con su política en orden a la estructura federal de España.

Aboga por un “sistema descentralizado, civil, dotados de medios técnicos adecuados y de una formación moderna como carrera policial, que permita resolver la función generalista de la seguridad ciudadana y de policía administrativa; la función de policía judicial o de investigación y la función asistencial, orientada a la mediación de problemas sociales a requerimiento de las partes”. La concepción generalista de la seguridad toma como punto de partida una aceptación de la complejidad de labores a las que tiene que atender la policía en una sociedad compleja como la actual, abandonando el viejo principio de que la policía ha de limitarse a perseguir los delitos. También debe prevenirlos, y en esta labor de prevención es donde tiene cabidas lo que Izquierda Unida define como la prevención y protección social, a la que se atiende mediante “Planes de Actuación Integral y de prevención de la delincuencia en los barrios castigados por la exclusión social”.

La concepción federal que de la seguridad pública defiende Izquierda Unida se sustenta en tres ámbitos de actuación: “El área federal donde se gestionarían los delitos que superasen el ámbito geográfico autonómico o de nacionalidad, custodia de fronteras, costa, aduanas, documentación y delitos internacionales; el área autonómica o de nacionalidad, y el área local, con el despliegue de policías locales en coordinación o formando parte de la Policía Autonómica”.

Consecuentemente a la Propuesta anterior se hace necesario, a juicio de Izquierda Unida, realizar una serie de reformas en nuestro sistema de seguridad pública, estas son:

1- La desmilitarización de la Guardia Civil y su confluencia junto al Cuerpo Nacional de Policía en un nuevo Cuerpo común constitutivo del Cuerpo federal de Policía (CFP).

2- Constituir Policías Autónomas además de las del País vasco y Catalunya en el resto de las Comunidades con la adscripción voluntaria de los efectivos del Cuerpo nacional de Policía y de la Guardia Civil.

3- Desarrollar y ampliar las competencias en materia de seguridad de las Policías Locales.

4- Encomendar las competencias de ámbito supracomunitario y extracomunitario a las unidades del Cuerpo Federal del Estado. Creación de unidades policiales específicas de lucha contra el crimen organizado, terrorismo y violencia doméstica.

En la Jornada Programática Autonómica de Izquierda Unida, celebrada en Madrid el 1 de marzo del 2003 se pone de relieve unos datos estadísticos extraídos de la Memoria del Fiscal General del estado referida al año 2.001 donde se constata que se han instruido 4.075.869 causas, lo que supone un aumento de medio millón más que el año anterior, correspondiendo el 66,3% del total de las causas, es decir 2.146.520 a delitos contra el patrimonio y el orden

socioeconómico.

La información que aporta Izquierda Unida en relación al aumento de la criminalidad en el período 1.995-2.000 en España es de un 9,5, en el mismo plazo de tiempo Alemania ha visto reducida su tasa de criminalidad un 6,1%, Dinamarca un 6,4%, Italia un 2,7%, y el Reino Unido crece sólo 0,5%.

#### **3.6.4. LA POSICIÓN DEL SINDICATO UNIFICADO DE POLICIA (SUP) ANTE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y PERSPECTIVAS DE FUTURO**

El Sindicato Unificado de Policía parte del principio de que “el estado español de las autonomías es una forma, como otra cualquiera, de llamar federal al Estado”. Sobre esa concepción considera necesario que dada la “evolución del estado de las autonomías, la creación de Cuerpos de Policía propios como la Ertzaintza y los Mossos d’Esquadra, la nueva realidad en las policías locales con su intervención en materia de seguridad ciudadana y la distorsión que supone la Guardia Civil, tanto por su condición de militar como por su afán acaparador de competencias y territorios, hace preciso abordar la definición del Modelo Policial subordinando a todos los intereses, políticos, judiciales y corporativos, de todas las policías, al fin último de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de la seguridad ciudadana”.

El Modelo Policial defendido por el S.U.P. es de servicio público, exclusivamente civil, “desde el entendimiento de que la seguridad y la libertad, lejos de ser antagónicos, forman un común denominador garantizar desde la actividad de los Cuerpos de Seguridad”.

La propuesta del S.U.P. reflexiona sobre una cuestión fundamental en orden a la consecución de un servicio público de

policía acorde con la realidad de un Estado social y democrático de derecho, nos referimos a la formación policial. Cuestión esta de tal importancia que la propia Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad considera de “una especial importancia la formación permanente de los funcionarios”. En orden a la formación, la posición del S.U.P. es crítica con la línea seguida por parte del Ministerio del Interior, quedando aquella argumentada en los siguientes argumentos:

- En el último curso de ascenso a la escala de Subinspección de unos 400 oficiales de Policía se dedicaron 5 clases teóricas y 2 prácticas a cuestiones de “Uniformidad y salud”, en tanto que dentro de la misma asignatura de Derecho administrativo a las materias de Schengen y control de fronteras se imparten las explicaciones a distancia.
- En la asignatura de Derecho Constitucional se dedican 4 clases a explicar los estados de alarma, excepción y sitio, estados de anormalidad constitucional, que no son el ámbito ordinario del trabajo de los policías.

La radiografía que del actual sistema de seguridad pública realiza el principal sindicato policial es muy crítica: Existencia de dos Cuerpos de Seguridad con bases de datos no compartidas, con solapamiento de funciones, dos Comunidades Autónomas con cuerpos de policía propios, en el caso del País Vasco con base de datos sin conexión con la de las policías estatales, el resto de CC:AA: no se sabe por qué fórmula optarán en el futuro, las Policías Locales, con una intervención cada día más activa y necesaria en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, los servicios de información e inteligencia compartidos por el CNI, el Ejército, la Guardia Civil, el CNP, la Ertzaintza y los Mossos d'Esquadra.

El estado de cosas anteriormente descrito, difícil de imaginar

pero tristemente cierto, exige a juicio del SUP:

1- Establecer el Modelo Policial para la Democracia separando las funciones de los Cuerpos policiales, que sólo pueden ser civiles, de las funciones y Cuerpos con cometidos militares.

2- Creación de una Central de Datos de todos los Cuerpos Policiales, para optimizar y coordinar las actuaciones operativas de los mismos.

3- La seguridad pública no es patrimonio. La Constitución implica en el mantenimiento de la seguridad pública a tres administraciones, estatal, autonómica y local.

Las propuestas que plantea el SUP para hacer realidad los objetivos a los que nos hemos referido anteriormente coinciden en gran parte con los postulados defendidos por Izquierda Unida. Podemos considerar su planteamiento como de carácter marcadamente federalizante. Estas son las siguientes:

1- Desmilitarización de la Guardia Civil que mantendría funciones como Policía rural y de fronteras. Una correcta impermeabilización de las fronteras españolas contra el tráfico de drogas y la defensa del medio ambiente, en principio serían los delitos a combatir por la Guardia Civil.

2- En orden a los Cuerpos de Policía de las CC.AA. que disponen de policías propias, estas deben actuar como policía integral en el País vasco, Catalunya y Navarra.

3- Los Cuerpos de Policías Locales deben desarrollar y ampliar sus competencias en materia de seguridad ciudadana y policía judicial, en coordinación con las policías autonómicas.

4- Las CC.AA. sin Cuerpo de Policía propio deben desarrollar su policía sobre la fórmula de la adscripción funcional de

todos los efectivos del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil destinados en dichas CC.AA., equiparando sus funciones con los Cuerpos de Policía propios de las CC.AA. citadas anteriormente.

- 5- Las competencias en los ámbitos supra-comunitario y extra-comunitario, serán desempeñadas por Unidades del C.N.P. dependientes del Gobierno de la Nación, así como la actuación de aquellos hechos delictivos que se acuerde, para una mayor eficacia y defensa de la seguridad ciudadana y derechos y libertades de los ciudadanos.

Otra cuestión que se plantea el S.U.P: es la necesidad de adaptar la organización y estructura del C.N.P: de una forma más racional. La situación actual es la siguiente:

-Escala Superior: Dos categorías, la de Comisario Principales y Comisarios.

-Escala Ejecutiva: Dos categorías, la de Inspectores-Jefes e Inspectores.

-Escala de Subinspección: Una categoría, la de Subinspectores.

La reforma propuesta por el S.U.P es la siguiente:

-Escala de Dirección, con una sola categoría, la de Comisarios.

-Escala Superior, con la denominación de Subcomisarios, integraría las dos Categorías de la Escala Ejecutiva.

-Escala de Inspección, con la denominación de Inspectores, integraría a los miembros de la Escala de Subinspección y a los Oficiales de policía de la actual Escala Básica.

-Escala Ejecutiva, con la denominación de Oficiales, integraría a los actuales policías de la Escala Básica.

En relación a la tan debatida cuestión de la Policía Judicial, el planteamiento del S.U.P sigue ese carácter federal que impregna sus

planteamientos y a tal efecto formula las siguientes propuestas:

- 1- Creación de Unidades de Policía Judicial de los Cuerpos de Policía propios de las CC.AA. y de las unidades del C.N.P. adscritas a las mismas, con dependencia orgánica de las propias CC.AA. y funcional de los distintos Jueces, Magistrados y Ministerio Fiscal.
- 2- Creación de Unidades de Policía Judicial y de Policías Locales, con dependencia funcional de Jueces, Magistrados y Ministerio Fiscal y orgánica de su Ayuntamiento respectivo.
- 3- Creación de una Unidad Central de Policía Judicial, dependiente de la administración, que colabore con cualquier Juzgado o Tribunal en el esclarecimiento de los delitos que se acuerde, como narcotráfico, terrorismo, trata de blancas, corrupción, económicos, armas y explosivos, etc., así como aquellos que se excedan del ámbito geográfico de los anteriores.

Las relaciones con los organismos internacionales en materia de policía, a juicio del S.U.P. deben corresponder al Cuerpo Nacional de Policía, pero se pueden habilitar fórmulas que permitan participar a las policías propias de las CC.AA.

### **3.6.5. PROPUESTAS DE LA UNION NACIONAL DE JEFES Y DIRECTIVOS DE POLICIA LOCAL (UNIJEPO) EN RELACIÓN A LA SEGURIDAD PÚBLICA**

Las propuestas de Unijepol, según sus propias palabras, son “coincidentes en muchos casos con el Programa Electoral socialista”. Sus propuestas se contienen en el denominado Plan Estratégico de mejora del Sistema Público de Seguridad y de la Seguridad Ciudadana que toma como punto de partida el principio de que “Europa requiere

de una comunidad de inteligencia y una comunidad de seguridad. Los diferentes problemas nacionales que configuran el concepto de seguridad son distintos y requieren soluciones distintas “. Esa reflexión produce, consecuentemente, la necesidad de articular los mecanismos legales necesarios que permitan disponer de una Policía altamente preparada y especializada, todo ello dentro de lo que Unijepol, define como “un sistema integrador de políticas de seguridad, de colaboración entre las instituciones, de coordinación interpolicial.

Las propuestas de Unijepol son de dos clases, un primer grupo la constituyen las denominadas medidas de urgencia y en segundo lugar lo que se denominan ejes programáticos.

Las medidas de urgencia son la derogación de la reforma legislativa del anterior Gobierno del Partido Popular que permitía que funcionarios ajenos a las Policías Locales pudiera desarrollar en las grandes ciudades las tareas de regulación y control del tráfico y la segunda consiste en proceder al inmediato desarrollo de lo establecido por la Ley de Modernización del Gobierno Local, para ampliar las funciones de las Policías Locales como Policía de Proximidad y Policía Judicial.

Los ejes programáticos son:

1- La articulación de un verdadero Sistema Integrado de Seguridad Pública. Este eje pretende que nuestro marco legal en el orden de la seguridad pública sea consecuencia lógica de la estructura territorial de España y que además articule mecanismos que puedan llegar a garantizar la colaboración entre el estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios. En aras a alcanzar tal objetivo se propone la promulgación de una Ley Orgánica del Sistema Público de Seguridad que permita establecer una “nueva distribución competencial en esta materia bajo el principio de descentralización;



constituir un organismo para el análisis objetivo de la evolución de la delincuencia y evaluar la eficacia de las Policías Públicas ; regular los órganos de coordinación y colaboración entre los tres niveles de la Administración; y garantizar mecanismos y procedimientos para canalizar la participación ciudadana.

Tales objetivos requieren para su consecución adoptar las medidas siguientes:

- Impulsar la firma de un Pacto para la Seguridad Ciudadana.

Es necesario un acuerdo institucional, político y social sobre la misión de los poderes públicos en la lucha contra la delincuencia.

- Crear un Instituto Nacional de Evaluación de la Seguridad Pública y la Delincuencia. Este Instituto tiene por cometidos reunir y analizar las estadísticas sobre delincuencia, impulsar estudios de victimización y evaluar la eficacia de los Cuerpos de Policía Públicos, conforme a un sistema homologado que permita tener datos fiables.

- Constituir el Consejo Nacional de Política de Seguridad, con la participación de la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias, para definir las grandes líneas estratégicas de actuación de los poderes públicos en materia de la seguridad.
- Constituir Consejos Autonómicos de Políticas de Seguridad en cada una de las Comunidades Autónomas, con la participación de los tres niveles de la Administración y la función de aplicar las políticas de seguridad establecidas a nivel nacional y elaborar y desarrollar las políticas de seguridad específicas para ese ámbito territorial.
- Regular y constituir las Juntas Locales de Seguridad en todos los municipios mayores de 25.00 habitantes, con la

participación de los tres niveles de la Administración y la función de aplicar las políticas de seguridad de ámbitos superiores y elaborar y desarrollar las políticas de seguridad específicas en el ámbito municipal.

- Reforzar las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de coordinación de las Policías Locales; con la creación de una Inspección General de los Servicios de la Policía Local ; capacidad para definir los estándares mínimos de calidad del servicio y protocolos de actuación policial. Asimismo conectar con los centros de gestión del teléfono único de emergencias 112 con las Bases de Datos estatales, a las que tendrán acceso los Cuerpos de Policía Local. Asimismo, las Comunidades Autónomas deben asumir la cofinanciación de las Policías Locales.
- Potenciar la autoridad de los Alcaldes de los municipios mayores de 25.000 habitantes.
- Incrementar la financiación del Estado a los municipios, en relación a su nivel competencial en materia de seguridad ciudadana.
- Garantizar la existencia de Consejos de Participación Ciudadana en Seguridad en el ámbito local, cómo órganos canalizadores de la participación ciudadana en materia de seguridad.

2-Fortalecer, descentralizar y mejorar el sistema policial público, para garantizar el derecho universal a la seguridad y mejorar la atención a los diferentes problemas.

El punto de partida de este segundo eje pivota en dos reflexiones que abordan por un lado en la necesaria subordinación que debe presidir la relación entre la seguridad privada y la pública,

subordinación que actúa a modo de complementariedad pero que nunca debe llevar a un intento de sustitución o de pérdida de calidad de la primera. La segunda reflexión arranca del espíritu del artículo 104 de la Constitución, como garante de la obligación que tiene las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en orden a la defensa de la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y la necesidad de, transcurridos ya 18 años de la promulgación de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y habiéndose producido hechos tan importantes como nuestra integración en Europa, el desarrollo de las policías autonómicas de Catalunya y País vasco, el incremento de las Policías Locales y su incorporación a las tareas de seguridad ciudadana, así como el reto que supone la delincuencia organizada, se hace indispensable, para dar una respuesta eficaz, ante esta nueva situación sobrevenida, proceder a una “nueva norma legal que de respuesta a las necesidades que suponen el proceso de integración europea, la consolidación de la descentralización del Estado, los problemas de coordinación interpolicial, las nuevas formas de delincuencia y la respuesta policial a las nuevas demandas sociales”.

Consecuentemente a la situación planteada la respuesta debe venir a través de las siguientes medidas a adoptar:

- Constitución de un Mando Operativo Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que garantice una coordinación absoluta entre las direcciones de ambos Cuerpos, el adecuado aprovechamiento de sus recursos humanos y una colaboración eficaz con el Centro Nacional de Inteligencia.
- Constituir Unidades y Servicios Conjuntos de los dos Cuerpos de Seguridad del Estado, especialmente los

relacionados con la lucha antiterrorista, el narcotráfico y otras formas de delincuencia organizada.

- Constituir una Agencia Estatal de Policía Científica, al servicio conjunto de las Policías Públicas, para colaborar en el ejercicio de sus respectivas funciones.
- Crear una Base de datos Unificada de la Seguridad Pública, en la que obligatoriamente se incluirá la información obtenida por todas las Policías Públicas y a las que todas tendrán acceso, con los niveles que correspondan.
- Orientar principalmente el trabajo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado hacia la investigación y la persecución de la delincuencia organizada, dotando a su personal de un alto nivel de cualificación para el desarrollo de estas funciones.
- Orientar el trabajo de las Policías Autonómicas, en las Comunidades donde existan, a las tareas que tiene asignadas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el resto de España, garantizando una coordinación eficaz con todas éstas.
- Ampliar las funciones de las Policías Locales de los Municipios de población superior a los 25.00 habitantes, para que puedan asumir de forma integral las funciones de Policía de Proximidad y tengan capacidad de dar respuesta a la delincuencia menor.
- Posibilitar legalmente la mancomunización de Cuerpos de Policía Local, para garantizar la prestación de un servicio local de seguridad con un nivel mínimo de calidad en los pequeños municipios.
- Otorgar pleno carácter de Policía Judicial a todas las Policías Públicas, en relación al desarrollo de sus funciones

y competencias.

- Constituir Comisiones de Coordinación Policial en el ámbito autonómico y local, para garantizar la ejecución de las políticas y planes de actuación decididos en las Juntas de Seguridad de las Comunidades Autónomas y en las Juntas Locales de Seguridad.
- Constituir Servicios Comunes de Protección Ciudadana, integrados por patrullas del Cuerpo Nacional de Policía y la Policía Local en el ámbito urbano y de las Guardia Civil y la Policía Local en el rural, para garantizar la presencia policial en las calles y atender a los requerimientos ciudadanos.
- Impulsar la creación de Edificios Integrales de Seguridad, que sirvan como sedes conjuntas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes en el territorio, para mejorar el servicio que se presta al ciudadano, facilitar la coordinación y hacer un mejor aprovechamiento de los recursos humanos.
- Crear el centro Superior de Estudios de Seguridad Pública, para posibilitar la formación de alto nivel de los directivos de todas las Policías Públicas y el intercambio formativo con las policías extranjeras.

Las medidas propuestas en este Segundo Eje por parte de Unijepol son en gran medida inspiradoras del Programa de Seguridad que el PSOE presentó en las pasadas elecciones generales del mes de marzo. Intentan racionalizar nuestro sistema de seguridad pública, ahondar en los principios que deben guiar el funcionamiento de la Policía en una sociedad democrática, coinciden en lo que todos coinciden, necesidad de una reforma de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pero no dan respuesta a cuestiones que hoy

día se plantean y son de trascendental importancia: mantenimiento o no de dos Cuerpos de Seguridad del Estado, continuar con la militarización de la Guardia Civil, federalismo asimétrico o no en orden a las CC.AA. en el ámbito de la seguridad, encaje de las Policías Locales en el sistema de seguridad pública. Todas estas cuestiones son elementos previos a un intento de mejora de nuestro sistema de seguridad pública.

El tercer eje tiene por objetivo mejorar la gestión y la eficacia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El contenido del mismo contempla el desarrollo de un Plan Cuatrienal de inversiones para la modernización de las dependencias y el equipamiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la revisión del actual despliegue territorial del Cuerpo nacional de Policía y de la Guardia Civil, la mejora de la gestión de los recursos humanos en los cuerpos policiales, la puesta en marcha de un Plan de mejora de la Calidad de los Servicios de la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía, el desarrollo de un Plan de Formación integral, la mejora del clima laboral de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el reconocimiento del derecho de asociación de la Guardia Civil en términos similares al existente en el Cuerpo Nacional de Policía y la sustitución de su actual régimen disciplinario por el mismo que se aplica en el Cuerpo Nacional de Policía.

El cuarto eje propone articular un Plan Nacional para abordar los principales problemas de la Seguridad Ciudadana, el cual debe definir objetivos, prioridades y estrategias para abordar el grave problema que vive nuestra sociedad. La elaboración del mismo debe basarse en un “tratamiento integral del fenómeno de la inseguridad, desarrollando las políticas adecuadas para disminuir la delincuencia y mejorar la seguridad ciudadana.

El quinto eje se centra en las políticas de prevención y solidaridad con las víctimas del delito como eje fundamental de las políticas de seguridad. La reflexión en la que se sustenta este quinto eje es la siguiente: “la política de seguridad ciudadana debe ser firme contra el delito, pero no debe criminalizar la marginación y la pobreza. Deben orientarse hacia una nueva cultura de la seguridad, que la contemple como un servicio próximo al ciudadano; que se integre en el conjunto de las políticas de bienestar para prevenir, erradicar o mitigar los factores que están en el origen de la delincuencia y otras conductas asóciales; que incluya una perspectiva transversal y un tratamiento integral de los diferentes problemas relacionados con la seguridad”.

A tal efecto se propone la puesta en marcha de un Programa nacional de Prevención de Conflictos Sociales y Conductas Delictivas, que coordine e integre todas aquellas acciones tendentes a reducir las condiciones que generan la criminalidad, provocan conflictos sociales y favorecen la inseguridad.

## **CAPÍTULO IV**

### **SISTEMAS POLICIALES COMPARADOS**

#### **4.1. SISTEMA POLICIAL DE FRANCIA**

El departamento piedra angular del sistema administrativo y político de Francia, es hijo del jacobinismo revolucionario de 1.789 y del centralismo bonapartista. Las regiones no obtuvieron carta de naturaleza efectiva hasta 1.986, con la primera elección de los consejos regionales por sufragio universal directo. El departamento continúa siendo el interlocutor más sólido y, al tiempo más dócil del Estado.

La descentralización es más administrativa que política. La organización administrativa de Francia se ha visto profundamente modificada tras la ley de Descentralización de 1.982. Desde esa fecha el territorio francés queda jurídicamente estructurado en tres tipos de comunidades locales: 22 regiones, 96 departamentos y 36.000 Municipios. Francia se sustenta hoy en un esquema de base departamental, con unas regiones emergentes, pero más centradas en ordenar y racionalizar recursos que en disponer de un auténtico poder político.

La organización de la Policía en Francia ha experimentado una evolución continua que se caracteriza por la contradicción entre la unidad y la diversidad, la verticalidad y la horizontalidad. La razón de esta contradicción radica en el hecho de que la policía debe, al mismo tiempo, servir al poder central y adaptarse a una sociedad cada vez más compleja. No obstante las normas constitucionales y administrativas hacen prevalecer el primer término de la contradicción



anteriormente apuntada.<sup>275</sup>

El Estado central está representado en cada Departamento por el Prefecto, alto funcionario civil nombrado por el Gobierno, y bajo la autoridad jerárquica del Ministro del Interior, quien es el primer responsable del orden público en su territorio. Puede dar instrucciones a las fuerzas de policía y de Gendarmería que están a sus órdenes. En el caso de graves amenazas para el orden público puede pedir al Ministro del Interior refuerzos móviles (Compañías Republicana de Seguridad (CRS) y Escuadrones de Gendarmería Móvil.

Las Comunidades locales no disponen de fuerzas de policía. No obstante algunos municipios, unos 3.000 de los 36.000 totales, disponen de cuerpos de policía municipales. El número de esos policía municipales suele ser generalmente poco importante. Para toda Francia, alcanzan un número de 10.000 agentes, lo que representa una media estadística de unos 4 a 5 policías por municipio.

Esos policías dependen de la autoridad del Alcalde del Municipio. Contratados y remunerados por este, los policías municipales disponen de pocos poderes. Su misión principal consiste en hacer cumplir los decretos y reglamentos redactados por el Alcalde en materia de higiene y salubridad pública y encargarse también de las salidas de los colegios, asistencia a personas mayores, etc. Salvo excepciones no van armados y no pueden proceder a arresto alguno, salvo en el caso de delito flagrante, al igual que cualquier ciudadano. En ese supuesto no pueden entablar procedimientos judiciales y deben entregar al individuo arrestado, en el más breve plazo de tiempo a las fuerzas de policía del Estado o a la Gendarmería. En Francia al Alcalde se le atribuye la competencia sobre la policía municipal y en materia de circulación urbana, pudiendo colaborar con los Cuerpos

---

275 J.J.GLEIZAL, *L'organisation de la police*, Press Universitaires de France,

estatales cuando intervengan dentro del municipio. Las policías municipales fueron suprimidas en 1.941, a causa de las presiones centralistas. En la década de los 80 comienza su resurgimiento debido al aumento de la inseguridad en las ciudades.

Para la creación de estos cuerpos basta con la decisión del Alcalde y el acuerdo del Consejo Comunal. El estatuto de estas policías se recoge en el Código de las Comunas (Ley de 26-I-1.984), donde se le atribuyen misiones de velar por el buen orden, la seguridad y salubridad públicas en su ámbito territorial, así como hacer respetar los reglamentos comunales y ejecutar las directivas del alcalde. Como podemos apreciar cabe establecer un cierto paralelismo entre estos cuerpos y los Cuerpo Locales de policía de España.

A raíz de los informes Peyrefitte y Bonnemaïson, elaborados en la década de los 70 el primero y de los 80 el segundo se constata que los problemas de seguridad tiene en el ámbito local sus primeras manifestaciones y su solución debe ser abordada en ese nivel. En definitiva no estamos más que reconociendo la validez del principio de la subsidiaridad, dar respuesta a los problemas en primer nivel en el que se plantean. Tal proceso de cambio queda plasmado en el art. 57 de la Ley 13-VII-1.987 que establece “sin perjuicio de las competencias generales de la Gendarmería Nacional o de la Policía nacional, el orden, la seguridad y la sanidad públicas pueden ser encomendadas por el alcalde a los Cuerpos de policía municipal, previo visto bueno del Procurador de la República, en las condiciones previstas en la Ley”.

En la Ley 95/73 el art. 1º atribuía la competencia sobre seguridad al Estado y el art. 7 reconocía al Alcalde para que “ a través de su poder de policía participase en el ejercicio de esas misiones” y

en el art. 9 se recogía que los “agentes d la policía municipal realizarán dentro del límite de sus atribuciones y bajo su autoridad, las tareas que les sean competencias del Alcalde , que este les haya confiado en materia de prevención y vigilancia del buen orden , de la tranquilidad, de la seguridad y salubridad públicas”.

Con la aprobación de la Ley 99/291, de 15-4-1.999 se da un paso hacia delante en la regulación de estos colectivos. A estas policía corresponde “velar por la aplicación de los decretos del Acalde, denunciando las infracciones a los mismos” y hacer cumplir las disposiciones del Código de Circulación.

La Ley establece un mínimo de efectivos para su constitución, cifrándose este en 5 agentes, excepcionalmente puede autorizarse con menos. Es necesario elaborar un Convenio de coordinación entre el Alcalde y el Prefecto, tras consultar al Fiscal General de la República. En este Convenio además de fijar naturaleza y ámbito de actuación, se determinarán las modalidades de coordinación con los Cuerpos estatales. En el supuesto de no existir Convenio estas policías municipales sólo podrán desarrollar sus funciones entre las 6 y las 23 horas, salvo guardias estáticas en edificios y vigilancia de actos municipales.

Con la finalidad de dar coherencia a la coexistencia de diversos cuerpos de policía, además de los de carácter estatal, se crea la Comisión de Consulta en el Ministerio del Interior, la cual está presidida por un Alcalde y de la que van a formar parte, por tercios, Alcaldes con Cuerpos de policía, representantes del Estado y de los agentes, estos elegidos por los sindicatos más representativos. Esta Comisión tiene reconocida la capacidad de inspección, a petición del Alcalde, representante del Estado o fiscal, oída la Comisión, de verificar la organización y funcionamiento del servicio a través de la Inspección General del Estado. Circunstancia esta deseable en

España en el ámbito de las Policía Locales, bien por parte del Ministerio del Interior o bien, en aquellas CCAA que disponen de Cuerpos de Policía propios por el Departamento de Interior correspondiente, no como sucede en la actualidad en la que los Cuerpos de Policía Local, bajo el pretexto de la autonomía municipal son, en la realidad, como una especie de reinos de taifas, ajeno a controles extramunicipales, por lo que devienen en ocasiones en colectivos endogámicos, muchos de ellos en permanente estado de conflicto sindical.

En la actualidad Francia presenta un modelo de policía dualista: la Policía Nacional, cuyos agentes ostentan un estatuto de funcionarios civiles, y la Gendarmería Nacional cuyos agentes gozan del estatuto de militares.

La Policía Nacional está formada por unas 130.000 personas y la Gendarmería Nacional por unas 90.000.

El principio del reparto de las competencias entre la Policía y la Gendarmería es sencillo. La Gendarmería es competente en las zonas rurales y ciudades de menos de 10.000 habitantes, y la Policía en las ciudades de más de 10.000 habitantes. Esta distribución es teórica, ya que en la realidad unas y otras actúan fuera de sus ámbitos competenciales, planteándose problemas de duplicidad de actuaciones.

La misión de la Policía Nacional es garantizar la seguridad en las zonas urbanas y periurbanas de las grandes ciudades, lo que supone un 5% del territorio pero la mayoría de la población. Dentro de la Policía Nacional podemos distinguir las Direcciones Centrales de Personal y Formación, Logística e Inspección General y las de carácter operativo, Policía Judicial (2,6% de efectivos); Reinsegnements Generaux, dedicados casi en exclusiva a la información político-social (2,1%); Vigilancia del Territorio,

contraespionaje y control de extranjeros (1%); Policía Urbana, en misiones de seguridad ciudadana (60% de la plantilla); Police del Aire y Fronteras (5%) y las Compañías Republicanas de Seguridad, reserva general de mando en materia de orden público (11%).

La actual Policía Nacional es el resultado de la fusión mediante Ley del 9 de julio de 1.966 de la antigua Prefectura de Policía de París y de la Seguridad Nacional. Todos los cuerpos de la Policía Nacional Francesa dependen de un Director General, y éste, a su vez, del Ministerio del Interior. La Policía nacional no se refiere a un cuerpo único con escalafón único, sino de una función jerarquizada en la que confluyen una serie de cuerpos distintos con su escalafón propio y con misiones específicas, si bien es cierto que coordinados por el Director General.<sup>276</sup> Dentro de la Policía Nacional podemos distinguir:

A) Órganos Centrales.

El Director General de la Policía Nacional, que continúa siendo un Prefecto dispone de un Gabinete que se estructura en cinco unidades:

1-Centro de Estudios y de Investigaciones, que en definitiva es una unidad de consulta y documentación.

2-Servicio de Investigación, Ayuda, Intervención y Disuasión. Se trata de una unidad especial operativa que, normalmente se emplea en objetivos muy delicados.

3-Unidad de Coordinación y Lucha Antiterrorista. Esta unidad se encarga de la documentación e información de todo aquello que se encuentra relacionado con el terrorismo. Es una unidad que está permanentemente en contacto con todas las unidades operativas.

4-Servicio de Seguridad del Ministerio. Consta de una Compañía Republicana de Seguridad (siempre uniformada).

5-Servicio Central de Automóviles. Se trata de un servicio

---

276 J.LLOVERAS, *Policía en Francia*, Rev *Policía*, número 40, 1.988, página 19.

técnico cuya función es reparar y mantener toda clase de vehículos utilizados en el Ministerio del Interior.

Directamente dependiente del Director General nos encontramos con las Direcciones Administrativas, las Direcciones Activas, los Servicios Centrales y la Inspección General de la Policía Nacional.

Las direcciones administrativas están constituidas por:

- Dirección de Personal y Formación.
- Dirección de Logística. Administrar los medios de la policía, contando para ello con una subdirección de equipos. Su misión se dirige a la investigación, estudio y coordinación de los medios con que actualmente cuenta la policía.

Las Direcciones Operativas, encargadas de las funciones propiamente policiales están constituidas por tres direcciones:

-Dirección Central de la Policía Judicial (DGPJ). Tiene por cometido la investigación de los asuntos más graves y detención de los presuntos culpables para ser puestos a disposición de la autoridad judicial. Está dividida en tres subdirecciones. Asimismo comprende la Oficina Central Nacional de la Interpol, Así como 7 oficinas especializadas para la lucha contra el crimen organizado.

-Subdirección de la Policía Técnica y Científica. Ha sido creada recientemente y está encargada de del tratamiento de la información judicial y de las estadísticas.

-Subdirección de Asuntos Criminales. Se encarga de la coordinación de la represión del vandalismo, proxenetismo, crímenes y delitos contra las personas, atentados contra la seguridad del estado y tráfico de estupefacientes entre otros.

-Subdirección de Asuntos Económicos y Financieros. Se ocupa de las infracciones en el ámbito competente y de todo lo relativo a las falsificaciones.

-Dirección de la Vigilancia del Territorio, o servicio de contraespionaje (DST). Creada mediante Decreto de 22 de diciembre de 1.982. Esta dirección, por la tarea que se le encomienda debe coordinarse con Dirección General de la Seguridad Exterior del Ministerio de defensa.

-Dirección central de la Policía Territorial. Creada por Decreto de 20 de febrero de 1.992, reagrupando a la antigua Dirección Central de Informaciones Generales y el Servicio Central de la Policía del Aire y de Fronteras.

Los Servicios Centrales que existen dentro del organigrama de la policía en Francia, tras la reestructuración de 1.992, se han visto reducido a tres:

-Servicio Central de las Compañías Republicanas de Seguridad (CRS). Estas compañías tienen por misión mantener el orden en casos graves y la asistencia al resto de las fuerzas de policía. Entre sus características debemos destacar su movilidad y cierta autonomía. Fueron creadas en 1.944 y su ámbito de actuación es el conjunto del 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 el control de las Unidades, estando distribuidas territorialmente en los departamentos mediante Agrupaciones de dichas Compañías. Al mando de cada Agrupación de encuentra un Comisario de Policía, el cual asiste técnicamente al Prefecto a la hora de emplear las Unidades.<sup>277</sup>

-Servicio de Cooperación Técnica Internacional de la Policía (SCTIP). Este servicio se encarga de coordinar regularmente los contactos con delegaciones extranjeras. Colabora, además, en las tareas de formación de personal cualificado de alto nivel de todas las

---

277 Le Texier,R.,Las Compañías Republicanas de Seguridad, París,1981,página

nacionalidades.

-Servicio de Viajes Oficiales y de la Seguridad de Altas Personalidades. Su misión consiste en velar por la seguridad de las altas jerarquías, tanto francesas como extranjeras, en el caso de estas últimas tanto si residen en Francia como si se encuentran de paso.

Finalmente hay que señalar la existencia de una Inspección General de la Policía Nacional que funciona a modo de estado mayor a todos los niveles, formado por funcionarios de gran experiencia.

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, siguiendo a LABAUDÈRE, 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.<sup>278</sup>

#### La Coordinación policial

El modelo policial francés, no obstante ser el paradigma del centralismo policial no está exento de problemas de coordinación. No debemos olvidar que la Gendarmería y el Cuerpo de Policía nacional tienen naturaleza y ámbitos competenciales diferentes. La coordinación se ha llevado a cabo destinando a Oficiales y Suboficiales de la Gendarmería en las siete Oficinas Centrales de la Dirección Central de la Policía Judicial. Además se han creado los

---

35.

233 LAUBADERE, Tratado de Derecho Administrativo, París, 1984, página 645, citado por VILLAGOMEZ CEBRIAN, Alfonso J., ob. cit, página 65.



siguientes órganos de coordinación:

El Consejo Superior de Policía Técnica y Científica. Se constituyó el 25 de marzo de 1.992 y tiene como misión centralizar todos los datos relativos a las investigaciones criminales.

La Subdirección de enlace con el exterior. Sirve para dar respuesta conjunta las demandas de cooperación internacional. En ella trabaja personal de la Gendarmería, Policía y Aduanas.

El modelo francés de policía se caracteriza en palabras de Dominique MONJARDET por su "su centralización bajo la autoridad directa, y casi exclusiva, del poder ejecutivo: es una policía del Estado; una orientación dominada por la prioridad absoluta enmarcada por el orden público en la misión de la policía e inmortalizada por la alta policía de Fouché, una función institucional e implícitamente atribuida a ciertos servicios de policía política o al menos de policía de control dispuesta a intervenir en la observación y análisis político"<sup>279</sup>.

Las características del sistema de policía francés son, siguiendo a Manuel BALLBÉ <sup>280</sup> el constituir una administración policial centralizada, con un fuerte e importante Ministerio civil de policía asentado sobre un sistema de administración territorial articulado a través de unos órganos concentrados, los prefectos.

Los textos más importantes que regulan la organización policial en Francia son: la Ley 48/1.504, de 28 de septiembre de 1.948, la Ley 64-707, de 10 de julio de 1.964 sobre la Policía Nacional, la Ley 66-492, de 9 de julio de 1.966 sobre la organización de la Policía Nacional

---

279 Dominique MONJARDET, "Le modele francaise de police", Les cahiers de la securité interieure, número 13, mayo-julio, página 62.

280 Manuel BALLBÉ, "Modelos policiales comparados: El horizonte europeo", Harlax, número 3.4, Consejería de Interior del Gobierno Vasco, 1.991, página 193.

y la Ley de 13 de julio de 1.987 sobre función pública territorial. "

#### **4.2. SISTEMA POLICIAL DE ALEMANIA**

La estructura federal es un elemento básico de Alemania. De hecho primero se fundaron los Länder y luego la República Federal. Los estados federados no son meras provincias, sino auténticos estados con soberanía originaria- aunque luego limitada a determinados campos- y con sus propios poderes legislativo, ejecutivo y judicial competentes para su territorio. Tradicionalmente la competencia en materia de seguridad había sido comunal, de ahí su resistencia a perder autonomía frente a las pretensiones de centralización que comienzan a manifestarse con los inicios del siglo XIX. Es interesante resaltar cómo ya en la primera Constitución de la confederación alemana (1.820) se imponían ciertas limitaciones a la soberanía de los estados miembros, entre las cuales se recogía la posibilidad de intervenir de la confederación ante desórdenes dentro del territorio de uno de ellos.

El análisis de la evolución del modelo policial alemán nos permite vislumbrar un proceso de transformación de un sistema basado en las policías de los länders y las comunales (municipales) a otro dominado por la estatalización en que el subsisten las policías de los länders y van desapareciendo las comunales.

En 1.922 una ley federal obliga a los länders a centralizar las estructuras policiales dedicadas a cuestiones criminales y en la época de la Alemania nazi ya se establece una policía que cubre el conjunto del territorio. Superado esta triste etapa histórica en 1.949, y como consecuencia de la ocupación aliada de Alemania, esta se dota de una Constitución democrática, la Ley Fundamental.

La Ley Fundamental alemana concede a los Länder en su

artículo 30 una gran autonomía en materia de organización y utilización de las fuerzas de policía. En ella se establecen una serie de áreas en las que la legislación exclusiva corresponde a la federación: asuntos exteriores, defensa, régimen cambiario y monetario, ferrocarriles, navegación aérea y parte del derecho tributario. Hay un terreno muy amplio de legislación concurrente en las que los dieciséis Länder sólo están facultados a legislar en tanto no lo haga la federación. Pero la práctica constitucional ha demostrado que estos temas requieren una normativa uniforme, de modo que los Länder pierden competencias. Lo que sí ocurre es que en determinados ámbitos la federación dicta normas básicas y los estados federados las desarrollan.

El artículo 70 establece que los Länder tienen capacidad para legislar siempre que dicha competencia no esté atribuida a la federación por la propia Ley Funda. Los Länder legislan en materia de policía a través de la normativa de la Constitución. La federación sólo legisla en materia de seguridad y orden público en la medida en que normas especiales de la Constitución la autorizan expresamente para ello... Esto se produce en cuestiones tales como: protección de fronteras, lucha contra delitos internacionales y del conjunto del territorio federal, derecho de asociación, sector transportes, salud pública, armas y explosivos.

A la Federación le corresponde la competencia exclusiva en materia de vigilancia de fronteras y aduanas (art.73.5), así como la cooperación con los Lander en materia de policía criminal y de defensa de la Constitución, la creación de una Oficina Federal de Policía Criminal, así como la lucha internacional contra la delincuencia (art. 73.10). Actualmente los estados federados disfrutan de competencia exclusiva en la mayoría de temas relacionados con educación y cultura, así como policía y normas de régimen local; pero en realidad

la fuerza de los Länder estriba en sus competencias administrativas, en la aplicación de las leyes y en la participación en la Federación a través de la Cámara Alta (Bundesrat) del Parlamento de Bonn.

En virtud del artículo 91.LF el gobierno federal puede intervenir directamente e impartir instrucciones sobre policía a los estados en supuestos de emergencia o amenaza al régimen fundamental de la libertad y democracia de la Federación o de un estado y éste no quisiera o no pudiera combatirlo. Similares prevenciones se establecen para el caso de actuación ante catástrofes naturales o accidentes graves que pongan en peligro el territorio de más de un estado , supuesto en el que la intervención de la Federación se llevará a cabo siempre bajo el estrecho control del Bundesrat, Consejo federal de representación de los länder.

Debe ser destacado por su trascendencia el artículo 87 de la Ley Fundamental que limita la intervención del ejército sólo en casos de emergencia, y con carácter técnico, no equiparándose la emergencia a la alteración grave del orden.

Como afirma A. FUNK "A pesar de su estructura federal, la organización de la policía alemana no tiene nada que ver con la organización de la policía de los EEUU ni de Gran Bretaña, donde el mantenimiento de la seguridad pública es confiado a una institución social autónoma, la comunidad de ciudadanos. En Alemania, la misión de garantizar la seguridad y el orden público siempre ha sido reivindicada por el Estado"<sup>281</sup>.

Para este autor que considera a la policía alemana como "el gran brazo del ejecutivo", las notas que definen la actual estructura de la policía alemana, son:

1 La separación de poderes no ha tenido en Alemania,

---

281 Albrecht FUNK, "Le système policier allemand dans le cadre européen", Les

influencia en el desarrollo de la policía.

2 La policía alemana presenta un grado de integración mucho más elevado que la de Francia o Italia: todas las policías dependen del Ministerio del Interior y los mandos policiales son formados según los principios de la *Polizeiführungsakademie* (Academia Superior de Policía) de Münster-Hiltru.

3 Históricamente la policía en Alemania siempre ha estado bajo la autoridad de los diferentes Länder que han integrado Alemania, exceptuando el período del nazismo en el que, a partir de 1.934 y hasta la victoria de los aliados, los länders fueron suprimidos.

La policía está organizada en servicios federales que dependen de los Estados de la federación (Länder) y que a través de leyes definen las funciones policiales. A finales de 1.984, había en la R.F.A. un total de 192.771 policías para una población de 61,2 millones de habitantes, y en la actualidad, tomando los datos facilitados por Patrice MEYZONNIER<sup>282</sup> el número de efectivos policiales en la República Federal de Alemania es de 260.000 que trabajan en un país de aproximadamente 77.000.000 millones de habitantes.

La organización policial de la República Federal Alemana es el resultado de su estructura federal. "Uno de los principios tradicionales del federalismo alemán"<sup>283</sup>, en palabras de Volkmar GÖTZ.

La policía forma parte de la Administración de cada Länder. La organización de los servicios policiales de los Länder sigue una estructura tipo que hace que todos los estados tengan una organización policial uniforme. Las policías locales fueron abolidas.

En cada Länder existe una policía uniformada que se subdivide

---

cachiers de la sécurité intérieure, número 13, página 83.

282 Patrice MEYZONNIER, *Les forces de police dans l'union européenne*, L'Harmattan, 1.994, página 18.

283 Volkmar GÖTZ, "Las policías de los länder alemanes: funciones y competencias", en *"Policía y Seguridad: Análisis jurídico-público"*, cit., página 156.

en unidades de intervención (Bereitschaftspolizei parecidas a la CRS francesas) y, en su caso, en servicios particulares competentes en las zonas costeras, puestos y vías fluviales, una oficina de investigación judicial: la Oficina de Policía Judicial del Länder (Kriminalpolizei) encargada de la persecución e investigación de los delitos, un cuerpo de Seguridad (Schutzpolizei), una policía de aguas y una escuela de policía. Las unidades de intervención pueden operar fuera del territorio del Länder del cual dependen si es solicitada su colaboración por otro territorio del Estado y es el gobierno federal el que sufraga su equipamiento en base a un acuerdo suscrito el año 1.950 entre la Federación y los Länder.

Como norma general la policía de uniforme es responsable del mantenimiento de la seguridad y del orden público. Controla mediante puestos individuales la ciudad y el campo y toma las medidas ejecutivas y preventivas necesarias para luchar contra situaciones peligrosas. Además de vigilar, regular y dirigir el tráfico de vehículos. Así mismo es competente para actuar en situaciones de aglomeraciones, disturbios, catástrofes naturales y siniestros.

La policía de investigación o para asuntos criminales se encarga de investigar los crímenes y delitos capitales. En cada Land se ha creado una Oficina Criminal Regional "LandKriminalant" u oficina de la policía judicial del Land con la finalidad de obtener informaciones y documentos necesarios para la Oficina Federal. También existen servicios de la policía judicial en cada instancia local.

Los servicios federales de policía se encuentran bajo la autoridad del Ministro Federal del Interior. Este no tiene la facultad de dar instrucciones a los Ministros del Interior de los Länder pero el Gobierno Federal puede ejercer su derecho de control sobre los Länder en casos de catástrofes naturales, grandes siniestros y cuando exista un peligro para la democracia.

Los servicios centrales de policía se organizan en torno a:

Un servicio federal de información, el BND (Bundes Nachrichten Dienst)) que se encarga de la seguridad del Estado, un servicio de defensa de la Constitución (Bundesverfassungsschutz) que investiga los delitos contra la seguridad del Estado y el Centro Federal de Coordinación y de Cooperación internacional BKA (Bundeskriminalamt) encargado de analizar y difundir las informaciones de policía judicial enviadas por las policías de los Länder así como de la protección de personalidades

El BKA (Departamento Federal de Investigación Criminal, con sede en Wiesbaden), es un organismo central creado por Ley federal de 1.952, para asumir las competencias que la Ley Fundamental atribuía a la Federación en materia criminal. Además de actuar como oficina central alemana de Interpol también como unidad central de Europol para las cuestiones relacionadas con la lucha contra la droga, su función principal es la de establecer los mecanismos de cooperación con la policías criminales de los länder, y de éstas entre sí, sirviendo de enlace de dichas policías con las organizaciones internacionales.

Aunque sólo puede llevar a cabo de manera esporádica investigaciones autónomas, y siempre a requerimiento de los estados, el Código Federal de Procedimiento de lo Criminal le encarga de la persecución de los delitos federales y otros de carácter específico como atentados contra la seguridad del Estado, tráfico de armas y explosivos o falsificación de moneda. En la actualidad es el encargado de organizar la cooperación de la policía en materia de investigación criminal en todo el país. Este organismo no se hace cargo de la investigación de los casos individuales, que son investigados por la policía de los Länder, pero desde 1.973 es competente para investigar ciertos delitos siempre y cuando sea necesario emprender

investigaciones en el extranjero relacionados con el tráfico ilegal de armas a nivel internacional, municiones y explosivos, tráfico internacional de drogas y los delitos de falsificación de moneda de relevancia internacional. El organismo federal también se encarga de las investigaciones de los delitos contra el Jefe del Estado, miembros del Parlamento o del Gobierno federal, representantes de los cuerpos diplomáticos y huéspedes extranjeros de instituciones estatales.

La mayoría de las investigaciones policiales son realizadas por los servicios de policía de los Länder que en esta tarea cuentan con el auxilio de los servicios de archivo y datos informáticos del Departamento de Policía Criminal Federal. Las solicitudes de extradición o la asistencia internacional en asuntos criminales no corresponden al BKA si no que pertenecen a las autoridades competentes de los Länder. Los organismos policiales federales no rivalizan con la Policía de los Länder "porque no actúan en materias generales, si no que únicamente ejecutan funciones especializadas"<sup>284</sup>.

El BKA se encarga de difundir a nivel internacional las solicitudes de búsqueda dimanantes de las autoridades de los Länder y de difundirles las solicitudes emitidas por países extranjeros.

También existe un Cuerpo de Policía Federal de Fronteras (Bundesgrenzschutz)). Este cuerpo policial realiza funciones de vigilancia de fronteras y también desarrolla una importante tarea de policía medio- ambiental, operando en el Mar del Norte y de colaboración con las policías de los Länder. Esta fuerza policial surge como consecuencia de la situación política en la denominada época de la guerra fría, se crea en 1.951.

Se consideraba como una fuerza paramilitar y en el año 1.972

---

284 Volkmar GÖTZ, "Las policías de los Länder alemanes: funciones y



como consecuencia de la ley de 18-8-1.972 pasa a convertirse en una reserva federal operativa que actúa cuando es requerida para . La ley 3-6-1.976 la define como una policía dependiente del Ministerio del Interior, con capacidad para actuar a requerimiento de un estado de la propia Federación. Las principales tareas encomendadas a dicho cuerpo son las siguientes:

- Vigilancia policial de las fronteras y vigilancia del tráfico fronterizo. En la zona fronteriza se encarga de la seguridad y de impedir cualquier alteración del orden en un radio de 30 Km.

- Asume tareas de la República Federal de Alemania en alta mar y protege, en ciertos supuestos, órganos constitucionales y Federales.

- Asume, también, competencias de protección técnicas ante catástrofes y debe actuar en situaciones especiales o estados de emergencias en todo el territorio federal.

- En caso de que algún Estado federado lo solicite, prestará ayuda a las policías de los Länder en el desempeño de sus actividades.

El servicio federal de protección de fronteras también se ocupa de controlar los pasaportes en los puestos fronterizos, marítimos, ferroviarios, de carretera y fluviales, así como en los aeropuertos de líneas internacionales.

La Oficina federal de Defensa de la Constitución (BFV), o Bundesamt für Verfassungsschutz surge como una policía de vigilancia e información de tipo político. Depende del Ministro Federal de Interior y tiene como misión la recogida y análisis de la información de actividades de grupos de carácter extremista, subversivo o que tengan vinculaciones con movimientos xenófobos o simpatizantes con el nazismo.

A nivel federal también existe el Cuerpo de Aduanas (Zollfahndungsdienst), con funciones de naturaleza exclusivamente administrativa y bajo dependencia directa del Ministro Federal de Finanzas.

La cooperación de las diferentes policías de los Länder está fijada por la Ley Fundamental (artículo 35) y se operativiza a través de la Conferencia de Ministros del Interior (IMK) y muy particularmente a través de los grupos de trabajo de los expertos de la policía de los Länder y de la Federación. En estas reuniones se tratan asuntos que afectan a la formación profesional, equipamiento y coordinación de la legislación.

Es a partir de los setenta cuando la cooperación en materias de seguridad entre el Gobierno Federal y los Länder se acentúa como consecuencia del fenómeno del terrorismo y la delincuencia organizada. La complejidad de estos temas requiere iniciar un proceso de centralización, consecuencia del mismo es que en el año 1.972 el Gobierno Federal y los estatales, a través de la Conferencia de los Ministros de Interior, acuerdan un Programa de Seguridad Interior, con el que se pretende lograr una más estrecha colaboración a través de la uniformización y la interconexión entre todos los Cuerpos Policiales existentes.

#### La Coordinación Policial.

El gran reto del modelo policial alemán es el de la coordinación entre los distintos Cuerpos, esta inicial dificultad se ve superada por el elevado sentimiento profesional y de Estado que caracteriza a los Cuerpos de Policía en Alemania. Cada vez se potencia más la Oficina Federal Criminal y desde diciembre de 1.992, funciona un sistema de reconocimiento de más de 10 millones de huellas dactilares, se ha creado un sistema informático de criminología y de ciencia forense,

existe una Comisión para graves siniestros, existen más de 3000 terminales en todo el país y en la Oficina Central de la ICPO existen representantes de los Estados y de la Federación.

### **4.3. SISTEMA POLICIAL DEL REINO UNIDO**

Inglaterra, Escocia, Irlanda del Norte y Gales tienen una administración única, pero existe una tradición de poder local muy importante, aunque en los últimos dieciocho años ha sido muy recortada. Hay un único Parlamento, aunque Escocia tiene un considerable grado de autonomía, con su propio sistema judicial y educativo.

La policía británica tradicionalmente ha estado organizada sobre una base local resultado de "una sucesión de compromisos históricos"<sup>285</sup> que ha posibilitado que tenga una "mayor profesionalización, pues tiene más de policía de investigación criminal, y está más al servicio del ciudadano. Es más una policía judicial que una policía política o al servicio del Estado, entre otras cosas porque no es una policía del Estado sino de las Administraciones locales"<sup>286</sup>.

Cuando hablamos del modelo de policía inglés no debemos olvidar que el derecho a la libertad y a la seguridad personal es uno de los grandes principios que sustentan el sistema político inglés desde sus orígenes, al prescribir ya la Carta Magna de 1215 que "ningún hombre libre podrá ser detenido o encarcelado o privado de sus derechos o de sus bienes, ni puesto fuera de la ley ni desterrado o privado de su rango de cualquier otra forma ". También es preciso referirse a la promulgación del Habeas Hábeas Amendment Act, en

---

285 Patrice MEYZONNIER, *Les forces de police dans l'union européenne*, cit. página 310.

286 Manuel BALLBÉ, "Modelos policiales comparados: El horizonte europeo", Harlax, cit., página 199.

1679, al obligar a los funcionarios que lleven a cabo una detención a comunicar en el plazo de tres días, las causas de la misma, la presentación ante el Juez dentro de los 20 días, la prohibición de volver a detener por el mismo delito a la persona puesta ya en libertad, así como la de trasladar fuera del Reino. Es indispensable tener presente estos principios para poder entender el modelo policial inglés y la filosofía que en el subyace. Filosofía que es acertadamente expresada por JOURNES cuando manifiesta que “la tradicional imagen de la policía inglesa se sustenta en la idea de una lenta evolución en el sentido del progreso y la libertad, cuya legitimidad se basa en su antigüedad y su carácter local, su efectividad tuteladora y el apoyo de la población”<sup>287</sup>. La policía inglesa es el paradigma de la policía como servicio a la comunidad en la que desarrolla su actividad, en contacto con los ciudadanos y abierta a los ciudadanos. Filosofía que se caracteriza por una larga tradición en defensa de las libertades, en una tradición alejada del militarismo en el ámbito de la seguridad pública, en que los poderes de que se dota a la policía para cumplir su función han de ser los mínimos y en la creencia de que la policía no ha de ser impuesta de forma centralizada, sino que debe surgir de la comunidad y siempre con su consentimiento.

La vinculación de la policía al ámbito local deriva de la dilatada tradición de autonomía local que caracteriza al sistema político inglés, derivado del principio del self-governement, que permite que cada territorio se dote de su propia policía.

La creación de un cuerpo de Policía especial destinada al mantenimiento del orden público es un fenómeno que arranca a comienzos del siglo XIX. Hasta ese momento dicha función había sido desempeñada por algunos miembros de la comunidad, en quienes

---

287 Claude JOURNES, “La Policía en la Gran Bretaña”, en *Policías de Europa*,

esta delegaba la misión de garantizar la seguridad de todos<sup>288</sup>. Fueron, siguiendo a M. BALLBE, la revolución industrial y la creación de grandes áreas metropolitanas con una gran densidad de población la que hicieron surgir “algunos incidentes graves de orden público, como el de Manchester en 1819, dónde se tuvo que solicitar la intervención del ejército que intervino desproporcionadamente. Esto puso de manifiesto el peligro de utilizar el ejército en funciones de policía. La necesidad de una fuerza de agentes profesionales, dependientes del Ministerio del Interior se hizo patente”.<sup>289</sup>

En 1829, y probablemente debido al fuerte aumento de la delincuencia, Sir Robert Peel, Ministro del Interior, creó la Policía Metropolitana, para el área de Londres, generalizándose más tarde a todo el país a través de la “Municipal Corporation Act”, de 1.835 y de la “Countries Police Act” de 1.839 y 1.856.

En el año 1.929 se creó una Comisión gubernamental para analizar la situación de la policía que entre otras cosas manifestó que la policía han de basarse en el consenso de la sociedad civil por lo que entre sus principios ha de figurar el del uso mínimo de la fuerza y el apoyo de sus conciudadanos.<sup>290</sup> Principios que conectan por los formulados unos años antes por R.Peel a raíz de la intervención del ejército para disolver una manifestación, principios que hoy día son parte fundamental en la enseñanza que se imparte en las Escuelas de Policía en relación a los principios deontológico de esta profesión:

1-Prevenir el crimen y el desorden, más que reprimir por la fuerza militar y por la severidad de las penas previstas por la ley.

---

L'Harmattan, París, 1.992, página 222.

288 José María RICO, “Sistemas comparados de Policía”, en *Policía y Sociedad Democrática*, alianza. Universidad, Madrid, 1.983, página 35.

289 Citado por M<sup>a</sup> Piedad LAZUEN ALCON, ob. cit., página 247.

290 Gonzalo JAR COUSELO, *Modelos Comparados de Policía*, Ministerio del Interior-Dikynson, Madrid 2000, página 118.

2-No perder nunca de vista que si la policía desea estar en condiciones de prestar sus funciones y sus obligaciones, es preciso que los ciudadanos aprueben su existencia, sus actos y su comportamiento y que sea capaz de ganar y conservar el respeto de la ciudadanía.

3-No perder nunca de vista que ganar y conservar el respeto de la ciudadanía significa también asegurar la cooperación de unos ciudadanos dispuesto a ayudar a la policía a respetar las leyes.

4-No perder nunca de vista que cuanto mayor sea la cooperación de los ciudadanos menor será la necesidad de utilizar la fuerza física y el temor para alcanzar los objetivos de la policía.

5-Obtener y conservar la aprobación de la ciudadanía, no adulando a la opinión pública, pero sirviendo siempre de manera absolutamente imparcial la ley, con total independencia de la política y sin preocuparse de la justicia o injusticia de fondo de las diferentes leyes, proponiendo sus servicios y amistad a todos los ciudadanos, sin consideración por su riqueza o su posición social, siendo cortés y amistoso y no dudando en sacrificarse cuando se trate de proteger y preservar la vida.

6-No utilizar la fuerza física más que en los casos en que la persuasión, los consejos y las advertencias se muestren ineficaces para asegurar el respeto de la ley o restablecer el orden; y, en una situación concreta, no utilizar más que el mínimo de fuerza física necesaria para alcanzar los objetivos de la policía.

7-Mantener siempre con los ciudadanos relaciones encaminadas a concretizar la tradición histórica según la cual la policía es el público y el público la policía; los policías no son más que los ciudadanos pagados para ocuparse, a tiempo completo, por el bienestar de la comunidad, de tareas que incumben a cada ciudadano.

8-No perder nunca de vista la necesidad de ceñirse

estrictamente a las funciones propias de la policía y abstenerse de usurpar, aunque sólo sea en apariencia, los poderes del aparato judicial para vengar a los individuos o al estado y para juzgar autoritariamente sobre la culpabilidad y castigar a los culpables.

9-No perder nunca de vista que el criterio de la eficacia de la policía es la ausencia de crimen y de desorden y no la manifestación visible de la acción de la policía para conseguir el resultado.

Estos principios han sido incorporados por casi todas las policías democráticas del mundo, en el caso de España, la LOFCS de 13 de marzo de 1.986 en su artículo 5º bajo el tenor "Principios básicos de actuación".

Siguiendo a JAR COUSELO "si se quiere hablar con precisión de modelo inglés de policía lo primero que hay que señalar es que dentro de dicho concepto sólo cabe incluir, en puridad, a los Cuerpos policiales de Inglaterra y Gales, pues tanto Escocia como Irlanda del Norte no se ajustan estrictamente a los criterios que rigen en los dos primeros territorios"<sup>291</sup>. Este modelo policial ha experimentado en los últimos años un nuevo rumbo que puede ser definido como un camino que conduce a un mayor control por parte del Gobierno central que se manifiesta sutilmente bajo el establecimiento de instituciones de coordinación. "El sistema, última apariencia de una organización local, tiende poco a poco a tomar la forma de una fuerza nacional de hecho"<sup>292</sup> con incluso atisbos de "tendencias militarizadoras en su sistema actual"<sup>293</sup>, todo ello "fruto de compromisos históricos

---

291 Gonzalo JAR COUSELO, *Modelos Comparados de Policía*, Ministerio del Interior-Dykinson, Madrid, 2000, página 116.

292 Robert REINER, "Du myte à la réalité: le modèle britannique", *Les cahiers de la sécurité intérieure*, número 13, página 49.

293 Manuel BALLBÉ, "El modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil", *Cuadernos de la Guardia Civil*, cit., página 38.

sucesivos entre el poder central y los poderes locales"<sup>294</sup>.

El proceso de cambio cabe iniciarlo a partir de la finalización de la Primera Guerra Mundial, y las huelgas de 1.926 que en palabras de JAR COUSELO "pusieron de manifiesto la nula relación entre Cuerpos -llegaron a existir 188- y la escasa influencia del Ministerio del Interior, situación que volvería a repetirse, pero con mayor intensidad, durante la Segunda Guerra Mundial"<sup>295</sup>. Finalizado el conflicto se puso en marcha un proceso de homogeneización que redujo las fuerzas de policía a 93 y que fue completado por una importante reforma en el año 1.964.

El proceso de reforma del año 1.964 permitió la elaboración de la Police Act, norma básica que regula el sistema policial. Esta norma continúa en la línea de exigir que cada localidad tenga su propio cuerpo de policía pero, a su vez, supuso la reducción de las fuerzas de policía a 43 y la implantación y control de un nuevo sistema de dependencia y control que permitirá el establecimiento de un equilibrio entre las partes implicadas y que ninguna de ellas pueda imponerse al resto, con lo que se consigue, por tanto, que pueda ejercerse un control mutuo entre las mismas.

Como consecuencia de la reforma habida en 1.964 se institucionalizan los siguientes órganos:

-Police Authority: Órgano colegiado mixto, formado por 2/3 de cargos electos y 1/3 de magistrados, también podrán integrarse en él ciudadanos independientes, quienes accederán a través de un complejo sistema de designación. Las funciones de este órgano son las siguientes:

1-Dotar al Cuerpo de medios materiales y financieros a través

---

294 Patrice MEYZONNIER, *Les forces de police dans l'union européenne*, cit. página 310.



del presupuesto (49%) previo consentimiento del Consejo Local, el 51% restante lo aporta el Ministerio del Interior.

2-Designar a sus responsables, incluido el Jefe, este a partir de una lista facilitada por el Ministerio del Interior.

3-Recibir una relación anual de actividades.

4-No pueden dar instrucciones operativas a los Jefes, lo que otorga a estos una gran autonomía.

Dentro de cada uno de estos órganos se crea una Comisión encargada de las siguientes funciones: mantener un servicio policial eficiente y de calidad, determinar número de efectivos en cada nivel jerárquico y adquirir y cuidar edificios e instalaciones, vehículos, uniformes y equipos.

En el ámbito policial se pueden distinguir tres tipos de Autoridades dependiendo del ámbito territorial que abarquen. Si afectan al territorio de un solo condado, emana de una comisión del Consejo del condado; en el caso de varios condados, sus miembros provienen de todos ellos y, en grandes zonas urbanas, tras la desaparición de los consejos metropolitanos (1.986), se reclutan de los diferentes Consejos de distrito, sobre la base de la relación de fuerzas existentes en cada uno de ellos.

Con la aprobación de la Police and Magistrate Courts Act (1.994), gobierno pretendió reforzar la independencia de esa Autoridad frente a las posibles interferencias, por medio de un mecanismo como era la elaboración de un Plan Local de Policía en el que, al iniciarse cada ejercicio presupuestario, se fijaban las prioridades de cada Cuerpo de acuerdo con los objetivos preestablecidos previamente por el Ministerio del Interior, al que se rinde anualmente informe de gestión.

Chief Constable: Es el jefe del cuerpo nombrado por la Autoridad de Policía, salvo en Londres donde su commissioner lo

nombra la Corona a instancia del Ministro del Interior. Sólo puede ser cesado por la Autoridad de Policía, con el consentimiento del ministro del Interior, por algunas de las conductas consideradas graves.

Home Office: Ministerio del Interior del gobierno central, de quien se convierte en brazo ejecutor de sus decisiones. Si antes de 1.964 ejercía limitados poderes sobre las fuerzas policiales, a partir de esa fecha ha visto cómo han ido aumentando sus anteriormente escasa atribuciones, ya sea a través de su participación en el nombramiento y cese de los chiefs constables, sus competencias normativas en materias como acceso a la carrera policial, determinación de salarios y condiciones de trabajo, situaciones administrativas y, sobre todo, del control de la financiación.

El servicio de policía británica, constituido por 43 cuerpos de policía se sustenta en el principio de que cada cuerpo es responsable del mantenimiento del orden público en su zona operativa y depende de una autoridad policial, la cual se compone, generalmente de dos tercios de consejeros del gobierno local y de un tercio de magistrados, tal y como se establece en la Local Police Act. Los poderes de esta autoridad policial se han visto reforzados con la aprobación de la "Police and Criminal Evidence Act" de 1.984.

Las nuevas formas de delincuencia y en particular el fenómeno terrorista han facilitado el desarrollo de instituciones policiales estatales como la National Criminal Intelligence Unit-NCIS con la finalidad de coordinar la información sobre la criminalidad organizada, delitos sexuales, drogas, robos a mano armada y mantener una estrecha colaboración con Interpol y Europol. En palabras de Patrice MEYZONNIER "La tradición británica hubiese deseado conservar en su policía sus aspectos local, descentralizada e independiente. Pero la aparición de fenómenos de criminalidad supralocales (...), han

conducido a una revisión del modelo de policía anglosajón<sup>296</sup>.

En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte existen 52 fuerzas de policía. Cada una es dirigida por un Chief Constable, salvo el Gran Londres, y la Cita, cuya policía (Metropolitan Police), está bajo la responsabilidad de un Commissioner.

El Chief Constable es responsable de la policía judicial en el ámbito de su competencia, en el cual goza de un grado importante de autonomía.

Las autoridades centrales en materia de policía son el Ministro del Interior, el Secretario de Estado para Escocia y el Secretario de Estado para Irlanda del Norte.

Todas las fuerzas son controladas por Inspectors of Constabulary, nombrados por la Corona entre antiguos jefes de policía, que en nombre de la Corona tienen por función supervisar la eficiencia de las fuerzas de policía, siguiendo para ello los parámetros de eficacia establecidos por el Estado. Llegando a responder estos, según los casos ante el Ministro del Interior, ante el Secretario de Estado para Escocia o ante el Secretario de Estado para Irlanda del Norte. En la Metropolitan Police, esta responsabilidad es ejercida directamente por el Ministro del Interior.

Allí donde son numerosos los efectivos, un Assitent Chief Constable está particularmente encargado de las misiones de policía judicial, que asume con el concurso de brigadas especializadas en la lucha contra los fraudes (delincuencia económica y financiera) y contra las drogas. La mayoría de los policías que pertenecen a estos servicios de policía judicial están destinados en las secciones de delincuencia general de los puestos de policías locales.

Existen nueve brigadas regionales de policía judicial que son

---

296 Patrice MEYZONNIER, *Les forces de police dans l'union européenne*, cit.

unidades especializadas compuestas cada una de ellas por investigadores veteranos puestos a disposición por las diferentes fuerzas de cada región. Cada brigada es dirigida por un detective Chief Superintendent (Comisario de División de policía judicial), que ejerce funciones de coordinador regional. Para todo el país existe un coordinador nacional.

Estas brigadas regionales son unas estructuras flexibles y móviles compuestas por investigadores especializados. En un sistema que se caracteriza (en Inglaterra y País de Gales) por la existencia de 44 jefes de policía y por la ausencia de brigada nacional para la lucha contra la droga, los fraudes o los delitos graves, el papel de esas unidades regionales es esencial.

La Metropolitan Police sí dispone, en su zona de competencia de brigadas especializadas contra los fraudes, las drogas y los robos a mano armada.

En Inglaterra existen las siguientes fuerzas de policía:

-Fuerzas Provinciales de Policía:

La existencia de estas fuerzas de policía se ha desarrollado a través de una serie de etapas. En un principio, un gran número de ciudades-condado tenían su propio jefe de policía, empelando bastantes menos agentes de los que probablemente componen las modernas divisiones policiales. Más adelante, el Ministro del Interior, tras una serie de fusiones, creó los modernos cuerpos de policía en aras de conseguir una mayor eficacia.

-La Policía de la ciudad de Londres.

La "City de Londres" cuenta con su propia fuerza policial operando en un área de aproximadamente una milla cuadrada y dirigida por un "Commissioner" que se encuentra bajo la autoridad del

ayuntamiento de la ciudad.

-La Policía Metropolitana de Londres.

Fue creada mediante ley en 1.829 y opera en un área con un radio de unos 26 Km. Ejerce sus funciones en el distrito de Londres, con exclusión de la ya mencionada "City". Se compone de una rama uniformada dedicada a la función de prevención, y de una rama no uniformada cuya misión es la de investigar los delitos más graves y la puesta a disposición judicial de los presuntos autores. En esta policía la autoridad policial máxima es el Ministro del Interior, y como jefe operativo el "Commissioner, responsable de su dirección general y administración. El responsable a nivel administrativo es el "Reciver", que responde ante el "Commissioner" de las finanzas, del suministro y uso de los medios así como del reclutamiento y dirección del personal.

El distrito en el que opera la Policía Metropolitana está integrado por 25 divisiones (24 de tierra y la del Támesis), al mando de cada una de las cuales está un "Commander", divididas en cuatro zonas, cada una bajo la supervisión de un inspector de zona con grado de adjunto al "Commissioner". Las 25 divisiones se subdividen, a su vez, en otras menores cada una bajo el mando de un Superintendente Jefe. En el interior de estas subdivisiones opera un sistema de unidades con su correspondiente comisaría bajo control de un Inspector o Inspector Jefe. Cada Comisaría o unidad menor está unida al Cuartel General que es el conocido "New Scotland Yard". Dentro de Scotland Yard cabe distinguir cuatro Departamentos, cada uno de ellos bajo un "Assitant Commissioner". Estos departamentos son:

1-Departamento de Administración y Operaciones, del cual dependen todas las operaciones de la rama uniformada. Es el más numeroso de la Policía Metropolitana. Sus funciones principales son el mantenimiento del orden público, la prevención del crimen y la

protección de la vida y de las propiedades. Todas estas tareas se llevan a cabo, fundamentalmente, mediante patrullas regulares en la calle, tanto a pie como vehículos. Pertenecen a la rama uniformada:

a) La Sección Montada. Esta policía no sólo cumple funciones ordinarias sino que desempeña una función principal con ocasión de ceremonias.

b) Sección de Perros de Policía. Estos perros se utilizan principalmente para la búsqueda de desaparecidos, de criminales y para la detección de estupefacientes y sustancias explosivas.

c) La Sección del Támesis. Esta policía de río patrulla los 87 Km. de vía fluvial las 24 horas del día. Su misión consiste en la protección de las vidas, las propiedades de barcos, barcazas, muelles y orillas. También es responsable del cumplimiento de las normas legales sobre el río y la marina mercante. Su personal se recluta mediante voluntarios procedentes de las restantes divisiones de la Policía Metropolitana. Existe también una unidad de investigación submarina.

d) Grupos de Patrullas Especiales, se creó en 1.965, como grupo de apoyo o refuerzo del resto de las divisiones.

e) Grupo de Protección Diplomática, se compone de funcionarios voluntarios. Sus funciones se reducen a la protección de embajadas y residencias privadas del cuerpo diplomático.

f) Relaciones con la Comunidad, creada, originariamente, para reforzar las relaciones de carácter general con la comunidad y en particular las de tipo racial y las relativas a asuntos juveniles. La preparación de los funcionarios para el desempeño de estas tareas se hace mediante cursos especiales al efecto.

2- Departamento de Tráfico, responsable de la investigación de

los accidentes de tráfico y que tiene control directo sobre los funcionarios y auxiliares empleados en el servicio de tráfico. Los agentes destinados a este departamento desempeñan las tareas relativas a la seguridad vial, para lo cual se organizan en patrullas móviles para todo Londres. Además existe una sección de información sobre accidentes para identificar zonas o puntos negros.

3- Departamento de Investigación Criminal, que se ocupa de la totalidad de los aspectos del crimen. La autoridad policial responsable de este Departamento, CID (Criminal Investigation Department) es un "Commissioner" adjunto para el crimen. Este Departamento se divide en trece secciones:

- a) La Oficina Central (CI). Es el centro neurálgico del Departamento. Desde ella operan la brigada de homicidios y la brigada de delitos graves, entre otras.
- b) La Sección C2. Se ocupa de reunir y preparar toda la documentación burocrática de los casos criminales.
- c) La Sección de huellas dactilares (C3). Se ocupa de todo lo relacionado con las huellas digitales así como de realizar las fotografías en la escena del crimen.
- d) El archivo criminal (C4). Almacena todos los antecedentes que obran en poder de Scotland Yard.
- e) La Sección C5. Se encarga de trazar todas las líneas de actuación en política criminal y de planificar los campos de investigación criminal.
- f) Sección contra el Fraude (C6). Está integrada por funcionarios de la Policía Metropolitana y de la Policía de la City. Esta Sección cuenta también con una oficina de información comercial.
- g) La Sección C7. Constituye todo el soporte administrativo

para aquellos funcionarios que desempeñan su función en la escena del crimen, funcionarios de explosivos, así como las labores de enlace con el laboratorio.

h) La Brigada Móvil (C8). Cuenta con un cuerpo móvil de detectives para el desempeño de misiones tales como robos a gran escala. Estas misiones las lleva a cabo conjuntamente con la sección C12.

i) La Sección Criminal de las Policía Metropolitanas y Provincial (C9). Se ocupa de aquellos delitos que, debido a la gran movilidad actual, sus efectos ya no están confinados al área de la Policía Metropolitana de Londres. Sus funcionarios proceden de la Policía Metropolitana y de otras fuerzas de policías provinciales.

j) La Sección de Investigación de Vehículos Robados (C10). Formada por especialistas que examinan los coches sospechosos.

k) La Sección de Información Criminal (C11). Reúne información sobre delincuentes importantes. Incluye una unidad de inmigración ilegal y drogas.

l) La Brigada Criminal Regional del Distrito 9 (C12). Es una de las muchas brigadas regionales que investigan delitos graves en Inglaterra y Gales cuando se ven implicadas varias zonas policiales. Se compone de funcionarios que proceden tanto de la Policía Metropolitana como de la City, así como de otras fuerzas vecinas.

m) La Sección Antiterrorista (C13). Creada para combatir el incremento en el uso de explosivos y la actuación de grupos armados con finalidades terroristas.

A parte de estas trece Secciones, existen otras dos en el CID que son: La Sección Especial, cuya función exclusiva es la



de protección de políticos y personas de relevancia pública y en general todo aquello que afecte a la seguridad nacional; y el Laboratorio de Ciencia Forense, el cual analiza todo el material descubierto por la policía para luego presentarlo como prueba ante los tribunales.

4- Departamento de Personal y Planificación, del cual dependen todos los asuntos que afectan al personal, excepto los asuntos de disciplina.

#### **4.4. SISTEMA POLICIAL DE PORTUGAL**

En Portugal, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad están articulados siguiendo la base del poder político, fuertemente centralizado aún cuando existen dos regiones autónomas. Hay dos tipos de organizaciones, las fuerzas y los servicios de policía. Las primeras tiene una estructura militar y están sujetas a los principios de funcionamiento militar y las segundas, se parecen más a una policía civil.

Entre las fuerzas de seguridad se hallan la Guardia Nacional republicana (GNR) y las Policía de Seguridad Pública (PSP), mientras que los principales servicios los constituyen la Policía Judicial (PJ), el Servicio de Extranjeros y Fronteras (SEF) y el Servicio de Información de Seguridad (SIS).

Los efectivos policiales en su conjunto ascienden a 42.181 con densidad de 1 policía por cada 231 habitantes.

La Guardia Nacional Republicana.

Es una fuerza de seguridad compuesta por militares agrupados en un Cuerpo Armado especial de naturaleza militar. Sus efectivos se cifran en 24.796, desplegados en las zonas rurales del país. Tiene una doble dependencia, por un lado del Ministro del Interior para las

funciones policiales y por otro, del Ministerio de Defensa en cuanto a la preparación militar, disciplina y equipamiento.

Sus competencias son las propias de una policía general en cuanto a seguridad e investigación criminal y, además, le concierne la vigilancia del tráfico rodado en carretera y el control y vigilancia de aduanas. Su órgano directivo es la Comandancia, del cual depende toda la estructura organizativa.

La Policía de Seguridad.

Al igual que la anterior es una Fuerza de Seguridad uniformada de naturaleza híbrida, toda vez que es una organización civil de estructura militar, actuando como policía civil, aunque sus puestos de mando son desempeñados por militares en comisión de servicio. La PSP cubre las áreas urbanas dentro del territorio nacional y sus efectivos se cifran en 16.302 funcionarios.

Sus competencias, además de las propias de policía general y de investigación de los delitos, alcanzan la vigilancia y control de armas, municiones y explosivos, la protección de personalidades nacionales y extranjeras en territorio portugués, así como la seguridad de los aeropuertos.

Con dependencia orgánica y funcional del Ministro del Interior, a la cabeza de su estructura se halla la Comandancia General, comprendiendo las Comandancias Metropolitanas de Lisboa y Oporto, las Comandancias regionales de las islas de ultramar, la Comandancia de Policía de los 18 distritos portugueses y la Comandancia de Unidades Especiales que incluye el Cuerpo Antidisturbios, el Cuerpo de Escoltas y el Grupo Antiterrorista, junto con la Academia de Policía y el Centro de Entrenamiento.

La Policía Judicial. (PJ)

Constituye un servicio de policía de naturaleza civil, con competencia en todo el territorio nacional para la investigación de los delitos y dependencia del Ministro de Justicia y de la Fiscalía.

Sus efectivos alcanzan los 1.844 funcionarios y el área de sus competencias de Policía Judicial es muy amplio, pues abarca en el ámbito de prevención, el control de ciertos sectores, como joyerías, vehículos, terminales de mercancías, etc. y, en el de investigación, el tráfico ilícito de estupefacientes, falsificación de moneda y valores, fraudes, corrupción, terrorismo, delincuencia organizada, patrimonio nacional, etc.

Al frente de su organización está la Dirección General con amplia estructura especializada en las materias competenciales.

La Policía Judicial (Policía Judiciaria), que depende del Ministerio de Justicia, se encarga de la prevención del delito y de las investigaciones criminales, bajo la autoridad suprema del Fiscal General. La prevención del delito comprende la vigilancia de locales y otros lugares en donde puedan ser cometidos delitos, sitios que se sospechen como lugares de prostitución, etc.

En lo relativo a las investigaciones criminales, la Policía Judicial tiene triple competencia:

Competencia exclusiva: la Policía Judicial se encarga de investigar en el plan nacional sobre los delitos graves contra la seguridad del Estado y sobre otros delitos tales como el tráfico de drogas, el robo de bienes culturales, las transacciones monetarias ilícitas, la falsificación, los secuestros, la toma de rehenes, las asociaciones de delincuentes, el terrorismo, la piratería aérea, así como de todos los delitos penados con más de tres años de prisión, si hubieran sido cometidos por delincuentes que no estuvieran identificados.

Competencia territorial: La Policía Judicial investiga sobre los

delitos cometidos en su propio sector y por orden del ministerio, en el sector vecino.

Competencia de atribuciones: Después de consultar con el Director general de la Policía Judicial, el Fiscal general puede confiar a sus servicios un asunto que no dependa normalmente de su competencia.

La Policía Judicial está organizada según una estructura a dos niveles que comprenden una escala nacional y una escala local. La sede central alberga a la Dirección general, que está compuesta por tres direcciones centrales cuya competencia es nacional y que son:

- La Brigada Central de delitos con violencia, que investiga sobre los delitos especialmente violentos cometidos por grupos armados (terrorismo), sobre delitos contra la seguridad del Estado; delitos cuyas víctimas gocen de inmunidad diplomática, asuntos de piratería aérea y delitos cometidos mediante explosivos.

- La Brigada Central de Estupefacientes, que tiene la misión de la prevención y que se encarga de realizar las investigaciones sobre los delitos relacionados con las drogas y de asistir a las autoridades judiciales en estos mismos asuntos.

- La Brigada Central de Delincuencia Económica y Financiera, que tiene funciones semejantes en cuanto a la falsificación de moneda, títulos, documentos oficiales, etc. La Brigada consta también de una división especial anticorrupción.

La Dirección general consta también de un Consejo Superior de la Policía (órganos consultivo que asiste al Director General), el Servicio del Fichero Central de Informaciones y Prevención de la Delincuencia, Laboratorio de Policía Científica, Servicio de Telecomunicaciones, Servicios Generales, Servicio de Organización y de Informática, Servicio de Recursos Humanos, Servicio de Relaciones Públicas y de Información, Oficina Disciplinaria, Servicio de

Equipamientos, de Armas y de Seguridad, Oficina de Planificación, Oficina de Soportes Técnicos y Consejo Administrativo.

La estructura local está constituida por las sedes regionales y las oficinas locales.

El Servicio de Extranjeros y Fronteras.

Al igual que el anterior es un servicio de policía civil, con competencia en todo el territorio nacional, que depende del Ministro del Interior. Su competencia se extiende al tránsito de personas por la frontera, el régimen de extranjería y la concesión de permisos de trabajo y residencia, expediente de asilo y nacionalidad así como la coordinación de la cooperación técnica en el área de inmigración.

Al frente del mismo se encuentra un Director General asistido por dos ayudantes, el Consejo de Administración y los Servicios Centrales.

El Servicio de Inteligencia de Seguridad (SIS).

Es un servicio público de captación de información de interés para la seguridad del Estado y prevención de actividades terrorista y de espionaje. Depende del Ministro del Interior, pero con la salvedad de que el SIS no tiene poderes de policía y por tanto está excluido del sistema de policía.

#### **4.5. SISTEMA POLICIAL DE ITALIA**

El modelo policial italiano está fuertemente centralizado, al depender los tres principales Cuerpos de Policía del Ministro del Interior, con independencia de la existencia de otros Cuerpos con menores competencias que desarrollan sus funciones en el ámbito regional o local. El Ministro del Interior es asistido en sus funciones por cuatro Subsecretarios de Estado. La estructura del actual Ministerio del

Interior se regula en la Ley de 1 de abril de 1.981, la cual establece un organismo especial, el Alto Comisionado para la lucha contra la criminalidad organizada, organismo especial que dispone de unidades mixtas de tres fuerzas de seguridad.<sup>297</sup>

Los principales Cuerpos de Policía son la Seguridad Pública o Policía del Estado, el Arma de Carabineros y la Guardia de Finanzas. Todos ellos responden a un nivel central ante la misma Autoridad, el Director general de Administración de Seguridad Pública, nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro del Interior del que depende y, a nivel periférico, ante el Prefecto que es la Autoridad provincial de Seguridad Pública representante del Gobierno.

Los efectivos policiales rondan los 290.000, lo cual supone 1 policía por cada 200 habitantes, Italia presenta la tasa policial más elevada de Europa, concretamente 5,23 %.

La Seguridad Pública o Policía del Estado.

El nombre exacto es de Administración de Seguridad Pública. Es un Cuerpo de Naturaleza civil, con competencias en todo el territorio nacional y sujeto a la jurisdicción ordinaria. Cuenta aproximadamente con 108.000 miembros con o sin uniforme.

A partir de la reforma de 1.981 se constituye en la fuerza de seguridad más moderna del país, y según algunos, la más democrática. Su origen histórico se encuentra en el Cuerpo de Guardias de Seguridad Pública, que se crea en el Reino del Piamonte en 1.852. Su historia hasta hace poco es heredera de las características del sistema de seguridad pública italiano caracterizado por el desorden policial debido a la pluralidad de fuerzas de policía, escasa coordinación, que en palabras de Salvatore PALIDDA, “ han

---

297 Salvatore PALIDDA, Las Fuerzas de Seguridad en Italia, en Policías de

vido alimentadas por los conflictos que enfrentan a los grupos de interés” que han hecho que la policía sea concebida a menudo como muy politizada y vinculada a los partidos políticos que han estado en el poder, circunstancia que hace afirmar a este autor que” en un sistema político como el italiano, los funcionarios por un verdadero sentido del estado son, inevitablemente los más frustrados. No faltan en el Cuerpo de Carabineros, de Policía y de Guardia de Finanzas quienes luchan con un espíritu misionero por lavar la imagen fuertemente negativa del Estado y de sus fuerzas de policía, dándose cuenta rápidamente de la imposibilidad de tal objetivo”.<sup>298</sup>

La reflexión de este autor la he considerado tal acertada para describir una realidad como la italiana y que permite traspasar sus fronteras, para sin ningún tipo de dudas y desde el más profundo respeto a la verdad afirmar que el caso del sistema de seguridad pública de España quizás supere a la realidad descrita por el autor con respecto a Italia, extremo este último que forma parte de ese lastre de déficit democrático que nos caracteriza y que día a día, a veces con misión casi de apostolado algunos intentamos erradicar.

Su despliegue periférico se consigue a través de la Questura, que sería el equivalente a la Comisaría Provincial, que coordina la actuación de los otros dos Cuerpos Policiales. La Seguridad Pública asume todas las competencias generales de policía administrativa, extranjería, policía criminal, científica y lo relacionado con la seguridad interior del Estado.

#### Cuerpo de Carabineros

Se trata de una institución militar dirigida y gestionada por una Comandancia General dependiente del Ministerio de Defensa; el

---

Europa, L'Harmattan, París, 1.992, página 247.

Comandante general es un general procedente del ejército. Cuenta con 114.000 efectivos divididos en veintidós categorías o empleos militares, siendo la más alta la de General de División.

Los carabineros participan también en el control del orden público y, en cuanto a esta función dependen del Ministerio del Interior dentro de la Vicedirección de Coordinación y Planificación encuadrada en la Administración de la Seguridad Pública y, a diferentes niveles (central y provincial) de las Autoridades de la Seguridad Pública<sup>299</sup>.

En relación al Cuerpo de Carabineros Salvatore PALIDDA los define como “primer arma dentro del orden protocolario del ejército de tierra, que participan en la defensa nacional, en la salvaguarda de las instituciones republicanas y de la colectividad nacional en caso de catástrofes naturales. Constituyen un instrumento operacional importante en la organización de la defensa territorial... y en cuanto a fuerza de policía hacen frente a todas las formas de delincuencia que atacan a la sociedad”<sup>300</sup>.

Su organización es piramidal y se estructura de la siguiente manera:

- 3 Divisiones (Milán, Roma y Nápoles).
- 9 Brigadas (Turín, Milán, Padua, Bolonia, Florencia, Roma, Nápoles, Bari y Palermo).
- 24 Legiones.
- 101 Agrupaciones correspondientes a su ressort territorial de cada provincia.

---

298 Salvatore PALIDDA, ob. cit. página 253.

299 El Cuerpo de Carabineros han sido considerados tradicionalmente como la encarnación del Estado, el cuerpo de ejército más sólido y más vinculado a la defensa del orden instituido, el cual presenta gran similitud con el Cuerpo de la Guardia Civil, según Salvatore PALIDDA en ob. cit. página 249.



-507 Compañías, que se sitúan como mandos intermedios entre las Agrupaciones y las Estaciones.

-4.625 Estaciones, que constituyen las unidades básicas del arma de carabineros y que son distribuidas por todo el territorio nacional, en las grandes aglomeraciones urbanas y en los pueblos más pequeños.

#### La Guardia de Finanzas

Es un Cuerpo de Organización y estructura militar dirigida y gestionada por una Comandancia General, dependiente del Ministerio de Finanzas. Cuenta con 68.000 efectivos, divididos en once categorías militares, la más alta de general de División. El Comandante General es un General del Ejército. En lo relativo al orden público depende de la ya citada Vicedirección General de Coordinación y Planificación, como todas las Fuerzas de Policía italianas.

El objetivo principal de este Cuerpo es la defensa de los intereses financieros del Estado, es decir la prevención y represión de las infracciones a las leyes fiscales y monetarias.

En Italia, además de estas fuerzas de policía existen la Policía Penitenciaria, la Guardia Forestal y la Dirección de Investigaciones Antimafia (DIA). La primera de ellas es una institución civil dirigida y organizada por la Dirección de Centros Penitenciarios, dependiente del Ministerio de Gracia y Justicia. La segunda es un cuerpo civil a las órdenes de la Dirección General de Montes dentro del Ministerio de Agricultura. La Dirección de Investigaciones Antimafia (DIA) es una institución civil dependiente del Ministerio del Interior. No tiene carácter de fuerza de policía, sino de Agencia de Investigación autónoma contra las grandes organizaciones criminales italianas. En la

actualidad cuenta con 1400 efectivos procedentes de las tres fuerzas de policía (Policía del estado, Arma de Carabinieri y Guarda de Finanzas). Como institución está encuadrada dentro del Departamento de la Seguridad Pública.<sup>301</sup>

Las relaciones internacionales se canalizan en forma de acuerdos de cooperación con organismos policiales similares de otros países y participa en las reuniones del “New Working Group” –ad hoc– sobre criminalidad organizada creado en la Unión Europea por acuerdo de Ministros de Justicia e Interior de los países miembros; sin embargo, la formalización de peticiones o las actuaciones derivadas del mandato de las autoridades judiciales deben ser tramitadas por medio de Interpol.

Las Policías regionales y locales en Italia son de escasa relevancia y efectivos, las regionales están implantadas en algunas regiones con estatuto especial, dependientes de la Administración Regional correspondiente, y las locales dependientes de los entes locales.

Hasta épocas relativamente recientes, los Cuerpos de Policía Local se regulaban por un mosaico de normas particulares de ámbito municipal, por lo que, y para poner orden en esta caótica situación, es por lo que se dictó la Ley Marco sobre Ordenamiento de la Policía Municipal, de 7 de marzo de 1.986, norma básica homogeneizadora y reguladora de las Policías Locales italianas.

Rasgos distintivos de esta Ley son: a) Los Municipios pueden constituir su propio Cuerpo o bien asociados con otros formar un Cuerpo mancomunado, y b) Estos Cuerpos tienen limitada su actuación al término o términos municipales correspondientes, salvo

---

301 En relación a la cooperación en Europa en materia de criminalidad ver la obra “La cooperación policial en la unión europea: Acervo Schengen y Europol”, CARRERA HERNÁNDEZ, F.Jesús, Colex, 2003.

en situaciones de urgencia (catástrofes, inundaciones, etc.) o en demandas específicas de colaboración (auxilio a otras fuerzas de ámbito local).

El nombramiento de Agente de Seguridad Pública es conferido a los miembros de las Policías Municipales por el Prefecto, previo informe del Alcalde, y siempre que los aspirantes cumplan una serie de requisitos. A los Cuerpos de Policía Municipal se les otorgan funciones de policía de carreteras, policía de seguridad pública y policía judicial. En el desempeño de sus funciones de seguridad pública asumen el papel de auxiliares de las Fuerzas de Policía del Estado, dentro de su ámbito territorial, y ello previa disposición al efecto del Alcalde y a solicitud de las Autoridades competentes y para operaciones concretas y específicas. Cuando ello tiene lugar, la dependencia operativa lo es de las Autoridades de Seguridad Pública.

Como policías de carreteras son los encargados de la regulación del tráfico en los cascos urbanos de sus Municipios, función que desempeñan de acuerdo a lo dispuesto en la normativa general de circulación.

En la temática de policía judicial, la dependencia funcional se materializa en la práctica en dos niveles de ejecución o actuación. En el primer nivel se comprenden todas las Unidades de las Fuerzas Policiales que tienen la misión de desempeñar, de forma prioritaria y continuada, las funciones propias de Policía Judicial; para ellos se puede decir que hay una dependencia funcional de la Magistratura, de carácter permanente y específico, aunque no de forma directa.

El segundo nivel engloba a las "Secciones de Policía Judicial", Unidades de Policías adscritas a la Magistratura, con dependencia funcional directa y exclusiva del Ministerio Público; integrantes de estas Unidades sólo pueden ser los miembros de Carabineros, Policía del Estado y de la Guardia de Finanzas, en forma tal que cada grupo

tiene su propio Oficial Jefe, que depende directamente del Procurador Jefe. Los Magistrados pueden dirigirse indistintamente a cualquiera de los tres grupos existentes, a la hora de llevar a cabo una investigación salvo en materias de delitos económicos, cuya competencia es exclusiva d la Guardia de Finanzas.

#### **4.6. SISTEMA POLICIAL DE HOLANDA**

Holanda se halla dividida en 11 provincias que agrupan un total de 750 municipios. La Constitución articula un sistema de descentralización de los poderes públicos y así los Municipios y las Provincias están facultados para legislar, dentro de los límites que contempla el texto constitucional. El Jefe del Gobierno provincial, es a su vez Presidente del Consejo Provincial, es el Gobernador de la Provincia, con “status” del representante del Gobierno Central.

Por lo que respecta a los Gobiernos Locales, es de significar que se les insta a la cooperación con el Gobierno Central, en el cumplimiento de las leyes y regulaciones nacionales.

Holanda cuenta con la Maréchaussée, Cuerpo Militar, dependiente del Ministerio de Defensa, que desempeña funciones de policía militar y protección de edificios dependientes de dicho Ministerio y, a su vez, se les encomienda el control de fronteras y funciones de Servicio de Inmigración, funciones estas últimas que desarrolla bajo la dependencia directa y exclusiva del Ministerio de Justicia.

Por otro lado se halla la Policía que, en los últimos años, ha sido objeto de una profunda reestructuración. Hasta el año 1.994 había dos tipos de Policía, la Municipal y la Nacional, en forma tal que los Municipios con más de 40.000 habitantes disponían de su propio Cuerpo policial (había 148 Cuerpos de Policía Municipal), mientras que en los Ayuntamientos menos importantes las tareas policiales eran asumidas por la Policía Nacional.

Los Cuerpos de Policía Municipal dependían de los Alcaldes respectivos y la Policía Nacional quedaba bajo la directa autoridad del Ministro de Justicia.

En 1.989 se decidió integrar todos esos Cuerpos Policiales de carácter civil en una única organización policial, capaz de alcanzar sus objetivos de forma más eficaz y, esta integración, se ha ido realizando paulatinamente desde 1.989 hasta 1.994, en un proceso que aún está en plena evolución. A este respecto, puede decirse que la reorganización policial aún está inacabada, aunque la reestructuración organizativa se finalizó en 1.994. Este proceso se fundamenta en una Ley del año 1.993 que entró en vigor el 1 de abril de 1.994.

En la actualidad la organización policial holandesa está basada en la integración de las policías municipales y la policía nacional en una sola estructura integrada por 26 Cuerpos, de los que 25 son Cuerpos regionales y uno de ámbito nacional que agrupa varias Divisiones de Apoyo.

#### Los Cuerpos Regionales de Policía

La competencia territorial de estos Cuerpos se ha establecido tomando como parámetros el número de habitantes de la región correspondiente, sus tasas de criminalidad y las características urbanísticas de los diversos Municipios.

Cada uno de estos 25 Cuerpos Regionales se ha dividido en diversos Distritos, al mando de un Jefe de Distrito, asistido por varios funcionarios, y los Distritos se han fragmentado, a su vez, en unidades Básicas de Actuación.

La dirección, gestión y responsabilidad sobre estos Cuerpos Regionales corresponde a los Alcaldes del mayor Ayuntamiento de la

Región o de aquel que sea sede del poder administrativo en la misma. Este Alcalde es el director del Cuerpo Regional, si bien, en materia de investigación criminal, el Procurador Principal de la Región ejerce también funciones directivas sobre el Cuerpo en cuestión. A este respecto, hay que tener en cuenta que la atribución de la seguridad ciudadana, constitucionalmente corresponde a los Alcaldes.

Sin embargo, pese a esta dirección de las Autoridades locales, las decisiones relativas a las grandes líneas de gestión no se adoptan individualmente, sino en el seno de la denominada Cámara Regional. De la que forman parte los Alcaldes de la Región y el Procurador Principal o Fiscal regional.

No obstante, el 26º Cuerpo de Servicios de Policía Nacional es gestionado directamente por el Ministerio de Justicia.

La financiación de los Cuerpos Regionales corre a cargo del Ministerio del Interior, que administra el presupuesto y procede al pago de los salarios de todos los funcionarios. A este respecto, el presupuesto se elabora con la participación del Ministerio de Justicia.

Este presupuesto es elemento esencial de control, a través del siguiente mecanismo: Las Cámaras Regionales anualmente establecen para el Cuerpo Regional de Policía un plan de políticas de seguridad, así como un plan de recursos humanos y, le confieren un presupuesto, el cual puede ser rechazado por el Ministerio del Interior si considera que en él se aprecian inviabilidades; esta facultad le permite el control de las políticas de seguridad y de personal de los Cuerpos Regionales.

Por otra parte, también el Ministro del Interior, junto con el de Justicia, establecen los efectivos máximos de las Escalas directivas de los Cuerpos Regionales y las reglamentaciones concernientes a los rangos jerárquicos de dichos Cuerpos.

Las misiones de la policía holandesa se recogen en el artículo 2º

de la Ley de 1,993 en le que se preceptúa que “La Policía tiene como misión, bajo la dependencia de la autoridad competente y con absoluto respecto a las leyes, asegurar el mantenimiento efectivo del orden jurídico y prestar asistencia a las personas que la requieran”.

El mantenimiento del orden y la prestación del auxilio a las personas son competencias directas de los Alcalde, por lo que debe inferirse, que la Autoridad, en estas materias, corresponde a dichas personas, concretamente a los Alcaldes de los Ayuntamientos sede de los Cuerpos Regionales de Policía. Respecto a la investigación de hechos delictivos, los Cuerpos policiales dependen de los fiscales. También tiene funciones directivas sobre los Cuerpos policiales, en el plano provincial, el denominado Comisario de la Reina, que es responsable del mantenimiento del orden en dicho nivel.

#### **4.7. SISTEMA POLICIAL DE BÉLGICA**

Bélgica es un Estado federal desde 1.989, formado por las Regiones de lengua flamenca, francesa, alemana y la Capital Bruselas, considerada como región bilingüe (franco-flamenca).

En el año 1.980 tiene lugar una profunda crisis policial, debida al conocimiento de la existencia de archivos secretos en la Gendarmería y en la Policía Judicial, sobre ciudadanos sin relación alguna con procesos e investigaciones criminales pendientes, lo cual puso de manifiesto la ineficacia del control externo que se ejercía sobre ambos Cuerpos estatales. A ello se sumaba el cuestionamiento de sus métodos actuariales y la proliferación de empresas privadas de guardería y seguridad, algunas de ellas excesivamente politizada.

Estas circunstancias trajeron consigo una reflexión en profundidad sobre el sistema policial belga y así, a finales de 1.988, se creó una Comisión parlamentaria, con el objetivo de estudiar y proponer las líneas directrices de una Policía democrática y al servicio del

ciudadano.

Esta Comisión llegó a las siguientes conclusiones: a) Conveniencia de desmilitarizar la Gendarmería y abrir la puerta a la sindicación de sus miembros, b) Mayor control de los medios de compulsión de los cuerpos policiales, c) Reforma en profundidad de la formación policial, en pro de alcanzar una mayor profesionalización, d) Control efectivo de las empresas privadas de seguridad, e) necesidad de una Ley marco sobre el espectro policial que posibilite una reestructuración a fondo de los Cuerpos policiales belgas, f) Potenciación de las policías municipales y exigencia de una mayor cooperación entre dichos Cuerpos.

Las conclusiones de esta Comisión parlamentaria, junto a las aportaciones provenientes del Gobierno, fueron la base del plan de Reforma Policial conocido como "Plan de Pentecostés" (Plan de la Pentecôte), que acarrea un programa reformista, en profundidad, de los Cuerpos policiales belgas.

En estos momentos aún es difícil evaluar los resultados de dicha reforma y máxime si se tiene en cuenta que no se ha completado todavía el proceso normativo que precisa la aplicación del plan de adecuación de la Policía belga al nuevo modelo. No obstante, hitos significativos de la reforma los constituyen ya: La desmilitarización de la Gendarmería, lo que tuvo lugar por ley de 18 de julio de 1.991; la creación de las Comisiones provinciales de Coordinación de los Cuerpos Policiales; la creación de Comisiones Provinciales para prevención de la criminalidad; la elaboración de Planes de Adecuación de las Policías Municipales, para asegurar la cooperación entre Ayuntamientos en materia de seguridad y, en este sentido, destaca el proyecto de agrupación de Ayuntamientos por zonas de cooperación, con objeto de asegurar la prestación adecuada, por esos Servicios, de todas las competencias que la norma les atribuye y la definición de lo



que se considera el número mínimo de efectivos para constituir un Cuerpo de Policía Local, que garantice un servicio de 24x24 horas, cifrándolo entre 40 y 60 agentes.

Bélgica cuenta con dos Cuerpos con competencia en todo el territorio nacional, la Gendarmería y la Policía Judicial, la primera para el mantenimiento del orden y, el segundo para la represión de la criminalidad.

En el ámbito local se hallan las Policías Comunes, con un total de 589 Cuerpos que agrupan a 18.174 efectivos.

Estos Cuerpos se rigen por Ley marco de 11 de febrero de 1.986 (“Ley de Policía Local”), en cuyo artículo 156 se preceptúa que “Cada Ayuntamiento dispondrá de un Cuerpo de Policía Local. Sus misiones tiene carácter tanto de policía administrativa y preventiva como de policía judicial y represiva”.

Las misiones de policía administrativa consisten en velar por el cumplimiento de las leyes y reglamentos, mantenimiento del orden público, protección de personas y bienes y auxilio a las personas en caso de peligro.

Las misiones de policía judicial comprenden la investigación de los delitos y faltas, la comprobación de la existencia de los mismos, la detención de los autores y su puesta a disposición judicial.

En relación a la dependencia, el artículo 155 de la Ley considera al Alcalde como jefe de la Policía Comunal, con poder de dirección en todas aquellas materia relacionadas con la función de policía administrativa y responsable del mantenimiento del orden, por lo que, incluso, la Gendarmería se sujeta a las directrices de éste; en el ejercicio de las funciones de policía judicial, estos Cuerpos actúan bajo la autoridad de los Fiscales del reino y la supervisión de los Fiscales generales.

La Policía Comunal ejerce sus competencias en el ámbito territorial

del Municipio respectivo, si bien puede continuar la persecución de presuntos autores de hechos delictivos fuera de su territorio condicionado al previo reconocimiento y autorización de los Consejos Comunales afectados. Es más, los policías de un Ayuntamiento pueden actuar como auxiliares de la Policía Local de cualquier otro, previa autorización del Gobernador de la Provincia y, por otro lado, el Plan de Pentecostés daba pie a la posibilidad de agrupar los Ayuntamientos por zonas, en pro de lograr una auténtica cooperación Inter-policial.

Las entidades locales belgas pueden ser urbanas y rurales y así se definen como Comunas Urbanas aquellas cuyos Ayuntamientos cuentan con 10.000 o más habitantes y Rurales las que no llegan a esa cifra, y esta definición tiene su reflejo en los organigramas de policía local.

Al frente de las policías urbanas se halla un Comisario-Jefe, asistido de otros Comisarios; Inspectores y Oficiales; los Comisarios jefes son nombrados por el Rey, previo conocimiento del Fiscal general y a propuesta del Alcalde respectivo, tras la elección del candidato por el Consejo Municipal. Los niveles superiores de esta Policía Urbana tienen carácter de Oficiales de Policía Judicial y son considerados como auxiliares directos de los Fiscales, en el campo de la Policía Judicial.

En las Policías Rurales, los Jefes de Cuerpo son nombrados por el Gobernador de la Provincia, previo conocimiento del Fiscal General; los integrantes de estos Cuerpos reciben el nombre de Guardas de Campo y son nombrados directamente por el Consejo Municipal.

La distinción entre Cuerpos de Policía Urbana y Rural no afecta en absoluto a las competencias, que ejercitan por igual.

Las Policías Urbanas se estructuran en Divisiones y éstas en Brigadas, según las competencias que desempeñan, y así nos

encontramos con Brigadas Móviles, que se ocupan de dar respuesta u Inmediata a las demandas ciudadanas; Brigadas Judiciales, para el ejercicio de las funciones de policía judicial; Brigadas de menores; Brigadas de Tráfico, Brigadas de Mantenimiento de Orden Público y Brigadas de Prevención de la Delincuencia, con especial énfasis en los ataques contra la propiedad y drogas tóxicas y estupefacientes.

Cada Cuerpo de Policía Local cuenta con una Secretaría, encargada de gestionar el personal y material, así como de informatizar los datos de interés policial, expedir permisos de conducir, pasaportes y certificados que les fueren solicitados y sean de su incumbencia, funciones todas ellas que suelen ser desempeñadas por personal contratado.

Los efectivos, condiciones de ingreso, promoción, estatutos y remuneraciones del personal son establecidos por los Consejos Municipales, en el marco de disposiciones reglamentarias de ámbito nacional promulgadas por el poder central, lo que, sin lugar a dudas, viene a representar una homogeneización de los 589 Cuerpos de Policía Local de Bélgica.

#### **4.8. SISTEMA POLICIAL DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

La mayor parte de los servicios policiales de Estados Unidos dependen de las Municipalidades, con una cifra próxima al medio millón de policías locales. El Jefe de estos distintos Cuerpos de ámbito local es un funcionario electo, cuyas responsabilidades no le exigen una especial cualificación profesional.

En caso necesario, y especialmente en asuntos de importancia, la labor de estos Cuerpos es completada con la intervención de los servicios policiales de ámbito estatal y federal, altamente cualificados y que, además de esta colaboración, tiene asignadas competencias exclusivas por razón de la materia.

En los últimos tiempos, este esquema policial ha experimentado notables modificaciones, con planteamientos tendentes hacia la centralización; a ello ha contribuido el sentimiento ciudadano de ineficacia de estos cuerpos.

A nivel estatal, en todos los Estados hay una Policía dependiente del Gobernador, con misiones de control de mítines, tráfico y prevención y represión de los delitos que les competen en el ámbito de sus atribuciones territoriales.

En el nivel Federal cuenta con Servicios Policiales Especializados (FBI, CIA, DEA...), cuyos orígenes hay que situarlos en la necesidad de dar respuesta a todas aquellas acciones delictivas cuya complejidad hacia inoperantes a los Cuerpos de Policía Local para abordarlas, por carecer de medios apropiados y contar con miembros escasamente capacitados.

La competencia funcional de estos Servicios policiales queda restringida a las materias para las que han sido creados, las que ejercen en todo el territorio estadounidense.

El FBI se halla encuadrado en el Ministerio de Justicia y tiene competencia plena para la investigación de todos aquellos delitos que no sean atribución exclusiva de otras agencias federales. Son competencia del FBI la investigación de secuestros, atracos a entidades bancarias y utilización de armas de fuego.

En relación con los Cuerpos de Policía Local, el FBI mantiene una estrecha relación con ellos ya que a requerimiento de éstos, actúa a través de sus servicios de identificación, policía científica e información. Periódicamente, el FBI proporciona información a los Cuerpos de Policía Local, sobre modalidades delictivas, modus operandi y relación de autores que han perpetrado hechos criminales.

#### **4.9. SISTEMA POLICIAL DEL CANADA**

A nivel Federal cuenta con la Gendarmería Real, que depende del Ministerio del Procurador general; le corresponde exigir el cumplimiento de las leyes federales y, vía Convenio, puede exigir también el cumplimiento de las leyes provinciales y las dictadas por las Entidades municipales.

En Canadá existen tres niveles de Gobierno (federal, provincial y municipal), tiene facultades legislativas y, en consecuencia, se les otorga poder para ejercer la coacción, mediante sus correspondientes Cuerpos policiales.

La Gendarmería Real, vía Convenio, desarrolla su actividad en 8 Provincias, en las que exige el cumplimiento de las pertinentes leyes provinciales y del Código Penal y, por otro lado, también en virtud de Convenios Especiales, ejerce su actividad en 150 municipios.

A nivel provincial hay dos Cuerpos Provinciales, el de Québec y Notario, que ejercen su competencia en el ámbito territorial respectivo, cifrada en la aplicación del Código penal y de las leyes provinciales.

En el ámbito local, con dependencia de las Municipalidades aplican el Código Penal y los Reglamentos y Ordenanzas municipales en el ámbito territorial del Municipio. En las ciudades y municipios que cuentan con Cuerpo policial propio, la prioridad en competencias comunes (Código penal) corresponde a estos con respecto a los Cuerpos provinciales o a la gendarmería.

En cada Provincia hay una Comisión de Policía, encargada de coordinar los distintos Cuerpos que ejercen sus competencias en el ámbito provincial. A este respecto, desarrollan su labor en el plano de la prevención de la delincuencia, eficacia de los servicios, régimen interior de los Cuerpos, evolución de la criminalidad, elaboración de normas uniformes de ingreso, promoción, formación y nombramiento de funcionarios policiales y todo relacionado con las normas de

funcionamiento de las Instituciones Policiales.

En Québec existe también una Dirección General de Seguridad Pública cuyas competencias se centran en la elaboración de políticas de seguridad pública y elaboración de los planes de actuación para llevar a cabo dichas políticas, así como la elaboración de estudios sobre la evolución de la criminalidad y su prevención.

En la mayoría de las zonas metropolitanas se han creado agrupaciones urbanas, mediante agregación de Municipio, con la finalidad de mancomunar los servicios públicos y, entre ellos, los policiales; entre estos últimos, el de Montreal es bastante eficiente y se halla altamente profesionaliza.

Respecto a la formación policial se cuenta con el Colegio canadiense de Policía y los Institutos Provinciales de Policía, sin que existan Academias dependientes de las municipalidades.

## CONCLUSIONES

Las conclusiones a las que hemos llegado tras el desarrollo de nuestro trabajo de investigación son:

### PRIMERA:

La Policía no sólo es un clásico aparato del Estado, el elemento de que este se sirve para mantener la paz interior y perseguir las conductas ilícitas, sino que su razón de ser va más allá, de tal forma, que a la hora de abordar el análisis riguroso y científico de cualquier Estado es requisito indispensable rastrear en sus aparatos de seguridad. Revelándose estos como claros exponentes de las características del Estado: Estado totalitario-Estado democrático, por un lado, y Estado unitario-Estado compuesto por otro.

La institución policial forma parte del Estado, de la esencia del poder político, y es el propio surgimiento de este el que da origen a aquella. La Policía es un elemento indispensable del orden político sobre el que se cimienta todo Estado, a la vez que actúa como instrumento de garantía de los derechos y libertades que el Estado reconoce a los ciudadanos, en consonancia con la tesis defendida por Javier BARCELONA LLOP, cuando afirma que "Un hito determinante en la consolidación de la idea de Estado es, sin duda, la asunción por el poder público del monopolio del uso de la violencia legítima, asunción que, en el plano organizativo, desemboca en la inserción de la Policía en la estructura de la Administración Pública"<sup>302</sup>. Hacemos nuestras las palabras pronunciadas por el que fue Conseller de Governació de la Generalitat de Catalunya, Sr. Xavier POMES con ocasión de la Clausura de las II Jornadas Sobre Actividad Policial y

Derechos Humanos: "Desde una perspectiva de un Estado Social de Derecho la policía se sitúa al servicio del ciudadano y no al servicio del Gobierno, y responde a la necesidad de preservar y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos a todos los ciudadanos, en lugar de ser utilizada como un brazo represor, o al menos coactivo, de estos mismos derechos y libertades".

#### SEGUNDA:

La exposición de los textos constitucionales españoles y de los avatares de la vida política española en los dos últimos siglos, ha permitido vislumbrar el nexo entre la institución por nosotros abordada y el devenir de nuestra historia política y constitucional. Quedando reflejado, de forma fehaciente en las páginas anteriores, cómo el caso español es un claro exponente del desarrollo parejo llevado a cabo entre la formación de una Policía democrática y descentralizada y una configuración política del Estado como un Estado Social y Democrático de Derecho. Estado que, territorialmente, se nos muestra como Estado de las autonomías.

#### TERCERA:

La creación y establecimiento de las policías autónomas es plenamente constitucional, tal como se ha acreditado del examen de las sentencias del Tribunal Constitucional expuestas.

El desarrollo de la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas tiene una clara manifestación en la cuestión policial, ya que, como se ha analizado, se dan competencias en esta materia y diversas vías descentralizadoras.

---



**CUARTA:**

Ha quedado demostrado como la voluntad de autogobierno lleva implícito el deseo de disponer de unas fuerzas de policía propias, integradas en el territorio, conocedoras del mismo, de su lengua, de su cultura y consecuentemente con un elevado grado de motivación y autoestima a la hora de desempeñar sus funciones, por ser representantes de un símbolo de identidad nacional.

Hemos demostrado cómo el pueblo al diseñar un modelo de Estado configura su propia policía, estableciéndose, claramente, esa interdependencia entre la institución por nosotros abordada y el tipo de Estado. El modelo policial debe responder al modelo de Estado, circunstancia esta, que en el caso de España, como hemos expuesto, no es así. En gran parte como consecuencia del lastre centralista que impregna la ya superada Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que dista mucho de ser un correcto instrumento de reparto competencial en la materia por nosotros analizada.

Se hace necesario proceder a la elaboración de una nueva ley en esta materia que pueda dar una respuesta racional que supere la ya caduca visión de intentar dar respuesta a la diversidad de niveles de exigencia que en el campo de la seguridad pública formulan las Comunidades Autónomas. No debiéndose intentar reducir la discusión a unificar o no el nivel competencial de estas sobre la base de que las exigencias, las voluntades y las realidades son diferentes, tesis esta, sostenida por Pedro LARUMBE BIURRUN cuando afirma que: "resulta obvio que los derechos, antecedentes, luchas y aspiraciones de determinados territorios con clara conciencia nacional no son equiparables a otros en los que el sentimiento simplemente autonómico, es caso anecdótico".

Es preciso que, en base al desarrollo constitucional del actual Estado Español desde la perspectiva territorial, el modelo policial del

Estado opere en clave autonómica sobre la base de la coexistencia de Comunidades Autónomas y el Estado Central. Cualquier intento de desconocer la existencia de esos poderes cuando se abordan cuestiones de seguridad, implica vulnerar la Constitución y los Estatutos de Autonomía, que en esta materia constituyen el bloque de constitucionalidad. En palabras de Amadeu RECASENS es importante "hallar un correcto sistema de reparto entre las Administraciones y los cuerpos policiales", como elemento clave para configurar un modelo policial que responda al modelo de organización territorial del Estado concebido en nuestra Constitución. Modelo que, aún admitiendo que será complejo, debe ser de funcionamiento eficaz, pues, en línea con lo defendido por Javier BARCELONA LLOP, de lo contrario, podemos poner en peligro "su propia legitimación social"

#### QUINTA:

En relación a Catalunya se hace indispensable consolidar un sistema de seguridad pública integral, coherente en lo político, funcional y que se base en una policía enraizada en el país. Este sistema de seguridad pública debe suponer la posibilidad de que la Generalitat de Catalunya sea en materia de seguridad la administración ordinaria en dicho territorio, reservándose el Estado central las competencias de carácter supra y extracomunitario. Es necesario que la Generalitat de Catalunya pueda disponer de las facultades de supervisión y control sobre la policía del Estado que actúa en el territorio de Catalunya en el ejercicio de las funciones que le son propias, al objeto de impedir la duplicidad de funciones y el conocimiento de actuaciones policiales una vez consumadas y no antes de ser realizadas.

La Policía de la Generalitat de Catalunya debe integrar en su seno a las policías locales, como después comentaré, pues no existen

en los países de nuestro entorno, como hemos visto a lo largo de nuestro trabajo, tantas fuerzas policiales actuando sobre el mismo territorio: Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, Policía de la Generalitat de Catalunya y Policía Local. Todo un ejemplo de derroche de medios humanos y técnicos que en modo alguno repercuten positivamente en la coordinación ni en la eficacia, y si, por el contrario, comporta un elevadísimo coste económico. Coincidimos con el Sindic de Greuges cuando, en el informe elevado al Parlament de Catalunya el año 1.996, solicita que se "clarifique lo máximo posible el modelo de sustitución y los diferentes niveles de responsabilidad.

Podemos establecer importantes coincidencias con el modelo alemán. Es por lo que, y para avanzar en el desarrollo de nuestro actual texto Constitucional, se hace necesario, en aquellas Comunidades Autónomas que son nacionalidades históricas, el huir de un sistema que Amadeu RECASENS define como de "arquitectura tridimensional, cuando se refiere a la seguridad en España, por sustentarse sobre tres pilares, la policía del Estado central, la policía de las Comunidades Autónomas que dispone de policía propia y la policía local.

Debemos avanzar en Catalunya hacia un sistema de sólo dos ejes: el Estatal y el Autonómico. El elemento local se debe integrar en el autonómico.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AAVV, (1995) Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona,

AAVV, (1993) El desplegament autonòmic a Catalunya, Departaments de Governació i de Justícia, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms,

AAVV, (2000) Seguridad Pública y Policía en el Comienzo del Siglo XXI, Publicaciones de la Fundación Española, Colección de Estudios de Seguridad, Madrid.

AGIRREAZKUENAGA, Iñaki, "Síntesis de las peculiaridades de la Ertzaintza como policía integral de la C.A. del País Vasco", Harlax, número 6, Consejería de Interior del Gobierno Vasco.

AJA Eliseo, (1987) "Cuestiones pendientes en la definición del modelo del Estado autonómico", Praxis autonómica: Modelos comparados y modelo estatal, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

AJUNTAMENT DE BARCELONA, (1987) Policía i Constitució, Estudis i Recerques, Serie Protecció de la Seguretat Ciutadana, número 1, Barcelona.

AJUNTAMENT DE BARCELONA, (1995) Àmbit de la Via Pública, El model de policia comunitaria de la Guardia Urbana, Barcelona, enero.

ALBERTI ROVIRA Enoch, (1992) AJA FERNANDEZ Eliseo, FONT i

LLOVET Tomàs, PADROS i CASTILLON Xavier y TORNOS i MAS Joaquin, Manual de Dret Públic de Catalunya, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona.

ALDERSON J. (1992) Los derechos humanos y la policía, Ediciones del Consejo de Europa, Strasbourg.

ALVAREZ CONDE, (1987) Enrique, El régimen político español, Tecnos, Madrid.

ARAGON RUIZ, Julio, "Orígenes y desarrollo de la institución policial ", Revista Ciencia Policial número 11, Dirección General de la Policía, Ministerio del Interior, Madrid.

ARMENTA DEU, Teresa y SALA i DONADO, Cristina, (1996) La policía judicial, Documents de Treball, Investigació 1.996, Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia, Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada.

BALLBÉ Manuel, (1990) "Diez años de seguridad y policías autonómicas", Autonomías, número 112.

BALLBÉ, Manuel, (1978) "Fuerzas de orden público", en AAVV La izquierda y la Constitución, Taula de Canvi, Barcelona.

BALLBÉ, Manuel, (1982) "Marco Jurídico de la Seguridad Ciudadana. Competencias estatales, autonómicas y locales", Jornadas de Seguridad Ciudadana, Tarragona.

BALLBÉ, Manuel, (1982) "La Policía en el Estado Democrático de

Derecho", Seminario Internacional sobre la Policía, Vitoria, diciembre.

BALLBÉ, Manuel, (1985) *Militarismo y Orden Público en la España Constitucional (1812-1.983)*, Madrid, Alianza Editorial.

BALLBÉ, Manuel, (1990) "La policía local en els sistemes de pluralitat policíaca, AAVV en Municipis i activitat policíaca, El Pont de Pedra.

BALLBÉ, Manuel, (1991) "El modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil", Cuadernos de la Guardia Civil, número 5.

BALLBÉ, Manuel, (1991) "Modelos policiales comparados: El horizonte europeo", Harlax, números 3-4, Consejería de Interior del Gobierno Vasco.

BALLBÉ, Manuel, (1993) "El modelo policial español", en *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, número 13.

BALLBÉ, Manuel, (1993) "La Guardia Civil", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, número 11.

BALLBÉ, Manuel y BRIERA Carmen, (1994) "Seguridad Pública", Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1.993, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.

BALLBÉ, Manuel, (1996) "Presente y futuro de las policías locales: visión estratégica", XIV Ponencias sobre Seguridad Ciudadana, Ajuntament de Barcelona.

BARCELONA LLOP, Javier, *El régimen jurídico de la policía de*

seguridad, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1.988.

BARCELONA LLOP, Javier, (1996) "Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español", Revista de Estudios Constitucionales, número 48.

BATISTA, Antoni, (1991) *La Gran Conspiració*, Crónica de l'Assemblea de Catalunya, Editorial Empuries, Barcelona.

BATISTA, Antoni, (1995) *La Brigada Social*, Editorial Empuries, Barcelona.

BIGO, Dider, (1992) *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Colección del Centro de Estudios y de Investigaciones Internacionales de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas, Editions Complexe, Paris.

BLÁZQUEZ GONZALEZ, (1998) Félix, *La Policía Judicial*, Tecnos, Madrid.

BOSCH i MESTRES Jaume y CURBET i HEREU, Jaume, (1998) "Seguretat Pública i Policia Autònoma", Comentarís sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Vol. II, Institut d'Estudis Autònòmics, Departament de Presidència, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

BOSSARD, André, (1981) "Revista Internacional de Policía Criminal", Organización Internacional de Policía Criminal, marzo.

BRIEN, Pierre, (1983) *Fonctions et Organisation de la Police*, Editions Prefontaine inc. Québec.

BRIONES, Carmen, (1986) "Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Historia de un anteproyecto", *Policía, Especial Ley*, número 13, marzo.

CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, José Luis, (1990) "Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública", *Revista Vasca de Administración Pública*, número 27, página 9.

CASTELLS ARTECHE, José Manuel, (1990) *la Policía Autónoma*, Instituto Vasco de Administración Pública.

CASTELLS ARTECHE, José Manuel, (1992) "El antecedente histórico del ejercicio actual de la función policial en el País Vasco y las perspectivas de futuro", I Congreso Internacional de Policía de Euzkadi, Gobierno Vasco, Departamento de Interior.

CHINCHILLA MARIN, (1986) Carmen, "Prólogo" a *Legislación sobre fuerzas y cuerpos de seguridad*, Tecnos, Madrid.

CONSEJO DE EUROPA, Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa, Conferencia sobre Prevención de la Inseguridad Ciudadana, Barcelona, 17-20 de noviembre de 1.987, Ajuntament de Barcelona, Consell de Seguretat Urbana.

CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS MUNICIPALES, EL, (1910) "Manual de Policía Urbana", Tercera Edición, Madrid, 1.910.



CRESPO HELLIN, Félix, (1989) "El nuevo encuadre constitucional de las Fuerzas Y Cuerpos de Seguridad", en obra colectiva coordinada por Enrique ALVAREZ CONDE Diez años de régimen constitucional, Tecnos.

CRUZ VILLALON, Pedro, (1981) "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, número 4.

CURBET, Jaume, (1983) Democracia i Policia, Direcció General de Seguretat Ciutadana, Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya, Col·lecció Policia i Societat-2, Barcelona.

CURBET, JAUME, (1983) L'Ética de la Policia, Direcció General de Seguretat Ciutadana, Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya, Col·lecció Policia i Societat-1, Barcelona.

DECOQC, André, (1991) Le Droit de la Police, Editions Lelic, París.

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Luis, (1.987) "Los conceptos de <<Orden Público>> y de <<Seguridad Ciudadana>> en la reciente Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y su incidencia sobre las policías autonómica y municipal", Revista Española de Administración Local y Autonómica, número 234.

DELGADO AGUADO, Julián, (1994) Seguretat Ciutadana i Funció Policiaca, Estudis i Recerques, Protecció Ciutadana, número 4, Ajuntament de Barcelona.

DIEZ-PICAZO, Luis M<sup>a</sup>, (1988) "La Policia Local", en Santiago MUÑOZ

MACHADO (dir), Tratado de Derecho Municipal, Civitas, Madrid.

DIRECCION DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACION DE LA SECRETARIA GENERAL TECNICA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, (1985) Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Tomo II, septiembre.

DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA, (1990) La Policía Judicial en España, Tomo II, Comisaría General de Policía Judicial, Gabinete Técnico, julio.

DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD, (1975) Memoria Resumen.

DOMINGUEZ BERRUETA DE JUAN Miguel, FERNANDEZ DE GAITA SANCHEZ, Dionisio y otros, (1997) Constitución, Policía y Fuerzas Armadas, Marcial Pons, Madrid.

ERBES J.M., MONET y otros, (1992) Polices d'Europe, Ed. L'Harmattan: I.H.E.S.I., París.

FEDERACIO DE MUNICIPIS DE CATALUNYA, (1994) Polícies Locals, Quaderns Municipals, número 13, Barcelona.

FEDERACIO DE MUNICIPIS DE CATALUNYA, (1995) Manual del Govern Local, Quaderns Municipals, número 15, Barcelona.

FERNANDEZ FARRERAS, Germán, (1985) "Sobre distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", Revista Española de Derecho Constitucional, número

14, mayo-agosto.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco, (1990) " La construcción jurisprudencial del Estado Autonómico", Revista Vasca de Administración Pública, número 27.

FOSSAS i ESPADALER, Enric i PEREZ FRANCESCH, Joan Lluís, (1994) Lliçons de Dret Constitucional, Biblioteca Universitària, Enciclopèdia Catalana, Barcelona.

FREIXES SANJUAN Teresa y REMOTTI CARBONELL José Carlos, (1994) "La configuración constitucional de la seguridad ciudadana", Revista de de Estudios Políticos, Madrid, 1.995 y también en el Anuario del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona, La Ley de Seguridad Ciudadana, P.P.U.

FUNK, Albrecth, (1993) "Le système policier allemand en el cadre européen", en Les Cahiers de la Sécurité Interieure, número 13.

GARBARTI, Ana, (1994) "La Ertzaintza, el modelo vasco", Prevenció número 10, Ajuntament de Barcelona.

GARCIA de ENTERRIA, Eduardo, (1982) "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico", Revista Española de Derecho Constitucional, número 5.

GARCIA de ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás- Ramón, (1982) Curso de derecho administrativo, tomo II, Civitas, Madrid.

GARRIDO FALLA, Fernando, (1985) Tratado de derecho Administrativo, Centro de Estudios Constitucionales, Tomo II (séptima edición), Madrid.

GENERALITAT DE CATALUNYA, (1936) Departament de Presidència, Traspàs de Serveis de l'Estat a la Generalitat, Vol. I (textos legales fins el 6 d'octubre del 1.934), Barcelona.

GERPE LANDIN, Manuel, (1978) "Autonomía de Catalunya. Nota bibliográfica sobre aspectos políticos e institucionales (1.869-1.939), en AA.VV. La izquierda y la Constitución, Taula de Canvi, Barcelona.

GERPE LANDIN, Manuel, (1977) L'Estatut d'Autonomia de Catalunya i l'Estat integral, Edicions 62, Barcelona.

GIL ROBLES QUIÑONES, José M<sup>a</sup>, (1980) La aventura de las autonomías, Rialp, Madrid.

GLEIZAL Jean-Jacques, GATTI-DOMENACH J. y JOURNES C., (1993) La Police: le cas de la democraties occidentales, Presse Universitaires de France, Colecció Themis- Droit Publique, Paris.

GONZALEZ-HABA GUISSADO, Vicente M<sup>a</sup> y SÁNCHEZ GIL, José Luis, (1996) Régimen Jurídico de las Policías Locales. Legislación y Jurisprudencia, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Madrid.

GONZALEZ RODRÍGUEZ, Luis Gabriel y GONZALEZ MARTINEZ, Rafael, (1999) La Seguridad Pública en España, Recopilación normativa, Ministerio del Interior, secretaria de Estado de Seguridad,

Madrid.

GONZALO JAR, Couelo, (2000) *Modelos Comparados de Policía*, Ministerio del Interior, Dykinson, Madrid.

GOTZ, Volkmar, (1990) " Las policías de los Länder alemanes: funciones y competencias", en *Policía y Seguridad: Análisis Jurídico Público*, Colección Administración y Autonomía, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

GUILLEN I LASIERRA, Francesc, (1993) "La competencia autonòmica sobre coordinació de les policies locals a la llum de la recent jurisprudència constitucional", *Autonomies*, número 16, julio.

GUILLEN I LASIERRA, Francesc, (1994) "Estudi Preliminar" a *Legislacio sobre Seguretat Pública*, Escola d'Administracio Pública de la Generalitat de Catalunya, Barcelona.

HERRERO HERRERO, Cesar, (1994) "Modelos de Policía y Realidad Española", *Ciencia Policial*, número 24, Dirección General de la Policía.

IZU BELLOSO, Miguel José, (1988) " Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1.978", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 58.

IZU BELLOSO, Miguel José, (1991) "Las Policías Autonómicas y el modelo policial español", en *Cuadernos de la Guardia Civil*, número 5.

IZU BELLOSO, Miguel José, (1991) *La Policía Foral de Navarra*,

Departamento de Presidencia e Interior del Gobierno de Navarra.

JANSSENS, Edouard, (1985) "Administración y gestión de la policía", en Cuadernos de Policía, número 0, marzo.

JAR COUSELO, Gonzalo, (1995) Modelo Policial Español y Policías Autonómicas, Editorial Dykinson, Madrid.

JOURNES, Claude, (1988) Police et Politique, Presses Universitaires de Lyon.

LARUMBE BIURRUN, (1987) Pedro M<sup>a</sup>, "Apuntes críticos sobre el modelo autonómico del Estado español", Praxis autonómica: Modelos comparados y modelo estatal, Instituto vasco de Administración Pública, Oñati.

LAZUEN ALCON, M<sup>a</sup> Piedad, (1999) Cuerpos de Policía y Seguridad Ciudadana: Situación Actual y Perspectivas de Futuro, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Madrid.

LE CLERE, Merced, (1986) La Police, Presses Universitaires de France, Colección. Qué sais je?, París.

LOPEZ GARRIDO, Diego, (1987) El aparato policial en España, Editorial Ariel, Barcelona.

LOPEZ GARRIDO, Diego, (1982) La Guardia Civil y los Orígenes del Estado Centralista, Editorial Crítica, Barcelona.

LOPEZ GARRIDO, Diego, (1997) "Tendències constitucionals i legals. Apunts per a un futur proper", Seminari sobre policia i canvi social, Escola de Policia de Catalunya, mayo de.

LOUBET DEL BAYLE Jean Louis, (1992) *La Police: Approche sociopolitique*, Colección Claves políticas, Editorial Monchestien, París.

LLEIXÀ, Joaquin, (1986) *Cien Años de Militarismo en España*, Anagrama, Barcelona.

MARTIN FERNANDEZ, Manuel, (1990) *La profesión de policía*, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI de España, Madrid.

MARTIN FERNANDEZ, Manuel, (1996) "Hacia un modelo de policía integral en España", *Los Municipales*, número 2.

MARTIN Jesús M<sup>a</sup>, (1996) "170 Años de Policía", *Policía*, número 94, abril.

MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, (1983) "Notas históricas sobre la noción de orden público", *Civitas*, número 36, 1.983, página 29.

MARTINEZ MARTINEZ, Ricard, (2001) *Tecnologías de la información, policía y Constitución*, Tirant lo Blanch arternativa, Valencia.

MARTINEZ PEREZ, Roberto, (2001) *Policía Judicial y Constitución*, Aranzadi-Ministerio del Interior, Madrid.

MEYZONNIER, Patrice, (1994) *Les forces de police dans l'union européenne*, L'Harmattan, Paris.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, (1992) *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (Seguridad Pública)*, Madrid.

MOLES I PLAZA Ramón y FUENTES I GASO, Josep Ramón, (1995) "Seguridad Pública", Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1.994, Fundació Carles Pi i Sunyer D'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona.

MONET, Jean-Claude, (1994) "La policía en Francia", Harlax número 10, Departamento de Interior del Gobierno Vasco.

MONJARDET, Dominique, (1993) "El modelo francés de policía, Les Cahiers de la Sécurité Interieure, número 13, mayo-julio.

O.C.N. de Reino Unido, Francia, República Federal de Alemania, España y Dinamarca, (1987) "La organización de la policía y de la justicia en Europa: Los sistemas de Reino Unido, Francia, República Federal de Alemania, España y Dinamarca", *Revista Internacional de Policía Criminal*, julio-agosto.

OLMEDO, Nuria, (2004) *Guardia Civil, ¿Policías o soldados?*, Almuzara, Córdoba.

ORGALLA JIMENEZ Pilar, HERNANDEZ NUÑEZ Manuel y GOMEZ



PALAU i MARGINET, Assumpta, (1996) *La conflictivitat competencial, Seguretat pública*, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya.

PAREJO ALFONSO, Luciano y DORMÍ, Roberto, (2001) *Seguridad Pública y Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Buenos Aires-Madrid.

PASTOR MESANZA, Montserrat, (1996) *La conflictivitat competencial, L'abast territorial de les competències autonòmiques*, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya.

PEREZ FRANCESCH, Joan Lluís, (1988) "Catalanisme, exèrcit espanyol i ordre públic: Bases de Manresa", *L'Avenc*, número 112, febrero.

PEREZ FRANCESCH, Joan Lluís, (1994) "El Estado, la seguridad, la descentralización", Ponencia presentada en el Seminario sobre Modelos, Sistemas y Organización Territorial del Estado, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona.

POSADA, Adolfo, (1987) "Idea jurídico y legal de la policía de seguridad en el Estado", *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, número 91.

QUERALT, Joan Joseph, (1999) *Introducción a la Policía Judicial*, José Maria Bosch, Editor, Barcelona.

RECASENS i BRUNET, Amadeu, (1995) "La seguridad y el modelo policial español", VII Seminario Duque de Ahumada, Seguridad y Estado Autónomo, Mayo, Ministerio de Justicia e Interior.

RECASENS i BRUNET, Amadeo, (1996) "Soberanía, aparato policial e integración europea", Soberanía: un principio que se derrumba, Roberto BERGALLI y Eligio RESTA (Compiladores), Paidós.

REINER, Robert, (1993) "Du myte à la réalité: le modèle britannique", Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, número 13, mayo-julio.

RICO, José M<sup>a</sup>, (1988) Inseguridad Ciudadana y Policía, Editorial Tecnos, Madrid.

RODRIGUEZ ARANA, Jaime, (1996) "La administración única en el proyecto de LOFAGE (Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), Tapia, número 91, diciembre.

SALAZAR CULI, Francisco de, (1942) Derecho de Policía. Policía Administrativa, editorial Salvat, Barcelona.

SANAHUJA, Josep M<sup>a</sup>, (1994) Les Conselleries de Governació i Justícia de la Generalitat de Catalunya, 1.931-1.934, Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya.

SAUSSAIES, Bertrand, (1972) La machine policière, Editorial Seuil, París.

SERVICIO CENTRAL DE PUBLICACIONES, SECRETARIA

GENERAL TECNICA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, (1977) Los Pactos de la Moncloa, Madrid.

SOLE TURA, Jordi, (1972) Introducción al Régimen Político Español, Editorial Ariel, Barcelona.

TIERNO GALVAN, Enrique, (1975) Leyes Políticas Españolas Fundamentales (1.808-1.936), Editorial Tecnos, Madrid.

TORNOS MAS, Joaquín, (1981) "Les competències de la Generalitat de Catalunya a l'Estatut de Catalunya", en AAVV Comentaris jurídics a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Edicions 62, Barcelona.

TUPMAN, W.A., (1994) "La estructura del servicio británico de policía", Harlax, número 10, Consejería de Interior del Gobierno Vasco.

TURRADO VIDAL, Martín, (1991) Estudios sobre la Policía, Volumen I y II, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Madrid.

TURRADO VIDAL, Martín, (1995) La Policía en la historia contemporánea de España (1.766-1.986), Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, Madrid.

TURRADO VIDAL, Martín, (1989) "Liberalismo y policía", Ciencia Policial, número 7, Dirección General de la Policía, Ministerio del Interior, Madrid.

TURRADO VIDAL, Martín, (1994) "La policía en el trienio constitucional", Ciencia Policial, número 2, Dirección General de la Policía, Ministerio del Interior, Madrid.

TURRADO VIDAL, Martín, (1995) "El problema de la policía judicial en España: Visión histórica", *Revista de Documentación de la Secretaría General Técnica- Ministerio del Interior*, número 9, mayo-agosto, Madrid.

UNIÓ DE POLICIA DE CATALUNYA, (1995) "Acord sobre funcions i desplegament dels Mossos d'Esquadra", *L'Esquadra, Revista de Policia de Catalunya*, número 5, enero.

VALLÉS, José M<sup>a</sup>, (1989) *Política i Policia en una perspectiva democrática*, Conferencia pronunciada en la Escola de Policia de Catalunya, Mollet del Valles, Barcelona.

VERGOTTINI, Giuseppe, (1982) "La supremacía del poder militar sobre el poder civil en las primeras constituciones liberales europeas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 2, septiembre.

VERGOTTINI, Giuseppe, (1983) *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Espasa Calpe.

VILLAGOMEZ CEBRIAN, Alfonso José, (1987) "Las competencias autonómicas en materia de Policía (Con especial referencia al caso de Galicia)", *Revista de Administración Pública*, número 113, año.

VILLAGOMEZ CEBRIAN, Alfonso José, (1995) "La Policía de Seguridad: Un estudio de derecho público comparado", *Cuadernos de la Guardia Civil*, número 14.

VILLAGOMEZ CEBRIAN, Alfonso José, (1997) *Las Fuerzas y*

Cuerpos de Seguridad del orden público a la seguridad ciudadana, Ara Solis, Xunta de Galicia.

XIOL RIOS, Juan Antonio, (1992) "Policías autónomas como modelo: La nueva legislación (Estudio del marco jurídico constitucional en España)", Harlax, número 6 Consejería de Interior del Gobierno Vasco.