



UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

FACULTAD DE DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

DEPARTAMENTO DE URBANISMO

EL CAMINO A UN NUEVO MODELO DE POLICIA EN ESPAÑA

TESIS DOCTORAL

DOCTORANDO: SUSANA BERROCAL DÍAZ

DIRECTOR DE TESIS: J.CARLOS DE BARTOLOMÉ CENZANO

VALENCIA, ENERO 2016

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría comenzar este trabajo agradeciendo a todas aquellas personas que, en mayor o menor medida, con un comentario o con un gesto, han contribuido a que hoy vea la luz el trabajo que presento.

En primer lugar, como no puede ser de otra forma, por su apoyo constante en lo profesional pero también en lo personal, a mi director de tesis doctoral, José Carlos de Bartolomé Cenzano, que ha sido no sólo un guía a la hora de terminar este trabajo, sino también una fuente inagotable de ánimo y apoyo personal en la realización de esta tesis. Siempre mi gratitud por cada momento.

Mi recuerdo y agradecimiento también, en estas líneas, a todos aquellos profesionales de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad que, de forma desinteresada, me han permitido acercarme a ellos para tener una visión que no está en los libros, y por ello diferente y al mismo tiempo enriquecedora, de los que supone ser agente de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad día a día y tener como misión velar por los derechos y libertades de los demás. Sus palabras, sus comentarios y su interés por expresar su opinión, sin duda han contribuido a dar alma a esta tesis doctoral en su conjunto.

Por último, pero no menos importante, mi profundo amor y agradecimiento a mis padres por apoyarme en todo momento y a mi hermano

Daniel por confiar en mis capacidades y animarme siempre a superarme y a seguir adelante. Junto a ellos, a Pablo que siempre me animó para que finalizara este trabajo y me llamaba "Doctora" con una sonrisa en los ojos antes, incluso, de finalizarlo y a mis amigos más cercanos, que tuvieron, en todo momento, una palabra de aliento y ánimo. Todos vosotros sois una parte importante de este trabajo.

ÍNDICE.

UNA BREVE INTRODUCCIÓN.....	7
CAPITULO I: PRESUPUESTOS DEL OBJETO DE ESTUDIO.	17
I.1.- EL OBJETO DE ESTUDIO: OBEJTIVO GENERAL Y PARTICULAR.....	17
I.2.- METODOLOGÍA Y FUENTES EMPLEADAS.....	32
CAPÍTULO II: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y MARCO NORMATIVO.....	39
II.1.-POLICÍA Y CONSTITUCIÓN, EL DESAFÍO ENTRE DEBER Y DERECHO.....	39
II.2.-DESARROLLO HISTÓRICO DEL CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO.....	39
II.3.-DEMOCRACIA EN ESPAÑA Y FÓRMULA DE ORDEN PÚBLICO.....	44
II.4.- ORDEN PÚBLICO: CONCEPTO ACTUAL.....	49
II.5.- DIFERENCIAS BÁSICAS ENTRE LOS CONCEPTOS DE ORDEN PÚBLICO, SEGURIDAD CIUDADANA Y SEGURIDAD PÚBLICA.....	53
II.6.- NORMATIVA EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO, LA ETAPA ANTERIOR A LA CONSTITUCIÓN DE 1978.....	57
II.6.1.- LA LEY DE ORDEN PÚBLICO DE 20 DE MARZO DE 1867.....	57
II.6.2.- LA LEY DE ORDEN PÚBLICO DE 23 DE ABRIL DE 1870.....	60
II.6.3.- LA LEY DE ORDEN PÚBLICO DE 28 DE JULIO DE 1933.....	61
II.6.4.- LA LEY DE ORDEN PÚBLICO DE 30 DE JULIO DE 1959.....	62
II.7.- LA NORMATIVA ACTUAL EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO: LOS PACTOS DE MONCLOA. LA LEY 1/1992 DE 21 DE FEBRERO, SOBRE PROTECCIÓN CIUDADANA, VERSUS LEY 4/2015, DE 30 DE MARZO...63	
II.7.1.- INTRODUCCIÓN: LOS PACTOS DE MONCLOA.....	63
II.7.2.- LA LEY ORGÁNICA 1/1992, DE 21 DE FEBRERO SOBRE PORTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.....	68
II.7.3.- LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.....	71
II.8.- LEGISLACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD: LA LEY ORGÁNICA DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD.....	74
II.8.1.- UN BREVE APUNTE EN MATERIA AUTONÓMICA.....	77
II.9.- POLICÍA COMO CONCEPTO Y ANTECEDENTES HSTÓRICOS.....	80
CAPÍTULO III: EL MODELO POLICIAL EN DERECHO COMPARADO.	87
III.1.- EL MODELO POLICIAL EN EL ESTADO ALEMÁN.....	88
III.2.- GRAN BRETAÑA Y EL MODELO POLICIAL INGLÉS.....	94
III.3.- FRANCIA Y SU POLICÍA MILITARIZADA.....	98
III.4.- EL MODELO DE POLICÍA ITALIANO.....	104
III.5.- AUSTRIA Y LA INFLUENCIA DEL MODELO POLICIAL ALEMÁN.....	106
III.6.- LAS BASES DEL MODELO POLICIAL PORTUGUÉS.....	108
III.7.- BÉLGICA Y SU ARQUITECTURA EN MATERIA DE SEGURIDAD.....	111
III.8.- ESTRUCTURA POLICIAL EN HOLANDA.....	113
III.9.- LUXEMBURGO Y SU ESTRUCTURA POLICIAL.....	114
III.10.-DINAMARCA Y SUS CUERPOS Y FUERZAS DE SEGURIDAD.....	114
III.11.-FINLANDIA Y SU MODELO POLICIAL.....	116
III.12.-SUECIA Y SU ESTRUCTURA POLICIAL.....	117
III.13.-GRECIA Y SUS MEDIOS POLICIALES.....	119
III.14.- COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN INTER CORPORES.....	121
III.14.1.- LA COOPERACIÓN POLICIAL INTERNACIONAL: EVOLUCIÓN HSTÓRICA.....	131
III.14.2.- LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE POLICÍA CRIMINAL-INTERPOL. ORIGEN.....	134
III.14.3.- ÓRGANOS Y ESTRUCTURA DE INTERPOL.....	136
III.14.4.- MEDIOS PARA GARANTIZAR EL INTERCAMBIO DE INFORMACIONES Y LA COOPERACIÓN POLICIAL.....	150
III.14.5.- LOS FINES DE LA OIPC-INTERPOL.....	161
III.14.6.- ÁMBITO DE COOPERACIÓN.....	162
III.14.7.- LAS RELACIONES DE LA OIPC-INTERPOL CON OTRAS ORGANIZACIONES.....	164

III.15.- LA COOPERACIÓN POLICIAL EN EL MARCO COMUNITARIO. OTRA FORMA DE COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD.....	164
III.15.1.- LOS ACUERDOS DE SCHENGEN.....	167
III.15.1.1.- LA COOPERACIÓN POLICIAL EN EL CONVENIO DE SCHENGEN.....	169
III.15.1.2.- EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE SCHENGEN (SIS Y SIS II).	171
III.15.1.3.- ESTRUCTURA EN EL MARCO DE COOPERACIÓN SCHENGEN.	172
III.15.2.- LA OFICINA EUROPEA DE POLICÍA: EUROPOL.....	177
III.15.2.1.- OBJETIVOS Y ÁMBITO DE COOPERACIÓN.....	178
III.15.2.2.- FUNCIONES DE LA ORGANIZACIÓN.	179
III.15.2.3.- LA ESTRUCTURA DE EUROPOL.	180
III.15.2.4.- MEDIOS PARA LA COOPERACIÓN POLICIAL.....	181
CAPÍTULO IV: LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD EN ESPAÑA.....	183
IV.1.- POLICÍA COMO CONCEPTO.....	183
IV.2.- EL CASO ESPAÑOL ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y COMPETENCIAS.....	187
IV.3.- CONSTITUCIÓN Y CUERPOS Y FUERZAS DE SEGURIDAD.....	189
IV.4.- CUERPOS ESTATALES: EL CNP Y LA GUARDIA CIVIL.....	192
IV.4.1.- CUERPO NACIONAL DE POLICÍA.....	193
IV.4.1.1.- OBJETIVOS DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA.....	193
IV.4.1.2.- COMPETENCIAS DE LOS MIEMBROS DEL CNP.....	194
IV.4.1.3.- ESTRUCTURA Y RECURSOS HUMANOS.....	198
IV.4.2.- EL INSTITUTO ARMADO DE LA GUARDIA CIVIL.....	214
IV.5.- EL MANDO UNIFICADO, ¿UNA REALIDAD POSIBLE?.....	222
IV.6.-LAS POLICÍAS AUTONÓMICAS.....	225
IV.6.1.- LA POLICÍA AUTÓNOMA VASCA: LA ERTZAINTZA.....	228
IV.6.2.- LA POLICÍA AUTÓNOMA DE CATALUÑA: LOS MOSSOS D'ESQUADRA.....	231
IV.6.3.- POLICÍA FORAL DE NAVARRA.....	233
IV.6.4.- UNIDADES ADSCRITAS DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA.....	235
IV.7.- LA ESTRUCTURA POLICIAL EN EL ÁMBITO LOCAL: CUERPOS DE POLICÍA LOCAL.....	239
IV.7.1.- REFERENCIA HISTÓRICA.....	240
IV.7.2.- CONCEPTO DE POLICÍA LOCAL.....	241
IV.7.3.- CÓDIGO DEONTOLÓGICO DE LAS POLICÍAS LOCALES.....	248
IV.7.4.- FUNCIONES BÁSICAS DE LA POLICÍA LOCAL.....	255
IV.7.5.- ESCALAS E INGRESO EN LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL.....	262
IV.7.6.- ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL.....	265
IV.8.- LAS LLAMADAS POLICÍAS ESPECIALES EN NUESTRO PAÍS: UN BREVE APUNTE.....	266
IV.8.1.- VIGILANCIA ADUANERA.....	266
IV.8.2.- POLICÍA PORTUARIA.....	270
IV.8.3.- POLICÍA SANITARIA.....	271
IV.8.4.- POLICÍA SANITARIA-MORTUORIA.....	274
IV.8.5.- POLICÍA DEL MINISTERIO DE DEFENSA.....	274
IV.8.6.- LA GUARDIA REAL.....	277
IV.8.7.- EL CUERPO DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS.....	279
IV.8.8.- EL CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA (CNI).....	280
CAPITULO V. PERSPECTIVAS DE UN NUEVO MODELO POLICIAL PARA ESPAÑA.	283
CONCLUSIONES.	303
BIBLIOGRAFIA.	316
LEGISLACIÓN.....	325
RECURSOS WEB.	328

UNA BREVE INTRODUCCIÓN.

“Homo homini Lupus”, el hombre es un lobo para otro hombre. La famosa cita de Tito Maccio Plauto¹ popularizada por Thomas Hobbes² en el siglo XVI, nos plantea la necesidad de la existencia de una fuerza en la sociedad que vele para que el ser humano cumpla las Leyes que ha creado para que rijan su propio mundo³, pero, ¿es realmente necesaria la Policía para la sociedad?, ¿qué significa un policía para aquel que incumple la Ley: se convierte así la Policía en su perseguidor, en su enemigo? Y lo más complejo, ¿es así realmente cómo se percibe? Para el ciudadano que cumple con las normas, ¿supone para él la Policía alguien que vela por su seguridad o más bien es sólo alguien que vigila sus movimientos y espera que infrinja las normas para castigarle de manera inflexible, con todas las consecuencias previstas en la Ley? ¿Qué supone un policía para el niño que le encuentra cada día frente al paso de peatones que cruza para ir al colegio: es alguien a quien debe obedecer, un representante del orden, o del sueño de cada niño de ayudar a los demás?. ¿Será realmente la sociedad un manicomio cuyos guardianes no son otros que los funcionarios de Policía, como nos sugiere Johan August Strindberg?

¹ Tito Maccio Plauto (Sársina, Romaña 254 a.C. – Roma, 184 a.C.): “*Lupus est homo homine, non homo, quom qualis sit non novit*” (Lobo es el hombre para el hombre, y no hombre, cuando desconoce quién es el otro).

² Hobbes, Thomas: *Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiasticall and Civil*, 1651. Primera Parte “Del hombre”.

³ Aunque autores como Séneca expresaran su desacuerdo con esta idea en sus famosas Cartas a Lucilio (*Epistulae morales ad Lucilium*) donde asevera que “*el hombre es algo sagrado para el hombre*”.

El término Policía, podría tener su origen etimológico en el griego "*politeia*", que hace referencia al concepto de protección, orden y organización social. Aunque las funciones policiales tienen un antiguo origen, entendemos que la primera definición de Policía en su aspecto moderno, podemos ubicarla durante el reinado de Luis XIV, de la mano de Nicolas Delamare⁴ quien la define como "servicio público encargado de la protección de las personas y de los bienes, del mantenimiento de las Instituciones y de la vigilancia de la opinión". Desde este concreto punto de vista, podríamos definir el término Policía como aquella Institución con legitimidad para ejercer el control social, siendo su misión fundamental garantizar la paz y la seguridad en el entorno de la sociedad en la que se incardina, siempre dentro del marco de la Ley y pudiendo utilizar para ello, si fuere necesario, la fuerza. Con todo ello, además, la Policía deberá definirse por la prestación de un servicio en el que se den irremisiblemente dos características fundamentales: la permanencia y la prevención. Debe ser permanente a fin de actuar en cualquier momento en que se vulneren los derechos de un ciudadano; preventiva porque debe intentar evitar aquellos actos que atenten contra la libertad, los derechos y la seguridad de las personas que conforman una comunidad.

En principio, casi todos los conjuntos humanos organizados, en mayor o menor medida, se han dotado de un "cuerpo de policía", aunque éste no estuviera estructurado, siendo este el origen de la Institución. Aún así, nos gustaría realizar una muy breve distinción entre formas prepoliciales y

⁴ Delamare, Nicolas (Noisy le Grand 1663 – París 1723): Le Traité de la Police, 1707.

auténticas estructuras policiales. Las formas prepoliciales vendrían dadas por aquellas primeras formaciones policiales existentes en Mesopotamia, Egipto, Grecia y Roma, primeras civilizaciones realmente organizadas a nivel político y social. Estas formaciones policiales estuvieron bajo el mandato de los gobernantes y sus intereses, siendo, en realidad, formas represivas de determinadas conductas de los ciudadanos. No estaban organizadas y en muchos casos mantenían un íntimo vínculo con el ejército, o incluso pertenecían a él.

Será tras la Revolución Francesa, al soplar los vientos de libertad e igualdad sobre Europa, cuando surgen realmente los Cuerpos de Policía profesionales que estarán formados, en un principio, por grandes unidades de hombres jerarquizados y disciplinados, quienes, bajo las ordenes de un superior, se dediquen a las labores de vigilancia dentro del territorio sobre el que ejerzan su competencia. Durante esta primera época, la labor policial se referirá a la recogida de información para evitar desordenes públicos, hallándose entonces muy cerca del poder político, lo cual le inferirá un carácter represivo e incluso militar, y por lo tanto no tan diferente de las primeras formas prepoliciales que surgieron siglos atrás.

Desde entonces, sus estructuras han ido adaptándose a los cambios de las sociedades con las que convive hasta que, finalmente, con el fin de la Segunda Guerra Mundial y la ruptura que supone la división del mundo en dos bloques enfrentados y antagónicos, aparece una nueva Policía concebida como

un servicio público, más cercana al ciudadano y a sus intereses que al cumplimiento de las disposiciones impuestas por un gobierno dirigista o represivo. Nacerá así la Administración Policial moderna que se fundamenta en la determinación y distribución de tareas entre los recursos humanos de que disponen, dotándose para ello de una organización que le permita identificar los objetivos y problemas a los que se enfrenta, priorizarlos y aportar la mejor solución para ellos.

Si se tiene en cuenta lo anterior, es notorio que, desde un principio, podemos también vislumbrar la especial relación que debe existir y existe con los poderes del Estado, sobretodo con el poder político, y con el poder judicial, con este último debido al especial sometimiento a la Ley, como expresión ésta de la voluntad popular. En el caso de nuestro país, la Constitución Española de 1978, dentro de su Título IV, " DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN", concretamente en su artículo 104.1, determina que "*las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y garantizar la seguridad ciudadana*". En base al lugar donde se encuadra el artículo 104.1 dentro del Texto Constitucional (Título IV: " Del Gobierno y de la Administración") y poniendo de relieve lo expuesto en el artículo 149.1,⁵ del mismo texto legal, que hace referencia a la posibilidad de creación de Policías por las distintas Comunidades Autónomas, es más que clara la relación existente entre el Gobierno, tanto estatal como

⁵ Art. 149.1, 29 CE: "1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: apartado 29ª: Seguridad Pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica."

autonómico, en el caso de nuestro país, y la Policía, mas, en cualquier caso, ésta nunca debe quedar sometida a una autoridad gubernativa de carácter dictatorial ni erigirse en su brazo ejecutor, sino que debe permanecer al servicio de la sociedad y garantizar su evolución.

Centrándonos en España, teniendo presente el punto de vista de nuestra Norma Fundamental, debemos entender la Policía desde la concepción de un servicio público; la Policía se encuentra al servicio de los ciudadanos, de los cuales protege sus derechos y libertades, reconocidos constitucionalmente. Esta línea de pensamiento que aparece en nuestra Carta Magna procede de la misma Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano incluida en la primera Constitución Francesa de 1791, nacida tras la Revolución que supuso la instauración de los derechos de libertad e igualdad que en la actualidad son pilares fundamentales de nuestra sociedad y no olvidar que, tal y como asevera Honoré de Balzac, "los Gobiernos pasan, las sociedades mueren, la policía es eterna".

Este trabajo de investigación surge con la pretensión de intentar establecer no el concepto de policía que, podemos encontrar en cualquier tratado al uso y en gran cantidad de estudios relativos a los conceptos de seguridad y orden público; tampoco es nuestra intención establecer una recopilación de datos referentes a estructura y actividades de los Cuerpos de Seguridad españoles. El proyecto busca establecer las bases de un modelo policial más adecuado a la realidad delictual de España; un modelo más efectivo, dinámico que permita a nuestros policías una lucha más firme no sólo

contra la delincuencia organizada, que cada día ocupa más portadas, sino contra los delitos más comunes y que inciden de manera directa en la vida diaria de los ciudadanos.

La actual Legislación⁶ en materia de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, determina para estos profesionales el desarrollo de las siguientes funciones, entre otras:

a. Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.

b. Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.

c. Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.

d. Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.

e. Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.

f. Prevenir la comisión de actos delictivos.

g. Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos

⁶ Artículos 11, 12 y 53 de la LOFCS, Ley 2/1986, de 13 de diciembre.

a disposición del juez o tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.

h. Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la Seguridad Pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.

i. Colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe, o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de protección civil.

j. Proteger a las autoridades de las corporaciones locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.

k. Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.

l. Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.

m. Policía administrativa, en lo relativo a las ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.

n. Participar en las funciones de policía judicial.

o. La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de protección civil.

p. Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las juntas de seguridad.

q. Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la policía de las Comunidades Autónomas la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

r. Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

Siendo, como es, un amplio, aunque no exhaustivo listado: ¿son en realidad las únicas funciones que realizan los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, hasta dónde llegan sus competencias y, lo más importante, son suficientes estas funciones para dar cobertura a las situaciones de inseguridad, vulneración de derechos e ilícitos que tienen lugar en nuestras calles?

En las primeras páginas de esta tesis doctoral, dividida en tres bloques temáticos, nos encontraremos con un análisis, de los conceptos de seguridad ciudadana, orden público y seguridad pública y su relación constitucional en materia de Derechos Fundamentales; entendemos necesario este apartado por la relevante relación que mantiene la función policial con los Derechos y Libertades Fundamentales de los ciudadanos.

En un segundo bloque, se establece una referencia historiográfica sobre el fenómeno policial en nuestro país así como la estructura policial establecida en el mismo, haciendo referencia a la estructura organizativa, en torno a tres niveles en total sintonía con los distintos estamentos territoriales en que estructura nuestra Carta Magna el territorio español, y una descripción de los distintos órdenes policiales que conforman nuestra pirámide de seguridad. A nivel estatal, se hará referencia al Cuerpo Nacional de Policía, de naturaleza civil y competencias en las zonas urbanas, y a la Guardia Civil, de naturaleza militar y competencias, sobre todo, en zonas rurales. Junto a ellos, una reseña sobre aquellos Cuerpos específicos que, no por sus concretas funciones y menor número de efectivos se considerarán menos importantes, a saber: Vigilancia Aduanera, Policía Sanitaria, Guardia Real, Centro Nacional de Inteligencia, entre otros.

En el escalafón autonómico, mencionaremos los distintos grados de autonomía, que conducen a diferentes situaciones que van desde la creación de Cuerpos de Policía propios, en los casos de País Vasco, Cataluña y Comunidad Foral de Navarra, la posibilidad de creación de los mencionados Cuerpos (casos éstos de la Comunidad Valenciana, Andalucía, Canarias y Galicia) y la total falta de previsión para la creación de Cuerpos Policiales propios en el resto de casos; al mismo tiempo se hará referencia a las, no menos importantes, Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía existentes en los casos de Comunidades sin Cuerpos propios.

A continuación, se establece un estudio pormenorizado del Cuerpo más olvidado, en nuestra opinión, por el Legislador: la Policía Local, figura de marcado corte español y difícil comparación en Europa respecto a funciones, mecanismos de creación, características, etc. Desde aquí se estudiará su origen, concepto, estructura de estos Cuerpos, funciones, código deontológico de sus miembros, y un largo etcétera.

En este mismo bloque, hallaremos un breve estudio, con estadísticas propias, sobre el fenómeno de la delincuencia y su evolución en los últimos años en nuestro país y en Europa, siguiendo con un análisis comparativo de los que, entendemos, son las estructuras policiales más representativas de la cultura de seguridad europea: Gran Bretaña, Francia, Italia, así como un breve apunte sobre otras estructuras policiales europeas y junto a él un análisis más exhaustivo sobre la estructura de seguridad en Alemania.

Vistos estos bloques, se establecen las líneas maestras de un nuevo modelo policial para nuestro país así como una serie de conclusiones que fundamentan los motivos, que se entiende, determinan la necesidad de una reforma del modelo policial y una ambiciosa apuesta por un modelo policial para España con un menor número de Cuerpos y una mayor homogeneidad, entre otros, que permita detentar a los profesionales de nuestras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad una posición que implique mayor eficacia, eficiencia y cercanía al ciudadano.

CAPITULO I: PRESUPUESTOS DEL OBJETO DE ESTUDIO.

I.1.- El objeto de estudio: objetivos general y particular.

El objeto de nuestro estudio no es otro que el modelo policial español y la propuesta de un modelo que sea más acorde a la realidad delictiva española y que permita una mejor y más eficaz actuación de nuestros cuerpos policiales.

Teniendo en cuenta lo expuesto en las primeras líneas con las que comienza esta tesis, ha quedado establecida la relación que ha existido, existe y existirá entre el poder político y los cuerpos de seguridad y el triángulo equilátero que ellas conforman junto con la delincuencia.

Respecto al primero de esos lados de ese triángulo equilátero lo conformaría el poder político y las leyes dictadas para la regulación de la convivencia entre los ciudadanos, siendo en nuestro caso la Constitución la norma de mayor nivel de nuestro ordenamiento jurídico.

La Constitución Española de 1978 supone una ruptura con el modelo político anterior así como respecto de la organización territorial existente hasta el momento pasando de una estructura centralizada a una transferencia de poderes desde la Administración del Estado a las Administraciones Autonómicas y Locales en pocos años. En base a este Texto, la organización del Estado se articula en torno a una Administración Central, el Estado, con una serie de competencias exclusivas y otras transferibles, una Administración Autonómica, con competencias propias y otras asumibles, y, por último, una Administración

Local, igualmente con una serie de competencias propias y con su propia capacidad de autogobierno.

La Administración del Estado tiene como tarea la ejecución de la política administrativa del Gobierno. Es la Constitución quien, en su artículo 149, determina las competencias exclusivas del Estado mientras que en su artículo 148 se determinan las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas; es el artículo 149.1 el que en su apartado 29º determina la seguridad pública como una competencia propia del Estado *“sin perjuicio de la posibilidad de creación de Policías por las Comunidades Autónomas en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley orgánica”*, entendiéndose por tanto la competencia de las Comunidades Autónomas para crear sus propios Cuerpos Policiales, sin perjuicio de que la competencia exclusiva en el aspecto orgánico le corresponda al Estado. En este punto también debemos tener en cuenta que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad también determina la capacidad de las Comunidades Autónomas para constituir Cuerpos de Policía en base a sus artículos 38 y 39 y, en la misma Ley, en su artículo 41.2, se determina la naturaleza de éstos a los que define como Institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada y dependientes del gobierno autonómico.

Además debemos señalar en este punto que, respecto de las Comunidades Autónomas, dependiendo de la forma de alcanzar la autonomía y

del reconocimiento que de ello se haga en los distintos Estatutos de Autonomía, podrán o no gozar éstas de competencias, no sólo en materia de Policías sino en otras muchas, y así, siguiendo este argumento, se hace necesario señalar que, específicamente en materia de creación de Policías Autonómicas, podemos encontrarnos con tres niveles:

- Primer Nivel: en él se encuadran las Comunidades Autónomas de País Vasco, Cataluña y Comunidad Foral de Navarra, caracterizadas por tener competencias generales, con los techos competenciales más altos de todo el Estado, y en cuyos Estatutos se prevé la creación de Policías propias.
- Segundo Nivel: en el que se incardinan las Comunidades de Andalucía, Comunidad Valenciana, Galicia y Canarias, cuyos Estatutos de autonomía determinan la posibilidad de creación de Policías propias, pero que, salvo en el caso concreto de Andalucía, no han hecho esfuerzos para crearlas y que utilizan Unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía para la realización de las funciones asignadas por sus Estatutos a las Policías propias.
- Tercer Nivel: en el que encontramos al resto de Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos no realizan ningún reconocimiento para la creación de Policías propias y que, por tanto, únicamente por vía del artículo 148.1,22ª de la Constitución, tienen competencia en materia de coordinación de Policías Locales y en materia de protección de edificios e instalaciones.

Para terminar, el último escalón de la organización policial en España, en relación a los Entes Locales, con base en el artículo 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que determina la competencia de estos en materia de seguridad pública y respecto de la ordenación del tráfico y las personas en las vías urbanas, se establece la posibilidad de crear Cuerpos de Policía Local con una serie de funciones concretas que serán vistas más adelante en detalle.

Veamos a continuación el segundo lado de nuestro triángulo equilátero: la delincuencia.

La delincuencia como concepto es un fenómeno que se desarrolla en cualquier cultura o civilización, es algo intrínseco a la naturaleza del hombre el hecho de seguir, o no, en determinados momentos, conductas que resultan ofensivas para el resto de sujetos con los que convive y que, por este motivo, son sancionadas de alguna forma.

El castigo que el entorno social del sujeto infractor le impone puede tomar diversos formatos siendo el más evidente la sanción social, que viene dada por la propia comunidad creando un ambiente hostil para el infractor. Junto a la sanción social, existe la posibilidad de una sanción jurídica y formal impuesta por los propios órganos que gobiernan esa comunidad, que detentan el poder en la misma y que al mismo tiempo guardan en sus manos el cofre de la seguridad.

Es obvio que, si bien en tiempos pasados la sanción social podía ser un fuerte castigo para el individuo que infringía las normas, con el devenir de los tiempos se hace necesario añadir a esta sanción social una pena real y palpable en la persona del sujeto infractor, un castigo que le haga entender la improcedencia de sus actos con la sociedad y hacia unos sujetos con los que convive día a día. Surgen así formas correctivas a manos de la Administración (a través de la sanción administrativa) y la acción punitiva que pueden practicar en la actualidad los Juzgados y Tribunales. Desde un punto de vista jurídico podemos considerar como conducta punible aquélla que no se ajusta a Derecho calificándolo así, desde el punto de vista jurídico-penal, como delito o falta, y por tanto conducta legalmente sancionable, toda acción humana externa, culpable, penalmente antijurídica y punible, cuando encaja en las descripciones del tipo legal y tiene señalada en el Código Penal una pena. Es decir, serán por tanto sancionables todas aquellas conductas que se ajusten a los tipos delictivos recogidos en el Código Penal en vigor aunque, es obvio que, no toda conducta punible es observable por el juzgador y/ o la sociedad y por este motivo existen gran cantidad de acciones punibles que quedan sin el "castigo" que para ellas reserva la Ley; nos estamos refiriendo a las llamadas "cifras negras de criminalidad" o criminalidad oculta y dentro de esta se encuadrarían las acciones que nunca ven la luz en las estadísticas de delincuencia y que serían:

- los avisos a la Policía,
- los delitos que no se denuncian,
- los hechos que no quedan realmente definidos como delitos, y

- los delitos y faltas que nadie detecta.

Ello hace que las estadísticas que por otra parte nunca son totalmente fieles a la realidad pues ni desde el punto de vista de las Memorias que en nuestro país realiza la Fiscalía General del Estado y el Ministerio del Interior, ni desde las cifras de penados ni, por supuesto, desde los datos aportados por los distintos Cuerpos Policiales se contabilizan realmente todos los hechos considerados como delito o falta en nuestro Código.

Por otra parte, es justo señalar que el tipo de criminalidad no depende por entero del sujeto infractor, muy al contrario, en ésta influyen el espacio temporal en el que nos encontremos, el lugar donde se desarrollen los hechos, el control social del mismo y por supuesto la respuesta jurídica que el ordenamiento dé a ese hecho ilícito, ya que el delito no es más que una construcción social y si bien en épocas anteriores primaban teorías explicativas del fenómeno de la delincuencia desde el punto de vista de los factores sociales que influían en la comisión de conductas típicas, en la primera década del siglo XXI nos encontramos con teorías que explican el delito desde la oportunidad y la situación, las que entendemos más acordes a la actual criminalidad.

Aun así, desde tiempo inmemorial, jefes de clanes, gobernantes de todo tipo, el propio legislador en la actualidad en su labor de crear leyes útiles a la sociedad y que rijan un modo de vida, cualquier sujeto que ha tenido el poder de dirigir a una comunidad habrá intentado evitar el fenómeno delictivo, los

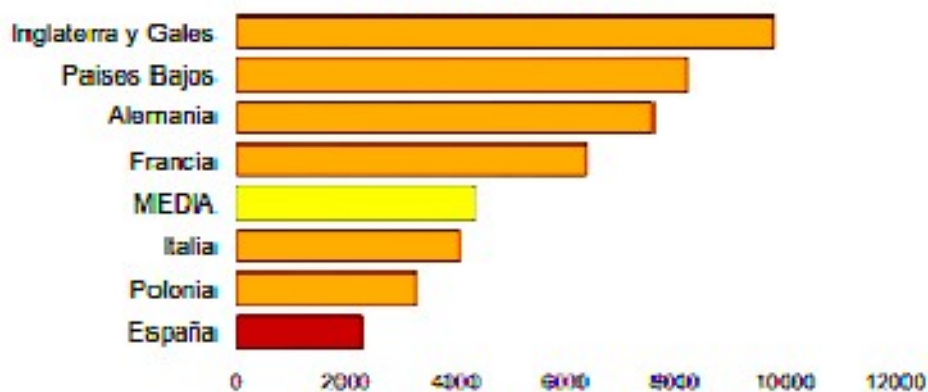
actos lesivos al Derecho, las conductas que empañan el buen funcionamiento de la sociedad, pero sin duda y, a pesar del empeño, repetimos que, tal y como aseveraba Hobbes “el hombre es un lobo para otro hombre” motivo por el cual es imposible evitar de forma absoluta este tipo de conductas. Es por ello que entendemos se hace necesario en cada comunidad, un grupo de personas encargadas de velar por el cumplimiento de las normas y por el respeto de los derechos de los miembros de esa sociedad, pero, además de ello, se hace necesario estudiar la forma de estructurar y hacer rentable la creación de Cuerpos Policiales.

En el caso de nuestro país, podemos determinar la efectividad y así la “rentabilidad” de nuestros Cuerpos de Seguridad a través de las estadísticas oficiales del propio Ministerio de Interior. España inicia el siglo XXI con una tasa de criminalidad por cada 100.000 habitantes muy por debajo de la media europea erigiéndose así como uno de los países más seguros del ámbito europeo tal y como se destaca en el siguiente gráfico:

Gráfico 1.

Tasa de criminalidad comparada Europa/España.

Año 2000. x 100.000 hs.



Fuente: European Sourcebook 2003

En cualquier caso, debemos especificar que, si bien esta media se acentúa en el caso de los delitos de homicidio y sus formas, dicha distancia se reduce ostensiblemente al referirnos a los delitos patrimoniales. Siendo imposible reflejar en estadísticas la realidad de la situación de la criminalidad en cualquier Estado, utilizaremos los datos aportados por el Gabinete de Estudios de Seguridad Interior para realizar un brevísimo análisis de la situación en nuestro país, por suponer éstos una combinación entre los datos reportados por los distintos Cuerpos de Seguridad del Estado y los aportados por Fiscalía, refiriéndose éstos últimos a cifras de hechos incoados y cifras de penados.

En líneas generales, a modo de visión global de la situación, podemos afirmar que existe un paulatino descenso en la tasa de criminalidad española⁷ en la última década, siendo los años 2001, 2002 y 2005 los únicos en los que la tasa creció por encima de la media; al igual que en la década de los noventa, los delitos que copan mayor protagonismo en nuestras estadísticas son los relativos al patrimonio, siendo muy significativo el aumento experimentado en los diez últimos años por los delitos contra la vida, integridad y libertad contra las personas, especialmente a partir de 2004, año en que experimentan una acusada crecida que se mantendrá y acusará de forma paulatina a partir de este momento.

Respecto a las faltas registradas, al igual que en el caso de los delitos, son las faltas de hurto las que se destacan sobre el resto, siendo los años 2004

⁷ Datos extraídos del Informe Nacional Evolución de la Criminalidad (Senado) 2010, del Grupo de Estudios de Seguridad Interior, Secretaría de Estado de Seguridad, Ministerio del Interior.

y 2005 aquéllos en los que la tasa es mayor, experimentando a partir de entonces un ligero y lento descenso.

Todo ello, atendiendo a la tipología del ilícito al que hacemos referencia, según las mencionadas estadísticas del GESI⁸, las cuales realizan la siguiente clasificación de ilícitos:

- delitos contra la vida, integridad y libertad de las personas
- delitos contra el patrimonio
- faltas de lesiones
- faltas de hurto
- grupo residual en el que se contienen el "resto de infracciones penales"

Si bien la tendencia desde el año 2000 es el mantenimiento de las cifras de criminalidad en nuestro país, a excepción de un más que significativo pico al alza experimentado en 2002, lo cierto es que es llamativo el aumento que han experimentado los delitos contra la vida, la integridad y la libertad de las personas aunque el delito estrella en nuestro país sigan siendo los ilícitos contra el patrimonio. Veamos pues, a continuación, la situación de cada uno de estos cinco grupos estadísticos.

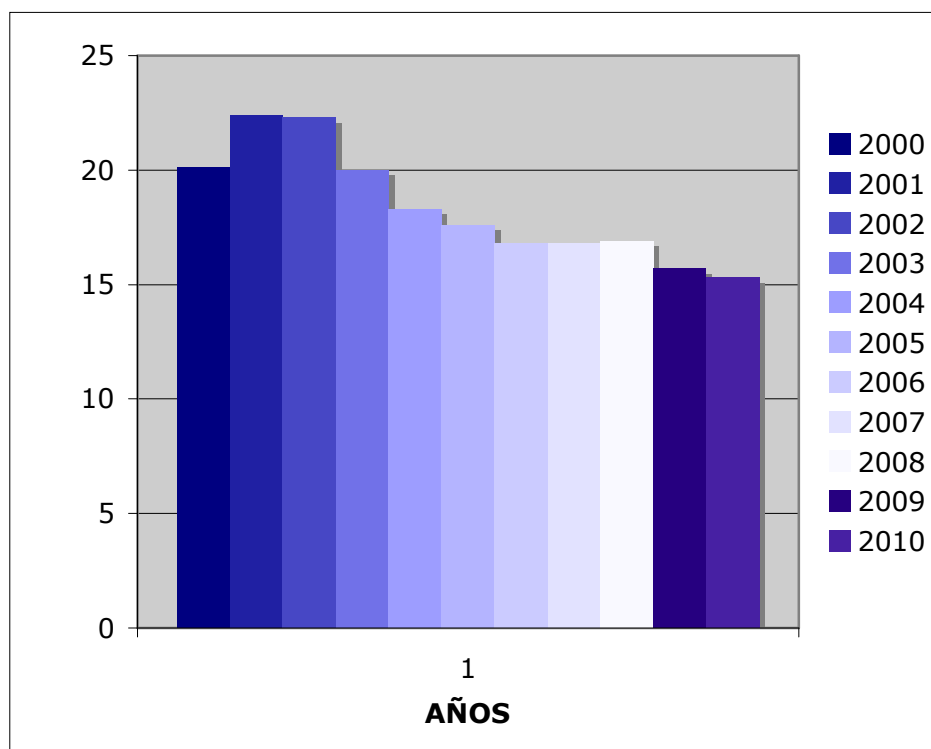
En el título "Delitos contra el Patrimonio"⁹ el vigente Código Penal aglutina todas aquellas conductas relativas a:

⁸ Grupo de Estudios de Seguridad Interior.

⁹ Ley Orgánica 10/95 de 23 de noviembre del Código Penal, Libro II, Título XIII, artículos 234 a 304.

- robo con violencia e intimidación
- robo con fuerza en las cosas
- sustracción de vehículos
- hurto
- resto de conductas con características similares y que puedan ser contenidas dentro de alguno de los tipos del Código Penal.

En base a los datos avalados por el Ministerio de Interior, la evolución de esta clase de ilícitos es de un claro descenso en los últimos años como se desprende del Gráfico 20 del ya mencionado informe de Evolución de Criminalidad de 2010 y que reproducimos a continuación en un gráfico de barras. En él observamos que España comienza el nuevo siglo con una tasa del 20,1% en esta tipología, tasa que, aunque con dos picos al alza relativos a los años 2001 y 2002, ha tenido un descenso paulatino para colocarse en el 17,6% en 2005 y finalizar el año 2010 con un porcentaje del 15,3% sobre el total de delitos en España, sin duda la mejor cifra de la década.



Situación inversa es la referida a los datos que arroja el informe sobre la comisión de faltas de hurto: si bien comenzamos el año 2000 con una tasa del 24,80%, la misma se ha ido incrementando de forma lenta pero progresiva para terminar el 2010 con un porcentaje del 28,09% con respecto del total de ilícitos cometidos en nuestro país; nota positiva en este punto es el de las faltas de hurto esclarecidas: si terminamos el año 2000 con una tasa de esclarecimiento del 7,65%, el porcentaje de 2010, aunque sigue siendo bajo, ha conseguido colocarse en 11,42% del total de ilícitos cometidos¹⁰.

En el caso de las infracciones contra las personas, encuadradas de igual forma en el Libro II del anterior Código Penal puesto que en el ya vigente se

¹⁰ Datos extraídos del informe de Evolución de la Criminalidad 2010, del GESI, Ministerio de Interior.

“suprimen” las faltas, y repartidas en diversos títulos, encontramos diversos tipos legales de los que sólo estudiaremos en este caso los supuestos contenidos en el Título I “Del homicidio y sus formas”¹¹, los supuestos de lesiones tipificados en Título III, artículos 147 a 156bis, y los casos de violencia de género, ilícito este último que, debido a la alarma social que produce, ha llevado a la revisión de la actual política criminal y que, según datos del Ministerio de Interior, ha provocado un aumento del 297,6% en el número de agentes del Cuerpo Nacional de Policía y de Guardia Civil dedicados a estos ilícitos.

Si bien los datos que se facilitan en el informe del GESI indican que, en el caso de los homicidios dolosos y asesinatos, en el territorio español, dentro del ámbito de actuación de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía, desde 2000 a 2010 se ha producido un leve descenso (-0,85%) en el número de delitos cometidos de este tipo que se ha mantenido constante en la última década con dos únicos picos al alza en 2002 y 2003. También es cierto que, en el caso de los delitos de malos tratos en el ámbito familiar, el número de supuestos se ha triplicado prácticamente en la última década pasando de 24.897 infracciones registradas en 2000 a 63.447 infracciones en 2010. A fecha 10 de diciembre de 2012, en el último informe elaborado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el número de víctimas de malos tratos ascendía a 45 de las cuales, sólo siete de ellas habían presentado denuncia y el 2013 ya se ha cobrado sus primeras víctimas en sólo un mes. Es obvio que, en

¹¹ Arts. 138 a 143, del Código Penal.

este tipo de ilícitos, son las lesiones y malos tratos los que continúan manteniéndose en altos valores porcentuales, seguidos a distancia considerable por los tipos de homicidio y sus formas.

Si bien es cierto que estos son los delitos más comunes en nuestro país, no debemos olvidar la importancia que en los últimos tiempos, y gracias sobre todo a los medios de comunicación, se le concede a la llamada delincuencia organizada que día a día cobra mayor protagonismo en la sociedad española. En el comunicado de prensa emitido por el Consejo Europeo de Tampere, en octubre de 1999, y más tarde, en la Conferencia de alto nivel celebrada en Praia da Falésia el 4 y 5 de mayo de 2000, la Comisión Europea definió el concepto de delincuencia "como todo acto punible cometido por individuos o asociaciones espontáneas de personas", englobándose en dicha definición:

- la delincuencia en sentido propio,
- la delincuencia con un nivel de infracción penal menos grave pero más frecuente,
- la violencia que afecta a los medios más diversos, y
- la falta de civismo, que incluye comportamientos antisociales que no constituyen una infracción penal.

Por otra parte, además de esta definición institucional de delincuencia, para autores como César Herrero Herrero la delincuencia se define como "el fenómeno social constituido por el conjunto de las infracciones, contra las normas fundamentales de convivencia, producidas en un tiempo y lugar determinados". En cualquier caso, el delito no siempre es espontáneo, sino que

puede ser premeditado y programado y en este caso, dependiendo del número de personas que lo cometa y ejecute, de los procedimientos que siga, de los recursos que utilice y de los objetivos que persiga, podremos distinguir dos tipos de delincuencia:

- delincuencia menor: referida a hechos cometidos por uno o dos individuos, siendo su objetivo la comisión de un delito o falta de cualquier tipo en el que no se pretende operar a gran escala.
- delincuencia organizada: asociación estructurada, de más de dos personas, establecida y que actúa de manera concertada con el fin de cometer infracciones punibles con penas privativas de libertad de un máximo de al menos cuatro años o de una pena más grave¹².

Así, si los expertos en la materia definen la delincuencia organizada como "los delitos graves con ánimo de lucro que son ejecutados de manera sistemática por una pluralidad de personas independientemente de su estructura organizativa"¹³, encuadraremos en este grupo los casos de tráfico de bienes, tráfico ilegal de personas, de artículos de lujo y como no cualquier tipo de corrupción dentro de la que se destacan en los últimos tiempos las distintas operaciones como el caso Palma Arena o la trama Gurtel, entre otros y por tomar, quizá, algunos de los ejemplos más relevantes en los últimos tiempos.

¹² Acción común 98/733/JAI del 21 de diciembre de 1998.

¹³ Análisis de la delincuencia en Andalucía, Elisa García España y Fátima Pérez Jiménez. Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología, Universidad de Málaga.

La realidad es que la delincuencia tiende a ampliarse, cada día cobra más poder y se vuelve más compleja motivo por el cual en la actualidad supone una amenaza contra la sociedad y un obstáculo para su desarrollo. Con esta evolución se ha convertido en un fenómeno internacional y ha ampliado su ámbito de operaciones las cuales comprenden ahora el tráfico de armas, el blanqueo de dinero, el tráfico de inmigrantes, entre otros. Por todo ello, si tenemos en cuenta el panorama descrito respecto a la delincuencia en nuestro país y la nueva delincuencia que se viene desarrollando, nos preguntamos si los Cuerpos de Seguridad tal y como se encuentran estructuradas y teniendo en cuenta las funciones que tienen otorgadas se encuentran en situación de hacer frente a conductas ilícitas de este calibre o si esta es realmente la Policía que tenemos y necesitamos.

Vistos dos lados de nuestro triángulo, vamos a dedicar gran parte de nuestra tesis, como ya indicamos anteriormente, ha estudiar a ese tercer lado de este triángulo equilátero que necesita de cada uno de sus lados para sentirse completo. Veamos a continuación como se estructuran nuestros Cuerpos Policiales, no sin antes detenernos en los conceptos de orden público y seguridad ciudadana, necesarios para entender la posición que detentan los miembros de los Cuerpos de Seguridad del Estado.

I.2.- Metodología y Fuentes empleadas.

Si entendemos la ciencia como un conocimiento organizado, debemos también considerar que los hechos de la ciencia rara vez constituyen una verdad final y que, en casi todos los casos, están sujetos a modificaciones introducidas por nuevas investigaciones. Esto es lo que queremos que signifique el presente trabajo: un paso más en la evolución del sistema de seguridad interior de nuestro país, sometiendo nuestro sistema de seguridad a un estudio tanto histórico como jurídico y social.

Pero la ciencia, además de conocimiento organizado, constituye también un proceso. *Alliger y Hanges* (1984) la describen como *el proceso por el que se alcanza la objetividad de los hechos* mientras que *Manheim* afirma que *es el proceso de análisis objetivo, preciso y sistemático de un determinado conjunto de datos, para descubrir relaciones que se repiten entre fenómenos*, por lo que podemos decir que, el fin del método científico, no ha de ser otro que el de ampliar nuestros conocimientos en la materia objeto de estudio.

La presente tesis doctoral, en su anhelo de suponer una nueva puerta abierta que nos permita mejorar nuestro sistema de seguridad interior, ha pasado, de manera rigurosa, por los distintos estadios que suponen la investigación científica, tras el planteamiento inicial que motivó esta tesis. Una primera fase de observación en la que, no sólo se han leído textos normativos: además de los escasos textos académicos en la materia, se ha realizado una

análisis in situ de métodos, medios, personal y otros que forman parte de los distintos Cuerpos de Seguridad en España.

Tras ello, surgieron nuevas hipótesis, preguntas y líneas de pensamiento que nos llevaron a una fase que pretendía responder a esas cuestiones surgidas y que ha necesitado, por nuestra parte, un nuevo análisis de los datos ya obtenidos y una búsqueda de nuevos horizontes que han acabado en la serie de conclusiones que aparecen al final del presente trabajo. Todo ello desde un enfoque descriptivo y aplicativo que permitan el empleo de las conclusiones finales que se ofrecen como soluciones al fenómeno de la delincuencia en nuestro país y a las interrelaciones que se dan, como en un triángulo perfecto, entre sociedad-delincuencia-policía.

Para el desarrollo de la presente tesis doctoral, nos hemos apoyado tanto en fuentes primarias como secundarias. Como fuentes primarias, nos hemos apoyado en los textos legislativos, siendo la base de la normativa utilizada la Constitución Española de 1978 así como la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Ley 2/1986, de 13 de marzo. Dentro de las fuentes primarias, además de la observancia de las distintas noticias recogidas en medios de comunicación escrita, nos gustaría dar especial relevancia a las distintas entrevistas mantenidas con mandos y agentes de las distintas Fuerzas de Seguridad tanto estatales como locales, especial relevancia por su conocimiento directo de la situación delictual que podemos encontrar en nuestro país.

Como fuentes secundarias, serán citadas en la bibliografía del presente trabajo, un número limitado de obras que hacen referencia a los distintos puntos en los que queda dividida la presente tesis, y decimos limitados pues, a pesar de la importancia que, entendemos, tiene y debe tener la seguridad interior, no existe una gran bibliografía al respecto.

Nos gustaría terminar este punto, dando unas pinceladas respecto a la estructura del presente a fin de poder encaminar al lector con lo que va a encontrar a cada paso. Nuestra tesis cuenta con cinco capítulos además de este título que podemos llamar introductorio, en el Capítulo I, realizamos un desarrollo pormenorizado del artículo 104 de la Constitución¹⁴ y la relación del marco de la seguridad con los conceptos de orden público y seguridad ciudadana y su interrelación con el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales.

En este mismo Capítulo, eminentemente normativo, se abre una segunda parte de iguales características, en el que se realiza un estudio de la legislación vigente en materia policial y de seguridad ciudadana, deteniéndonos principalmente en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en la legislación en materia de protección de la seguridad ciudadana: la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana vigente así como su predecesora son objeto de este apartado.

¹⁴ Artículo 104 CE: "1. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. 2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad".

Cerrada la parte legal de esta tesis, se abren un capítulo central dedicado a la estructura policial en España y a su actual diseño con una serie de subapartados, cada uno de ellos dedicado a los distintos escalones policiales que existen en España y cada uno de ellos centrado en un nivel de esa estructura: dentro de los Cuerpos estatales, Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil, así como una referencia a la evolución del llamado "mando único" en los últimos años y un pequeño apunte sobre los distintos Cuerpos "especiales" que operan en España.

En el mismo Capítulo se hace referencia a las Policías Autonómicas: Mossos d'Esquadra, Policía Foral de Navarra y Policía Autónoma Vasca, además de las Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía en distintas Comunidades Autónomas; el último apartado de este grupo central, se interesa únicamente por, las que entendemos como "cenicientas" de nuestro sistema policial, las Policías Locales, tan necesarias y tan infravaloradas, en nuestra opinión, en el sistema.

Dentro de este bloque central del que hablamos, dedicamos un Capítulo, a la realización de un amplio estudio comparado con los Cuerpos policiales que conforman la red de seguridad en una serie de países de la esfera europea, con especial interés de las estructuras policiales de Alemania, Reino Unido, Francia e Italia, siguiendo, a continuación con un estudio, de la coordinación y cooperación entre Cuerpos tanto a nivel nacional como internacional con especial atención al marco Schengen, INTERPOL y EUROPOL, en la esfera

europea y mundial. Nuestra tesis finaliza con el proyecto de un nuevo modelo policial para España superando al actual y una serie de conclusiones que, esperamos, aporten luz y amplíen los horizontes en materia de seguridad interior y, con ellas, conseguir una policía más eficaz y eficiente tanto en recursos como en actuaciones, todo lo cual redundará en un beneficio para toda la comunidad.

Nuestro trabajo desarrolla a continuación de los cuatro capítulos anteriores un esbozo de lo que entendemos podrían ser las líneas maestras de un nuevo modelo de policía para España.

Hablamos de un modelo en el que superados los problemas de los que adolece el actual de una forma sencilla y mediante una transición basada en una legislación más clara que dote de mayor eficacia y eficiencia a las actuaciones que cada día en nuestro país realizan los agentes de los diversos Cuerpos Policiales, nos lleve a una estructura policial más dinámica y acorde a la delincuencia que convive con la sociedad española del siglo XXI.

Aceptamos que la delincuencia es un factor que forma parte de todo tipo de sociedades y que nada tiene que ver con el momento histórico en que nos encontremos. La delincuencia es algo intrínseco de todas las sociedades y forma parte de ellas como lo forma su población o su forma de gobierno. En este sentido, si la delincuencia es una parte más de la sociedad, ésta en aras de

su propia seguridad, ha de dotarse de los mecanismos necesarios para evitar en la mayor medida posible el impacto de la delincuencia en sus ciudadanos.

Asumiendo que la seguridad absoluta no existe, los mecanismos de los que ha de valerse la sociedad para llegar a un estadio de delincuencia con impacto mínimo no son otros que las normas en materia de seguridad ciudadana, normas en materia penal y procesal, un poder judicial independiente y, por supuesto, un aparato policial efectivo que sea el real garante de las libertades y derechos de los ciudadanos.

Creemos que el modelo que presentamos en la parte final de este trabajo, posee esas características de efectividad y eficiencia tan necesarias en un momento como el actual en el que la delincuencia, en un giro magistral, se globaliza cada día y golpea de forma cada vez más violenta a los ciudadanos.

CAPÍTULO II: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y MARCO NORMATIVO.

II.1.- Policía y Constitución, el desafío entre deber y derecho.

En las sociedades actuales es común que las normas fundamentales que rigen cada estado, regulen, de manera específica, cuáles son los derechos y deberes de sus ciudadanos reglando, además, las prerrogativas de los poderes públicos, a través de la acción operativa de sus cuerpos y fuerzas de seguridad, para el ejercicio de esos derechos y deberes.

Si bien es cierto lo anterior, se hace muy necesario, en el caso español, la distinción entre dos conceptos relacionados entre sí, superpuestos en muchas ocasiones y que se confunden a diario. Nos estamos refiriendo a los conceptos de orden público y seguridad ciudadana.

II.2.- Desarrollo histórico del concepto de orden público.

Hoy día, los historiadores se encuentran de acuerdo con el hecho de que la Revolución Francesa y sus nuevos ideales, no suponen desde el principio una ruptura total con el Antiguo Régimen que le precede. En este régimen anterior, el orden público se basará en prácticas absolutamente preventivas mediante dos vías, la denominada por Cruz Villalón como prevención estructural, que se refería al aborto de todo levantamiento popular y que consistía principalmente en el abastecimiento de bienes indispensables para la supervivencia, y en la prevención política y policial, enfocada contra la burguesía y la cultura, dirigida,

ordenada y centralizada por la Corona, quien utilizaba los medios policiales represivos para controlar a la oposición política.

En el caso español, será a partir de la Constitución de Cádiz el momento en el que aparezcan los conceptos de soberanía nacional, una estela de derechos que irá creciendo y menguando según las distintas épocas por las que ha pasado nuestro vetusto Estado y también la regulación de un sistema monárquico que ha pasado por distintas denominaciones pero en los que el monarca siempre ha conservado amplias funciones a través del veto absoluto, llegando, aún así, a ser una soberanía compartida.

Todo ello llevará a la consagración de la cláusula de orden público no sólo a nivel central sino también en la administración periférica donde municipios y provincias ostentaron el encargo de defender el orden público, mas aunque este concepto tiene una cierta tradición en nuestro país, bien es cierto que ha sufrido variaciones a los largo de los distintos periodos históricos que le ha tocado vivir a España siendo siempre, en opinión de quien suscribe las presentes líneas, muy desigual el equilibrio entre el interés general y las libertades en cada momento.

El término orden público, cuyo origen parece ser francés, según Martín-Retortillo¹⁵, ha estado presente en la vida de nuestro país desde hace siglos,

¹⁵ “La fórmula (la cláusula de orden público) de inmediato origen francés que sirve empero para afianzar muy arraigados planteamientos tradicionales de la monarquía española, que es asumida conscientemente por los constituyentes de Cádiz, que se entretienen además en dar la motivación precisa.”

variando de manera continua desde entonces. Será en la Constitución de 1812 cuando aparezca por primera vez el concepto determinando el artículo 170 de este amplio texto “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”, no siendo en realidad una limitación de poderes del monarca, sino, tal y como nos indica Sevilla Andrés¹⁶, un monarca con débiles restricciones y amplísimas facultades.

Posterior a la Década Ominosa, llegará el Trienio Liberal (de 1820 a 1823), en el que se restaurará gran parte de las reformas que fueron aprobadas por la Constitución del doce y tras él, el orden público continuará en manos del Ejecutivo, del Rey, quien actúa a través del ejército, siendo un claro ejemplo el Estatuto Real de 1834 en el que no se hace referencia alguna al concepto de orden público. Será en la Constitución de 1837 cuando vuelva a aparecer este término cuyo artículo 45 copia el precepto de la Constitución de Cádiz salvo la palabra “exclusivamente” que aparecía tras el término “reside”¹⁷.

De la misma forma, los textos constitucionales de 1845 y 1856, esta última nonata, apuntan la misma línea en sus artículos 43 y 49, respectivamente y será a partir de la Ley de Orden Público de 20 de marzo de

¹⁶ Sevilla Andrés, D., Historia política de España 1800-1973, Editora Nacional, Madrid, 1974, págs 74 y 75.

¹⁷ De Bartolomé Cenzano, J.Carlos, El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid 2002, pág 183.

1867 cuando se comience a vincular el orden público con el concepto de policía. Aunque materialmente no sea la primera ley de orden público sí es la primera que hace mención en su nomenclatura a este concepto; esta Ley, aglutinará la normativa existente en la materia y que hasta el momento se había dictado con el formato, en general, de leyes administrativas. En su artículo 1, define como delitos y faltas contra el orden público “toda manifestación pública que ofenda a la religión, a la moral, a la monarquía, a la Constitución, a la dinastía reinante, a los cuerpos colegisladores y al respeto debido a las leyes, ó que considerados el lugar y las circunstancias en que se realice, produzca escándalo, agitación, bullicio, tumulto, asonada ó conato de motín, ó que pueda ocasionar relajación de la disciplina del ejército”.

Con el texto constitucional de 1869, se sigue la misma línea que en textos anteriores con la diferencia que abre para la jurisdicción militar el conocimiento de las cuestiones de orden público. Esta nueva realidad, se hace patente en la Ley de Orden Público de 23 de abril de 1870, que se mantendrá hasta la promulgación de una nueva ley en 1933, y que hunde sus raíces para nutrirse de la Ley de González Bravo de 20 de marzo de 1867; en ella, más que nunca, nos encontramos un orden público totalmente militarizado ya que a las fuerzas armadas se le encomendarán todo tipo de funciones de policía y cualquier cuestión de orden público, seguirá el cauce de la jurisdicción militar.

Con la llegada de la República en 1873, las medidas de orden público no experimentarán un cambio, en sustancia, con las de épocas anteriores.

Desparece la fórmula "orden público" y se sustituye por la de "seguridad interior", quedando de nuevo en manos del Ejecutivo. Se trata, en este momento, de un orden público militarizado y de carácter represivo en el que las medidas excepcionales constituyen una normalidad. Esta será la tónica general, incluso con el giro político de la Restauración y la Constitución de 1876, para muestra, su artículo 50 propone 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 la leyes". La Dictadura de Primo de Rivera (1923 a 1930) supondrá una continuación en las Instituciones, en el régimen jurídico y en las medidas de represión, con una radicalización tanto en las técnicas como en las medidas represivas de orden público.

En la nueva Constitución de 1931, no se hará uso del término "orden público". Las medidas deberán ser urgentes y derivadas de la exigencia de la "defensa de la integridad o la seguridad de la Nación", por lo que se establecerá una proporcionalidad en la medida a adoptar. La nueva etapa que abre para España la dictadura franquista supondrá, en materia de orden público, un perfeccionamiento de las Instituciones, medios y técnicas jurídicas de los sistemas anteriores convirtiéndose el orden público en un instrumento represivo de la ciudadanía. La Administración, totalmente militarizada, se encargará de los asuntos de orden público desde las primeras actuaciones policiales a los juicios sumarísimos que tienen lugar al amparo de la normativa castrense. En esta misma época, y como un elemento más del carácter

represor de la fórmula de orden público, se crearán los Tribunales de orden público, quienes, si bien surgen para intentar serenar las críticas de Europa por el exiguo respeto a los derechos humanos que realizaba el Régimen, no varió la sistemática de los procedimientos que se sucedían en aras del mantenimiento del orden público; en palabras de de Bartolomé Cenzano¹⁸ “orden público podía ser cualquier cosa cuando de lo que se trataba era de defender los principios del régimen. Pensamos que jamás un concepto ha podido tener tantos significados ni ha justificado tantas acciones como sucedió durante la Dictadura del General Franco”.

II.3.- Democracia en España y fórmula de orden público.

Antes de la promulgación de la Constitución de 1978, la definición del concepto de orden público es prácticamente jurisprudencial, lo cual, debido a la falta de acuerdo por parte de la Doctrina para determinar los contornos de la fórmula de orden público, llevan a la imprecisión del término y a dotarle de un carácter de orden público pues, de esta forma, al igual que sucedió en la historia de nuestro constitucionalismo, el ejecutivo, podía asumir todas las competencias posibles en la materia.

Existe una gran cantidad de jurisprudencia relativa a la cláusula de orden público, lo que hace aún mayor hincapié en la falta de acuerdo respecto de la

¹⁸ De Bartolomé Cenzano, J.Carlos, El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid 2002, pág 217.

delimitación del concepto y a la limitación que de los derechos y libertades de los ciudadanos supone la antedicha cláusula, llegando a afirmar el propio Tribunal Supremo que sólo puede haber ejercicio de las libertades cuando previamente esté asegurado el mantenimiento del orden público¹⁹ y, autores como Martín-Retortillo²⁰, que “la cláusula de orden público horada, en realidad el ámbito de eficacia de los derechos. Si la imprecisión –la vaguedad- es nota destacada de la cláusula, no lo es menos el hábito e ímpetu que intencionadamente se le ha querido dar. Por eso he hablado de cláusula imprecisa y creciente”.

En el caso de la libertad de pensamiento, recogida hoy en el artículo 20 de la Constitución²¹, tradicionalmente se le ha reconocido una escasa

¹⁹ Encontramos un ejemplo en este sentido en la STS de 26 de mayo de 1973.

²⁰ Martín-Retortillo B.,L., La clausula de orden público como límite –impreciso y creciente- del ejercicio de los derechos, ed. Civitas, Madrid, 1975.

²¹ “1. Se reconocen y protegen los derechos

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c) A la libertad de cátedra.

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

1. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.
2. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.
3. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al

importancia desde el punto de vista penal y sancionador²² siendo únicamente en la época franquista en la que no rige el principio clásico según el cual "el pensamiento no delinque"²³.

La libertad de expresión e información²⁴ es otra de las que sufre, en gran medida, los límites de la cláusula de orden público sobre todo en los años del Régimen²⁵. Es en esta época cuando se ejerce una mayor presión sobre ella y existe una función de policía ejercida a través de los órganos de gobierno sobre los medios de información, llegándose a utilizar medios como la censura previa, el secuestro de las publicaciones y las multas, cuando no, la prisión, siendo el bien público, la protección del orden público, quien legitima esta restricción.

El orden público constituye, sin duda, un límite y una garantía al ejercicio de derechos y libertades en cualquier sociedad²⁶. El concepto de orden público

honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.

4. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial."

²² El Derecho positivo castiga actos externos y no los vinculados al pensamiento o que no trascienden al ámbito de la realidad.

²³ De esta época, existen sentencias en las que, el Tribunal Supremo, en las que utiliza la trascendencia pública del pensamiento para condenar. Este es el caso de la sentencia de 20 de octubre de 1965 o de la sentencia de 17 de junio de 1967.

²⁴ Artículo 20 C.E.

²⁵ STS de 23 de mayo de 1963.

²⁶ Un ejemplo de ello lo constituye la antigua Directiva 64/221 de 25 de febrero de 1964 que limitaba la libertad de circulación entre miembros de la Unión basándose en razones de orden público, seguridad pública y salud pública.

ese encuentra entre lo jurídico y lo político²⁷ siendo necesaria su interpretación a la luz del artículo 10.2 de la Constitución. Con este motivo el Tribunal Constitucional establece que “el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas garantizados por la Constitución es un componente esencial del orden público” y aunque, evidentemente, existen otras formas de definir el orden público, el Alto Tribunal ha acabado determinando que la cláusula de orden público ha de interpretarse “a la luz de los principios del Estado social y democrático de Derecho consagrado por la Constitución”.

Hasta aquí hemos visto el concepto de orden público y su utilización por parte de los distintos gobiernos que se han sucedido en la historia de nuestro país y que, en la actualidad, según el propio Tribunal Supremo²⁸, se integra por aquellos principios jurídicos, públicos y privados, políticos, económicos, morales e incluso religiosos, que son absolutamente obligatorios para la conservación del orden social en un pueblo y en una época determinada. Este concepto de orden público, tiene dos sentidos, por una parte, en un sentido material

El concepto de seguridad pública, supone una noción más precisa que el de orden público. Podemos definirla como aquella actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano. El riesgo lo encontramos en este punto respecto al criterio de

²⁷ Bartolomé Cenzano, José Carlos de: “Los límites de los derechos y libertades. Evolución jurisprudencial del límite del orden público en España (I)”, en Boletín de Información del Ministerio de Justicia, núm. 1870, 2000, pp. 13 y ss. Véase en las pp. 30-31 las exigencias del Tribunal Supremo para poder apreciar toda transgresión jurídica en materia de orden público.

²⁸ STS de 5 de abril de 1966.

distinción para determinar si una norma o actividad se encuadra o no en el ámbito de la seguridad pública, que debe derivar de las acciones dirigidas a perturbar las situaciones de normalidad mínima.

Abarcaría, por tanto, la seguridad pública, toda la normativa y pasaría, entonces, a ser competencia del Estado.

Tras la Constitución de 1978, "para definir la misión de los Cuerpos de Policía se ha abandonado el concepto de orden público que queda sustituido ahora por el de seguridad ciudadana²⁹".

Hoy se distinguen dos sentidos de orden público, por una parte, un sentido material o restringido que determina como orden público aquella situación de orden exterior, de tranquilidad de una comunidad. Por otra parte, en su sentido formal o amplio, el orden público sería el orden general de la sociedad, convirtiéndose en una situación variable según las distintas épocas históricas. En este último sentido, nuestro Tribunal Supremo, determina que la seguridad pública es aquella "actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas³⁰" y siguiendo en este sentido, declara nuestro alto tribunal que "no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a

²⁹ Chinchilla Marín, C., prólogo a Legislación sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Ed. Tecnos, Madrid, 1986.

³⁰ Sentencias del TS de 8 de junio de 1982 y de 5 de diciembre de 1984.

conseguirla, o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de seguridad pública, pues si así fuera, la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública (...) cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los Cuerpos de Seguridad a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Española³¹".

Hasta aquí, hemos visto el concepto de seguridad pública a la que podríamos distinguir como aquella actividad referida al Estado, a través de la Administración, y dentro de ella, a través de los Cuerpos de Seguridad, y de su capacidad normativa, que viene dirigida a la protección de personas y bienes y cuya protección se realiza frente a agresiones violentas o el peligro que estas produzcan.

Con el término seguridad ciudadana se pretende superar el concepto de orden público, que, para algunos sectores, mantenía reminiscencias del Régimen anterior.

II.4.- Orden público: concepto actual.

El orden público constituye, sin duda, en la actualidad, tanto un límite como una garantía al ejercicio de derechos y libertades de los ciudadanos de

³¹ STS de 6 de mayo de 1985.

cualquier sociedad³² encontrándose este concepto de orden público entre lo jurídico y lo político³³ y siendo, por tanto, necesaria, en el caso de nuestro país, su interpretación a la luz del artículo 10.2 de la Constitución según el cual “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Con este motivo, y en esta misma línea, el Tribunal Constitucional ha establecido que “el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas garantizados por la Constitución es un componente esencial del orden público” y aunque, evidentemente, existen otras formas de definir el orden público, el Alto Tribunal ha acabado por determinar que la cláusula de orden público ha de interpretarse “a la luz de los principios del Estado social y democrático de Derecho consagrado por la Constitución”.

Por su parte, el Tribunal Supremo³⁴, determina que, en la actualidad, el orden público se integra por aquellos principios jurídicos, públicos y privados, políticos, económicos, morales e incluso religiosos, que son absolutamente obligatorios para la conservación del orden social en un pueblo y en una época

³² Un ejemplo de ello lo constituye la antigua Directiva 64/221 de 25 de febrero de 1964 que limitaba la libertad de circulación entre miembros de la Unión basándose en razones de orden público, seguridad pública y salud pública.

³³ Bartolomé Cenzano, José Carlos de: “Los límites de los derechos y libertades. Evolución jurisprudencial del límite del orden público en España (I)”, en Boletín de Información del Ministerio de Justicia, núm. 1870, 2000, pp. 13 y ss. Véase en las pp. 30-31 las exigencias del Tribunal Supremo para poder apreciar toda transgresión jurídica en materia de orden público.

³⁴ STS de 5 de abril de 1966.

determinada. Este concepto de orden público, tiene dos sentidos, por una parte, un sentido material o restringido que determina como orden público aquella situación de orden exterior, de tranquilidad de una comunidad. Por otra parte, en su sentido formal o amplio, el orden público sería el orden general de la sociedad, convirtiéndose en una situación variable según las distintas épocas históricas. En este último sentido, nuestro Tribunal Supremo, determina que la seguridad pública es aquella "actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas³⁵" y siguiendo en este sentido, declara nuestro alto tribunal que "no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla, o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de seguridad pública, pues si así fuera, la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública (...) cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los Cuerpos de Seguridad a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Española³⁶".

Para terminar con la definición de orden público, nos gustaría hacer mención a la que recoge el DRAE, según el cual, orden público es la "situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus atribuciones

³⁵ Sentencias del TS de 8 de junio de 1982 y de 5 de diciembre de 1984.

³⁶ STS de 6 de mayo de 1985.

propias y los ciudadanos las respetan y obedecen sin protesta”, definición que, sin duda, tal y como plantea de Bartolomé Cenzano³⁷, plantea jurídicamente una enorme cantidad de problemas e interrogantes porque, ¿qué es, realmente, orden público? Si bien este concepto, aunque no quizás de forma consciente, en un principio, ni de forma escrita, ha estado presente en cualquier forma de sociedad, su concepción liberal aparecerá por primera vez en la Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano promulgada en Francia en 1789, cuyo artículo 10 determina que “nadie puede ser incomodado por sus opiniones, inclusive religiosas, siempre y cuando en su manifestación no perturbe el orden público establecido por la Ley”. Puesto en consonancia el mencionado artículo con los números 4 y 5 del mismo texto³⁸, nos lleva a entender, ya en el momento actual, el orden público, tal y como se ha descrito al inicio, como un límite real a los derechos y a las libertades de los ciudadanos pero, al mismo tiempo, como una garantía de esos mismos derechos y libertades, siendo así necesaria la coexistencia en un mismo espacio de la seguridad y la libertad, llegando a ser inviable la existencia de una sin la otra.

³⁷ De Bartolomé Cenzano, J.Carlos: “El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades”. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

³⁸ Artículo 4 Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano de 1789: “La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no cause perjuicio a los demás. El ejercicio de los derechos naturales de cada hombre, no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el disfrute de los mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la ley.”

Artículo 5 Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano de 1789: “La ley sólo puede prohibir las acciones que son perjudiciales a la sociedad. Lo que no está prohibido por la ley no puede ser impedido. Nadie puede verse obligado a aquello que la ley no ordena.”

II.5.- Diferencias básicas entre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública.

El concepto de seguridad pública, supone, como se indicó en líneas precedentes, una noción más precisa que el de orden público. Podemos definirla como aquella actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano. El riesgo lo encontramos en este punto respecto al criterio de distinción para determinar si una norma o actividad se encuadra o no en el ámbito de la seguridad pública, que debe derivar de las acciones dirigidas a perturbar las situaciones de normalidad mínima.

Según lo anterior, abarcaría, por tanto, la seguridad pública, toda la normativa y pasaría, entonces, a ser competencia exclusiva del Estado. En cualquier caso, lo cierto es que, tras la Constitución de 1978, "para definir la misión de los Cuerpos de Policía se ha abandonado el concepto de orden público que queda sustituido ahora por el de seguridad ciudadana³⁹", concepto proveniente de la doctrina de la nouvelle prevention y que supone una evolución del concepto de orden público pero con la incorporación de los valores del Estado social y democrático de Derecho que supone la concepción del orden público como una garantía del bienestar social.

³⁹ Chinchilla Marín, C., prólogo a Legislación sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Ed. Tecnos, Madrid, 1986.

En España, tal y como nos indica Amadeu Recasens, el uso abusivo y autoritario que la dictadura hizo del concepto de orden público, impidió mantener esta expresión, por ello, la Constitución, en su artículo 104.1⁴⁰, habla de seguridad ciudadana y no de orden público. En este mismo punto, Brotat i Jubert⁴¹ estima que es preferible el uso de la terminología “seguridad ciudadana” frente a “orden público”, fundándose tal preferencia en el hecho que, este nuevo concepto, hunde sus raíces en el primer Estado de Derecho, pues ya durante la Revolución Francesa, las personas se llamaban ciudadano entre ellas, y a la proyección de futuro ya que, según este autor, en 2020, el 70% de la población mundial vivirá en ciudades y, por tanto, la seguridad será de los ciudadanos; motivos, todos ellos, que suman puntos a favor de la utilización del concepto de seguridad ciudadana, incluso frente al de seguridad pública.

Por otro lado, pero dentro del mismo caso, tampoco la posición del Tribunal Constitucional al respecto de diferenciar entre seguridad pública y seguridad ciudadana, es taxativamente clara. En la sentencia 104/89 en la que resuelve sobre el conflicto de competencia planteado por el Gobierno Vasco sobre medidas de seguridad en entidades o establecimientos públicos o privados, la seguridad pública es para el alto Tribunal una expresión que engloba todas las formas posibles de seguridad y una materia exclusiva del

⁴⁰ Artículo 104.1 CE: “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.”

⁴¹ Brotat i Jubert, Ricard, “Un concepto de seguridad ciudadana.”

Estado⁴², mientras que en la sentencia 325/94 equipara los tres conceptos estudiados en el presente apartado⁴³.

⁴² "El art. 149.1.29 de la C.E. atribuye en exclusiva al Estado - no distinguiendo, al contrario que otros apartados del mismo precepto, entre potestades normativas y de mera ejecución- la competencia en materia de seguridad pública, «sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley orgánica». Dicho concepto material, la seguridad pública, entendido como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, según pusimos de relieve en las SSTC 33/1982, 117/1984, 123/1984 y 59/1985, engloba, como se deduce de estos pronunciamientos, un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. Dentro de este conjunto de actuaciones hay que situar, incluso de modo predominante, las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad a que se refiere el art. 104 de la C.E. Pero, por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública en cuanto que concepto delimitador de la competencia, aun sólo ejecutiva de los poderes públicos. Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas -por no hablar de los aspectos legislativos o judiciales, que no se hallan en cuestión- componen, sin duda, aquel ámbito material y entre ellas se encuentran las facultades ejecutivas en relación con las medidas de seguridad en entidades y establecimientos, públicos y privados, que prevén y regulan los preceptos del Real Decreto 1.338/1984 en conflicto.

Pues bien: es claro, conforme al tenor literal del art. 149.1.29 de la C.E., 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, a lo que no se opone -antes bien, lo confirma, a contrario sensu, lo dispuesto en el art. 17 del EAPV, que atribuye al País Vasco el régimen de la propia Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, con expresa referencia a los «servicios policiales» que en todo caso quedan reservados a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Es en orden a la organización de aquella Policía Autónoma y a los correspondientes «servicios policiales» no estatales respecto de lo que la Comunidad Autónoma Vasca ha asumido competencias en su Estatuto y no, en cambio, en relación con otras funciones de ejecución en materia de seguridad pública, ya que, ni es posible extender esta competencia más allá de lo que claramente se desprende de los términos con que se regula en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, ni puede ser aceptada la tesis conforme a la cual existe en nuestro Derecho un principio general expansivo de ejecución autonómica, por algunas Comunidades Autónomas de la legislación estatal, con escasas y contadas excepciones."

⁴³ Esta,(la seguridad personal) a su vez, aparece conectada a la tercera especie, la seguridad pública (art. 149.1.29 C.E.) también llamada ciudadana, como equivalente a la tranquilidad en la calle. En definitiva, tal seguridad se bautizó ya en el pasado siglo con la rúbrica del «orden público», que era concebido como la situación de normalidad en que se mantiene y vive un Estado, cuando se desarrollan las diversas actividades colectivas sin que se produzcan perturbaciones o conflictos. En definitiva, el normal funcionamiento de las instituciones y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales según lo definía la Ley homónima de 28 de julio de 1933, durante la Segunda República. Tal era el sustrato, también, de la que con la misma rúbrica y finalidades había promulgado el 23 de abril de 1870, bajo la Constitución de 1869. En la nuestra de 1978 se encuentran otras alusiones a la seguridad ciudadana desde la perspectiva de quienes han de garantizarla, así como de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, misión privativa de las Fuerzas y Cuerpos correspondientes (art. 104 C.E.), sin olvidar a la policía judicial para la averiguación del delito y el descubrimiento del delincuente (art. 126 C.E.) normas constitucionales que desarrolla la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo,

Hasta aquí, hemos visto el concepto de seguridad pública a la que podríamos distinguir como aquella actividad referida al Estado, a través de la Administración, y dentro de ella, a través de los Cuerpos de Seguridad, y de su capacidad normativa, que viene dirigida a la protección de personas y bienes y cuya protección se realiza frente a agresiones violentas o el peligro que estas produzcan. Con el término seguridad ciudadana se pretende superar el concepto de orden público, que, para algunos sectores, mantenía reminiscencias del Régimen anterior, como ya se expuso, que supone una noción más precisa de éste último y que podemos definir como aquella actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano⁴⁴. El concepto de orden público, tiene sus orígenes en nuestro primer texto constitucional con una distancia de más de 200 años, mientras que el de seguridad pública y el de seguridad ciudadana son conceptos más modernos, más dinámicos y acordes con una sociedad cambiante y que ofrece cada día nuevos desafíos a la seguridad interior, un ejemplo de esta sociedad cambiante, los recientes atentados en París a manos de yihadistas, sin duda, uno de los retos más difíciles a los que se enfrenta la seguridad interior de un Estado.

reguladora de los servidores de esa función.”

⁴⁴ STC 117/84 de 5 de diciembre y STC 123/84 de 18 de diciembre.

II.6.- Normativa en materia de orden público, la etapa anterior a la Constitución de 1978.

En el caso español, quizá debido a las características de su forma de gobierno, la legislación en materia de orden público ha tenido un carácter de normalidad totalmente distinto a otros casos europeos.

En España, la restricción de derechos que, sin duda, supone una ley de orden público, se ha tratado como un instrumento más de la política de los diferentes gobiernos y no como un instrumento excepcional, característica primigenia de la materia que nos ocupa.

En las etapas que se suceden con anterioridad a la llegada de la democracia en nuestro país y a la Constitución vigente, se ha producido una serie de normas dentro del orden público que expondremos a continuación, entendiendo, además, que se ha tratado de una materia objeto de preocupación por parte del legislador y llegando a dictarse, a lo largo de nuestra historia, cuatro normas concretas de orden público precedentes al momento constitucional y político vigente.

II.6.1.- LA LEY DE ORDEN PÚBLICO DE 20 DE MARZO DE 1867.

Siendo como es la primera norma en materia de orden público dictada en nuestro país, se hace necesario especificar que si bien lo es en cuanto a su nomenclatura, no lo es materialmente pues, previamente a ella, aún existiendo una enorme dispersión normativa, existen artículos relativos al orden público dentro de normas generales o de normas relativas a otras materias y normas

de distinta tipología como decretos, por ejemplo, de orden público que regulan esta materia.

Debido a ello, la norma dictada en 1867, supone una reorganización y una reunificación de la legislación existente en este campo hasta el momento, así como una definición más real y una concretización de los estados de excepción.

En su Exposición de Motivos⁴⁵, determina su importancia en razones de necesidad de estabilidad para el país y, ya en su artículo 1⁴⁶, si bien de forma poco concreta, establece los delitos y faltas contra el orden público. Su propia ambigüedad la dejaría a merced de la Administración en una época convulsa en la que los moderados y liberales se turnan en el poder, al mismo tiempo que se autorizan y deponen los estados de excepción.

En relación a su contenido, la norma distingue tres estados excepcionales a los que puede quedar sometido el territorio nacional: el estado

⁴⁵ "todos los partidos que sucesivamente han gobernado nuestro país, así en casos comunes como en períodos de agitación, han declarado la verdad práctica de que el orden público es la primera necesidad de los pueblos (...). Por eso han sido aceptados en el fondo por todos los partidos, como lo acreditan con notable ejemplo las disposiciones legales y gubernativas que se han adoptado en todas las épocas sobre este grave asunto". (Las normas precedentes en esta materia) "todas se originan en la idea fundamental de la conservación del orden, a pesar del diverso espíritu político que presidió a su formación, como lo revelan bien claramente sus respectivas fechas, que comprenden los períodos de más tirante absolutismo, los que bien pueden calificarse de revolucionarios, y los del régimen constitucional en sus diversos matices y practicado por distintas y aún contrarias escuelas."

⁴⁶ "toda manifestación pública que ofenda a la religión, a la moral, a la monarquía, a la Constitución, a la dinastía reinante, a los cuerpos colegisladores y al respeto debido a las leyes, ó que considerados el lugar y las circunstancias en que se realice, produzca escándalo, agitación, bullicio, tumulto, asonada ó conato de motín, ó que pueda ocasionar relajación de la disciplina del ejército."

normal por el que se establece como obligación especial y exclusiva la conservación del orden público, conservación que tendrá lugar a través de un cuerpo de funcionarios especiales que velarán por el orden público⁴⁷ y de un departamento central creado por el Ministerio de Gobernación. Se creaba, además, una sección de orden público en cada provincia teniendo, en todo caso, la Administración, poderes plenos en cuanto a quién y cómo se aplicaba la Ley y no estando prevista tampoco la existencia de un control parlamentario a la hora de determinar cada estado excepcional.

En un segundo estadio, por si el estado normal no fuere lo suficientemente represivo, en nuestra opinión, se habla del estado de alarma, del que se establece su posibilidad de declaración en el momento en que se "tenga sospechas, noticias o datos" de que es "probable que se perturbe el Orden Público", quedando en manos de la Autoridad civil su comunicación a la Autoridad militar y a la judicial.

Para terminar con este punto y dejar patente de forma más evidente la represión que de los derechos y libertades conllevaba esta norma, aclarar que, con la declaración del estado de guerra, para lo que no era necesario pasar previamente por el estado de alarma, la autoridad militar asumía "los poderes civil, político, judicial y administrativo" quedando los llamados rebeldes así como todos aquellos que cooperaran de cualquier forma con ellos, al amparo

⁴⁷ Artículo 6 de la Norma.

de los tribunales militares y sus ordenanzas con lo inapropiado que ellos es para la salvaguarda de los derechos y libertades de los ciudadanos.

II. 6. 2.- LA LEY DE ORDEN PÚBLICO DE 23 DE ABRIL DE 1870.

Nacida bajo la influencia de la Constitución de 1869, una de las que mayor catálogo de derechos civiles ha estipulado para los ciudadanos, se establece como un sistema de garantías de esos derechos y no como una medida represora, tal y como sucedió hasta el momento, potenciando así la estabilidad política mediante la vigencia de la Constitución. Esta es la característica fundamental que la diferenciará de épocas anteriores.

La nueva ley de orden público, caracterizada también frente a otras por su longevidad⁴⁸, determina su aplicabilidad en casos excepcionales⁴⁹ todo ello motivado en la convulsa situación en la que se encuentra el país en el momento de su vigencia⁵⁰.

⁴⁸ Fue derogada en 1933.

⁴⁹ Artículo 1: "Las disposiciones de esta Ley serán aplicadas únicamente cuando se haya promulgado la Ley de suspensión de garantías a que se refiere el artículo 31 de la Constitución, y dejarán de aplicarse cuando dicha suspensión haya sido levantada por las Cortes." En este mismo sentido, se hace necesario determinar el contenido del artículo 31 de la Constitución al que se hace referencia en el artículo precedente y, según el cual, se establecía la absoluta imposibilidad de suspender en toda la Monarquía ni en parte de ella sino temporalmente y a través de una Ley y cuando así lo exigiere la seguridad del Estado en circunstancias extraordinarias, las libertades públicas y garantías recogidas en el articulado del texto constitucional como la inviolabilidad del domicilio, la libertad a la hora de fijar el domicilio o la libre emisión de ideas.

⁵⁰ Nace durante el sexenio revolucionario con el que se destrona a Isabel II y que lleva al trono, de forma muy efímera, a la dinastía de Saboya que derivará en una República más efímera, si cabe, y que acabará abocada a la dictadura. Sin duda este es el motivo de que la Ley haga referencias a revueltas, motines y levantamientos populares.

II. 6. 3.- LA LEY DE ORDEN PÚBLICO DE 28 DE JULIO DE 1933.

En este caso, nos encontramos ante una ley de orden público de corte republicano que regula de forma conjunta los estados de alarma y excepción y fundamentando el Gobierno su existencia en razones de estricta defensa, teniendo en cuenta el difícil momento político de la época y la falta de apoyo de liberales y comunistas.

Podemos definirla como una ley amplia y poco concreta⁵¹, dispersa y abstracta que, si bien reduce el número de conductas contrarias al orden público, amplía los poderes gubernamentales con nuevas y mayores prerrogativas en este ámbito. Con todo ello, se amplía de forma notable el espectro del orden público dejando de ser algo excepcional la aplicación de la ley para dar paso a la habitualidad, todo ello debido, básicamente, a la utilización de la fórmula de cláusulas en blanco para determinar qué vulnera o no el orden público, dejando de nuevo patente la arbitrariedad de la Administración en esta materia quien sostiene, al mismo tiempo, que el orden

⁵¹ Un ejemplo de lo que se indica es, sin duda, su artículo 3, según el cual "Se reputarán en todo caso actos contra el orden público:

1º.- Los que perturben o intenten perturbar el ejercicio de los derechos expresados en el párrafo del art. anterior.

2º.- Los que se cometan o intenten cometer con armas o explosivos.

3º.- Aquellos en que se emplee pública coacción, amenaza o fuerza.

4º.- Los que no realizados en virtud de un derecho taxativamente reconocido por las leyes, o no ejecutados con sujeción a las mismas, se dirijan a perturbar el funcionamiento de las instituciones del Estado, la regularidad de los servicios públicos o el abastecimiento y servicios necesarios a las poblaciones.

5º.- La huelga y la suspensión de industrias, ilegales.

6º.- Los que de cualquier otro modo no previsto en los párrafos anteriores, alteren materialmente la paz pública.

7º.- Aquellos en que se recomienden, propaguen o enaltezcan los medios violentos para alterar el orden legalmente establecido."

público es competencia de la Autoridad militar lo que sostiene en los ya mencionados difíciles tiempos que recorren el país.

II. 6. 4.- LEY DE ORDEN PÚBLICO DE 30 DE JULIO DE 1959.

Ya en la etapa de la dictadura del General Francisco Franco en nuestro país, se dicta la norma que da título al presente epígrafe, la cual, siguiendo el esquema general de su predecesora, despliega una más que amplia represión en cuanto a los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

Esta restricción de derechos y libertades, que los lleva prácticamente a su mínima expresión e inexistencia, y a la interpretación arbitraria que de la ley se hace por parte de los poderes públicos, hacen que su carácter excepcional desaparezca por completo⁵² y se convierta en la tónica general del país y permitiendo que el poder público pase por encima de cualquier circunstancia con la consecuente pérdida del concepto intrínseco de garantía que debe tener el concepto de orden público, al menos en nuestra opinión, y retornando a un momento histórico en pleno siglo XX que suele puede calificarse de feudal.

El orden público se convierte así en un traje que, los poderes públicos, se confeccionan a medida y que utilizan, según las circunstancias, de la forma que consideran más interesa al Estado, con la arbitrariedad que ello conlleva, dejando de ser el orden público una garantía para el ciudadano. Con todo ello

⁵² En su artículo 1 se establece que el orden público viene constituido por "El normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, el mantenimiento de la paz interior y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales, políticos y sociales, reconocidos en las Leyes".

sólo se da un paso más hacia un estado policía donde el poder público, en aras de mantener y conservar su concepto de orden público, acabará asumiendo el poder para adoptar cualquier tipo de medida en la esfera de los derechos y libertades de los ciudadanos quienes, inmersos en un orden carente de significado legal y de carácter militar y represivo, se convierten en cautivos de su propia tierra.

II. 7.- La normativa actual en materia de orden público: Los Pactos de Moncloa. La Ley 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección Ciudadana versus Ley 4/2015, de 30 de marzo.

II.7.1.- INTRODUCCIÓN: LOS PACTOS DE MONCLOA.

Con la muerte del dictador el 20 de noviembre de 1975, se abre un nuevo y prometedor camino para nuestro país que culminará, tras una gran cantidad de revueltas y huelgas⁵³, en la Constitución de 1976, vigente en la actualidad a pesar de la insistencia de los distintos grupos políticos que abogan por su reforma, y en la instauración de un nuevo régimen político en forma de monarquía parlamentaria en la persona del anterior monarca, don Juan Carlos I de Borbón.

⁵³ Se contabilizaron en un número de 17.371 entre enero y marzo.

Será en estas circunstancias de nuevos retos el momento en que se firmen los llamados "Pactos de Moncloa"⁵⁴ que nacen con la pretensión de procurar la estabilización del proceso de transición hacia la democracia. Son varios y diferenciados los campos en los que se realizan mejoras y cambios si bien, no siendo objeto del presente trabajo, sólo vamos a detenernos en la materia relativa al orden público a la que se hace referencia en el apartado octavo del texto referenciado y cuyo primer pacto establece la necesidad de una "Revisión parcial de la Ley de Orden Público, de acuerdo con los criterios que a continuación se expresan. Su vigencia temporal será limitada, dado que una nueva regulación global y sistemática deberá ser en su momento adoptada, en función de las previsiones que figuren en la Constitución", entendiendo como acertada esta limitación siguiendo a de Bartolomé Cenzano⁵⁵.

En el segundo acuerdo⁵⁶, se establece la nueva definición de orden público liberándolo de todo carácter "no democrático" y con ello, basándose ya,

⁵⁴ Celebrados en Madrid del 8 al 27 de octubre de 1977.

⁵⁵ De Bartolomé Cenzano, J.Carlos: "El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades", Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012.: "A nuestro juicio más que de inmanencia de orden público como límite a los derechos subjetivos, y más allá de los DDFF y de LLPP lo que se ha producido es una desnaturalización en la finalidad y aplicación del Derecho excepcional (en este caso en la LOP), y toda desnaturalización comporta el riesgo de atentar contra la coherencia del sistema jurídico, y cómo no, contra sus garantías. Por ello compartimos plenamente la necesidad plasmada en el acuerdo sobre la medida a adoptar consistente en la "limitación" de su vigencia hasta la futura regulación <<(…) en función de las previsiones que figuren en la Constitución.>>".

⁵⁶ "Nueva definición del concepto de orden público, depurándolo de contenidos no democráticos y asentando su fundamento esencial en el libre, pacífico y armónico disfrute de las libertades públicas y el respeto de los derechos humanos. El orden público tendrá una proyección concreta y actual en cuanto protección del avance en la consolidación de la democracia y defensa frente a las agresiones de todo orden y especialmente las terroristas. La tipificación del terrorismo figurará en el Código Penal común, con eliminación de lo que al respecto figure en leyes especiales y se operará con los criterios generalmente aceptados en los Convenios internacionales y en los países de Occidente."

en este momento, el concepto de orden público en el respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos justificándose la restricción de los mismos únicamente en base a la salvaguarda de esos mismos derechos y libertades. En el tercer acuerdo⁵⁷, se hace referencia a la protección penal de las fuerzas de orden público y en el cuarto⁵⁸ se trata la cuestión de la potestad sancionadora en materia de orden público estableciendo una serie de principios que limitaban la omnipotencia de la Administración de tiempos pasados y establecía la aplicación al procedimiento sancionador de los principios del Estado democrático de Derecho.

El acuerdo quinto⁵⁹ hace referencia a la participación ciudadana en casos de emergencia y a la capacidad de respuesta por parte de los poderes públicos en estas situaciones, excluyéndose de estos casos de emergencia en el acuerdo

⁵⁷ “Se fortalecerá la protección penal de que deben ser objeto las Fuerzas de Orden Público.”

⁵⁸ “La potestad sancionadora en materia de orden público se ajustará a los principios siguientes:

- El acto sancionador no podrá dictarse sin previa audiencia del interesado.
- Se evitará la doble sanción por un mismo acto, tanto entre sanciones administrativas como entre éstas y las penales.
- Se eliminará toda exigencia de pago previo como requisito para recurrir contra la sanción.
- No habrá responsabilidad personal subsidiaria por impago de multas.
- Serán meramente potestativos los recursos administrativos previos a la impugnación jurisdiccional de la sanción. El procedimiento de revisión jurisdiccional será breve y la autoridad judicial ante la que se interponga el recurso podrá decretar la suspensión de la ejecución del acto en tanto se sustancia el procedimiento.
- Las autoridades gubernativas con facultad sancionadora para la protección del orden público serán los Gobernadores civiles, el Director general de Seguridad y el Ministro del Interior.

⁵⁹ “Se potenciará la capacidad de acción de los poderes públicos y la participación ciudadana para la protección y defensa civil en supuestos de emergencia (funcionamiento de servicios públicos esenciales, desabastecimiento de productos de primera necesidad, emergencias sanitarias, catástrofes naturales, etc.).”

sexto⁶⁰, los estados de excepción y el caso de guerra. Por último, el acuerdo séptimo⁶¹ se hace referencia a la lucha policial frente al terrorismo estableciéndose la creación de un “cuerpo” de policía judicial⁶² la cual tendrá como misión la contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial y que no es otra que “el auxilio a los juzgados y tribunales y al Ministerio Fiscal en la averiguación de los delitos y en el descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes. Esta función competirá, cuando fueren requeridos para prestarla, a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto si dependen del Gobierno central como de las comunidades autónomas o de los entes locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias⁶³”.

Los Pactos de Moncloa también harán referencia a la auténtica materia objeto del presente estudio: la estructura policial de los cuerpos y fuerzas de seguridad, dedicándoles por completo el epígrafe IX del Acuerdo sobre el Programa de Actuación Jurídica y Política, aprobado, como se indicó en líneas precedentes el 27 de octubre de 1977. En su primer acuerdo⁶⁴, se establecía la

⁶⁰ “En cuanto exigen partir de la regulación constitucional sobre suspensión de garantías, se excluyen de esta temática los estados de excepción y de guerra.”

⁶¹ “Se fortalecerán los medios de prevención y defensa frente al terrorismo. A este respecto, en particular, se creará una unidad de policía judicial, dependiente de los órganos judiciales competentes, para la investigación de delitos terroristas, y que bajo las órdenes directas de la autoridad judicial y al amparo de las autoridades otorgadas por la misma pueda desempeñar con eficacia y prontitud la función investigadora requerida.”

⁶² “Regulado en la actualidad en la LO 6/1985 del Poder Judicial (vigente hasta el 6 de diciembre de 2015), el Real Decreto 769/1987 de 19 de junio sobre regulación de la Policía Judicial y en la propia LECrim (vigente hasta el 6 de diciembre de 2015).”

⁶³ Artículo 547 LOPJ vigente hasta el 6 de diciembre de 2015.

⁶⁴ “Estructuración de los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público en dos grandes sectores: un Cuerpo civil (Cuerpo General de Policía), encargado fundamentalmente de la investigación criminal (prevención y persecución de los delitos y faltas), y dos Cuerpos militares (Policía

estructura policial en dos términos diferenciados: por una parte, y con naturaleza civil, el Cuerpo General de Policía, antecedente del actual Cuerpo Nacional de Policía que mantiene la misma naturaleza civil, y cuyas funciones fundamentales eran la investigación criminal tanto en lo relativo a la prevención como a la persecución de delitos y faltas. Por otra parte, se establecía la coexistencia del anterior junto a dos cuerpos de naturaleza militar: la Policía Armada y la Guardia Civil, que velarían por el mantenimiento de la paz pública, el ejercicio de los derechos y libertades y de la guardia física de los espacios urbanos y rurales.

Con todo lo anterior, comienzan a sentarse las bases de un nuevo concepto de orden público como garante de derechos y libertades que, en su propia esencia, establece los límites tanto a la libertad como a los poderes públicos pero siempre como salvaguarda de un valor considerado superior: los propios derechos y deberes de los ciudadanos y que fructificarán tras la Constitución en una serie de normas ya no en materia de orden público, sino en un concepto más global pero que surge del mismo orden público y que no es otro que el de seguridad ciudadana, una visión más actual y acorde con la sociedad contemporánea de lo que supone el orden público.

Armada y Guardia Civil), como Cuerpos operativos para el mantenimiento de la paz pública, seguridad ciudadana, ejercicio de los derechos y libertades y guarda física de los espacios urbanos y rurales.”

II.7.2.-LA LEY ORGÁNICA 1/1992, DE 21 DE FEBRERO SOBRE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.

La Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana del año noventa y dos, derogada de forma efectiva el 1 de julio de 2015 por la por la disposición derogatoria única de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de la que habaremos a continuación, que La protección de la seguridad ciudadana y el ejercicio de las libertades públicas “constituyen un binomio inseparable”, siendo ambos conceptos requisitos básicos para la convivencia en cualquier sociedad democrática.

En base a ello, y determinando, así mismo, la competencia exclusiva, en materia de seguridad, del Estado, poder que le otorga la Constitución en su artículo 148.1,^{29a65}, teniendo además el Gobierno el deber de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y de garantizar la seguridad ciudadana, según el artículo 104.1⁶⁶ de nuestra Carta Magna, se hace necesario, a pesar y además de una gran cantidad de normas existentes en la materia⁶⁷, la protección de la seguridad ciudadana frente a los nuevos retos que contra ella surgen, derogando mediante esta Ley, la norma franquista de 1953

⁶⁵ 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:
29ª.- Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

⁶⁶ Artículo 104.1 CE: 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.

⁶⁷ Ley Orgánica de 1 de junio de 1981, de los estados de alarma, excepción y sitio; Ley Orgánica de 1 de julio de 1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España; Ley Orgánica de 13 de marzo de 1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; Ley Orgánica de 15 de julio de 1983, reguladora del derecho de reunión; Ley Orgánica de 21 de enero de 1985, sobre Protección Civil, Ley Orgánica de 25 de julio de 1989, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial; entre otras muchas posteriores.

y estableciendo el ámbito de responsabilidad de las autoridades administrativas en materias como la fabricación, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos, regulando las concentraciones públicas en espectáculos y la documentación personal de nacionales y extranjeros en España, así como normativizando ciertas actividades de especial interés y responsabilidad para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Con todo ello, y con el fin de preservar la seguridad ciudadana frente a un presente cada vez más cambiante y que hace muy complicado que la legislación pueda adaptarse a él en cada momento si bien lo intenta⁶⁸, La Ley regula, en su Capítulo II, la compleja materia relativa a aquellas actividades relacionadas con armas y explosivos, habilitando la intervención del Estado en todo el proceso de producción y venta, así como en la tenencia y uso de los mismos, reconociendo el alcance restrictivo de las autorizaciones administrativas para ello, regulando la prohibición de ciertas armas, municiones y explosivos especialmente peligrosos y considerando como sector con regulación específica en materia de establecimiento la fabricación, comercio o distribución de armas o explosivos.

Por otra parte, la Ley se hace, asimismo, cargo de establecer la necesidad de obtener el Documento Nacional de Identidad y de la necesidad del conocido en la actualidad como NIE por parte de los extranjeros con todas

⁶⁸ Fiel reflejo de ello es la aparente facilidad con que, tras los horribles atentados de París del pasado 13 de noviembre de 2015, la legislación francesa, tras reunión de su Parlamento, decidió poner en marcha el mecanismo del estado de excepción.

las garantías; de las medidas de policía en espectáculos públicos, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas o de habilitar al Gobierno para llevar a cabo la regulación de ciertas actuaciones de registro documental e información de actividades consideradas relevancia para la salvaguarda de la seguridad ciudadana.

En el Capítulo III se habilita a la Administración para realizar actuaciones dirigidas al mantenimiento y al restablecimiento de la seguridad ciudadana, particularmente en supuestos de desórdenes colectivos o de inseguridad pública graves pero siempre con garantías, pretendiendo evitar así la arbitrariedad de Administraciones de tiempos no tan lejanos, siendo el Capítulo IV, en el que se regula el régimen sancionador, el garante que se ha descrito en líneas precedentes mediante la imposición de sanciones a todos aquellos que provoquen una merma en la seguridad ciudadana.

Con todo ello, nos encontramos una Ley mejor estructurada que las anteriores en la que es relativa y lejana la referencia directa al antiguo concepto de orden público y que basa su existencia en la necesidad de, con garantías, preservar los derechos y libertades de los ciudadanos que cederá su estela de garantías a las libertades y derechos a una Ley, sin duda más represiva, y que estudiaremos a continuación.

II.7.3.- LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.

Justificando la necesidad de un cambio legislativo en materia de seguridad ciudadana en el hecho de que el tiempo nos deja conocer las “virtudes y carencias de las normas jurídicas”, en los cambios sociales que han podido tener lugar en España en los últimos años, así como en las, sin duda, nuevas formas de poner en riesgo la seguridad y la tranquilidad ciudadanas, tales como el terrorismo yihadista, la actual Ley de protección de la seguridad ciudadana, establece en su preámbulo, la seguridad ciudadana como un valor esencial del Estado de Derecho y justifica la competencia del Estado en esta materia no sólo en los mismos artículos en los que se basa la Ley 1/1992⁶⁹, sino también en la demanda directa que, según el Legislador, el ciudadano hace al Gobierno de este bien común, surgiendo, en palabras de la propia Ley, para “la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana, e incluye un conjunto plural y diversificado de actuaciones, de distinta naturaleza y contenido, orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico protegido”.

Con este amplio objetivo, la Ley, como su predecesora, vuelve a hablar del binomio seguridad-libertad como clave del buen funcionamiento de una sociedad democrática determinando, al mismo tiempo que “cualquier incidencia o limitación en el ejercicio de las libertades ciudadanas por razones de seguridad debe ampararse en el principio de legalidad y en el de proporcionalidad en una triple dimensión: un juicio de idoneidad de la limitación

⁶⁹ Artículos 149.1, 29ª y 104.1 CE

(para la consecución del objetivo propuesto), un juicio de necesidad de la misma (entendido como inexistencia de otra medida menos intensa para la consecución del mismo fin) y un juicio de proporcionalidad en sentido estricto de dicha limitación (por derivarse de ella un beneficio para el interés público que justifica un cierto sacrificio del ejercicio del derecho)". Todo ello con la idea última "de hacer compatibles los derechos y libertades de los ciudadanos con la injerencia estrictamente indispensable en los mismos para garantizar su seguridad, sin la cual su disfrute no sería ni real ni efectivo".

A la vista de lo anterior, y partiendo de un concepto material de seguridad ciudadana, según el cual, ésta no sería otra cosa que aquella "actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos, que engloba un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido", se establece como garante de este orden público a los cuerpos y fuerzas de seguridad estructurándose la Ley en cinco capítulos.

El Capítulo I, define, en primer lugar, el objeto de la Ley, recoge los principios rectores de la actuación de los poderes públicos en el ámbito de la seguridad ciudadana, la cooperación interadministrativa y el deber de colaboración de las autoridades y los empleados públicos, los distintos cuerpos policiales, los ciudadanos y las empresas y el personal de seguridad privada, de acuerdo con una perspectiva integral de la seguridad pública. Entre los fines

que determina la Ley se hace necesario mencionar los que aparecen en el preámbulo de la misma como la protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas y los demás derechos reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico; la garantía del normal funcionamiento de las instituciones; la preservación de la seguridad, de la tranquilidad y la pacífica convivencia ciudadanas; el respeto a las Leyes en el ejercicio de los derechos y libertades; la protección de las personas y bienes, atendiendo especialmente a menores y a las personas con discapacidad necesitadas de especial protección; la pacífica utilización de vías y demás bienes demaniales destinados al uso y disfrute público; la garantía de la normal prestación de los servicios básicos para la comunidad; y, muy novedosa, la transparencia en la actuación de los poderes públicos en materia de seguridad ciudadana.

El Capítulo II viene referido al Documento Nacional de Identidad y al Pasaporte, refiriéndose el Capítulo III a la habilitación, tan controvertida, de los poderes públicos para acordar distintas actuaciones dirigidas al mantenimiento y, en su caso, al restablecimiento de la tranquilidad ciudadana en supuestos de inseguridad pública.

El Capítulo IV hace referencia a las potestades especiales de policía administrativa en materias relacionadas con armas, explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos y, por último, el Capítulo V, hace referencia al régimen sancionador.

Conocida por los ciudadanos como "ley mordaza" y aprobada por las Cortes con los votos del Partido Popular, actualmente en el poder, y con toda la oposición en contra, quien ya la ha recurrido en el pasado mes de junio, se trata, como podemos observar del estudio de su articulado⁷⁰ de una Ley mucho más restrictiva en determinados aspecto de la anterior que, en muchos supuestos, supone una tenaza, en ocasiones poco sutil, a los derechos y libertades de los ciudadanos. No en vano, son varias las llamadas a su derogación por parte de organismos internacionales⁷¹ por la posible violación de derechos fundamentales que de ella se pueden derivar y llevándonos a preguntarnos el ritmo de avance de nuestra sociedad que, en lugar de conquistar nuevas cotas de derechos, los pierde de forma tan rápida.

II. 8.- Legislación en materia de seguridad: La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Si bien somos conscientes de la existencia de numerosa normativa de mayor o menor entidad, siempre hablando a nivel estatal, en materia de cuerpos y fuerzas de seguridad, debido a que no es el objeto de nuestro trabajo el estudio pormenorizado de la normativa en esta materia, realizaremos a continuación una serie de consideraciones al respecto de la Ley de Cuerpos y

⁷⁰ Se sancionan hasta 44 conductas.

⁷¹ Nota de prensa de Naciones Unidas de fecha 23 de febrero de 2015 indicando que las reformas legislativas en España (entre ellas la de la Ley para la Protección de la Seguridad Ciudadana) "amenazan con violar derechos y libertades de los ciudadanos".

Fuerzas de Seguridad del Estado con el fin de utilizarla como base para la determinación del modelo policial que veremos en posteriores capítulos.

La Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante LOFCS) nace al amparo del artículo 104.2 de la Constitución⁷² con la necesidad de recoger todas las cuestiones relativas al régimen jurídico de los cuerpos y fuerzas de seguridad tanto estatales, como autonómicos y locales, desprendiéndose de ello su carácter omnicomprensivo intentando dotar a los distintos cuerpos policiales de los distintos estadios territoriales de una normativa básica y común a todos ellos para el ejercicio eficaz y efectivo de sus funciones.

La Ley, se estructura en cinco capítulos. En el primero de ellos se establecen una serie de principios comunes a todos los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad del territorio nacional como el respeto a la Constitución, el servicio permanente a la comunidad, la adecuación entre fines y medios, el secreto profesional, el respeto al honor y dignidad de la persona, la subordinación a la autoridad y la responsabilidad en el ejercicio de la función que desempeñan, además de la exigencia de neutralidad política, la imparcialidad y la evitación de cualquier actuación arbitraria o discriminatoria en el ejercicio de las mencionadas funciones.

⁷² Artículo 104.2 CE: "Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad."

El Título II, bajo el epígrafe “De los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado” se hace referencia a la estructura básica tanto del actual Cuerpo de Policía Nacional como de la Guardia Civil, estructuras ambas que veremos en profundidad a medida que avancemos en el presente trabajo, así como a las competencias que deben asumir o que tiene atribuidas los distintos cuerpos, en aras al reparto que establece la Constitución y a las características de cada uno de ellos. En este mismo Título, se hace referencia a los derechos de representación así como al régimen sancionador, artículos derogados en la actualidad a favor de la Ley 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional que entró en vigor en agosto del presente año.

Con una estructura muy parecida a la anterior, el Título III viene a hablarnos de las Policías Autonómicas determinando sus competencias y régimen estatutario además de una serie de directrices para la cooperación con los cuerpos y fuerzas de policía estatales que ya encontramos en el Capítulo IV.

La Ley finaliza con la que, entendemos, han sido y continuarán siendo salvo un cambio de nuestra estructura policial, la cenicienta de los cuerpos de seguridad. El Capítulo V viene referido a las Policías Locales, a sus competencias y características propias.

Si bien, como se indicó al inicio de este epígrafe, la Ley tiene un carácter omnicompreensivo, entendemos que si bien la Ley surge con la necesidad de dar respuesta a la estructura básica de la policía en nuestro país, de la misma

forma creemos que, debido a la cambiante situación de la delincuencia no sólo en España, sino también en el orden internacional, y debido a las nuevas amenazas que a la seguridad interior de los países se están produciendo con fenómenos como el terrorismo internacional o las diferentes asociaciones criminales de tráfico de seres humanos o de estupefacientes, es necesaria la adaptabilidad no sólo de los cuerpos policiales sino también de la legislación que les regula a estas nuevas formas de criminalidad, llevándonos a la pregunta de si es necesaria una reforma en esta materia, pregunta a la que intentaremos dar respuesta a lo largo de este trabajo.

II.8.1.- UN BREVE APUNTE EN MATERIA AUTONÓMICA.

Teniendo en cuenta que no es objeto de esta tesis como tal la legislación existente en materia de seguridad, sí nos gustaría hacer un breve apunte respecto a la competencia en materia de seguridad.

Como ya hemos visto en páginas precedentes, el artículo 149,1, 29ª CE, determina la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad sin perjuicio de la posibilidad que las Comunidades Autónomas tienen de solicitar y desarrollar sus competencias en esta materia

A lo largo de la historia de la democracia en España, el desarrollo de estas competencias se ha producido a diferente escala y, así, existen Comunidades Autónomas que han asumido la competencia en materia de seguridad a través de sus Estatutos de Autonomía, creando y dotando de

capacidad a sus propios Cuerpos de Policía. Este es el caso de Cataluña, País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, quienes, a través de sus Estatutos de Autonomía han creados Cuerpos de Policía integral que han asumido competencias plenas en el territorio de dichas Comunidades llegando incluso a desplazar a los Cuerpos de ámbito estatal.

Se hace necesario mencionar que, aunque no exactamente al mismo nivel, en estos momentos siguen sus pasos las Comunidades Autónomas de Canarias y, en menor medida, de Galicia en relación a la creación de sus propios Cuerpos de Policía Autonómica.

En los casos más desarrollados, a saber, las Policías Autonómicas de País Vasco, Cataluña y Comunidad Foral de Navarra les resulta incluso inaplicable la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante LOFCS) pues, la propia LOFCS, en sus Disposiciones Finales Primera⁷³, Segunda⁷⁴ y Tercera⁷⁵

⁷³ Disposición Final Primera LOFCS "1. Lo dispuesto en la presente Ley no será de aplicación a la competencia que el artículo 17 del Estatuto de Autonomía atribuye a las instituciones del País Vasco en materia de régimen de la Policía Autónoma, para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, que seguirá regulándose por dicho Estatuto en la forma en que se determina por el mismo. 2. No obstante lo establecido en el número anterior, los artículos 5, 6, 7 y 8 que contienen los principios básicos de actuación, y las disposiciones estatutarias comunes, por su carácter general, se aplicarán al régimen de la Policía Autónoma del País Vasco. 3. La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Autónoma en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco se realizará por la Junta de Seguridad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 y la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía del País Vasco."

⁷⁴ Disposición Final Segunda LOCS: "1. La Policía Autónoma de Cataluña se rige por su Estatuto de Autonomía y normas que lo desarrollen, respecto a las que la presente Ley tendrá carácter supletorio, de conformidad con el artículo 13.1 de aquél. 2. No obstante lo establecido en el número anterior, por su carácter general, serán de aplicación directa al régimen de la Policía Autónoma de Cataluña, los artículos 5, 6, 7 y 8 de esta Ley, y, en virtud de lo dispuesto respectivamente en los apartados 2 c), 7 y 4, del artículo 13 del Estatuto de Cataluña, los artículos 38, 43 y 46 de la misma. 3. La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Autónoma en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña se

determina tal inaplicabilidad en aras de sus legislaciones propias, esto es, sus estatutos de Autonomía y normas de desarrollo de sus Policías Autonómicas, en esta materia teniendo en cuenta que tanto Cataluña como País Vasco tenían sus legislaciones propias antes de la entrada en vigor de las LOFCS y que la Comunidad Foral de Navarra, basó la existencia de su Policía Foral en razones de tradición histórica.

En un segundo nivel de asunción de competencias se encuentran aquellas que han desarrollado Policías Autonómicas a través de Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía, o que se sirven de ellas, en tanto en cuanto no deciden la creación y desarrollo de sus Cuerpos de Policía Autonómica. Los casos, en este sentido de la Comunidad Valenciana, Andalucía, Galicia y la Comunidad Autónoma de Canarias.

En un tercer escalón encontramos aquellas Comunidades Autónomas para las que sigue siendo una materia reservada al Estado ya que sus Estatutos de Autonomía no contienen la posibilidad de creación de Policías Autonómicas,

realizará por la Junta de Seguridad, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados 6 y 7 del artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.”

⁷⁵ 1. La Policía Foral de Navarra se regirá por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y normas que la desarrollan, respecto de las que la presente Ley tendrá carácter supletorio. 2. No obstante lo establecido en el número anterior, por su carácter general, serán de aplicación directa al régimen de la Policía Foral, los artículos 5, 6, 7, 8, 43 y 46 de esta Ley, sin perjuicio de las competencias que corresponden a Navarra en materia de regulación del régimen de policía, en virtud de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto; asimismo, y de conformidad con el artículo 51.2 de la citada Ley Orgánica, podrán aplicarse los artículos 38 y 39 de esta Ley si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra. 3. La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Foral de Navarra se realizará por la Junta de Seguridad, de acuerdo con lo previsto por el artículo 51.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral.”

tal sería el caso de la Comunidad de Madrid, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla La Mancha, Extremadura, Región de Murcia y La Rioja.

En la actualidad, y por vía del artículo 148.1, 22ª CE⁷⁶, podrían desarrollar la capacidad de crear sus propias Policías Autonómicas a través de sus estatutos de Autonomía la Comunidad Autónoma de Aragón y la Comunidad Autónoma de Asturias.

II. 9.- Policía como concepto y antecedentes históricos.

Antes de referirnos a la historia de la Institución Policial en España, es necesario determinar que una cosa es la policía tal y como hoy la conocemos y otra distinta la que se crea cuando se independiza de la justicia ordinaria. Por tanto, hay que tener en cuenta que, si hablamos de policía, debemos considerar cuatro factores:

- existencia de una organización que abarque a todo el territorio del Estado,
- existencia de unas funciones específicas de la policía,
- que los sujetos que la componen sean profesionales,
- que la labor que desarrollen tenga lugar en un medio urbano.

Considerando estos cuatro puntos, podemos afirmar que una organización con estas características no surgirá en nuestro país hasta el 8 de enero de

⁷⁶ Art. 148.1,22ª CE: "Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

22ª.- La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica."

1824, momento en que la llamada *Policía General del Reino* empieza a funcionar y cuyo nacimiento se debe a tres tipos de factores: demográficos, urbanísticos y de inquietud social; factores que se darán en todos aquellos momentos en que exista una reforma policial en nuestro país.

Ahora bien, antes de hablar de la Policía del Reino y de posteriores formaciones policiales, debemos echar la vista aún más atrás para hablar de las primeras formas policiales que surgen en España: las conocidas como *Hermandades*. El nacimiento de éstas tiene lugar en el siglo XII y su carácter es defensivo, ya que surgen debido a la necesidad de hacer frente a los abusos de las autoridades y también para la defensa contra el enemigo común. Más tarde surgirán las *Hermandades Generales* (formadas por nobles que se reunían a fin de hacer frente al poder real) y las *Hermandades contra malhechores* (creadas por nobles y miembros de los gremios en las ciudades y que tenían como finalidad la lucha contra los bandidos y malhechores); estas distintas Hermandades suponen el origen de la más famosa de ellas la *Santa Hermandad*, creada por los Reyes Católicos en 1476. Pronto fueron sustituidas en la lucha contra la delincuencia por los Corregidores y Jueces de Residencia, que ya en la época de los Austrias, junto con los Alcaldes, podrán nombrar a alguaciles de justicia con la función de ronda de las calles para asegurar la tranquilidad pública.

En el siglo XVIII, la seguridad ciudadana queda en manos de la Justicia, el ejército y, en determinados casos, de las policías regionales. En la ciudad, la

encargada de la seguridad era la Justicia, quien para ello se servía de una fuerza armada inusual: los *Inválidos Hábiles*, cuerpo formado por militares que habían perdido alguno de sus miembros en campaña y que suponen el auténtico antecedente de la actual Policía Nacional. El ejército, por su parte, se ocupaba de los delincuentes más peligrosos aunque su éxito frente a éstos era escaso debido a su inadecuada organización para afrontar este tipo de problemas. Respecto a las policías regionales, éstas fueron las encargadas de luchar contra la delincuencia en descampados; su actuación quedaba limitada al territorio sobre el que tenían jurisdicción y dependían del Capitán General y de la Audiencia. En esta época, estas fuerzas de seguridad tienen como objetivo el conocimiento de los delitos, el control en las ciudades sobre la población extranjera y la inspección de espectáculos y establecimientos públicos. Será con el reinado de Carlos III, cuando aparezcan los precedentes más importantes en materia de seguridad pública. Durante el reinado de este monarca, a fin de evitar delitos, se determina una medida por la que se imponen unos sastres en la calle Arenal de Madrid para que recorten capas y sombreros de todos los ciudadanos que por allí transiten. Esta medida no provoca más que descontento, el cual queda reflejado en el llamado Motín de Esquilache, hecho que servirá de lección para el monarca, quien a partir de este momento, pensará de forma distinta en la seguridad en las ciudades: como consecuencia de ello se encarga al Conde de Aranda que descubra a los culpables, calme los ánimos y reestructure la Justicia, además se dictarán distintas Reales Ordenanzas y Reales Cédulas, todas ellas con el fin de salvar la situación, siendo que lo único que se consigue es un endurecimiento de la Justicia. En

esta época período debemos destacar la aparición y desarrollo de dos figuras: el *Alcalde de Barrio* y la *Superintendencia General de Policía*. El Alcalde de Barrio es una figura de creación puramente española cuyas funciones eran llevar un registro de los vecinos del barrio; el control de posadas, mesones públicos, casas de juego y tabernas; podía detener a los delincuentes sorprendidos in fraganti; tenía facultades de policía urbana y debía llevar un "libro de fechos"; era elegido ante el Alcalde de Cuartel por sus vecinos del barrio y, quizá por ello y otras causas, fue una institución condenada al fracaso casi desde sus comienzos. Por su parte, la Superintendencia General de Policía, supone un nuevo cambio pues ésta pasará a depender directamente del Estado y tendrá como funciones la coordinación en materia de asuntos policiales y de seguridad ciudadana; esta institución también fracasó debido a la oposición de Campomanes y el Conde de Aranda y al malestar que causaba en los Alcaldes de Casa y Corte, entre otros.

Suprimida la Superintendencia General de Policía, durante el reinado de Carlos IV, se crea por Real Cédula de 15 de Junio de 1804, la figura del *Juez de Policía* para Madrid y su Rastro, todo ello con el fin de que no vuelva a surgir la Superintendencia General, pero, el 13 de diciembre de 1807, vuelve a reaparecer para desaparecer definitivamente por Orden de 20 de Marzo de 1808, tras el Motín de Aranjuez y la subida al trono de Fernando VII. Durante la Guerra de la Independencia y el gobierno de José Bonaparte, los franceses de la Corte se ocupan de establecer un sistema de Policía de seguridad pública de corte similar al existente en el Imperio y que supone la primera organización

moderna dada a la institución policial en España. Al regresar Bonaparte a la capital de España en 1809, se acelera la reforma y la implantación policial creándose la *Intendencia General de Policía de Madrid* y atribuyéndosele nuevas funciones al Ministerio de la Gobernación. Se realizarán una serie de cambios que llevaran a la reordenación policial en Madrid y que más tarde se extenderá al resto de provincias, siempre bajo control del poder central.

Al promulgarse la Constitución de 1812, se reforma la Institución policial y el recién creado Cuerpo queda reducido a un grupo de agentes, afectos a determinados grupos políticos, que serán rechazados por la sociedad y que en realidad no llegaron a constituir un verdadero organismo policial. Tras esto, Fernando VII vuelve del destierro iniciándose así un nuevo período absolutista que trae la supresión de la Secretaria del Despacho de la Gobernación del Reino para la península e islas adyacentes, y la sustitución de la de Ultramar por la de Indias. Con las reformas absolutistas de este monarca, y mediante Real Decreto de 8-13 de Enero de 1824, se reorganiza la Policía General del Reino o Superintendencia de Vigilancia Pública , lo que supone el nacimiento de la Policía Gubernativa en España. A la muerte del monarca y con Narváez al frente del Gobierno de la nación, se crea, por Decreto de 13 de Mayo de 1844, la Guardia Civil, que surge de la influencia napoleónica sobre España y que se distingue por su carácter militar. La situación continuará de manera similar hasta entrado el siglo XX. Durante la primera parte de este nuevo siglo podemos seguir observando la influencia de las instituciones militares en todo lo relacionado con la seguridad ciudadana y el orden público pero empiezan a

apreciarse cambios: por Real Decreto de 4 de Mayo de 1905 se aprueba el Reglamento de la Policía Gubernativa y, posteriormente, mediante la Ley de 27 de Febrero de 1908 se organiza este Cuerpo.

Hasta la aprobación del Reglamento de 1930, en nuestro país existen dos Cuerpos de Policía: el Cuerpo de Seguridad y el Cuerpo de Vigilancia. El Cuerpo de Seguridad mantenía un funcionamiento militarizado, vestían de uniforme y su personal provenía de la Guardia Civil o de los Carabineros, teniendo como misión mantener el orden público y la seguridad ciudadana. Por su parte, el Cuerpo de Vigilancia, tenía un carácter civil y su misión era investigar (Policía Judicial). Los dos Cuerpos dependían directamente del Gobernador Civil respectivo. Con la II Republica, queda derogada la Ley de Jurisdicción de 1906 y desaparecen de la jurisdicción militar las competencia en materia de seguridad y orden publico, pero esta medida durará poco tiempo pues, con la Guerra Civil, las autoridades militares asumen el control de la situación, la estructura policial seguirá siendo la misma, aunque con distintas denominaciones: el Cuerpo de Vigilancia pasará a llamarse Cuerpo General de Policía, integrándose ahora por dos escalas, una superior y otra ejecutiva, manteniendo su naturaleza civil y teniendo como objetivo la vigilancia y la represión; el Cuerpo de Seguridad pasará a llamarse Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico, quedando ahora formado por los miembros del Cuerpo de Seguridad, el de Asalto y el de Vigilantes de Caminos y manteniendo su estructura y carácter militar.

Esta estructura policial va a mantenerse hasta que, tras el fin de la Dictadura en España, se promulga, siendo Ministro de Interior Martín Villa, la Ley de 4 de Diciembre de 1978 por la que se inicia un acercamiento entre ambos cuerpos policiales, creándose un mando único para ambos Cuerpos (Director General de la Policía) y unificando sus órganos descentralizados (Jefaturas Superiores, Comisarías Provinciales y Locales). Con esta Ley, el Cuerpo General de Policía pasa a ser Cuerpo Superior de Policía, integrado igualmente por dos escalas: la Superior (con dos categorías, la de Comisarios Principales y la de Comisarios) y la escala Ejecutiva (integrada por Subcomisarios e Inspectores de Primera, Segunda y Tercera clase). El Cuerpo de Policía Armada se denominará Cuerpo de Policía Nacional. De esta forma se inicia la transformación hacia una institución puramente civil. Una vez dictada la Constitución Española de 1978, las Fuerzas policiales en España se destacarán por su carácter de servicio público y por su misión de salvaguarda de los derechos y libertades de todos los ciudadanos, teniendo entonces un carácter únicamente civil.

CAPÍTULO III: EL MODELO POLICIAL EN DERECHO COMPARADO.

Hemos visto hasta ahora conceptos básicos sobre la seguridad en nuestro país así como la evolución de la delincuencia en el último año. Nos gustaría en este momento detenernos en los modelos policiales específicamente del ámbito europeo, realizando una distinción entre aquellos considerados como centralizados y los descentralizados, en particular, para hablar después de los modelos mixtos y adentrarnos en el caso español y concretar un modelo policial, a grandes rasgos, que suponga una situación de bienestar social y seguridad ciudadana mejor para la comunidad.

Como ya sabemos, las relaciones entre Policía y Estado son significativas a lo largo del tiempo, siendo notoria la conexión existente entre ambos y llevándonos a distintos modos de ejercer la función de protección de la seguridad según el modelo instaurado en un determinado momento y en un lugar concreto. En la actualidad, podemos hablar de dos grandes modelos policiales o formas de organizar el ejercicio de la función policial: por una parte un sistema descentralizado como serían los casos de Alemania y Gran Bretaña y por otro, el sistema centralizado propio de países como Francia. En cualquier caso, aunque normalmente con base en estos dos modelos, cada país añade sus propias características a su sistema de organización policial lo que supondría una enorme cantidad de modelos mixtos con características propias por lo que si nos detenemos en Europa, podemos distinguir:

III.1.- El modelo policial del Estado Alemán.

Alemania se caracteriza por seguir un modelo descentralizado de policía en el que cada uno de los Estados Federados (Land) posee su propio cuerpo policial además de la existencia de una serie de cuerpos de la propia Federación con funciones muy concretas y siempre en contacto y comunicación con los Cuerpos de Seguridad de los distintos Länder. Además de ello, tanto la propia Federación como los distintos Länder, poseen una serie de *autoridades del orden* que tienen misiones de corte administrativo pero que igualmente se encuadran dentro de la estructura de seguridad.

Es la Norma Fundamental alemana de 1949 (Grundgesetz) quien establece el reparto de competencias policiales entre los Länder y la Federación, otorgándole a esta última competencia exclusiva respecto a la vigilancia de fronteras y aduanas⁷⁷ en materia de cooperación entre los Länder sobre materia criminal y en el materia de defensa de la Constitución⁷⁸, siendo así, las competencias legislativa y ejecutiva respecto al régimen policial y al mantenimiento del orden público propias de los Länder. Sólo en caso de emergencia si se encuentran amenazadas las libertades y democracia de la Federación o de cualquiera de los Länder no pudiendo o queriendo este combatirlo, podrá la primera hacerse cargo de la situación e impartir órdenes a los cuerpos policiales de los Estados Federados⁷⁹.

⁷⁷ Artículo. 73.5 GG.

⁷⁸ Artículo 73.10 GG.

⁷⁹ Artículo 91 GG.

Actualmente son 16 las Policías de los Estados Federados, a saber : *Baden-Württemberg, Bayern* (Baviera) que se caracteriza por tener su propia policía de fronteras y porque su oficina de policía criminal actúa al mismo tiempo como oficina central de policía criminal de la Federación, *Berlin, Brandenburg* (Brandemburgo), *Bremen* (que también posee su propia policía de fronteras), *Hamburg* (Hamburgo) en la que igualmente encontramos como rasgo significativo la existencia de un cuerpo propio de policía de fronteras, *Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen* (Baja Sajonia), *Nordrhein-Westfalen* (Renania del Norte-Westfalia), *Rheinland-Pfalz* (Renania Palatinado), *Saarland* (Sarre), *Sachsen* (Sajonia), *Sachsen-Anhalt* (Alta Sajonia), *Schleswig-Holstein*, y *Thüringen* (Turingia). Todas ellas, aún siendo diferentes tienen una estructura común así como un sistema de mandos y uniformidad homogéneos lo que facilita la cooperación entre las mismas. Como se ha dicho, cada Land estructura a su cuerpo de policía como estima oportuno pero respecto a esa estructura común a la que se hizo referencia y que sería la siguiente:

- *Schutzpolizei* (SchuPO) o Policía de seguridad: depende del Ministerio de Interior de cada uno de los Länder. Sus agentes van uniformados y ejercen todo tipo de funciones, tanto preventivas como represivas, en defensa de la seguridad ciudadana, siendo los primeros en actuar en casos de criminalidad leve. También suelen tener competencia en materia de regulación del tráfico tanto urbano como interurbano.
- *Kriminalpolizei* (KriPO) o Policía Criminal: su función es la investigación y persecución de los presuntos culpables de delitos medios y graves (en este caso en colaboración con la Oficina Criminal del Land

(Landeskriminalamt). Estos funcionarios desarrollan sus funciones de paisano y en su labor mantienen una doble dependencia: por una parte dependen de su Ministerio de Interior y por otra del Ministerio Público.

- *Bereitschaftspolizei* (BePO) o Policía Móvil: se trata de unidades uniformadas formadas por jóvenes agentes en proceso de formación que únicamente actúan en servicios colectivos como sería el auxilio en catástrofes, la asistencia a manifestaciones y en definitiva cualquier situación que necesite de la restauración del orden público. El hecho de que en todos los Länder los procedimientos de actuación sean iguales les permite poder auxiliar a las policías de cualesquiera otros estados de la Federación.
- *Wasserschutzpolizei* (WaschuPO) o Policía Fluvial: se trata de unidades uniformadas que tienen como misión la seguridad de la navegación por las vías fluviales alemanas además de otras tareas como salvamento o protección del entorno.

Debemos hacer hincapié en que estas policías no son cuerpos distintos, sino que todos forman parte del mismo, la Policía del Land, del que son unidades o subdivisiones. Existe un reparto eficaz de las funciones pero no una maraña de Cuerpos Policiales. Por último mencionar que, respecto a las autoridades del orden, cada Land les otorga distinto nombre según su propia organización y normalmente se trata de una competencia delegada a los municipios y comarcas, por tanto controlada por el propio gobierno del Land y no del municipio.

En el ámbito Federal, podemos distinguir cuatro cuerpos policiales:

- Policía federal de fronteras o *Bundesgrenzschutz* (BGS): este Cuerpo fue creado en 1951, debido a la inexistencia de ejército alemán tras la Segunda Guerra Mundial, con el fin de proteger las fronteras alemanas de la amenaza de los países comunistas en la etapa de la Guerra Fría. Con la creación del ejército alemán en 1956, casi la mitad de sus miembros pasaron a pertenecer al mismo, por ello, quizás, mediante Ley de 18 de agosto de 1972, se convirtió en reserva federal operativa como policía móvil, pudiendo así acudir a requerimiento de un Land o cuando cualquier amenaza afecte a dos o más Estados Federados, además de actuar bajo mandato de la propia Federación. Sus funciones fundamentales son: protección de fronteras, actuaciones como policía ferroviaria, policía del aire (competencia delegable), protección de los órganos federales, policía del mar, cooperación con otras unidades federales, funciones en situaciones de emergencia y de defensa nacional, intervenciones en el extranjero, colaboración en la protección constitucional, persecución de delitos dentro de su ámbito de actuación y competencia general para la prevención de delitos.
- Servicio de Policía del Parlamento alemán o *Polizeidienst des Deutsche Bundestages*: en manos del Presidente del Parlamento, desarrolla funciones de policía e inspección de todas las instalaciones, propiedades y órganos que pertenecen a éste. En su labor, el Presidente cuenta con

el apoyo permanente de los funcionarios pertenecientes a la policía federal de fronteras⁸⁰.

- Policía Fluvial y de la Navegación o Strom und Schifffahrtspolizei: que realiza funciones relativas al aseguramiento de la navegación óptima en las vías fluviales alemanas.
- Oficina federal criminal alemana o *Bundeskriminalamt* (BKA): tiene su origen en la Policía Criminal Imperial y fue creada en 1951 con la Ley sobre la Institución de la Oficina de Policía Criminal Federal⁸¹, estando bajo dependencia directa del Ministro de interior Federal. Sus funciones son aquellas que en materia criminal le otorga la Grundgesetz, las recogidas por la normativa procesal penal (StPO), la dirección de la oficina central de INTERPOL en Alemania así como también se constituye como unidad central de EUROPOL. Para terminar, debemos señalar que no existe una relación de subordinación entre la oficina federal y las existentes en los Länder: hay un cuerpo de policía criminal en cada Land ocupándose la oficina central respecto a ellas de centralizar la información y cooperar con las mismas. Igualmente, la oficina federal no puede actuar de oficio en ninguno de los Estados Federados, siempre ha de mediar requerimiento previo.

⁸⁰ Artículo 9.1 número 1 de la BGGG.

⁸¹ Queda definida en el artículo 1 de la BKAG de 1951 del siguiente modo: "El Estado instaura una Oficina Criminal Federal para la cooperación sobre policía criminal entre el Bund y los Länder. Su trabajo se centra en la lucha contra los delincuentes comunes que actúen en el área de más de un Land y respecto a los previsibles delincuentes futuros."

Además de los cuatro cuerpos señalados, se hace necesario igualmente nombrar, aunque sea de forma breve, a la *Bundesamt für Verfassungsschutz* u Oficina Federal de Defensa de la Constitución, quien bajo la dependencia del Ministro de Interior alemán se dedica a la recogida y análisis de información política de grupos de carácter extremista y xenófobo. En este caso no hablamos taxativamente de cuerpos policiales

Conjuntamente con lo ya dicho, y como se hizo mención anteriormente, la Federación cuenta con una serie de Autoridades Federales del Orden que quedarían fijadas, de forma muy breve, en la siguiente lista:

- Instituto Federal para la Seguridad Aérea y Servicio Federal de Aeronáutica: encargados de controlar la seguridad del tráfico aéreo y de prevenir cualquier peligro que pudiera afectar a la seguridad pública y que tengan como escenario la navegación aérea.
- Servicio Federal para el Transporte de Mercancías: con la función de controlar el transporte de mercancías a través de las carreteras federales para garantizar que todas las empresas dedicadas al mismo cumplan con la normativa vigente en la materia.
- Servicio de Fronteras Aduaneras y Servicio de Investigación Aduanera o *Zollgrnz ung Zollfahndungsdienst*, cuerpo dependiente del Ministerio Federal de Hacienda que se responsabiliza en líneas generales de la vigilancia de la frontera a fin de evitar cualquier tipo de delitos e infracciones en materia tributaria. Actúan como auxiliares del Ministerio Público y cuentan igualmente con competencias en materia de

persecución de delitos tributarios, participando además directamente en el marco del Convenio Schengen.

- Consejo Directivo del Banco Central y Director del Banco Federal Alemán, cuyas funciones generales en este ámbito serían las de retener y decomisar moneda falsa así como ordenar la retirada de la circulación de moneda que se presuma falsa o que haya sido expedida o entregada al público por persona no autorizada .
- Servicio Federal de Inspección del Sistema de Crédito: se dedicaría a la vigilancia y seguimiento de actividades desarrolladas por los Institutos de crédito actuantes en el mercado.
- Cooperativa de Profesiones del Mar: se dedicaría a controlar y vigilar la seguridad del tráfico de embarcaciones.
- Instituto Hidrográfico Alemán: tiene funciones de asesoramiento técnico así como la vigilancia y control del nivel de radioactividad o cualesquiera otras sustancias dañinas en el agua, entre otras competencias.
- Servicio Federal de Salud: es la máxima autoridad en la materia y su misión fundamental sería realizar investigaciones en materia de salud pública así como determinadas funciones en el campo de la lucha contra el consumo de estupefacientes.

III.2.- Gran Bretaña y el modelo policial inglés.

Al igual que en el caso de Alemania, Gran Bretaña se caracteriza por la existencia de un modelo policial descentralizado cuya base se alza sobre las policías locales y de condado, mas en este caso, nos encontramos con que la

policía se configura como un poder independiente puesto que los funcionarios de policía son autoridades y tienen un gran respaldo legal en sus actuaciones para su protección.

La norma básica que regula el modelo policial británico es la Police Act de 1964 en la que se establece la existencia de 43 cuerpos de policía local. En este sistema, en el que la financiación del mismo corre a cuenta de las arcas de los Entes Locales como de la Administración central lo cual redundaría en un mejor control y a la vez mayor independencia de la Institución, el control entre las partes implicadas es mutuo configurándose como un sistema tripartito estructurado de la siguiente forma:

- *Police Authority* o Autoridad de Policía, que se define como un órgano colegiado de naturaleza mixta formado por 2/3 de cargos electos y 1/3 de magistrados.
- *Chief Constable*: sería el Jefe del Cuerpo de Policía Local, quien sería nombrado por la superior Autoridad Policial, a excepción del Jefe de la Policía de Londres que recibe el nombre de *Commissioner* (equivaldría a Comisario) y que es nombrado por la Corona a instancia del Ministerio del Interior
- El *Home Office* o Ministerio de Interior , quien actúa como ejecutor de las decisiones tomadas en materia de seguridad por el Gobierno Central.

Además de los cuerpos de policía local, que como se ha dicho son la base del sistema policial británico y entre los que debemos destacar a la *London Metropolitan Police* (Policía Metropolitana de Londres)⁸², existen fuerzas policiales sin una adscripción territorial a un determinado condado, que son un total de cinco y que tienen una serie de funciones concretas y delimitadas. Estos cinco cuerpos serían: *British Transport Police* (BTP, Policía Británica de Tránsito), *Ministry of Defence Police* (MDP, Policía del Ministerio de Defensa), *UK Atomic Energy Authority Constabulary* (UKAEA Constabulary, Autoridad Policial de la Energía Atómica del Reino Unido), *Port of Dover Police* (Policía Portuaria de Dover), *The National Crime Squad* (NCS, Oficina Criminal Nacional).

- La National Crime Squad u Oficina Criminal Nacional (NCS): creada en 1998, la oficina surge como consecuencia de un informe de julio de 1995 presentado por el Comité del Ministerio del Interior del Parlamento del Reino Unido acerca del impacto de la delincuencia organizada en el país y que ponía de relieve la necesidad de luchar contra ella de una forma más eficaz, para lo cual se imponía la centralización y coordinación de las estructuras existentes en el momento⁸³. Dado el apoyo de todas las partes implicadas, mediante la Police Act de 1997 se creó la mencionada Oficina cuyas funciones se basan en la recepción de información de las policías así como en la difusión de la misma entre las

⁸² Nacida como tal en 1829 a instancias de Sir Robert Peel, y conocida con el apelativo de *Scotland Yard*, nombre de su primera sede y actual oficina de Interpol en el Reino Unido.

⁸³ "Si la respuesta a la delincuencia organizada ha de ser desafiada y realizada de forma más efectiva, la estructura actual de Oficinas Criminales Regionales separadas (...) necesita ser reemplazada por una estructura nacional más coordinada".

mismas; actualmente la Oficina recopila información sobre delincuencia organizada tanto dentro como fuera de las fronteras del país así como informaciones relativas al tráfico ilegal de personas, tráfico de drogas, tráfico ilegal de armas y un largo etcétera.

- La *UKAEA Constabulary* o Autoridad Policial de la Energía Atómica del Reino Unido, cuya misión primordial es la protección del material nuclear en las sedes del Reino Unido y en el tránsito entre dichas sedes. Este cuerpo está autorizado a portar armas en el desempeño de sus funciones para la protección del material nuclear dependiendo orgánicamente del Ministerio de Industria y Comercio.
- La Policía Británica de Tránsito o *British Transport Police* (BTP), es la policía británica de tránsito ferroviario, dando seguridad a los trabajadores y a los pasajeros de los ferrocarriles en los trayectos que tienen lugar dentro de la Isla, siendo asimismo responsable de la seguridad en el Metro de Londres, el tren ligero de Docklands, los tranvías de Midland y el funicular de Croydon. Está estructurada en tres secciones: una uniformada, otra sección especial y una tercera de apoyo.
- La *Port of Dover Police* (Policía Portuaria de Dover), con la función de controlar la seguridad de los trabajadores, pasajeros y las mercancías en la zona portuaria.
- La *Ministry of Defence Police* (MDP) o Policía del Ministerio de Defensa MDP, que se constituye realmente como la única policía nacional *per se* ya que es la encargada de la vigilancia y resolución de conflictos en

todas las dependencias del Ministerio de Defensa en todo el territorio británico.

III.3.- Francia y su policial militarizado.

Tras la Revolución Francesa de 1789 y con la llegada del gobierno de Napoleón Bonaparte, las regiones francesas quedarán sometidas al centralismo estatal hasta 1986, año en que obtienen carta de naturaleza efectiva con la primera elección de los Consejos Regionales mediante sufragio universal directo.

Si bien es cierto que la Nación francesa se caracteriza por la división administrativa de su territorio en Regiones, Departamentos y municipios, lo cierto también es que en los últimos siglos ha mantenido un sistema de gobierno centralista que queda asimismo reflejado en su sistema policial, en el que encontramos dos Cuerpos con ámbito de actuación a nivel nacional, la Police Nationale y la Gendarmerie Nationale, junto con Cuerpos de corte local, la llamada Police Municipale.

Respecto a los Cuerpos de Policía dependientes del Estado, cabe indicar que su máximo responsable en cada Departamento es el Prefecto, quien, elegido por el Gobierno para cada Departamento y de naturaleza civil, tiene la responsabilidad del orden público en su territorio. El Prefecto depende directamente del Ministerio de Interior y tiene facultades para dar instrucciones a las Fuerzas Policiales dentro de su territorio.

Como se mencionó anteriormente, los dos Cuerpos con competencias a nivel nacional son la Policía Nacional (Police Nationale) y la Gendarmería (Gendarmenrie Nationale) de los que a continuación veremos su estructura.

- La Policía Nacional, el primero de los nombrados como Cuerpo de carácter estatal, es un Instituto Armado de naturaleza civil bajo dependencia del *Ministère de l'Intérieur* (Ministerio del Interior), y que se caracteriza porque sus funcionarios están sometidos a una regulación especial dentro de la función pública. Tienen a su Director General en la figura del Prefecto de cada Departamento y su función principal es la garantía de la seguridad en las zonas urbanas y en localidades de 10.000 o más habitantes. No obstante, dado su carácter de cuerpo estatal, puede ejercer sus funciones en todo el territorio nacional, incluidos los todavía existentes departamentos franceses de ultramar. Surge como resultado de la Ley de 9 de julio de 1966 que supone la fusión entre la prefectura de Policía e Paris y la de Seguridad Nacional. Años más tarde, en 1992, y en 1995 mediante la *Loi 73/1995 d'orientation et programmation relative a la sécurité* (Ley 73/1995 de orientación y programación relativa a la seguridad) se producen una serie de reformas que dieron como fruto su actual estructura, que la distingue por estar articulada por una serie de Cuerpos con escalafón propio y funciones específicas, todos ellos coordinador por el Prefecto del Departamento. Dentro de la Police Nationale distinguiremos:

A) Órganos Centrales: referidos a aquellas unidades en las que se apoya el Director General o Prefecto y que serían:

- Centro de Estudios e Investigaciones, como unidad de consulta y documentación;
- Servicio de Investigación, Ayuda, Intervención y Disuasión: unidad operativa
- Unidad para la Seguridad del Ministerio
- Servicio Central de Automóviles
- Unidad de coordinación y lucha antiterrorista.

B) Direcciones Administrativas

- *Direction de l'Administration de la Police Nationale* (DAPN) o Dirección de la Administración de la Policía Nacional.
- *Direction de la Formation de Police Nationale* (DFPN) o Dirección de Formación de la Policía Nacional.
- *Direction Centrale de la Polcie Judiciaire* (DCPJ) o Dirección Central de la Policía Judicial, Dirección operativa cuya finalidad es la investigación de los asuntos más graves así como la detención de los presuntos culpables. Esta Dirección se encuentra dividida en tres subdirecciones y al mismo tiempo es la Oficina Central de INTERPOL.
- *Direction Centrale de la Sécurité Publique* (DCSP) o Dirección Central de la Seguridad Pública.

- *Direction de la Surveillance du territoire* (DST) o Dirección de la Vigilancia del Territorio: constituiría lo que podríamos denominar el servicio de espionaje y contraespionaje para la obtención de información.
- *Direction Centrale de la Police Aux Frontières* (DCPAF) o Dirección Central de la Policía de Fronteras, en la que quedan subsumidas la policía del aire y la policía de fronteras.
- *Direction Centrale des Renseignements Généraux* (DCRG) o Dirección Central de Información General.
- *L'Inspection Générale de la Police Nationale* (IGPN) o Inspección General de la Policía Nacional: controlando y estudiando el buen funcionamiento de la organización policial.
- *Le Service Central des Compagnies Républicaines de Sécurité* (SCCRS) o Servicio Central de las Compañías Republicanas de Seguridad : las Compañías Republicanas de Seguridad podrían definirse como unidades móviles de policía que realizan su función en cualquier punto del territorio francés, para mantener o restaurar en su caso el orden público. Su misión es mantener el orden en casos graves así como asistir al resto de Fuerzas Policiales, estando a su mando un Comisario de Policía quien asiste y aconseja al Prefecto en caso de empleo de dichas unidades
- *Service de Coopération Technique Internationale de Police* (SCTIP) o Servicio de Cooperación Técnica Internacional de Policía, quien coordina los contactos con delegaciones extranjeras y realiza tareas de formación.
- *Service de Protection des Hautes Personnalités* (SPHP) o Servicio de Protección de las Altas Personalidades, encargados de velar por las Altas

Autoridades francesas así como de otros países cuando se encuentren en territorio francés

- *Préfecture de Police de Paris* o Prefectura de Policía de París.
- Por su parte, la Gendarmería Nacional es un Cuerpo de naturaleza militar, y por tanto dependiente del Ministerio de Defensa, que tiene a su vez competencias policiales en las zonas rurales del país y en los núcleos de población de menos de 10.000 habitantes, situación muy similar a la que vive la Guardia Civil en nuestro país. Este Cuerpo, tiene además dependencia del Ministerio del Interior (al igual que en el caso español) por lo cual se vería también sometido a las Prefecturas. *La Dirección General de la Gendarmería Nacional* fue creada en 1981, siendo su Director un subordinado del Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, aunque al quedar así en manos de una autoridad civil no se considera parte del ejército⁸⁴.

En la actualidad es la fuerza principal de defensa operativa del territorio francés, teniendo además como funciones la custodia de puntos estratégicos y vías de comunicación y la obtención, tratamiento y análisis de la información de interés para otros servicios policiales. Se encuentra estructurada en las siguientes Unidades:

- Departamental: existe una unidad por cada departamento administrativo francés.

⁸⁴Aunque en 1935 se le reconoció mediante decreto tal distinción de Arma del Ejército.

- Ultramar: en los departamentos de esta condición existe igualmente una unidad.
- Móvil: con las funciones equivalentes a sus homólogos de las Compañías Republicanas de Seguridad de la Policía Nacional.
- Misiones Especiales.
- Centros de Formación.
- Órganos Centrales.

También realizan otro tipo de misiones, según las unidades, como funciones de seguridad de instalaciones marítimas y aeroportuarias, misiones internacionales, entre otras.

- La Policía Municipal, en este caso, y al igual que ocurre en España, están bajo la inmediata supervisión del Alcalde, y pese a que fueron suprimidas en 1941, lograron en algunas ciudades mantenerse como *guardias de campo*; finalmente, a partir de la década de los ochenta, vuelven a resurgir.

Tienen como misión principal el cumplimiento de los Decretos y Reglamentos dictados por los Alcaldes en materia de salubridad e higiene, así como tareas relativas al ámbito más social como asistencia a personas mayores, salida de colegios, etc. Estas policías municipales se rigen por el Código de Comunas (mediante Ley de 26 de enero de 1984). Y la decisión de crearlas recae en la voluntad del Alcalde del municipio y del Consejo Comunal, siempre previa consulta del Fiscal General de la República.

III.4.- El modelo de policía italiano.

Al igual que el modelo francés, el sistema policial italiano puede definirse como centralizado, existiendo en él tres grandes fuerzas policiales de carácter nacional (uno civil y dos militares) junto a los que coexisten las fuerzas locales o municipales (*Polizia Municipale* o *Vigili Urbani*). Además de una serie de cuerpos de policía especial como serían el *Corpo Forestale dello Stato* (Cuerpo forestal estatal) y la *Polizia Penitenziaria* (Policía penitenciaria o de prisiones).

Dentro de los cuerpos de carácter nacional, debemos hablar de:

- *Polizia di Stato* (Policía Estatal), es un cuerpo policial de naturaleza civil con competencia en todo el territorio italiano y que se caracteriza por poseer un estatuto propio así como un régimen disciplinario particular. Mediante ley de 1981⁸⁵, se definen sus funciones como de "defensa de la libertad y de los derechos civiles, la vigilancia del cumplimiento de las leyes, la tutela del orden y la seguridad pública, la prevención y represión de los delitos y el auxilio de la población". Respecto a su estructura, se haría referencia:

- a.) en primer lugar a una *Direzione Generale* (Dirección General) bajo la inmediata dependencia del Ministro del Interior
- b.) *Prefetture* (Prefecturas) que son delegados del Gobierno
- c.) nivel provincial están las *Questure* (Cuesturas), a nivel provincial, cuyo responsable es el *Questore* (Cuestor) quienes son las

⁸⁵ Hacemos referencia a la Ley 121/1981.

autoridades policiales en materia administrativa y de seguridad pública; en cada Cuestura existen cuatro *Ufficii* (Oficinas) relativas a las siguientes materias: administrativo-contable, sanitario, gabinete y personal. Además en determinadas Cuesturas existen también oficinas de extranjería, servicio técnico-logístico, de prevención general, y la *Squadra Mobile* (Escuadra Móvil), aunque solamente en las Cuesturas de Roma, Milán, y Nápoles están presentes todas.

d.) Comisarías

e.) Destacamentos de policía.

-El *Arma de los Carabinieri* es una institución de carácter militar y en este caso, es parte del ejército italiano teniendo funciones de seguridad pública además de sus funciones militares (prácticamente de policía militar, en este caso). Este cuerpo Depende orgánicamente del Ministerio de Defensa y funcionalmente del Ministerio del Interior. Surgido en 1814 mediante la *Regie Patenti* (Patente Real) de 13 de julio, como cuerpo de defensa del Estado, y protector del orden y seguridad pública, Desde 1922 han mantenido su doble esencia como organismo militar en servicio permanente de la seguridad pública. Respecto a sus funciones y competencias policiales, el artículo 3 del Decreto Legislativo. 297/2000 las define como la siguientes: ejercicio de las funciones de policía judicial y de seguridad pública, y estructura operativa de protección civil en caso de calamidades públicas. Para terminar con este punto, señalar que respecto a su estructura, se organiza a imagen del ejército italiano.

-La *Guardia de Finanza* se trata de un cuerpo especial de policía de doble naturaleza, al igual q los Carabinieri que depende del Ministerio de Economía y Hacienda al mismo tiempo que forma parte de las Fuerzas Armadas Italianas.

Sus funciones principales son:

- la prevención, averiguación y denuncia del fraude fiscal,
- la vigilancia bajo la observación de las disposiciones de interés político-económico,
- la vigilancia marítima con fines de policía fiscal,
- el mantenimiento del orden y seguridad pública, y
- la defensa político-militar de las fronteras.

Las competencias de este Cuerpo se han ido ampliando progresivamente hasta comprender todos los ilícitos que recaen en perjuicio del Estado y de la Unión Europea, tanto en la vertiente tributaria como económica.

III.5.- Austria y la influencia del modelo policial alemán.

El modelo policial austríaco también puede definirse como centralizado formado por dos cuerpos policiales como son la *Bundespolizei* (Policía Federal) y la *Bundesgendarmerie* (Gendarmería Federal). Además de estos dos cuerpos, se articula una administración de aduanas, *Zollwache* (Vigilancia de Aduanas) con ciertas competencias de índole policial y con participación dentro del Convenio de Schengen y la *Justizwache* (Policía de Prisiones). En el ámbito local, sólo en determinadas localidades aún existen cuerpos de policía municipales (*Stadtpolizei*).

- La Policía Federal se encuentra desplegada en las ciudades más grandes de Austria, donde también se concentra la mayor parte de la población. Este cuerpo de policía se encuentra bajo la dependencia del Directorado General de Seguridad Pública (Sección II/A), dependiente del Ministerio del Interior. Se organiza en 14 *Bundespolizeidirektionen* (BPD, Divisiones Territoriales), cada una de las divisiones territoriales está presidida por un Jefe de policía, excepto en el caso de Viena que esta presidida por un Comisario de policía.
- La Gendarmería, en este caso de naturaleza civil, tiene encomendada la vigilancia de casi la totalidad territorial del país, aunque no tienen ninguna competencia en Viena por tener aquí la competencia exclusiva la Policía Federal. Depende al igual que la Policía Federal, del Directorado General de Seguridad Pública (en este caso, sección II/B). Respecto a sus competencias, es responsable en *todo* el territorio nacional de supuestos complejos de toma de rehenes ya que bajo su mando está el GEK (*Gendarmerieeinsatzkommando*, Comando de Intervención de la Gendarmería) que es la primera unidad contraterrorista del país. Su estructura se organiza en: *Landesgendarmeriekommanden* (Comandancias Regionales), las *Bezirksgendarmeriekommanden* (Comandancias de Distrito), y en tercer lugar, en la base se encuentran los *Gendarmerieposten* (Puestos de la Gendarmería), y los *Grenzüberwachungsposten* (Puestos de Control de Fronteras).
- Policía Municipal: si en el pasado tenían un número muy limitado de competencias (básicamente ejecutar bandos municipales y tráfico), la

reforma de la Ley de Policía de Seguridad les ha permitido recibir más poderes policiales además de autorizarles a portar armas. En las ciudades en que existe Policía federal no existen cuerpos de policía municipal mientras que en las ciudades donde existe no tiene jurisdicción la Gendarmería (excepto en la provincia de Vorarlberg donde hay varios cuerpos de policía municipal junto con varios distritos de la Gendarmería).

III.6.- Las bases del modelo policial portugués.

Definiendo la estructura de este país como de carácter centralizado, existen cinco cuerpos estatales, a saber, *Policía de Segurança Pública* (PSP, Policía de Seguridad Pública), *Guarda Nacional Republicana* (GNR, Guardia Nacional Republicana), *Policía Judiciária* (PJ, Policía Judicial), *Serviço do Estrangeiros e Fronteiras* (SEF, Servicio de los Extranjeros y Fronteras), *Serviço de Informações de Segurança* (SIS, Servicio de Informaciones de Seguridad); a estos cinco cuerpos se les suman otros tres especializados: *Policía Florestal* (Policía Forestal), *Policía Prisional* (Policía Penitenciaria), *Policía Marítima* (Policía Marítima) además de las policías municipais (policías municipales) algunas ciudades.

La *Policía de Seguridad* de naturaleza civil y con las funciones generales de defender la legalidad democrática, garantizar la seguridad interna y los derechos de los ciudadanos, en los términos dispuestos en la Constitución y la ley, tiene competencia en todo el territorio nacional, excluyendo las áreas legalmente encomendadas a otras fuerzas de seguridad (salvo en caso de que

estas requiriesen su presencia o así se estableciese legalmente). Respecto a su estructura, se articula a través de una *Direcção Nacional* (Dirección Nacional) a la que se subordinan las Comandancias Metropolitanas, Regionales y de Policía, además del *Corpo de Intervenção* (Brigada Móvil), el *Grupo de Operações Especiais* (Equipo Antiterrorista), el *Grupo de Segurança Pessoal* (Protección de autoridades), el *Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna* (Instituto de enseñanza superior para oficiales de policía), y la *Escola Prática de Polícia* (Academia de Policía).

En relación a las competencias ejercidas por este Cuerpo, quedan establecidas por el artículo 2º de la Ley 5/99, y serían: el mantenimiento del orden, la seguridad y la tranquilidad pública; la previsión de la criminalidad; la garantía de la seguridad de las personas y sus bienes; como competencias exclusivas destacan las relativas a armas, protección de personalidades nacionales y extranjeras, y seguridad aeroportuaria

La *Guardia Nacional Republicana*, en este caso hablamos de una fuerza de naturaleza militar, motivo por el que se caracteriza por su doble dependencia del Ministro del Interior, en lo relativo al reclutamiento, administración, disciplina y misión general, y del Ministro de Defensa, en lo relativo a uniformidad, armamento, equipamiento y doctrina militar. Su ámbito de actuación es rural teniendo las competencias generales de las fuerzas de seguridad y de forma exclusiva la competencia tributaria (que es gestionada a través de la Brigada Fiscal) y la responsabilidad del tráfico rodado interurbano (competencia en manos de la Brigada de Tránsito). Su estructura se

corresponde a la estructura jerárquica del ejército y se articula a través de la Comandancia.

La *Polícia Judicial* es un cuerpo superior de policía criminal auxiliar de la administración de justicia y por ello bajo dependencia del Ministro de Justicia y de la Fiscalía. Su misión es ayudar a las autoridades judiciales en la investigación y el desarrollo de acciones de prevención e investigación en las materias que le sean asignadas. Asimismo, este cuerpo es el responsable de las oficinas de INTERPOL y EUROPOL en Portugal.

Respecto a su estructura, se organiza en una *Directoria Nacional* (Dirección Nacional) con sede en Lisboa y en la que se incardinan la Brigada Central de Delitos con Violencia, la Brigada Central de Estupefacientes y la Brigada central de Delincuencia Económica y Financiera; las *Diretorias* (Jefaturas Superiores) de Lisboa, Oporto, Coimbra y Faro; Los Departamentos de Aveiro, Braga, Funchal, Guarda, Leiria, Ponta Delgada, Portimão y Setúbal.

El *Servicio de Extranjeros y Fronteras*, es un servicio de seguridad, dependiente del Ministro del Interior, de naturaleza civil y cuyos objetivos son controlar la circulación de personas en las fronteras, la permanencia y actividades de los extranjeros en el territorio portugués, y ejecutar la política de inmigración y asilo prevista en la legislación portuguesa.

El *Servicio de Informaciones de Seguridad*, dependiente del Presidente del Gobierno Portugués, a través del Ministerio de Interior, tiene como misiones fundamentales la obtención de informaciones destinadas a garantizar la

seguridad interna para prevenir el espionaje, el terrorismo, el sabotaje o cualesquiera actos que atenten contra la seguridad del país.

Estos son los casos más representativos de países con sistemas centralizados y descentralizados de policía, si bien el resto como se dijo, representan una mezcla de los mismos con las características propias de cada uno de ellos. De forma breve y resumida haremos seguidamente referencia a algunos otros países de la Unión, solo a modo de ejemplo.

III.7.-Bélgica y su arquitectura en materia de seguridad.

En el mes de enero de 2001 tiene lugar un cambio en el sistema policial belga surgiendo entonces dos niveles policiales: el federal y el local mientras que se suprimía la antigua gendarmería, A nivel nacional, Bélgica cuenta con un cuerpo único, *Fédérale/Federale Politie* (Policía Federal) al que se suman los cuerpos de la *Police Locale/Lokale Politie* (Policía Local). Este sistema se caracteriza por el hecho de que aunque son pilares independientes en todos los sentidos, mantienen tienen políticas de coordinación, además de prestarse apoyo mutuo, poder asignarse funcionarios temporalmente, y tener un mismo sistema de reclutamiento y educación, lo cual sin duda facilita la cooperación entre ambos tipos de cuerpos de seguridad.

La *policía federal* se articula en cinco direcciones generales con las siguientes funciones:

- La *policía administrativa* con competencias en materia de tráfico en las autopistas, y de navegación en el Mar del Norte y ríos navegables, en

materia de policía ferroviaria y aeroportuaria, en inmigración y control de las fronteras, entre otras.

- La *policía judicial* coordina a nivel central todo aquello relativo a la criminalidad así como la gestión de información y policía científica y técnica. Esta dirección es también la responsable de INTERPOL en el país.
- La Dirección de *apoyo operacional* está a disposición tanto de las policías locales como de la propia policía federal, y presta soporte de todo tipo a los mismos.
- La Dirección de *personal* es la responsable del reclutamiento, selección y educación de los funcionarios policiales.
- La Dirección de *medios materiales* se refieren a la gestión de vehículos, armamento, vestuario y la gestión financiera de la administración policial.

Respecto a las policías locales, cada una de ellas se organiza entorno a la misma estructura: un jefe de policía que dirige y organiza los objetivos policiales en su territorio, y subordinándose al alcalde del municipio (o el consejo de alcaldes si son varios los municipios con el mismo cuerpo policial, permitiéndose el fenómeno conocido en nuestro país como mancomunidad, que en nuestro caso queda fuera de la materia policial). Por debajo del Jefe se articulan un grupo de operaciones, los auxiliares de policía, además del personal civil encargado de la logística y la actividad administrativa.

III.8.- Estructura policial en Holanda.

Vecino de Bélgica, Holanda se estructura policialmente en una serie de cuerpos de policía regionales, los *Regiopolitie* y la *Korps Landelijke Politie Diensten* (KLPD, Agencia Nacional de Servicio Policial), sin duda un sistema de dos niveles semejante en ese punto a sus vecinos. Esta Agencia, dependiente del Ministro del Interior y de las Relaciones del Reino y del Ministro de Justicia en lo relativo a la Policía Judicial, es responsable de la totalidad de la calidad del servicio policial, situándose en un escalón superior a las Policías Regionales; con competencia en todo el territorio holandés, tiene como funciones la recolección, archivo análisis y distribución de información. Asimismo realiza servicios de apoyo y es responsable de la protección de la Familia Real y otras personalidades. Para el ejercicio de sus funciones se articula en cinco divisiones: División de Movilidad (con funciones en materia de tráfico, policía fluvial, y la Unidad de Investigación Aérea); Protección de Personalidades; Logística; Apoyo; Servicio Nacional de Inteligencia Criminal, aglutinando también a la Policía Ferroviaria.

Respecto a las policías regionales, cada una de las regiones en las que se incardinan, se encuentra regida por un Consejo Regional de Policía que agrupa a los alcaldes y al jefe del Ministerio Fiscal. No existe especialización en este cuerpo y respecto a sus funciones, son de lo más diversas: trabajo de investigación simple que no requiera especialización; prevención del crimen; atestados de tráfico y regulación de la circulación, entre otros.

III.9.- Luxemburgo y su estructura policial.

La Policía del Gran Ducado de Luxemburgo la *Inspection Générale de la Police* (Inspección General de la Policía), surgen mediante ley de 31 de mayo de 1999 por la cual la Gendarmería y la Policía se unificadas en un solo cuerpo a partir de enero de 2000, el cual asume todas las funciones policiales en el país y que se estructura de forma bastante compleja en un Director General asistido por dos Directores Generales Adjuntos a partir de los que se articulan los distintos servicios: Relaciones Internacionales, Jurídico, Psicológico y de Comunicación y Prensa. También podemos hablar de la existencia un Secretario General de quien dependen el Secretariado y dos Secciones, y bajo este cinco Direcciones: de los Recursos Humanos, Operaciones y Prevención, Presupuesto y Equipamiento, Organización Método y Empleo y de Información. Respecto a la Policía Judicial depende de la Administración de Justicia, y responde ante esta de todo lo relativo a sus funciones de investigación criminal.

Para terminar, a nivel regional la estructura tiene en la cúspide de la pirámide a un Director Regional Adjunto, de quien dependen los Centros Regionales de Intervención, las Comisarías de Proximidad, y los Servicios Regionales.

III.10.- Dinamarca y sus Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

La policía danesa o *Politi* es un cuerpo de carácter nacional dependiente del Ministerio de Justicia, siendo este Ministro el jefe supremo de la policía. Sus

funciones son mantener la seguridad, la paz y el orden, aplicar las leyes y regulaciones, prevención del crimen, investigación de ilícitos y persecución de los responsables. Como se ha dicho, tiene competencia en todo el territorio danés y se estructura en un *Rigspolitichef* (Comisario Nacional) que dicta las líneas generales de los deberes policiales; el *Politidirektør* (Comisario de la Policía de Copenhague) y los *Politimester* (Jefes de Policía) quienes son fiscales en su jurisdicción. A nivel central la policía danesa está dividida en 8 direcciones:

- *Dirección A*, Centro Nacional de Apoyo de Investigación y División Uniformada: incluye las patrullas de tráfico, el Equipo de Respuesta y Operaciones Especiales, los guías caninos, la Oficina de INTERPOL, delitos financieros, y el equipo técnico forense entre otros.
- *Dirección B*, Personal y reclutamiento.
- *Dirección C*, abarca desde las cuentas y presupuestos, hasta el Departamento de Psiquiatría Forense del Ministerio de Justicia y además de otros el Museo de Historia de la Policía.
- *Dirección D*, departamento de datos: aglutina el registro central de vehículos de motor, el registro central de delincuentes, el registro central de armas, y la sección de pasaportes y permisos de circulación.
- *Dirección E*, División de extranjería
- *Dirección F*, Academia de Policía
- *Dirección G*, Servicio de Seguridad Nacional.
- *Dirección H*, Departamento de Infraestructuras.

III.11.-Finlandia y su modelo policial.

En el caso de Finlandia el sistema policial se caracteriza por la existencia un único cuerpo de policía con carácter nacional y dependencia del Ministerio de Interior, con las funciones de proteger la Constitución y el orden social, mantener el orden público y la seguridad y la protección de los derechos de los ciudadanos y la investigación criminal. Estructuralmente se divide en tres niveles.

El Nivel superior: está constituido por el Departamento de Policía del Ministerio del Interior, *Poliisin Ylijohto* (Jefatura Superior de Policía) que actúa como mando superior de la policía, teniendo por tanto funciones de dirección y desarrollo de las actividades policiales, la toma de decisiones de estrategia policial nacional y señalización de los objetivos, teniendo además competencia para conocer de los asuntos derivados de la seguridad privada, loterías, numismática, máquinas recreativas y armas de fuego. Las unidades con las que cuenta son: Unidad de Policía, Unidad de Dirección, Unidad Administrativa y la Unidad de Información

El Nivel intermedio, el cual comprende las *Lääninjohdot* (Jefaturas Provinciales de Policía), las *Valtakunnalliset yksiköt* (Unidades Nacionales), los *Poliisioppilaitokset* (Centros de Formación Policial), y el *Neuvottelukunnat* (Comités Asesores), y funcionalmente también el Distrito Policial de Helsinki. Como misión fundamental está la planificación y desarrollo de las operaciones policiales en el interior de su provincia. Las jefaturas provinciales de policía acuerdan los objetivos con los departamentos de policía de los distritos bajo su

mando y deciden sobre estrategias y recursos. Son también los responsables de la dirección y supervisión de los cometidos policiales locales colocándose en este nivel Bajo la cooperación entre las mencionadas policías locales, la Oficina Nacional de Investigación y la Policía Nacional de Tráfico, de su provincia.

Por último, el Nivel inferior, comprende a la *Paikallispoliisi* (Policía Local), que depende administrativamente de los distritos estatales locales y se articulan a través de comisarías. Los departamentos de los distritos estatales locales operan bajo su respectiva Jefatura Provincial de Policía bajo el Departamento de Policía del Ministerio del Interior.

III.12.- Suecia y su estructura policial.

Siguiendo la tradición marcada por sus vecinos, Suecia, cuenta con un Cuerpo de policía de ámbito nacional, la *Rikspolis*, junto a la que destacan la *Tull* (Policía encargada de Aduanas) y la *Kustbevakningen* (Guardia Costera). La misión principal de este cuerpo policial de naturaleza civil y carácter nacional sería⁸⁶ la promoción de la justicia y la seguridad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública y la asistencia a los ciudadanos, constituyéndose por tanto de forma clara como un servicio al ciudadano.

Respecto a su estructura, la policía depende del Ministerio de Justicia y se articula de la siguiente forma:

⁸⁶ Ley de Policía de 1984 en su artículo 1 establece que "el trabajo de la policía es un aspecto comunitario que engloba la promoción de la justicia y la seguridad, y debe de orientarse a mantener el orden y la seguridad pública, así como proveer protección y asistencia a las personas."

- Rikspolisstyrelsen, Dirección Nacional de la Policía: es la autoridad central administrativa y supervisora de la policía y del Laboratorio Nacional de Ciencias Forenses. El Comisario Nacional de Policía elegido por el Gobierno es quien se encuentra a su frente y tienen funciones en el desarrollo de los métodos de trabajo y apoyo tecnológico, entrenamiento de los funcionarios policiales a través de la Academia de Policía y la dirección del Departamento Nacional de Investigación Criminal y del Servicio de Seguridad Nacional.

- Säkerhetspolisen, Servicio de Seguridad Nacional: como en cualquier país es el encargado del manejo de información de interés para la seguridad del Estado.

- Rikskriminalpolisen, Departamento Nacional de Investigación Criminal, se ocupa de recopilar información sobre delincuencia e inteligencia, tanto en asuntos nacionales como internacionales, incluyendo a las policías locales.

- Statens Kriminaltekniska Laboratorium, Laboratorio Nacional de Ciencias Forenses, obviamente es el departamento encargado de cualesquiera análisis científicos de pruebas remitidas por los investigadores.

A nivel local la policía se organiza en Autoridades de policía, que coinciden geográficamente con cada uno de los condados suecos, y que realizan una gran cantidad de funciones como respuesta a llamadas de emergencia, prevención e investigación del crimen, expedición del pasaporte, entre otros.

III.13.- Grecia y sus medios policiales.

Para terminar, haremos referencia a uno de los países del Mediterráneo que a pesar de la articulación de un sistema policial en dos niveles, no se acerca a la complejidad que ya hemos visto en nuestro sistema policial, sin duda el más complejo, o al menos de los más complejos, de los vistos hasta el momento.

Como hemos dicho, el sistema policial griego tiene dos niveles, el nacional y el municipal, pero con la particularidad que ambos son desarrollados por el mismo cuerpo: La Policía Nacional, cuerpo que depende del Ministerio de Orden Público, con la excepción que supone la Policía Judicial, supervisada por la Autoridad Judicial, siendo el Ministerio Fiscal del distrito correspondiente quien se encargue de la vigilancia y dirija las investigaciones de ésta en la persecución de ilícitos.

Respecto a las competencias, es obvio que todas son desarrolladas por la Policía Nacional por lo que existen distintas especialidades en el caso concreto de materias como las competencias de tráfico que vienen desarrolladas por la Policía de Tráfico, las competencias ejercidas por unidades especiales tales como la desactivación de artefactos explosivos, unidades de intervención, guías caninos, o la Policía Turística, encargada de velar por la seguridad de las zonas más emblemáticas del país.

A fecha de cierre del presente trabajo, tras los distintos sucesos políticos y económicos que sacuden al país, el gobierno griego a propulsado el resurgimiento de la Policía Municipal en todo el país.

En cualquier caso, como se dijo al comienzo de este apartado, la cantidad de modelos puede ser ilimitada, pero igualmente debemos entender que si queremos hablar de modelo policial, debemos distinguir una serie de puntos existentes o características que nos van a ayudar a poder diferenciar a un cuerpo policial de otro; estos puntos serían los siguientes:

- dependencia/autonomía: es decir, el poder del que depende y los organismos a través de los que se relacionan con el mismo;
- competencias que les definen: se refiere a las competencias q detenta el cuerpo policial sin verse estas compartidas con otros cuerpos, motivo por el cual son definitivas para aquel a quien se le otorguen;
- territorialidad, es decir, el territorio, el espacio en el que el cuerpo policial desarrolla sus competencias;
- estructura, orden en el que se distribuyen las funciones y cargos;
- valores y código deontológico al que vienen obligados los miembros del cuerpo de seguridad;
- formación de los miembros que conforman el cuerpo policial.

Si tenemos en cuenta estos puntos podremos identificar con mayor facilidad el modelo al que pertenece un cuerpo policial en concreto pero, sin duda, como podemos observar de lo descrito anteriormente, el caso de España es uno de los más complejos dentro de la Unión Europea en cuanto a sistema

policial debido a la articulación en tres niveles del mismo así como a la existencia de una gran duplicidad de funciones entre unos y otros cuerpos, la duplicidad de unidades, la legislación desde nuestro punto de vista un tanto obsoleta en la materia, la oscuridad a la hora de delimitar conceptos y funciones y como no la heterogeneidad existente entre las fuerzas locales, que además de tener funciones realmente residuales respecto a la seguridad y constituirse en más de una ocasión como un cuerpo de competencias sociales, por lo que algunos autores no han dudado en calificarlos como “ criados para todo” ,goza de una amplia heterogeneidad lo que dificulta sin duda la cooperación y actuación, en general, entre estos cuerpos en el ámbito local, cooperación que llevaría a una mejora de la situación delictiva cada día más preocupante en los municipios españoles, sobre todo, como es lógico en aquellos donde existe mayor número de población, bolsas de marginalidad, desempleo, y la multitud de factores de todo tipo que en la actualidad inciden en el surgimiento y desarrollo de la delincuencia.

III.14.- Cooperación y coordinación inter corpores.

En el caso español, existen diversos Cuerpos que conforman la estructura policial. La existencia de distintos Cuerpos determina la necesidad de que surjan una serie de criterios que permitan la relación entre los mismo.

La LOFCS resalta la necesidad de interrelación entre las fuerzas policiales de las distintas esferas administrativas y determina que dicha interrelación debe darse a través de dos principios: el principio de cooperación recíproca y el principio de coordinación orgánica, en relación a la cual, la Ley habla de la

creación de una serie de órganos que coordinarán en los distintos niveles la actuación policial. Además de estos principios, para los casos de insuficiencia de medios de algunas Comunidades Autónomas, se establece que serán las Fuerzas de Seguridad Estatales quienes auxilien a las mismas a través de las Unidades Adscritas.

La colaboración entre las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad supone un deber inexcusable, estando incluso sancionada su no realización, pero respecto a la coordinación, ésta no se presenta como un deber para los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, sino más bien como una facultad en manos de determinados órganos específicos y que sólo es empleada como forma de mejorar la lucha contra la delincuencia; la coordinación sería el medio para que se lleve a cabo la interrelación y cooperación entre las distintas Policías.

La colaboración supondría el trabajar con otros cuerpos policiales, el auxiliar para la consecución de un fin concretado por el Cuerpo necesitado de auxilio. Este término se asemeja a la palabra cooperar, que en realidad, aunque suelen utilizarse indistintamente, tiene una connotación más internacional, pudiendo referirse a la colaboración con organismos policiales internacionales, como EUROPOL e INTERPOL, o a la cooperación con las policías de otros Estados.

La LOFCS, al referirse a la colaboración y cooperación entre las fuerzas policiales de las Comunidades Autónomas y del Estado, establece dos mecanismos. Por una parte, siguiendo los artículos 45 y 46 de la Ley, se determina la obligación de prestación de auxilio mutuo e información para el ejercicio de sus funciones y en caso de que las Policías Autónomas no tengan medios para llevar a cabo sus misiones, podrán pedir auxilio a las Fuerzas de Seguridad del Estado, cuyos miembros se encuentran obligados a ayudarles. Se determina asimismo, que, en caso de intervención, los Cuerpos Policiales estatales, actuarán bajo mando de sus Jefes Naturales y no del Jefe de las Policía Autónomas, y en caso de actuación conjunta, serán los mandos del Cuerpo estatal quienes asuman la dirección de la operación. Por otra parte, se establece un segundo medio de colaboración a través de las Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía, ya comentadas en el capítulo dedicado a las Policías Autónomas.

Todo lo anterior se completa con el artículo 38.2 de la LOFCS, que concreta que, las Comunidades Autónomas con policía propia, realizarán determinadas funciones en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, funciones que pueden sintetizarse en las siguientes:

- velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales;
- participar en las funciones de policía judicial;
- vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas.

Si hablamos de coordinación debemos entenderla como la disposición ordenada de las fuerzas policiales que intervienen en una determinada acción común. Según el artículo 48 de la LOFCS se garantiza la coordinación entre Fuerzas de Seguridad del Estado y las de las Comunidades Autónomas a través del Consejo de Política de Seguridad, presidido por el Ministro de Interior e integrado por los Consejeros de Gobernación de las Comunidades Autónomas y otros representantes del Estado. Este Consejo tiene una serie de funciones:

- aprobar los planes de coordinación en materia de seguridad e infraestructura policial;
- informar las plantillas de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y sus modificaciones, pudiendo incluso establecer el número máximo de los efectivos de las plantillas;
- aprobar directivas y recomendaciones generales;
- informar los convenios de cooperación en materia de seguridad entre el Estado y las Comunidades Autónomas;
- otras funciones que les atribuya la legislación vigente.

Dentro del Consejo, se crea un Comité de Expertos formado por representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas con las funciones siguientes:

- asesorar técnicamente al Consejo;
- preparar asuntos que serán debatidos en el Consejo;
- elaborar y proponer formulas de coordinación;
- proponer acuerdos de cooperación;

- proponer programas de formación y perfeccionamiento de las Policías;
- elaborar planes de actuación conjunta.

Además, en base al artículo 50 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las Comunidades Autónomas que tengan Cuerpos de Policía propios podrán crear una Junta de Seguridad integrada por representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma, que tendrá como misión la coordinación de la actuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado y del Cuerpo Autonómico. Será también esta Junta el órgano competente para resolver cualquier incidencia que pueda surgir.

Para terminar con el presente título, respecto a las Policías Locales, el 19 de septiembre se firma un Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio de Interior y la Federación de Municipios y Provincias para definir, potenciar y favorecer la implantación de procedimientos de actuación en los que se concrete la coordinación y colaboración entre Cuerpos de Policía que actúen en el municipio.

Para la colaboración se establecen una serie de medidas concretas que son:

- intercambio de información policial y datos estadísticos de la actividad delictiva, distribuida por calles, zonas, tipología y horario a fin de diseñar planes u operaciones de seguridad.

- Habilitación de fórmulas o potenciación de las existentes para la utilización conjunta de bancos de datos policiales.
- Creación de grupos de trabajo dentro de las Juntas de Locales de Seguridad para determinar las necesidades de la sociedad relativas a la seguridad.
- Creación de servicios integrados, sobre todo de aquellos que supongan duplicidad.
- Podrá proponerse la utilización de impresos y formularios iguales para los distintos Cuerpos Policiales, así como de material técnico.
- Podrán crearse líneas telefónicas de denuncia (dependiendo su formalización de la firma del denunciante), siempre que exista soporte técnico, material y personal para ello.
- A través del Ministerio de Interior se programarán cursos de mando y especialización que serán ofrecidos a los municipios; también se podrán editar publicaciones conjuntas de interés común.

En el campo de la coordinación, el Convenio Marco y la propia Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece la posibilidad de crear una Junta Local de Seguridad que será el órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los distintos Cuerpos Policiales dentro del ámbito territorial del municipio. La Junta de Seguridad, presidida por el Alcalde, determinará las necesidades en materia de Seguridad y podrá impulsar la elaboración de planes de seguridad para el municipio teniendo en cuenta la distribución competencial existente. También podrá crearse una Comisión Mixta

con la función de elaborar informes y estudios sobre la seguridad ciudadana en el municipio.

Fuera de estos supuestos y dentro de lo relativo a la coordinación, el artículo 148.1,22ª de la Constitución establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de coordinación y demás facultades respecto a las Policías Locales en virtud de los términos que establezca una Ley Orgánica. Esta remisión a Ley Orgánica debe entenderse hecha en atención a la LOFCS cuyo artículo 39 determina la posibilidad de coordinación de la actuación de la Policía Local por las Comunidades Autónomas mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

- establecimiento de las normas marco a las que deberán ajustarse los Reglamentos de las Policías Locales de acuerdo con lo dispuesto en la LOFCS y en la Ley de Bases de Régimen Local;
- establecer o propiciar, dependiendo de los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policía Local, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones;
- 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 Mando y de Formación Básica.

Este artículo ha sido desarrollado por las distintas Comunidades Autónomas en un gran número de disposiciones. Entre éstas podemos tomar como ejemplo la Ley 6/1999, de 19 de Abril, de Policías Locales de la Comunidad Valenciana, de las Cortes Valencianas, modificad por Ley 11/2000, de 28 de Diciembre. Esta Ley de coordinación pretende la determinación de la creación, competencia, estatuto y otros, de los cuerpos de Policía Local de la Comunidad Valenciana, así como su coordinación; busca una unificación de conceptos, siempre respetando la autonomía de los municipios, y una definición de estas Fuerzas Policiales como *“servicio público dirigido a la protección de la seguridad ciudadana, entendida en su aspecto negativo como toda lesión o menoscabo que se produzca en el libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos a las personas y al cumplimiento de las ordenanzas municipales, que pretende, mediante la prevención y el auxilio, la mejora de la calidad de vida y de bienestar de los vecinos”*. Respecto a la coordinación, esta norma la define como *“la determinación de los criterios necesarios para la mejor adecuación de la formación, organización, dotación y actuación de las Policías Locales al sistema y fines generales de la seguridad pública dentro de los cometidos que tienen legalmente asignados, así como la fijación de los medios para homogeneizar las Policías Locales de la Comunidad Valenciana a fin de lograr una acción que mejore su profesionalidad y eficacia, tanto en sus actuaciones individuales como en las conjuntas, sin perjuicio de la autoridad municipal”*. A continuación, la Ley enumera los órganos a través de los que se lleva a cabo tal coordinación en el territorio de la Comunidad Valenciana, que son:

- *Consell de la Generalitat Valenciana*, cuyas funciones esenciales son:

- establecimiento de una Norma-marco sobre estructura, organización y funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local,
- fijación reglamentaria de bases y criterios uniformes para la selección, formación, promoción y movilidad, de acuerdo con lo dispuesto en la LOFCS,
- regulación del sistema de homogeneización y homologación de la uniformidad, equipos y medios técnicos,
- establecimiento de un marco retributivo básico que contemple todos los aspectos y circunstancias que inciden en la función policial,
- organización de un sistema de intercomunicaciones policiales para una mayor eficacia policial,
- información y asesoramiento a las entidades locales en materia de Policía Local,
- creación del marco en el que se desarrolle la colaboración y cooperación entre cuerpos policiales,
- otras funciones que establezca la Ley.

- *Consellería competente en materia de Policía*: a ella queda adscrito un Gabinete Técnico que realizará informes, propuestas y estudios relativos a temas que le plantee la Comisión de Coordinación.

- *Comisión de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana*: este es el máximo órgano consultivo, deliberante y de participación y está

compuesto por un Presidente (que será el Conseller competente en materia de Policía), un Vicepresidente (que será el director General competente en materia policial), veinticuatro vocales (seis representantes de la administración autonómica, ocho Alcaldes, ocho representantes designados por lo sindicatos más representativos y dos Jefes de Policía Local) y un Secretario. Esta Comisión se reúne una vez al año, como mínimo, para llevar al Consell la memoria de las actividades de coordinación realizadas durante ese periodo y sus funciones primordiales son:

- informar todo tipo de disposiciones que se dicten dentro de la Comunidad valenciana en materia de Policía Local,
- proponer a los órganos competentes en cada caso la adopción de medidas que lleven a una mejora del servicio policial y a la homogeneización de sus medios técnicos,
- conocer de la programación de cursos y otras actividades de formación para las Policías Locales que se realicen,
- proponer planes de actuación conjunta de distintos cuerpos policiales cuando la situación lo requiera,
- ejercer funciones de mediación y arbitraje en caso de conflictos colectivos de carácter profesional de los Cuerpos de Policía Locales, cuando sea requerida,
- otras funciones que le sean atribuidas por las distintas disposiciones vigentes.

III.14.1.- LA COOPERACIÓN POLICIAL INTERNACIONAL: EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

La cooperación policial internacional ha surgido como una forma de lucha frente al progresivo aumento de la delincuencia internacional.

Este aumento de la actividad delictiva a escala internacional se debe a distintos factores y circunstancias, entre ellos cabe destacar la posibilidad de desplazamiento rápido que favorece la movilidad de los delincuentes, la complejidad de la sociedad moderna que multiplica las ocasiones de cometer actos delictivos, al desarrollo de los intercambios internacionales y a las nuevas tecnologías, qué duda cabe.

Algunos delitos internacionales quedan regulados en Convenios Internacionales, como sería el caso de la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes⁸⁷ o de la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena⁸⁸, entre otros, pero otros delitos presentan un carácter internacional debido a las circunstancias que se derivan del comportamiento de los autores del delito; éste es el caso cuando:

- los actos preparatorios del delito han sido cometidos en un Estado y la comisión del delito ha tenido lugar en otro Estado distinto;

⁸⁷ Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas de 1988, hecho en Viena el 20 de diciembre.

⁸⁸ Existen varios textos a este respecto:

- Convenio de las Naciones Unidas para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 2 de diciembre de 1949.
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 15 de noviembre de 2000.
- Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas de 30 de julio de 2010.

- se cometen sucesivamente delitos del mismo tipo en distintos Estados;
- el autor de un delito cometido en un Estado se fuga a otro Estado;
- el producto de un delito y los objetos y / o documentos utilizados para cometerlos se han transferido a otro Estado.

El descubrimiento y búsqueda de los autores de estos delitos plantea problemas por lo que se hace necesaria la cooperación de los distintos Cuerpos de Policía de los distintos Estados para luchar contra la delincuencia internacional.

A finales del siglo XIX, en los distintos congresos sobre materias penitenciarias celebrados en Europa, empieza a entreverse la necesidad de cooperación entre las Policías de los distintos Estados con el fin de luchar de manera efectiva contra la creciente delincuencia internacional, pero será a principios del siglo XX cuando comencemos a ver luz sobre estas cuestiones.

Con el inicio del siglo XX encontramos los primeros acercamientos estructurados de cooperación policial internacional. En 1905, en el X Congreso de la Unión de Derecho Penal, celebrado del 11 al 15 de septiembre en Hamburgo, se sientan las bases de la ayuda policial en el período de la instrucción sumarial, se acuerda la creación de "oficinas centrales" y de información y coordinación de los Estados miembros (con la función de recibir, reunir, utilizar y comunicar informaciones sobre la actividad criminal) y el desarrollo científico de determinados servicios policiales. En este Congreso

también se decide la convocatoria de una nueva Conferencia internacional para mejorar la cooperación entre Estados; ésta tendrá lugar en Berlín, en 1912, en ella, los representantes de los Estados participantes, se reúnen para preparar el I CONGRESO INTERNACIONAL DE POLICÍA JUDICIAL que se celebrará del 14 al 20 de abril de 1914 en Múnaco; a este Congreso acuden representantes de 14 Estados y se discuten los medios adecuados para acelerar y simplificar la detención de delincuentes, la unificación de los procedimientos de extradición y el perfeccionamiento de los métodos de identificación, creándose el primer fichero central internacional. El estallido de la I Guerra Mundial interrumpe su puesta en práctica.

Con el fin de la Primera Gran Guerra, se renuevan los esfuerzos de cooperación y en el mes de septiembre de 1923, se celebra en Viena el II Congreso Internacional de Policía Judicial. En esta ocasión, acuden representantes de 21 Estados decidiéndose la creación de la Comisión Internacional de Policía Criminal (CIPC); la Comisión establece su sede en Viena y desarrolla un gran trabajo en el campo de la Policía Científica y en el de la Criminología, además, se crea un archivo internacional de fichas dactiloscópicas y fotografías de delincuentes. Con la anexión de Austria al III Reich, el gobierno alemán se apodera de todos los archivos y traslada la sede de la Comisión a Berlín. La declaración de la II Guerra Mundial supone un nuevo período de interrupción.

Tras en fin de la Segunda Guerra Mundial, en junio de 1946, se celebra en Bruselas una Conferencia para relanzar la idea de cooperación y reconstruir la Comisión Internacional de Policía Criminal. Se logra reunir a 19 de los 38 Estados miembros de la Comisión antes de la Guerra, se establece un nuevo Estatuto para la Comisión y se traslada su sede a París.

Estos acontecimientos y organizaciones son la base sobre la que se desarrolla la actual cooperación policial internacional entre Estados.

Actualmente esta cooperación tiene lugar a través de INTERPOL en el ámbito internacional pero, con el desarrollo de la Unión Europea y el progresivo aumento de la cooperación entre los Estados miembros de la Unión en materia de justicia e interior, se han instituido, en el marco comunitario, dos formas distintas de cooperación policial. Una de estas vías la constituye el Título VI del Tratado de la Unión Europea, a través del cual se crea EUROPOL; la otra vía de cooperación policial viene determinada por los ACUERDOS de SCHENGEN. Por otra parte, la cooperación policial también puede tener lugar mediante Acuerdos bilaterales firmados por los Estados, pero, sin duda, esta forma de cooperación tiene una relevancia y desarrollo menor. Veamos a continuación cada uno de estas formas de cooperación policial.

III.14.2.- LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE POLICÍA CRIMINAL – INTERPOL. ORIGEN.

INTERPOL es el nombre abreviado con el que se conoce la Organización Internacional de Policía Criminal, organismo intergubernamental creado para

fomentar la cooperación mutua entre las autoridades policiales de todo el mundo y para desarrollar medios de prevención efectiva del delito.

La Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC–INTERPOL) tiene sus orígenes en la Comisión Internacional de Policía Criminal. Durante el I Congreso de Policía Judicial, reunido en Mónaco del 14 al 18 de abril de 1914, los juristas y policías de 14 países y territorios examinan la posibilidad de constituir un fichero criminal internacional centralizado y de unificar los procedimientos de extradición.

En 1923, en el II Congreso de Policía Judicial celebrado en Viena, se crea la Comisión Internacional de Policía Criminal, ésta evoluciona hasta que, con motivo de la 25ª Asamblea General celebrada en Viena del 7 al 13 de junio de 1956, se modifica su Estatuto y se transforma en la actual OIPC –INTERPOL.

La organización agrupa en la actualidad a 190 Estados (España se incorpora activamente en 1951); su sede se encuentra en Lyon y tiene firmado un Acuerdo de Sede con el gobierno francés por el que la Organización goza en territorio francés de los mismos privilegios e inmunidades que se conceden a cualquier organización intergubernamental (el actual Acuerdo de Sede entró en vigor el 14 de febrero de 1984). Asimismo, tanto la OIPC como la Asociación Internacional de Derecho Penal y la Federación Penitenciaria gozan de estatuto consultivo con relación a la Organización de Naciones Unidas; esta situación existe desde el 16 de Febrero de 1949, momento en que el Consejo Económico

y Social de Naciones Unidas acordó el estatuto de organización no gubernamental consultiva "B" respecto de la OIPC.

Su campo de actividad ha ido desarrollándose desde su nacimiento, consolidando su influencia y eficacia. Finalmente fue reconocida por Naciones Unidas como organización intergubernamental en 1971 y obtuvo el Estatuto de Observador en 1996.

La cooperación en el seno de la Organización consiste en coordinar el trabajo de las Policías de los Estados miembros que actúan como proveedores y solicitantes de información y servicios; esta cooperación se realiza sin excesivos formalismos y tiene lugar a través de Oficinas Centrales Nacionales.

La OIPC- INTERPOL no cuenta con poderes supranacionales para realizar misiones operativas, aunque la cooperación entre las policías de los Estados miembros soluciona este problema.

III.14.3.- ÓRGANOS Y ESTRUCTURA DE INTERPOL.

INTERPOL, al igual que cualquier Organización, está estructurada en distintos órganos con el fin de distribuir el trabajo y llegar a un mejor desarrollo de la Organización y consecución de sus fines.

Los principales órganos de la OIPC-INTERPOL son:

- la Asamblea General y el Comité Ejecutivo, órganos deliberantes cuyas principales atribuciones son la toma de decisiones y la supervisión general; se reúnen periódicamente;
- la Secretaría General integrada por los servicios permanentes de la Organización, que asegura el funcionamiento ininterrumpido de la cooperación policial internacional y pone en práctica las decisiones y recomendaciones de los órganos deliberantes, en estrecha colaboración con las Oficinas Centrales Nacionales (OCN).
- Las OCN son organismos nacionales encargadas de las relaciones entre los Estados miembros y la Organización.

1. ASAMBLEA GENERAL.

La Asamblea General es el órgano plenario de la Organización. Esta compuesto por los Delegados de los Estados miembros, designados por sus Gobiernos, y se reúne anualmente.

Es la Institución suprema de la Organización y tiene como función decidir todo lo que se refiere a la orientación de sus actividades, los medio utilizados para velar por la cooperación internacional, los métodos de trabajo, finanzas, el programa de trabajo de la Organización y la designación de las personalidades dirigentes.

Por regla general, las decisiones y recomendaciones de la Asamblea General se aprueban por mayoría simple. Cada Estado miembro representado tiene un voto.

2. COMITÉ EJECUTIVO.

El Comité Ejecutivo está compuesto por trece personalidades elegidas por la Asamblea General entre los delegados de los Estados miembros.

Este Comité está compuesto por:

- el *Presidente* de la Organización. Es elegido por un periodo de cuatro años y ostenta la presidencia tanto de la Asamblea General como del Comité Ejecutivo. Su misión es velar por la aplicación de las decisiones de los órganos deliberantes y permanecer en estrecho contacto con el Secretario General.
- Tres *Vicepresidentes* y nueve *Vocales*. Todos ellos son elegidos por un periodo de tres años.

Los trece miembros que componen el Comité Ejecutivo se eligen siguiendo criterios de distribución geográfica equitativa y proceden de diferentes países a fin de que todos los Estados miembros, todos los continentes, estén representados.

El Comité Ejecutivo se reúne normalmente tres veces al año y su función es velar por la ejecución de las decisiones de la Asamblea General, preparar el

orden del día de la misma, aprobar el programa de trabajo y el proyecto de presupuesto antes de someterlos a la Asamblea General y controlar la gestión de la Secretaría General.

3. SECRETARÍA GENERAL.

La Secretaría General es el órgano ejecutivo permanente que asegura la administración general y el funcionamiento cotidiano de la Organización. Tiene como misiones fundamentales la aplicación de las decisiones de la Asamblea General y del Comité Ejecutivo, dirige y coordina la lucha contra la delincuencia organizada, centraliza la información criminal y también se encarga de las relaciones con las autoridades nacionales e internacionales.

Está compuesta por el Secretario General y la plantilla técnica y administrativa encargada de realizar las tareas de la Organización.

El Secretario General es nombrado por la Asamblea General por un periodo de cinco años, dirige la Secretaría General y es el responsable de la ejecución de las tareas y de la gestión financiera de la organización ante el Comité Ejecutivo y la Asamblea General.

La plantilla de la Secretaría General está compuesta de funcionarios internacionales quienes, como funcionarios de la Organización, sólo deben tener en cuenta los intereses de INTERPOL. Estos funcionarios están divididos en tres categorías:

- funcionarios puestos al servicio de la Organización por la administración de su país;
- funcionarios destinados en la Organización por la administración de su país;
- funcionarios contratados, empleados por la Organización para cumplir funciones que no corresponden a los funcionarios policiales.

Tras la entrada en vigor en 1984 de un nuevo Acuerdo de Sede entre la OIPC-INTERPOL y el gobierno francés, la asamblea General, en su 56ª reunión celebrada en Niza en 1987, aprobó un Estatuto del Personal que rige las condiciones de trabajo de los miembros del personal. Este Estatuto se acoge a la jurisdicción del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo en caso de litigio entre la Organización y sus funcionarios.

La Secretaría General comprende, además un Gabinete y Cuatro Divisiones especializadas. El Gabinete, la Intervención Financiera y la Oficina de Enlace Europea dependen directamente del Secretario General.

Gabinete del Secretario General constituye el soporte técnico y administrativo del Secretario General para el cumplimiento de su tarea. Está compuesto de tres órganos:

- Gabinete, propiamente dicho,
- Servicio de Relaciones Públicas, y
- Secretaría.

La Intervención Financiera ha sido confiada a un interventor, el cual tiene como función establecer el presupuesto y controlar su ejecución respetando las normas vigentes de la Organización.

Respecto de las Divisiones que forman parte de la Secretaría, como ya se indicó previamente, son cuatro y se organizan de la siguiente forma:

Administración General (División I): Esta División consta de seis servicios:

- producción de documentos,
- contabilidad y finanzas,
- seguridad,
- servicios generales,
- personal y asuntos sociales,
- reuniones y comisiones de servicio.

Las funciones fundamentales de la División I no son otras que la contabilidad de la Organización; la administración y la gestión del personal, del material y de los servicios generales; la preparación de las asambleas Generales y de otras reuniones organizadas por INTERPOL, y la producción de los documentos de la Organización, dentro de la producción se incluye la traducción, mecanografía, impresión y expedición de documentos.

División de enlace e información criminal (División II): la División II se encarga de centralizar la información policial y de estudiar los asuntos criminales internacionales, del tratamiento informatizado de los datos policiales,

de administrar el archivo electrónico, de aplicar el reglamento interno de expurgo de los expedientes criminales, de redactar las difusiones internacionales y las síntesis sobre los casos delictivos y de organizar reuniones y coloquios especializados.

Esta División está formada por la Oficina de Enlace Europea y cuatro Subdivisiones, cada una de las cuales se encarga de un amplio sector de delincuencia internacional:

- Subdivisión 1: Delincuencia general, se refiere a delitos contra las personas y la propiedad, delincuencia organizada y terrorismo.
- Subdivisión 2: Se ocupa de la delincuencia económica y financiera (estafas, falsificación de moneda y de documentos de viaje y haberes procedentes de actividades delictivas).
- Subdivisión 3: Se ocupa del tráfico ilícito de estupefacientes.
- Subdivisión 4: Criminal Intelligence. Éste es un servicio que se ocupa de un trabajo policial práctico: diversos especialistas tratan las informaciones destinadas a las OCN, empleando la tecnología informática más moderna y perfeccionada. La Subdivisión se compone de cinco servicios que permiten dar una respuesta inmediata a las peticiones de las OCN relacionadas con informaciones de policía. Estos cinco servicios son:

- el *servicio de búsqueda y respuesta de mensajes* (SBRM):

que tiene como función facilitar a la Secretaría General los medios para tratar y archivar las informaciones policiales según la reglamentación sobre protección

de datos y expurgo, responder a las peticiones de las OCN puntualmente y respetando los principios de cooperación policial internacional y de la protección de datos y colaborar directamente con los grupos especializados de la División de Enlace e Información Criminal.

- El *servicio de difusiones internacionales*: sus funciones son tres: preparar y publicar difusiones a petición de las OCN poniendo especial interés en la rapidez de su distribución, colaborando para ello son los grupos especializados de la División de Enlace e Información Criminal; escanear todos los expedientes sobre papel existentes en los archivos de la Secretaría General y todos los mensajes recibidos desde el 1 de Octubre de 1989 y velar por la observancia de las disposiciones del Reglamento de Expurgo.

- El *servicio de dactiloscopia e identificación*: cuyo personal especializado trata y actualiza los ficheros de huellas dactilares.

- La *sección SABA*: es el Servicio de Archivo y Búsqueda Automáticos. Esta sección se encarga de archivar por medios electrónicos todas las informaciones de policía que se reciben en la Secretaría General, así como del funcionamiento del Servicio de Búsqueda Automática; esto permite a todas las OCN y a los servicios oficiales con misiones de policía a los que se ha concedido un acceso directo consultar las bases de datos seleccionados.

- El *grupo de análisis de información criminal* (GAIC): fue creado en 1993 para disponer en la División de Enlace e Información Criminal de un servicio de análisis de información criminal centralizado. La función del GAIC es ofrecer un servicio de análisis a la Secretaría General y a los países miembros, a fin de aumentar los conocimientos tácticos y estratégicos

necesarios para la lucha contra la delincuencia organizada, para definir más precisamente las redes de delincuentes, establecer una escala de prioridades de represión y planear acciones de seguimiento eficaces.

La Oficina de Enlace Europea: En su 54ª reunión, celebrada en 1985, la Asamblea General decidió crear una Secretaría Europea dentro de la Secretaría General, con el objeto de estrechar la cooperación entre los países miembros europeos.

En 1988, se le encomienda a la Secretaría General la función adicional de actuar como Oficina de Enlace Europea (OEE), a fin de dotar a la región europea de un servicio de enlace instalado en la Sede.

Sus funciones principales son asumir el secretariado de las actividades europeas de INTERPOL y actuar como oficina de enlace entre los países europeos en casos complejos de cooperación policial posibilitando contactos rápidos para los asuntos urgentes.

La Oficina de Enlace Europea forma parte de la División de Enlace e Información Criminal.

La Oficina de Coordinación Regional fue creada en junio de 1994 como consecuencia del aumento de las actividades regionales y sus funciones principales son:

1. Definir los elementos regionales que existen en las distintas estructuras de cooperación policial internacional (dentro de INTERPOL) cuya aplicación en otras regiones pudiera resultar de utilidad.
2. Promover la creación de comités regionales y organizar la estructura administrativa necesaria, tomando como modelo el Comité Europeo de INTERPOL.
3. Coordinar y fomentar las actividades de las oficinas regionales y subregionales existentes.
4. Estudiar la necesidad de crear nuevas oficinas regionales y subregionales y desarrollar estructuras para su posterior posible creación.
5. Proporcionar un servicio de enlace para la aplicación del Programa de Modernización Regional fuera de Europa.
6. Supervisar la organización del programa de trabajo de las Conferencias Regionales, salvo la Europea.
7. Asegurarse de que la labor policial se adapta adecuadamente a las mejores técnicas de las OCN.
8. Fomentar el buen uso de las tecnologías y coordinar la puesta en práctica en las OCN de las medidas establecidas en el proyecto INTERPOL 2000.

Además, con objeto de aproximar la labor de coordinación de las investigaciones a las distintas regiones interesadas, la OIPC-INTERPOL, ha creado tres oficinas subregionales. Éstas son:

- La Oficina de Enlace de Estupefacientes en Bangkok.
- La Oficina Subregional para América del Sur en Buenos Aires.
- La Oficina Subregional para África Occidental en Abiyán.

Asuntos Jurídicos (División III): Esta División desempeña la función de Servicio Jurídico de la Organización; para ello, el Jefe de División y las subdivisiones jurídicas (una encargada del Derecho Internacional y otra del Derecho Privado) se encargan de:

- emitir dictámenes jurídicos sobre asuntos relativos a las actividades de la Organización y a la cooperación policial internacional;
- elaborar los acuerdos de sede o cualquier otro acuerdo con un Estado o una Organización Internacional;
- elaborar textos estatutarios y reglamentarios;
- establecer contratos;
- prestar asistencia para la redacción de las resoluciones de la Asamblea General;
- organizar el secretariado de la Comisión de control Interno de los Ficheros;
- actualizar las circulares relativas al procedimiento de preextradición aplicable a cada Estado miembro;
- elaborar estudios o síntesis sobre aspectos jurídicos de cooperación policial internacional.

Por otra parte, por medio de la Subdivisión de la RIPC y la Documentación General, tiene atribuidas las competencias siguientes:

- conseguir, analizar y difundir información general sobre la evolución de los distintos aspectos de la delincuencia internacional y las medidas de prevención y represión de la delincuencia aplicadas por los Estados miembros y las Organizaciones Internacionales;
- publicar y editar todos los años las estadísticas de delincuencia internacional;
- publicar la Revista Internacional de Policía Criminal (son seis números por año).

Por último, la División III también se encarga de:

- elaborar y organizar las actividades de formación (se encarga la Sección de Formación);
- organizar coloquios internacionales,
- representar a la OIPC en las Conferencias y reuniones internacionales en las que se traten asuntos jurídicos y criminológicos.

Apoyo Técnico (División IV): La División IV estudia, desarrolla e instala la tecnología necesaria para el buen funcionamiento de la Organización en materia de informatización y telecomunicaciones. Esta División está compuesta de:

- la Subdivisión de Telecomunicaciones (TELECOM);
- la Subdivisión de Informática (desarrollo y explotación) EDP;

- la Sección SABA o Servicio de Archivo y Búsqueda Automáticos;
- la Sección Investigación y Desarrollo (I y D).

Esta División presta asistencia técnica sobre las telecomunicaciones y la informatización de sus actividades a la Secretaría General, Oficinas Regionales y OCN de la Organización.

4. COMISIÓN DE CONTROL INTERNO DE LOS FICHEROS.

En su 51ª reunión (Torremolinos, octubre de 1982), la Asamblea General, aprobó la creación de una Comisión compuesta por cinco miembros, de nacionalidades diferentes, con la tarea de asegurarse de que las informaciones contenidas en los ficheros de INTERPOL:

- se obtienen de conformidad con el estatuto de la Organización y con la interpretación que hacen los órganos competentes;
- se registra en función de objetivos concretos y no se utiliza de forma incorrecta;
- son exactas;
- se conservan durante tiempo limitado, como estima la Organización.

Esta Comisión está facultada para facilitar a cualquier nacional o residente en un Estado miembro la lista de ficheros que posee la Organización; previa petición de interesado, puede verificar que las informaciones personales cumplen con la normativa; también se encarga de comunicar a la persona requirente que se han efectuado las comprobaciones.

La Comisión se reúne tres veces al año y presenta un informe anual de sus actividades al Comité Ejecutivo y en las reuniones se procede a la verificación de tipo personal, ya sea a petición de interesado o por iniciativa propia.

5. OFICINAS CENTRALES NACIONALES.

A la hora de cooperar la Organización con los distintos Estados surgen variados problemas entre los que cabe destacar:

- las diferencias de estructura entre las policías nacionales, lo que impide determinar claramente cuál es el servicio competente ante una determinada situación;
- las barreras lingüísticas;
- los diferentes sistemas jurídicos de cada país.

Para evitar y subsanar estos problemas, cada Estado miembro crea una Oficina Central Nacional, que tiene carácter de servicio permanente y constituye el punto de apoyo nacional de cooperación.

Las OCN's están compuestas exclusivamente de funcionarios nacionales que siempre actúan dentro de la legislación de su país. Estas oficinas mantienen contactos directos con oficinas de otros Estados y están obligadas a informar ala Secretaría General de su gestión. Sus funciones principales son:

- centralizar las informaciones y documentación sobre delincuentes recogidas en su país (que tengan importancia para la cooperación

policial internacional) y transmitir las a las otras OCN y a la Secretaría General;

- ejecutar las operaciones y actos policiales solicitados por otras OCN;
- recibir solicitudes de información, verificación, y otras transmitidas por otras OCN y enviar respuesta de las mismas;
- transmitir a las otras OCN las peticiones de jueces o servicios de policía para que sean ejecutados en otro país;
- el jefe de una OCN forma parte de la delegación de su Estado en las Asambleas Generales y vela por la aplicación de las resoluciones que se aprueben en éstas.

6. COMITÉ PERMANENTE DE TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN (COPETIN).

Este comité está formado por técnicos, jefes de estaciones regionales y representantes de algunas OCN; se reúne dos veces al año y emite dictámenes técnicos y asesora al Comité Ejecutivo cuando se prevé aplicar una nueva tecnología en la Organización.

III.14.4.- MEDIOS PARA GARANTIZAR EL INTERCAMBIO DE INFORMACIONES Y LA COOPERACIÓN POLICIAL.

En el caso de INTERPOL, la cooperación policial se basa fundamentalmente en el intercambio de información entre las autoridades policiales de los distintos Estados miembros mediante las OCN. Para todo ello es necesario un sistema de información de gran calado capaz de absorber sin problemas el volumen de informaciones que maneja la Organización.

Además de un adecuado sistema para el intercambio de informaciones, es necesario establecer una serie de medios que faciliten la cooperación policial internacional. De todo ello hablaremos en los siguientes puntos.

1.- LA RED DE TELECOMUNICACIONES DE INTERPOL.

Uno de los objetivos fundamentales de INTERPOL es garantizar el intercambio de informaciones entre los Estados miembros y entre éstos y la Secretaría General, de forma rápida, fiable y segura.

Primeramente, debemos tener en cuenta que las informaciones pueden presentarse de diversas maneras:

- textos mecanografiados,
- textos con gráficos, esquemas y cuadros,
- imágenes,
- textos e imágenes mezclados,
- consultas a las bases de datos.

El nivel de tecnología y de los equipos utilizados es muy heterogéneo y depende de los países. Uno de los objetivos de la Organización es ir nivelando progresivamente la red de telecomunicaciones de la OIPC-INTERPOL en todas las regiones para garantizar la calidad de la información en el futuro.

Actualmente forman parte de la OIPC-INTERPOL 190 países de todo el mundo, países que cuentan con distintos grados de desarrollo tecnológico y

cuyas necesidades respecto al tratamiento de datos y comunicación de informaciones policiales de carácter internacional es muy variado.

Por todo ello, la red de telecomunicaciones de la Organización está estructurada en tres niveles:

- *Primer nivel, las OCN:* actúan como intermediarios entre las autoridades de cada país y la Organización. Existen 190 Ocn y 11 Suboficinas.

- *Segundo nivel, las Estaciones Regionales:* constituyen el primer punto de concentración y de tránsito. Su misión es garantizar el tráfico interregional entre las OCN conectadas con ellas y concentrar y facilitar la circulación de las transmisiones entre su región y el resto de la red de la Organización. Existen siete Estaciones Regionales:

- Lyon (Secretaría General): Europa-Mediterráneo, América del Norte y Oriente Medio;

- Nairobi: África Oriental,

- Abiyán: África Occidental,

- Buenos Aires: América del Sur,

- Tokio: Asia,

- Puerto Rico: Caribe-América Central,

- Canberra: Pacífico.

- *Tercer nivel, la Estación Central:* es el segundo punto de tránsito. Se ocupa de las comunicaciones entre regiones a través de las Estaciones Regionales y ejerce la función de Estación Regional para Europa-Mediterráneo, América del Norte y Oriente Medio (son 66 OCN).

2.- DESARROLLO DE LA RED.

La norma internacional X.400 en materia de mensajería electrónica está en materia de mensajería electrónica, estipula una serie de recomendaciones del Comité Consultivo Internacional Telegráfico y Telefónico (CCITT). Actualmente, la mayoría de Administraciones Públicas posee servicios adaptados a la norma X.400; esta conformidad a la citada norma favorece las comunicaciones entre las partes.

El servidor de mensajería de la Secretaría General se adapta a esta norma; el problema es que no en todas las OCN de los Estados miembros de INTERPOL no poseen este tipo de tecnología, por todo ello la OIPC-INTERPOL está realizando esfuerzos para que en todas las OCN exista dicho tipo de tecnología que permite el favorecimiento de intercambio de información entre los Estados partes.

Pero además de un intercambio de mensajes permanente, rápido y fiable, es necesario también que el sistema de intercambio sea seguro, debe quedar verificado el remitente y garantizar que no hay interceptación en la transmisión de mensajes.

El Sistema de Búsqueda Automática (SBA) es un sistema teleinformático que permite realizar búsquedas automáticas en una base de datos, tanto a las OCN como a los servicios oficiales con misiones de policía. Esta base de datos se encuentra en un servidor de la Secretaría General.

Las informaciones enviadas por la OCN se introducen diariamente en esta base de datos (previa autorización del país remitente). Las investigaciones sobre la identidad de un sospechoso pueden realizarse utilizando distintos criterios, entre ellos la fonética, y permiten el acceso a distintos tipos de información sobre una persona, como apellido, nombre, fecha de nacimiento y nacionalidad; también figuran en la base sus alias conocidos, sus pasaportes o sus documentos de identidad. También puede conseguirse por este sistema la transmisión de la fotografía y las huellas dactilares del individuo, junto con su difusión internacional en inglés, francés, español o árabe.

Este sistema entró en servicio operativo en junio de 1992.

3.- SISTEMAS INFORMÁTICOS.

La informatización de la Secretaría General, y la consiguiente reforma de las estructuras, ha permitido proporcionar la ayuda técnica y profesional solicitada por los Estados miembros, necesaria para la instalación del sistema de búsqueda automática e indispensable para la lucha contra los delitos internacionales de derecho común en la década de los noventa.

La modernización de las estructuras ha provocado la ampliación del Sistema de Información Criminal (mejorando los métodos de almacenamiento y de búsqueda de informaciones sobre delitos, reduciendo el tiempo de respuesta a las OCN y estableciendo un sistema de acceso rápido a los datos transmitidos por los Estados miembros) e instalación de un sistema electrónico de ofimática,

mensajería y archivo que permite trabajar en los cuatro idiomas de la Organización y facilita la comunicación interna.

Los servicios encargados del tratamiento de la información criminal disponen de:

- un archivo informatizado de personas implicadas en delitos internacionales y sus alias;
- un fichero informatizado de delitos, clasificados según su tipo, lugar de comisión y modus operandi;
- un fichero informatizado de decomisos de drogas;
- un fichero informatizado de decomiso de moneda falsa;
- un fichero informatizado de robos de obras de arte;
- un fichero informatizado de números de identificación (documentos de viaje o de identidad, referencias de objetos d obras de arte, etc) descubiertos en investigaciones policiales;
- un fichero decadactilar con una colección de huellas dactilares de delincuentes internacionales, clasificado según el sistema de Galton-Henry; su explotación permite descubrir la identidad de un delincuente que utiliza diversos nombres, de un cadáver o de una persona amnésica;
- un fichero fotográfico que reagrupa los retratos de delincuentes especializados, de reincidentes y de personas desaparecidas;
- un sistema de archivo electrónico de índice informático;

- un servidor electrónico de texto e imágenes que permite a las OCN la consulta, instantánea y a distancia, de una base de datos seleccionados.

4.- SERVICIO DE DIFUSIONES INTERNACIONALES.

La finalidad de las difusiones internacionales es comunicar ciertos datos a los servicios de policía de los Estados miembros por medio de las OCN. Estas difusiones las preparan los funcionarios del Grupo de Difusiones y normalmente reúnen informaciones recogidas en varios Estados.

Dentro de las difusiones internacionales, podemos distintos tipos y, así, cabe hablar de:

- *Difusiones individuales*: cada una de ellas lleva los datos de identidad relativos a un individuo, su descripción y, en caso de que exista, su fotografía y huellas dactilares. Existen cinco tipos de difusiones individuales en función a su objeto:

1.- Difusiones por las cuales se solicita la detención de una persona con miras a su extradición. Esas difusiones contienen todas las indicaciones relativas a la orden de detención y al delito que ha dado lugar a la misma;

2.- Difusiones destinadas a recoger informaciones sobre una persona. Se suelen utilizar, por ejemplo, para averiguar el paradero de un delincuente;

3.- Difusiones de carácter preventivo. Dan cuenta de las actividades de un profesional de la delincuencia que opera a nivel internacional;

4.- Difusiones de personas desaparecidas. Se emiten cuando se señala la desaparición de una persona de su domicilio habitual, en particular de un menor, y se busca información sobre su paradero;

5.- Difusiones de cadáveres no identificados. Esos documentos divulgan las señas personales y eventualmente las huellas dactilares de un cadáver no identificado.

- *Difusiones sobre objetos robados:* estas difusiones señalan las características de objetos de gran valor que han sido robados o de objetos descubiertos cuyo origen resulta sospechoso. Se trata muy a menudo de obras de arte. Estas difusiones reproducen las fotografías de los objetos siempre, que sea posible, y son redactadas por el Grupo de Delincuencia General, que depende de la Subdivisión 1 de la División II.

- *Difusiones de modus operandi:* los modus operandi nuevos o particularmente interesantes utilizados por los delincuentes internacionales son objeto de difusiones especiales que se remiten a las OCN.

- *Circulares, síntesis, folletos técnicos y otros del mismo tipo:* La Secretaría General efectúa asimismo la difusión de circulares y folletos que sintetizan informaciones concretas recogidas en un momento dado sobre ciertos tipos de delincuencia y sobre ciertas categorías de delincuentes (traficantes de drogas, estafadores, delincuentes violentos, secuestradores de aviones y otros).

5.- TRABAJOS PARA FACILITAR LA IDENTIFICACIÓN.

La Secretaría General ha realizado varios trabajos destinados a facilitar la identificación de personas o a presentar los modus operandi utilizados en la preparación o la comisión de infracciones. Particularmente, se pueden citar:

- un folleto que expone un método para transcribir en cifras los nombres y apellidos de origen chino;
- un Manual de Identificación de Víctimas de Catástrofes;
- una Enciclopedia sobre Haberes Financieros que ayuda a los investigadores implicados en la lucha contra el blanqueo de capitales y la reconvención de bienes muebles e inmuebles procedentes de actividades delictivas;
- un fichero informatizado de todos los explosivos que se fabrican y que han podido identificar las autoridades policiales;
- un folleto de matrículas de vehículos de los distintos países, con reproducciones a color.

6.- DOCUMENTACIÓN E INFORMACIONES POLICIALES.

Los funcionarios de la División de Enlace e Información Criminal analizan las informaciones sobre los delitos y sus autores a partir del momento en que éstas llegan a la Secretaría General, y las introducen en los correspondientes archivos. El resultado que arrojen estos análisis puede transmitirse a las OCN en caso necesario.

Los documentos se archivan electrónicamente en discos ópticos, lo cual facilita la identificación de los delincuentes y el descubrimiento de posibles relaciones entre distintos asuntos criminales.

7.- FORMACIÓN DEL PERSONAL DE POLICÍA.

La OIPC-INTERPOL contribuye a la formación del personal de Policía de los Estados miembros y por ello, en 1991, se creó en la Secretaría general una unidad de formación. Las actividades de la Organización en este campo se refieren a:

- Intercambio de información: La Unidad de Formación organiza, coordina y participa en el Coloquio de Directores de Escuelas de Policía, la cual se reúne cada dos años, y que se dedica al estudio de las cuestiones esenciales de la formación inicial y continua del personal de Policía.

- Formación de funcionarios de Policía de las OCN en materia de cooperación policial internacional: la Unidad de Formación organiza, coordina y participa cada año en el Cursillo de formación para funcionarios de OCN. La Secretaría General puede impartir un número limitado de cursillos de corta duración sobre la cooperación internacional en los países que lo soliciten.

- Formación para técnicos de telecomunicaciones: cuando se introducen cambios en los equipos técnicos, la Secretaría General, organiza cursillos de formación sobre telecomunicaciones; también es posible recibir por un periodo corto prácticas con carácter individual. Asimismo, en Lyon, se organiza todos los años un cursillo de tres días para técnicos de telecomunicaciones de las OCN conectadas a la Estación Central de Lyon.

- Asistencia técnica para formación de policías en general: La unidad de formación atiende las solicitudes concretas de formación en ámbitos específicos que recibe de las OCN, participando la Organización en algunos cursillos de formación policial como organizador o proveedor de instructores.

- Formación de personal de la Secretaría General: De acuerdo con el programa de formación, la Unidad de Formación organiza la formación profesional continua del personal de la Secretaría General. Esta actividad comprende la formación para la utilización de sistemas informáticos y la formación de nuevos miembros del personal (conocimiento del entorno profesional y de los principios que rigen la cooperación policial internacional), además de otras formaciones concretas en función de necesidades específicas. La Secretaría General también hace impartir cursos de idiomas a su personal.

8.- REUNIONES CONTINENTALES, CONFERENCIAS REGIONALES Y COLOQUIOS INTERNACIONALES.

La OIPC-INTERPOL organiza reuniones que permiten a los Policías de los Estados miembros hacer un balance de la evolución de la delincuencia internacional. Estas reuniones pueden ser de varios tipos:

- Reuniones continentales y Conferencias regionales: este tipo de reuniones permiten a los Jefes de las OCN y a los encargados de ciertos servicios de policía de Estado miembros pertenecientes a una misma región geográfica debatir los problemas propios de dicha región.

- Coloquios internacionales: en ellos se reúnen Policías y expertos para examinar temas precisos de interés policial, como la formación policial, la

delincuencia organizada, la prevención de la delincuencia, los fraudes internacionales, el terrorismo internacional, la identificación de personas y de huellas, la toma de rehenes y los robos de bienes culturales.

- Reuniones de trabajo: en estas reuniones se examinan problemas planteados por casos criminales y permiten a los funcionarios policiales reunirse, discutir sobre investigaciones en curso y organizar investigaciones internacionales e intercambiar informaciones sobre desplazamientos de grupos de delincuentes conocidos.

9.- ASISTENCIA TÉCNICA.

Todos los años, en el marco de los cursillos de formación que se celebran en la Secretaría General, el Comité Ejecutivo concede becas de estancia o de viaje para que los funcionarios de Policía de las OCN puedan participar en:

- un cursillo de formación de funcionarios de OCN de dos semanas;
- un cursillo de formación sobre la red de telecomunicaciones.

III.14.5.- LOS FINES DE LA OIPC-INTERPOL.

Los fines de INTERPOL vienen recogidos en el artículo 2 de su Estatuto y son, en primer lugar, conseguir y desarrollar, respetando las leyes nacionales y los derechos humanos, la más amplia asistencia recíproca de las autoridades de policía criminal y, por otra parte, establecer y desarrollar instituciones que puedan contribuir a la prevención y represión de las infracciones de derecho común.

Los límites a la acción de la Organización se estipulan en el artículo 3 de su Estatuto, según el cual “está rigurosamente prohibida a la Organización toda actividad o intervención en cuestiones o asuntos de carácter político, militar, religioso y racial”.

Por tanto, cualquier actividad delictiva tipificada en las leyes penales puede dar origen a la cooperación policial internacional, la cual, debe complementarse con la adecuada cooperación judicial para una mejor coordinación en la lucha contra la delincuencia internacional.

III.14.6.- ÁMBITO DE LA COOPERACIÓN.

La cooperación policial se aplica a todos aquellos tipos de delitos o faltas que presenten un elemento internacional, especialmente se coopera en los siguientes campos:

1.- Delitos de violencia contra las personas: homicidio, lesiones, secuestro, prostitución y otros

2.- Delitos contra la propiedad: robo de vehículos con mercancías, robo y tráfico ilícito de automóviles y otros; de entre todos los posibles delitos contra la propiedad, los que más preocupan a la Organización son el robo y tráfico de obras de arte debido al daño que producen al patrimonio cultural y artístico; el delito contra la propiedad que mayores beneficios produce es el tráfico internacional de vehículos robados.

3.- Uso de armas de fuego y explosivos con fines delictivos: en este caso concreto existe una base de datos llamada IWETS en la que se introduce toda la información relativa a esta materia.

4.- Identificación de víctimas de catástrofes: la Organización intenta que los Estados adopten una política común en esta materia y ha creado un Comité Permanente con la función de actualizar los procedimientos utilizados en este campo.

5.- Delincuencia organizada y terrorismo: la cooperación es muy importante en este campo concreto, y con más razón debido a los recientes atentados del once de septiembre sobre la ciudad de Nueva York en particular; debido a la importancia de esta materia, se creó en 1987, el grupo antiterrorista y en 1990 se creó un grupo especializado en la lucha contra la delincuencia organizada.

6.- Actos ilícitos contra la seguridad aérea.

7.- Fraudes.

8.- Tráfico de bienes preciosos (como divisas, oro, diamantes y otros).

9.- Delitos contra el medio ambiente.

10.- Identificación, localización, decomiso y confiscación de bienes procedentes de actividades delictivas.

11.- Falsificación y moneda falsa.

12.- Tráfico ilícito de estupefacientes.

De los delitos contra las personas y contra el patrimonio se ocupa el Grupo de Delincuencia general.

III.14.7.- LAS RELACIONES DE LA OIPC-INTERPOL CON OTRAS ORGANIZACIONES.

En este apartado cabe distinguir distintos tipos de sujetos con los que la Organización se relaciona:

1. Relaciones con otras organizaciones internacionales: INTERPOL mantiene una estrecha relación y coopera además en determinadas materias con la Organización de la Naciones Unidas (sobre todo en materia de cooperación económica y social internacional) y con otros organismos de la misma Organización en particular como, por ejemplo, la OACI, la UNESCO y otras; pero también mantiene relaciones con otras organizaciones intergubernamentales como sería el caso del Consejo de Europa o la Organización Mundial de Aduanas, entre otras.
2. Relaciones con el país de la sede: las relaciones de la Organización con el gobierno francés se rigen por el Acuerdo de Sede que entró en vigor en 1984 y por el que INTERPOL goza, en territorio francés, de los mismos privilegios e inmunidades que se otorgan a las organizaciones intergubernamentales.
3. Relaciones con el público: el público puede informarse de las actividades de la Organización ya que éstas no son secretas.

III.15.- La cooperación policial en el marco comunitario. Otra forma de cooperación en el ámbito de la seguridad.

Los asuntos de justicia e interior se han incorporado al proceso de integración europea más tarde y con menos intensidad que otras materias.

La cooperación en materia de justicia e interior constituye actualmente el Tercer Pilar sobre el que descansa la Unión Europea y sus objetivos fundamentales son:

1.- la libre circulación de personas: no se refiere únicamente a la supresión de fronteras con la consecuente unión de los pueblos, sino más bien lo que se pretende es dotar a los sujetos de una ciudadanía europea, por encima e independiente de la ciudadanía correspondiente del Estado al que pertenezcan;

2.- la creación de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia común: la creación de este espacio supone que los Estados luchen contra la criminalidad bajo unos cauces de coordinación, agilidad, simplificación, eficacia y seguridad.

La consecución de estos objetivos hace necesaria la cooperación policial entre los Estados miembros y esta cooperación ha surgido en el ámbito comunitario a través de dos vías:

- los Acuerdos de Schengen, y
- el Título VI del TUE, por el que se crea la Oficina Europea de Policía (EUROPOL).

En los años sesenta, se incrementa la actividad terrorista en Europa Occidental y como consecuencia se crea, en 1968, el *Club de Berna* cuya finalidad era estudiar el terrorismo desarrollado en Europa. De este Club eran miembros la mayoría de Estados Europeos, Israel, Canadá y Estados Unidos.

Éste es el primer paso en la cooperación entre los Estados en materia terrorista, de espionaje y de contraespionaje y sirve de base para que los Ministros de Interior y Justicia de los Estados miembros de la antigua CEE creen en 1976 el llamado *Grupo de Trevi*, que tiene como objetivo el mantenimiento de reuniones periódicas para intercambiar información sobre grupos terroristas, delincuencia organizada, en materia de explosivos y en materia de vandalismo en el deporte.

El Grupo de Trevi tuvo un carácter informal, sin sede fija y al margen de las estructuras comunitarias. Las materias sobre las que tenía competencia eran:

- delincuencia organizada,
- terrorismo,
- formación policial y medios técnicos policiales,
- tráfico de estupefacientes,
- violencia criminal en general.

En el seno de este Grupo, se crea un sistema de información multinacional que difunde y coordina las informaciones que cada Estado aporte en relación con las materias anteriores.

El Grupo de Trevi es la base del actual pilar sobre el que se sustenta la Unión Europea que afronta los problemas de seguridad y de delincuencia

transnacional derivados de la libre circulación de personas y de la creación del espacio de libre circulación.

Debido al buen funcionamiento del Grupo, se constituyen grupos de trabajo y programas operativos que, en el marco del Consejo de Dublín de 1990, se concretan en medidas de coordinación policial para mejorar las comunicaciones y la información entre los Estados miembros, el intercambio de funcionarios de enlace policiales y la coordinación de las acciones policiales en zonas transfronterizas.

Esta incipiente cooperación entre los Estados Europeos y su evolución llevan al desarrollo de los dos medios de cooperación señalados anteriormente en el ámbito comunitario.

III.15.1- LOS ACUERDOS DE SCHENGEN.

El 14 de junio de 1985, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia y la República Federal Alemana, firmaron en Schengen (Luxemburgo), un *Acuerdo relativo a la supresión gradual de los controles de las fronteras comunes* llamado Acuerdo de Schengen . Con este Acuerdo también se decide que se establecerán unos mecanismos y medidas de compensación para mantener y aumentar los niveles de seguridad pública existentes en los territorios de los Estados Parte en el Acuerdo.

Posteriormente, el 19 de junio de 1990, los cinco Estados fundadores suscriben el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, y en él se fijan las condiciones y garantías necesarias para la materialización del “espacio sin fronteras Schengen”. En la década de los noventa, distintos Estados europeos se adhieren al acuerdo consolidándose así una zona de continuidad geográfica de aplicación del Acuerdo. España se adhiere al Acuerdo el 25 de junio de 1991 y en la actualidad forman parte de este Acuerdo todos los Estados miembros de la Unión Europea a excepción del Reino Unido e Irlanda.

El Convenio de Aplicación contiene una serie de disposiciones que no pueden renegociarse ni ser objeto de reserva y se determina expresamente la subordinación del convenio a las disposiciones de Derecho Comunitario y a los posibles Tratados que, en materia de cooperación en la seguridad, puedan establecer los Estados entre sí.

Los aspectos más importantes del Convenio son:

- consagra el principio de libre circulación de personas dentro del espacio Schengen,
- instituye un nuevo concepto de frontera exterior y determina los requisitos para permitir la entrada de ciudadanos de terceros Estados,
- diseña un sistema de visados comunes Schengen,
- respecto a la cooperación, instituye unos determinados mecanismos como la vigilancia transfronteriza y la persecución en caliente en el territorio de otro Estado; se trata de cooperación policial y aduanera,

- se instituye la cooperación judicial en materia penal,
- contiene normas sobre armas de fuego y municiones,
- se crea el Sistema de Información Schengen (SIS),
- se crea una Autoridad Común de Control encargada de la unidad de apoyo técnico del SIS y vela por la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal.

III.15.1.1.- La cooperación policial en el Convenio de Schengen.

La cooperación policial se regula en el Título III dedicado a "Policía y Seguridad", en este Título también se recoge la materia relativa a asistencia jurídica en materia penal, a la aplicación del principio *non bis in idem*, a extradición, a transmisión de la ejecución de sentencias penales, materias relativas a estupefacientes y al tráfico de armas y munición.

Respecto a la cooperación policial, se crean seis vías para la cooperación:

1. Asistencia policial para prevenir e investigar hechos delictivos: las Partes contratantes se comprometen a que sus fuerzas policiales se presten asistencia mutua para prevenir e investigar hechos delictivos; esta asistencia puede ser tanto de tipo operativo como de tipo informativo,
2. Vigilancia transfronteriza: consiste en la posibilidad que tiene los Agentes de Policía de una Parte contratante de que, en el desarrollo de una investigación judicial en la que estén vigilando a una persona que,

presuntamente, haya participado en un hecho delictivo que pueda dar lugar a extradición, puedan proseguir la vigilancia en el territorio de otra Parte contratante. Son requisitos indispensables para que tenga lugar esta forma de cooperación la existencia de una solicitud de asistencia judicial previa (salvo en casos de urgencia), los Agentes deben estar en condiciones de identificarse en cualquier momento y sólo podrán utilizar armas en caso de legítima defensa; la vigilancia cesará cuando así lo decida la Parte Contratante en cuyo territorio tiene lugar.

3. Persecución transfronteriza: también es llamada *persecución en caliente*; supone siempre una situación de urgente necesidad en la que los Agentes que persiguen a una persona que ha sido sorprendida en flagrante delito o que se ha evadido durante la detención provisional o de un centro penitenciario pueden continuar la persecución en el territorio de otro Estado Parte. La persecución transfronteriza sólo puede tener lugar en los casos de delitos concretos.
4. Comunicación de informaciones en casos particulares: las Partes contratantes podrán, en casos particulares y sin previo requerimiento, comunicar a otra Parte informaciones que puedan serle útiles para reprimir infracciones o para prevenir peligros para el orden público o la seguridad.
5. Funcionarios de enlace: se refiere a la posibilidad de enviar funcionarios ante los servicios de Policía de otro Estado parte para promover y acelerar la cooperación entre los Estados. Esta colaboración puede darse en el marco de una misión general de asistencia a fin de desarrollar la

cooperación policial en cualquier materia, en el ámbito e la vigilancia de las fronteras exteriores o en el ámbito de la cooperación aduanera.

6. Entregas vigiladas: puede decirse que consiste en tolerar que una o varias personas sospechosas de tráfico ilícito de estupefacientes, transite por uno o varios Estados Parte a fin de que intervengan las autoridades judiciales y policiales de otro Estado considerado más apropiado para la mejor represión del delito; esta figura supone la renuncia de jurisdicción del Estado en tránsito en beneficio del otro Estado.

III.15.1.2.- El sistema de Información de Schengen (SIS y SIS II).

El SIS tiene como objeto preservar el orden y la seguridad públicos y la aplicación de las disposiciones del Convenio sobre circulación de personas por los territorios de las Partes Contratantes con la ayuda de la información transmitida por este sistema.

Se construye sobre una base de datos común en la que los Estados firmantes integran los datos nacionales que consideran importantes respecto a:

- personas buscadas a efectos de extradición,
- personas desaparecidas,
- personas extranjeras dentro de la lista de no admisibles,
- personas buscadas en interés de su propia protección o para prevenir amenazas,
- testigos,
- vehículos de motor (de más de 50 cc.) robados, encubiertos o extraviados,

- armas de fuego robadas, encubiertas o extraviadas,
- documentos de identidad robados, encubiertos o extraviados,
- billetes de banco.

Sus componentes vendrían dados de la siguiente forma:

C.SIS: es el sistema central que asume la función de apoyo técnico centralizando toda la información y distribuyéndola a todos los sistemas nacionales. Está ubicado en Estrasburgo y el siendo el Gobierno francés el responsable de su gestión.

N.SIS: es el sistema nacional; tiene como función enviar y recoger la información del C.SIS. En cada Estado parte existe uno.

SIRENE: es el sistema suplementario de peticiones y consultas en el ámbito nacional y su función es asegurar el transvase de informaciones relativas a dossier del SIS.

A este sistema pueden acceder las autoridades judiciales, policiales y administrativas de los Estados Parte.

III.15.1.3.- Estructura en el marco de cooperación Schengen.

Los principales órganos en los que se estructura este modo de cooperación son la Presidencia, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General.

Mas, pese a la solidez de la estructura del SIS y de las buenas voluntades en su creación, en pleno siglo de las comunicaciones, redes sociales, nuevas

tecnologías y la globalización, la delincuencia, como el resto de los actores sociales, se internacionaliza y organiza de modos que hacen necesaria una revisión del SIS.

Esta revisión tendrá lugar a través del Reglamento (CE) 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de 2ª Generación (SIS II). Con esta revisión, el actual SIS II incluye una serie de funciones perfeccionadas que se resumen en la inclusión de datos biométricos (huellas dactilares y fotografías), de nuevos tipos de descripciones (aeronaves, buques, contenedores y medios de pago sustraídos), la posibilidad de enlazar distintas descripciones, establece garantías para la protección efectiva de datos y por último contendrá copias de las órdenes de detención europeas (ODE) y quedará definitivamente compuesto por:

- un Sistema Central (SIS II Central), con base en Estrasburgo del que se realiza una copia de seguridad en Salzburgo y que, hasta el momento de su puesta en marcha real junto con todo el SIS II, está a cargo de la Comisión.
- un Sistema Nacional (NSIS II), que, al igual que en el caso del SIS, no es más que un sistema de información nacional que se comunica con el SIS II Central, siendo cada uno de los Estados miembros quienes designarán una autoridad encargada de su oficina nacional y de su oficina SIRENE y teniendo la obligación cada uno de los Estados miembros de ponerlo en conocimiento del SIS II Central.

- las Oficinas SIRENE, que quedan configuradas como en el mismo SIS original.

El desarrollo del SIS II fue confiado a la Comisión en virtud del Reglamento (CE) 2424/2001 del Consejo y de la Decisión 2001/886/JAI del Consejo de 6 de diciembre de 2001, sobre el desarrollo del Sistema de Información Schengen (SIS II) y respecto al contenido y a su funcionamiento, el SIS II en realidad supondrá una forma perfeccionada del sistema anterior siendo los datos que actualmente almacena, los siguientes:

- nombres y apellidos,
- nombres y apellidos de nacimiento,
- nombres y apellidos anteriores y alias,
- rasgos físicos particulares,
- lugar y fecha de nacimiento,
- sexo,
- fotografías,
- impresiones digitales,
- nacionalidad o nacionalidades,
- si van armados o no,
- si son violentos,
- si han escapado,
- el motivo de su inscripción en el SIS,

- conducta a seguir si se realiza una identificación positiva (en caso de no poder realizar la conducta estipulada, se informará inmediatamente a la Autoridad del país que introdujo la descripción).

En todos los casos, cuando la Autoridad competente de un Estado miembro realice una inscripción, ésta deberá estar fundamentada y el tiempo que esté en el sistema deberá ser sólo el estrictamente necesario, siendo, en el plazo máximo de tres años, cuando el Estado que introdujo la inscripción valore la necesidad o no de mantenerla.

Según la política de funcionamiento del SIS II, los datos podrán copiarse con fines técnicos pudiendo conservarse estas copias fuera de línea un máximo de 48 horas y no pudiendo utilizarse con fines administrativos. El responsable de los datos será el Estado que los introdujo y el único que podrá modificarlos, completarlos, rectificarlos, actualizarlos y/o suprimirlos y, en caso de que alguna de las Autoridades de los Estados participantes observen algún error, deberá notificarlo al Estado autor de la inscripción para su subsanación pero nunca realizarla de motu proprio no pudiéndose tampoco pasarse estos datos a países extracomunitarios ni a organizaciones internacionales y en todos los casos, las personas a las que se refieren los datos introducidos quedan amparados bajo la legislación en materia de protección de datos.

A partir del 1 de mayo de este año, la Agencia Eu-LISA⁸⁹ es quien asume la gestión del mismo y respecto al caso español debemos determinar que su funcionamiento efectivo se produce el 9 de abril de 2013⁹⁰ siendo la Secretaría de Estado de Seguridad quien lo pone en marcha a través de su Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicación para la Seguridad y los usuarios autorizados en nuestro país serán los siguientes:

- Dirección General de la Policía,
- Dirección General de la Guardia Civil,
- Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores,
- Servicio de Vigilancia Aduanera del Ministerio de Economía y Hacienda,
- Policía Autónoma Vasca,
- Policía Autónoma de Cataluña,
- Policía Autónoma de Navarra,
- Determinados Cuerpos de Policía Local.

Recogeremos los primeros frutos de esta cooperación a nivel europeo con el comunicado conjunto Francia-España publicado en la página web del Ministerio de Interior español de fecha 26 de agosto de 2013 cuyo titular aseveraba "Detenidos en Francia tres atracadores que pretendía robar con armas de fuego un autobús que transportaba "temporeros" de Murcia. Los Ministros, Jorge Fernández-Díez y Manuel Valls se han felicitado

⁸⁹ Agencia Europea para la gestión operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

⁹⁰ www.interior.gob.es

telefónicamente por la excelente colaboración franco-española en la lucha contra el crimen organizado”; esta operación se desarrolló el 23 de agosto en Chautearenard (Francia) y fue llevada a cabo por la Dirección Interregional de la Policía Judicial de Marsella y del Cuerpo Nacional de Policía y supone el primer logro, de esperemos muchos, a nivel español de la cooperación dentro del SIS II.

III.15.2.- LA OFICINA EUROPEA DE POLICÍA: EUROPOL.

La segunda vía de cooperación en materia de justicia e interior dentro del ámbito comunitario, viene determinada por el Título VI del TUE pero, debido a sus malos resultados e ineficacia, los Estados miembros decidieron su reforma a través del Tratado de Ámsterdam. Este Tratado establece como objetivos de la Unión Europea mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, la inmigración, el asilo y la prevención y lucha contra la delincuencia. El Tratado habla de la necesidad de la elaboración de acciones comunes entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial, en la cooperación judicial en el campo penal y en la prevención y lucha contra la delincuencia, pero, además, para reforzar esta cooperación, crea la *Oficina Europea de Policía*, conocida con el nombre de EUROPOL.

EUROPOL es una organización internacional integrada por los departamentos de policía de los Estados miembros de la Unión Europea y

queda regulada a través del Convenio EUROPOL, donde se determinan sus objetivos, órganos y otros. Inició sus actividades el 1 de julio de 1999, aunque sus orígenes se remontan al 3 de enero de 1994, momento en que inicia su andadura como Unidad de Drogas de EUROPOL (EDU) y añadiéndose, posteriormente, el resto de áreas hasta quedar definida su estructura el 1 de julio de 1999; en la actualidad, tiene su sede en La Haya y su Director es Rob Wainwright, del Reino Unido, habiéndose convertido en un organismo de apoyo a todas aquellas investigaciones iniciadas por dos o más Estados miembros de la Unión, además de actuar como foro de contacto y coordinación entre los Cuerpos Policiales de los distintos Estados miembros.

III.15.2.1.- Objetivos y ámbito de cooperación.

Su objetivo fundamental es mejorar, en el marco de la cooperación entre los Estados miembros, la eficacia de los servicios policiales de los Estados y la cooperación entre ellos para prevenir la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de estupefacientes y otras formas graves de delincuencia, siempre que existan indicios de una estructura delictiva organizada y que dos o más Estados miembros se van afectados por los hechos delictivos.

Así, para alcanzar estos objetivos, EUROPOL, actuará en materia de prevención y lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, el tráfico ilícito de material nuclear y radiactivo, las redes de inmigración clandestina, la trata de seres humanos, el tráfico de vehículos y las actividades terroristas.

Se considerarán formas graves de delincuencia sobre las que la Organización tendrá competencias los delitos contra la vida, la integridad física y la libertad de las personas, los delitos contra la propiedad, los bienes públicos y delitos de fraude, y el comercio ilegal y los delitos contra el medio ambiente.

La Organización también tendrá competencias sobre las actividades de blanqueo de dinero relacionadas con estas formas de delincuencia y sobre delitos conexos.

III.15.2.2.- Funciones de la Organización.

Para alcanzar los objetivos marcados, la Organización cumplirá una serie de funciones que se sintetizarían en:

- facilitar el intercambio de información entre los Estados miembros,
- recoger, compilar y analizar informaciones y datos,
- comunicar a los Estados miembros, a través de las unidades nacionales, los datos que puedan afectarles,
- facilitar las investigaciones en los Estados miembros,
- gestionar sistemas informatizados de recogida de datos.

La Organización también tiene capacidad para elaborar informes y para asesorar a los Estados miembros en materia de cooperación y prevención de la delincuencia.

EUROPOL al igual que INTERPOL, carece de capacidad operativa sobre el terreno pero ésta suple con la capacidad operativa de los cuerpos de policía de los Estados miembros.

III.15.2.3.- La estructura de EUROPOL.

Con competencia en los 28 Estados miembros de la Unión, los órganos que conforman su estructura son cuatro:

- El *Consejo de Administración*: es el órgano de toma de decisiones; está compuesto por un representante de cada Estado Miembro y se reúne un mínimo de dos veces al año. Cada año adoptara por unanimidad un informe sobre las actividades de la Organización durante el año y un informe de previsión de las actividades de EUROPOL; ambos informes se presentaran ante el Consejo, según el procedimiento establecido en el Título VI de TUE.
- El *Director* es el representante legal de la Organización y será nombrado por unanimidad por el Consejo (oído previamente el Consejo de Administración) por un período de cuatro años; es responsable de la ejecución de las tareas competencia de la Organización, de la administración ordinaria, de la gestión de personal, de la preparación y ejecución de los acuerdos del Consejo de Administración y de todas las tareas que éste le encomiende. En sus funciones, el Director, estará asistido por dos *directores adjuntos* cuyas funciones serán determinadas por el Director.
- El *Interventor Financiero*.

- El *Comité Presupuestario*.

La Unidad Nacional es el órgano de enlace entre EUROPOL y los servicios competentes de los Estados Miembros. Estas relaciones se regirán por el derecho nacional de los Estados Miembros y cada uno de ellos designará una Unidad Nacional que tendrá como función esencial cooperar con la Organización en materia de informaciones y datos.

Cada Unidad Nacional enviará a un mínimo de un funcionario de enlace a EUROPOL; este funcionario está sujeto al derecho nacional del Estado al que representa y tiene como función defender los intereses de su Estado ante la Organización y contribuir al desarrollo de los fines de la misma.

III.15.2.4.- Medios para la cooperación policial.

Para cumplir con sus funciones, EUROPOL, creará un sistema de información informatizado nutrido por los datos e informaciones enviados por las Unidades Nacionales. La Organización velará por el buen funcionamiento del sistema de información y por su seguridad. Este sistema, que estará compuesto por un sistema de análisis, un sistema de índice (la única parte que existe en la actualidad) y un sistema de información (su versión beta está funcionando desde 2002) tendrá una Autoridad común que se encargará, junto a dos expertos en protección de datos, de vigilar el contenido y la forma en que se utilicen los datos que nutren el sistema.

En cualquier caso, estos datos integrados en este sistema, se referirán a personas sospechosas de haber cometido un delito (o haber participado en su comisión) competencia de la Organización y a personas condenadas por estos delitos.

Con el fin de conseguir sus objetivos, la Organización, podrá mantener relaciones de cooperación con terceros Estados no miembros de la Unión y con otras organizaciones internacionales, pero estas relaciones deben mantenerse con el permiso del Consejo.

A pesar de los problemas a los que tiene que enfrentarse la cooperación policial, en el caso de EUROPOL, ha sumado distintos éxitos en sus pocos años de vida, entre ellos, destacar el desmantelamiento de la mayor red de pornografía infantil en marzo de 2011 con 70.000 detenidos en un ámbito total de 30 países.

CAPÍTULO IV: LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD EN ESPAÑA

IV.1.- Policía como concepto.

El término Policía, tiene su origen etimológico en el griego "*politeia*", que hace referencia al concepto de protección, orden y organización social. Ahora bien, la primera definición de Policía en su aspecto moderno, podemos ubicarla durante el reinado de Luis XIV, de la mano de N. Delamare quien la define como "servicio público encargado de la protección de las personas y de los bienes, del mantenimiento de las instituciones y de la vigilancia de la opinión. Teniendo en cuenta este punto de vista, desde este concreto punto de vista, podríamos definir el término Policía como aquella institución con legitimidad para ejercer el control social, siendo su misión fundamental garantizar la paz y la seguridad dentro de una misma sociedad, siempre dentro del marco de la Ley y pudiendo utilizar para ello, si fuere necesario, la fuerza. Por ello la Policía deberá caracterizarse por la prestación de un servicio en el que se den irremisiblemente dos puntos fundamentales: la permanencia y la prevención. Debe ser permanente a fin de actuar en cualquier momento en que se vulneren los derechos de un ciudadano; preventivo porque debe intentar evitar aquellos actos que atenten contra la libertad, los derechos y la seguridad de las personas que conforman una sociedad.

En principio, casi todas las sociedades organizadas se han dotado de un Cuerpo de Policía, aunque éste no estuviera organizado, siendo este el origen

de la Institución. Por ello debemos realizar una distinción entre formas prepoliciales y auténticas estructuras policiales. Las formas prepoliciales vendrían constituidas por aquellas primeras formaciones policiales existentes en Mesopotamia, Egipto, Grecia y Roma, primeras civilizaciones realmente organizadas a nivel político y social. Estas formaciones policiales estuvieron bajo el mandato de los gobernantes y sus intereses, siendo, en realidad, formas represivas de determinadas conductas de los ciudadanos. No estaban organizadas y en muchos casos mantenían un íntimo vínculo con el ejército, o incluso pertenecían a él. Será tras la Revolución Francesa, al soplar los vientos de libertad e igualdad sobre Europa, cuando surgen realmente los Cuerpos de Policía profesionales que estarán formados, en un principio, por grandes unidades de hombres jerarquizados y disciplinados, quienes, bajo las ordenes de un jefe, se dediquen a las labores de vigilancia dentro del territorio sobre el que ejerzan su competencia, aunque durante esta primera época, la labor policial se refería a la recogida de información para evitar desordenes públicos, hallándose entonces muy cerca del poder político, lo cual le infería un carácter represivo e incluso militar, y por lo tanto no tan diferente de las primeras formas prepoliciales que surgieron siglos atrás. Desde entonces, sus estructuras han ido adaptándose a los cambios de las sociedades con las que convive hasta que, finalmente, con el fin de la Segunda Guerra Mundial y la ruptura que supone al dividirse el mundo en dos bloques enfrentados y antagónicos, aparece una nueva Policía concebida como un servicio público, más cercana al ciudadano y a sus intereses que al cumplimiento de las disposiciones impuestas por un gobierno dirigista o represivo. Nacerá así la Administración

Policial moderna que se fundamenta en la determinación y distribución de tareas entre los recursos humanos de que disponen, dotándose para ello de una organización que le permita identificar los objetivos y problemas a los que se enfrenta, priorizarlos y aportar la mejor solución para ellos.

Si tenemos en cuenta lo anterior, es notorio que, desde un principio, podemos también vislumbrar la especial relación que debe existir y existe con los poderes del Estado, sobretodo con el poder político, y con el poder judicial, con este ultimo debido al especial sometimiento a la Ley, como expresión ésta de la voluntad popular. En nuestro caso, la Constitución Española de 1978, dentro de su Título IV, "DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN", concretamente en su artículo 104,1, determina que "*las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y garantizar la seguridad ciudadana*". En base al lugar donde se incardina el artículo 104.1 de la Constitución (Título IV: " Del Gobierno y de la Administración") y poniendo de relieve lo expuesto en el artículo 149.1,29 del mismo texto legal, que hace referencia a la posibilidad de creación de Policías por las distintas Comunidades Autónomas, es más que clara la relación existente entre el Gobierno, tanto estatal como autonómico, y la Policía, mas, en cualquier caso, la ésta nunca debe quedar sometida a una autoridad gubernativa de carácter dictatorial ni erigirse en su brazo ejecutor, sino que debe permanecer al servicio de la sociedad y garantizar su evolución.

Así, desde el punto de vista de nuestra Norma Fundamental, debemos entender la Policía desde la concepción de un servicio público; la Policía se encuentra al servicio de los ciudadanos, de los cuales protege sus derechos y libertades, reconocidos constitucionalmente. Esta línea de pensamiento que aparece en nuestra Carta Magna procede de la misma Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano incluida en la primera Constitución Francesa de 1791, nacida tras la Revolución que supuso la instauración de los derechos de libertad e igualdad que en la actualidad son pilares fundamentales de nuestra sociedad.

Delimitado el concepto de Policía, creemos necesario definir para terminar el concepto de Administración Policial, por su relación con la noción anterior. Hemos hablado de la relación que existe entre la Administración del Estado y la Policía, haciéndose expresa referencia a la Constitución y al lugar donde queda regulado el concepto de Policía, pues bien, la Administración Policial sería una parte más de la Administración Pública y por tanto, sometida a la tutela de ésta. Se constituye como una parte orgánica de la Administración Pública y su función sería la prestación adecuada del servicio público de Policía, es decir, de la protección de los derechos y libertades que la Ley reconoce a los ciudadanos y de la garantía de la seguridad ciudadana siendo su objetivo la creación de una estructura y el control del funcionamiento de la organización policial para lograr el adecuado cumplimiento de las tareas policiales. Formando parte de la administración Pública, con la que comparte principios institucionales, su función no puede verse dirigida más que a crear mecanismos

para satisfacer la demanda diaria del conjunto de la sociedad en materia de seguridad.

IV.2.- El caso español: organización territorial y competencias.

La Constitución Española de 1978 supone una ruptura con el modelo de organización territorial existente hasta el momento y de una estructura centralizada hemos pasado a una transferencia de poderes desde la Administración del Estado a las Administraciones Autonómicas y Locales en pocos años. En base a este texto, la organización del Estado se articula en torno a una Administración Central, el Estado, con una serie de competencias exclusivas y otras transferibles, una Administración Autonómica, con competencias propias y otras asumibles, y, por último, una Administración Local, igualmente con una serie de competencias propias y con su propia capacidad de autogobierno.

La Administración del Estado tiene como tarea la ejecución de la política administrativa del Gobierno. Es la Constitución quien, en su artículo 149, determina las competencias exclusivas del Estado mientras que en su artículo 148 se determinan las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas; es el artículo 149.1 el que en su apartado 29º determina la seguridad pública como una competencia propia del Estado *“sin perjuicio de la posibilidad de creación de Policías por las Comunidades Autónomas en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley orgánica”*, entendiéndose por tanto la competencia de las

Comunidades Autónomas para crear sus propios Cuerpos Policiales, sin perjuicio de que la competencia exclusiva en el aspecto orgánico le corresponda al Estado. En este punto también debemos tener en cuenta que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad también determina la capacidad de las Comunidades Autónomas para constituir Cuerpos de Policía en base a sus artículos 38 y 39 y, en la misma Ley, en su artículo 41.2, se determina la naturaleza de éstos a los que define como Institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada y dependientes del gobierno autonómico.

Además debemos señalar en este punto que, respecto de las Comunidades Autónomas, dependiendo de la forma de alcanzar la autonomía y del reconocimiento que de ello se haga en los distintos Estatutos de Autonomía, podrán o no gozar éstas de competencias, no sólo en materia de Policías sino en otras muchas, y así, siguiendo este argumento, se hace necesario señalar que, específicamente en materia de creación de Policías Autonómicas, podemos encontrarnos con tres niveles:

- Primer Nivel: en él se encuadran las Comunidades Autónomas de País Vasco, Cataluña y Comunidad Foral de Navarra, caracterizadas por tener competencias generales, con los techos competenciales más altos de todo el Estado, y en cuyos Estatutos se prevé la creación de Policías propias.
- Segundo Nivel: en el que se incardinan las Comunidades de Andalucía, Comunidad Valenciana, Galicia y Canarias, cuyos Estatutos de autonomía

determinan la posibilidad de creación de Policías propias, pero que, salvo en el caso concreto de Andalucía, no han hecho esfuerzos para crearlas y que utilizan Unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía para la realización de las funciones asignadas por sus Estatutos a las Policías propias.

- Tercer Nivel: en el que encontramos al resto de Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos no realizan ningún reconocimiento para la creación de Policías propias y que, por tanto, únicamente por vía del artículo 148.1,22ª de la Constitución, tienen competencia en materia de coordinación de Policías Locales y en materia de protección de edificios e instalaciones.

Para terminar, el último escalón de la organización policial en España, en relación a los Entes Locales, con base en el artículo 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que determina la competencia de estos en materia de seguridad pública y respecto de la ordenación del tráfico y las personas en las vías urbanas, se establece la posibilidad de crear Cuerpos de Policía Local con una serie de funciones concretas que serán vistas más adelante en detalle.

IV.3.- Constitución y Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

Tras el período dictatorial anterior, España encuentra la necesidad de dotarse de una organización policial que responda al mandato constitucional determinado por el artículo 1.1 de la actual Constitución Española, según el cual

“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. Para ello debían establecerse las bases de la Administración Policial en el contexto del nuevo Estado social y democrático de Derecho, lo que suponía, en primer lugar, la diferenciación entre Fuerzas Armadas (regulados en el artículo 8 de la Constitución) y Cuerpos de Seguridad (regulados en el artículo 104 CE) y así, en la propia Constitución, se hace la distinción pues se determina que a las Fuerzas Armadas les corresponde la garantía de la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional (es decir, la defensa exterior), mientras que a los Cuerpos de Seguridad les corresponde la tarea de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana (es decir, la seguridad interior). Esta diferencia entre ambas Instituciones lleva a la total desmilitarización de los Cuerpos Policiales, pasando a ser la función de éstos puramente civil e insertándose dentro de la estructura social en la que prestan sus servicios, sin que esta situación signifique, por otra parte, que los Cuerpos Policiales no puedan adoptar una organización militarizada o jerarquizada más bien (aunque los sujetos que la conformen no sean militares) para el desempeño de sus funciones.

Respecto a su función, nuestra Constitución encomienda a los Cuerpos de Seguridad la misión de actuar como medio de protección del ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, lo que les otorga una posición de

servicio público (refrendado, a su vez, por distintas sentencias del Tribunal Constitucional, como la sentencia 55/1990, de 28 de Marzo, Fundamento Jurídico quinto). También la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad le otorga esta misma posición pues, en su preámbulo, indica que *“por encima de cualquier otra finalidad, la Ley pretende ser inicio de una nueva etapa en la que destaque la consideración de la Policía como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, mediante la defensa del ordenamiento democrático”*. Desde esta posición de garante de los derechos y libertades de los ciudadanos, se le otorga el monopolio del uso institucionalizado de la fuerza o de la coacción jurídica, lo cual puede conllevar el empleo de las armas y, por tanto, el propio artículo 104 CE refleja igualmente la necesidad y obligatoriedad de que exista siempre un equilibrio en la actuación policial; un exceso, un desequilibrio en la actuación de los Cuerpos Policiales, puede conllevar una puesta en peligro de la libertad y seguridad de los derechos que se defienden, algo impropio de un sistema democrático. Todo ello implica una estrecha relación entre seguridad y libertad, una no puede existir sin la otra pues, un exceso de libertad nos llevaría a la vulneración de los derechos y libertades de los demás, un exceso de seguridad podría llevarnos a la restricción de los derechos y libertades de los ciudadanos; por ello debemos entender esa relación entre seguridad y libertad como un derecho a la seguridad personal, no jurídica, y por lo tanto, a la ausencia de perturbaciones procedentes de cualquier medida que pueda implicar la restricción de la libertad personal o ponerla en peligro, la seguridad nunca puede actuar como límite de los

derechos y libertades de los ciudadanos siempre que sus actuaciones no supongan una vulneración de los derechos y libertades de otro ciudadano.

La policía no tendrá como misión el mantenimiento del orden publico, es decir, *los principios jurídicos, públicos y privados, políticos, económicos, morales e incluso religiosos que son absolutamente obligatorios para la conservación del orden social en un pueblo y en una época determinada* (según sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 1966), sino el aseguramiento de la seguridad pública, entendida como aquella *actividad dirigida a la protección de las personas (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas*⁹¹.

IV.4.- Cuerpos estatales: El CNP y la Guardia Civil.

Si como dijimos anteriormente, son tres los escalones en que se articula la estructura policial en España, dentro del orden estatal podemos encuadrar dos Cuerpos de naturaleza muy distinta. Por una parte nos encontramos con el Cuerpo Nacional de Policía, Cuerpo que, tal y como indica la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su artículo 9.1, a), se trata de un instituto armado de naturaleza civil y dependiente del Ministerio del Interior cuyas funciones y competencia vienen recogidas en los artículos 11 y 12 de la misma Ley. Por otra parte, nos encontramos con el Cuerpo de la Guardia Civil; su definición nos la trae el mismo artículo 9.1 de la LOFCS, pero en su apartado b), según el

⁹¹ Sentencias del Tribunal Supremo de 8 de Junio de 1982 y 5 de Diciembre de 1984.

cual, la Guardia Civil es un instituto armado de naturaleza militar que depende del Ministerio de Interior para las funciones que la propia Ley les encomienda pero que, al mismo tiempo, depende del Ministerio de Defensa para el cumplimiento de las misiones de carácter militar que le sean encomendadas. Asimismo, en caso de guerra y durante el estado de sitio, dependerá únicamente del Ministerio de Defensa. Veamos las características distintivas de cada uno de ellos.

IV.4.1.-CUERPO NACIONAL DE POLICÍA.

El Cuerpo Nacional de Policía se define en el mencionado artículo 9.1, apartado a) de la LOFCS, como un instituto armado de naturaleza civil, dependiente del Ministerio del Interior. Ocupándose también la LOFCS de determinar sus competencias (artículos 11 y 12) y todas aquellas otras cuestiones relativas a la Institución, las cuales se regulan en el capítulo IV del Título II de la misma.

IV.4.1.1.- Objetivos del Cuerpo Nacional de Policía.

Es el artículo 104 de la Constitución el que determina cuáles son las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad al estimar que tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Ahora bien, respecto al Cuerpo Nacional de Policía, se establecen una serie de objetivos cumplir, que siempre se encuentran presentes dentro de su política de actuación, en base a la Constitución, y que pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- cumplir las leyes y disposiciones generales, llevando a cabo las órdenes dadas por las Autoridades dentro del ámbito de sus competencias respectivas;
- ayudar y proteger a los ciudadanos y garantizar el depósito y buen recaudo del activo que, por alguna razón, se encuentre en peligro;
- guardar y proteger a las instalaciones y edificios públicos, cuando sea necesario;
- velar por la protección y seguridad de los dignatarios;
- mantener y restaurar, en caso de ser necesario, el orden y la seguridad públicos;
- evitar la comisión de actos criminales.

IV.4.1.2.- Competencias de los miembros del CNP.

Como señalamos anteriormente, las competencias del Cuerpo Nacional de Policía, vienen recogidas en los artículos 11 y 12 que se contienen en el Capítulo II del Título II de la Ley 2/1986 , Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Según estos artículos, cabe distinguir entre una serie de competencias comunes a todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y que se contienen el artículo 11 de la Ley, y una serie de competencias únicas y propias del Cuerpo Nacional de Policía y que se recogen en el apartado 1, A) del artículo 12 de la LOFCS.

Así, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, en las capitales de provincia y en aquellas poblaciones que determine el Gobierno, tendrán como funciones las siguientes:

- velar por el cumplimiento de las Leyes y Disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias;
- auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en peligro por cualquier causa;
- vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicas que lo requieran;
- velar por la protección y seguridad de altas personalidades,
- mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana;
- prevenir la comisión de actos delictivos;
- investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes;
- captar , recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia;
- colaborar con los servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos en que se establezcan en la legislación de Protección Civil.

Todas estas competencias genéricas se articulan en torno a cuatro áreas, encargadas cada una de ellas de una serie de funciones. Las mencionadas áreas son:

- Seguridad Ciudadana: con las funciones de desarrollar labores para el mantenimiento, prevención y restablecimiento, en su caso, del orden y la seguridad pública. Esta área se divide en distintos departamentos o subáreas:

a) *Policía de Proximidad*, que tiene como objetivos la mejora de la calidad del servicio que presta la Policía al ciudadano; el aumento de la satisfacción del ciudadano y la Policía en el manejo de las situaciones; la reducción de la delincuencia y la inseguridad subjetiva; mediación en los conflictos conexos a la criminalidad; derivar las demandas de los ciudadanos que lo requieran a otras instituciones; establecer y mantener canales de comunicación, consulta y cooperación con la comunidad; aplicar programas preventivos para reducir la victimización; reforzar la integración de la Policía en la comunidad y auxiliar a las víctimas de delito.

b) *091*, que atiende a las necesidades más urgentes, no sólo en el ámbito policial, sino también de carácter humanitario. Se trata de patrullas "tipo z" que recorren las calles de la ciudad durante las veinticuatro horas y que actúan directamente cuando es necesario.

c) *Unidades de Prevención*: su misión general es el mantenimiento, prevención y restablecimiento, en su caso, de la seguridad ciudadana. Sus funciones son varias y pueden resumirse en las siguientes: colaboración en la protección de altas instituciones del Estado y de personalidades nacionales y extranjeras; actuación y auxilio en caso de calamidad y catástrofe; actuación en

casos de alerta policial y establecimiento de controles y dispositivos policiales, protección de lugares e instalaciones que se determinen.

d) *Unidades especiales*, surgen y se utilizan para afrontar situaciones muy concretas y especiales; dada su variedad e importancia, serán vistas más extensamente al final del capítulo dedicado al Cuerpo Nacional de Policía.

e) *Seguridad Privada*: en este caso, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, se ocupan de supervisar que las empresas y personal que se dedica a esta actividad ajusten su actuación a la normativa vigente.

- Policía Judicial: ésta tiene como función la investigación y esclarecimiento de los delitos y la persecución de los presuntos culpables. Al igual que el área de seguridad ciudadana, también se articula en varias áreas menores que son las siguientes:

a) *UDYCOS*, es la unidad de lucha contra la droga y el crimen organizado y tiene como objetivo el incremento de la eficacia en la lucha contra la delincuencia organizada en sus más graves manifestaciones;

b) *Área de Investigación y persecución de delitos*, siempre en contacto con las autoridades Judiciales y Fiscales;

c) *Área de colaboración con la Policía a nivel internacional*, a través de INTERPOL, EUROPOL y el marco Schengen;

d) la *Oficina de Denuncias*, el *SAF*, los *GRUME* y el *Área de Estadística Criminal*.

- Área de Información.

- Área de Policía Administrativa.

Además de ello, y siguiendo con las competencias atribuidas por la Ley al Cuerpo Nacional de Policía, en el artículo 12, punto 1, apartado A, se establecen una serie de funciones que, con carácter exclusivo, desarrolla este Cuerpo en todo el territorio nacional sin excepción. Estas serían:

- la expedición del Documento Nacional de Identidad y de los pasaportes;
- el control de la entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros;
- las competencias 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 supervisión del Ministerio del Interior;
- el control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación de su personal, medios y actuaciones;
- aquellas otras funciones que le atribuya la legislación vigente.

IV.4.1.3.- Estructura y recursos humanos.

La estructura del Cuerpo Nacional de Policía queda fijada a través del Real Decreto 1599/2004 de 2 de julio, modificado posteriormente por el Real

Decreto 278/2005 de 11 de noviembre y por la Orden Interna 2103/2005 de 1 de julio, por la que se desarrolla la estructura orgánica y fundones de los Servicios Centrales y Periféricos de la Dirección General de la Policía. El Cuerpo Nacional de Policía depende del Ministerio del Interior, siendo el Ministro de Interior su máximo responsable. Desde el Ministerio y, a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, el Ministro se comunica con la Dirección General de la Policía, la Dirección General de la Guardia Civil y con la Dirección General de Infraestructuras y Materiales de Seguridad, órgano éste último encargado de dotar al Cuerpo Nacional de Policía de medios materiales para sus actuaciones.

Es al Director General de la Policía a quien corresponde el mando directo sobre el Cuerpo Nacional de Policía, siendo sus funciones concretas:

- dirigir y coordinar los servicios y órganos centrales y periféricos de la Dirección General de la Policía;
- distribuir los medios personales y materiales atribuidos a la Dirección General de la Policía, asignándolos a las distintas Unidades integrantes de la misma;
- proponer al Secretario de Estado de Seguridad los planes y proyectos de actuación operativa de los servicios de la Dirección General de la Policía;
- 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;
- 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 LOFCS, de conformidad con los criterios que al respecto establezca la Secretaría de Estado de Seguridad;
- 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 seguridad, vigilancia e investigación, y espectáculos públicos, todo ello en el ámbito policial y en los términos previstos en la legislación vigente;
 - la vigilancia e investigación de las conductas de los funcionarios, contrarias a la ética profesional;
 - la aplicación del régimen disciplinarios del personal del Cuerpo Nacional de Policía;
 - la selección y promoción del personal del Cuerpo Nacional de Policía, y el desarrollo de las actividades técnico-docentes de formación y perfeccionamiento del personal de dicho Cuerpo;
 - la adquisición de los equipos de transmisión, equipos de tratamiento autónomo de la información, armamento, medios de automoción, helicópteros, naves, uniformes y en general de los medios materiales precisos para la realización de los cometidos propios de la Dirección General de la Policía;
 - en el ejercicio de sus competencias en materia de extranjería, inmigración y asilo actuará en coordinación con la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración;
 - impulsar el análisis, planificación y desarrollo de los métodos, técnicas y procedimientos en el ámbito operativo policial;

- en general, todas aquellas funciones que le atribuya la legislación vigente o que le fueren delegadas.

Del Director General de la Policía dependen directamente los siguientes órganos con rango de Subdirección General:

- *Subdirección General Operativa*, encargada de la colaboración con el Director General en la dirección, coordinación y supervisión de las unidades operativas supraterritoriales y territoriales; así como del seguimiento y control de los resultados de los programas operativos.

- *Subdirección General de Gestión y Recursos Humanos*, encargada de la colaboración con el Director General en la dirección, coordinación y administración de los recursos humanos y materiales; así como del seguimiento y control de los resultados de los programas de gestión.

- *Gabinete Técnico*, con las misiones de apoyo y asistencia al titular del órgano directivo, para el ejercicio de las funciones que le corresponden de ejecución y seguimiento de los planes de actuaciones de la Dirección General, y de redacción y tramitación de disposiciones de carácter general en el ámbito de su competencia.

La Subdirección General Operativa está integrada por cinco unidades: la Secretaría Técnica, la Unidad de Seguimiento y Control Operativo, la Unidad de Coordinación y Cooperación Internacional, el Grupo de Operaciones Especiales y las Unidades Adscritas a las Comunidades Autónomas, y, bajo su coordinación, las funciones policiales operativas a nivel central serán realizadas

por las siguientes Comisarías Generales, todas ellas con nivel orgánico de Subdirección General:

- Comisaría General de Información, a la que corresponden las funciones de captación, recepción, tratamiento y desarrollo de la información de interés para el orden y la seguridad pública en el ámbito de las funciones de la Dirección General, y la utilización operativa de la información, específicamente en materia antiterrorista, en el ámbito nacional e internacional.
- Comisaría General de Policía Judicial, a la que corresponden las funciones de investigación y persecución de las infracciones supraterritoriales, especialmente los delitos relacionados con las drogas, la delincuencia organizada, económica, financiera, tecnológica y el control de los juegos de azar, así como la colaboración con las policías de otros países y la dirección de las oficinas nacionales de INTERPOL y EUROPOL. También le corresponderá la dirección de los servicios encargados de la investigación de delitos monetarios y los relacionados con la moneda, así como la colaboración con los Servicios correspondientes del Banco de España en estos asuntos. Todas estas funciones se reparten entre las distintas unidades que componen esta Comisaría y que son cuatro: la Jefatura de Coordinación y Apoyo Técnico, la Unidad de Droga y Crimen Organizado, la Unidad de Delincuencia Especializada y Violenta y la Unidad Central de Inteligencia Criminal.

- Comisaría General de Seguridad Ciudadana, a la que corresponden las funciones de organizar y gestionar todo 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; 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. Sus funciones las realiza a través de dos Jefaturas, la Jefatura de Coordinación y Apoyo Técnico y la Jefatura de Unidades de Intervención Policial y de Servicios Especiales, y tres Unidades; la Unidad Central de Protección, la Unidad Central de Seguridad Privada y la Unidad de Proximidad y Relaciones Ciudadanas.
- Comisaría General de Extranjería y Documentación, a la que corresponden las funciones 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; la prevención, persecución e investigación de las redes de inmigración ilegal; y en general, el régimen policial de extranjería, refugio y asilo, e inmigración. Como en los casos anteriores, también queda integrada, en este caso, por tres Unidades: la Unidad contra Redes de Inmigración y Falsedades Documentales, la Unidad Central de Fronteras, Atención y Documentación de Extranjeros y la Unidad de Documentación de Españoles, así como por una Jefatura de Coordinación y Apoyo Técnico.

- Comisaría General de Policía Científica, que tiene las funciones de prestación de los servicios de criminalística, identificación, analítica e investigación técnica, así como la elaboración de los informes periciales y documentales que le sean encomendados. Esta Comisaría, se encuentra integrada por una Jefatura de Coordinación y Apoyo Técnico y por la Unidad de Criminalística.

Bajo la coordinación de la Subdirección General de Gestión y Recursos Humanos, las funciones de gestión en el ámbito policial a nivel central serán realizadas por las siguientes Divisiones, todas ellas con nivel orgánico de Subdirección General:

División de Personal, a la que corresponde realizar las funciones de administración y gestión de todo el personal adscrito a la Dirección General de la Policía. En ella se incardinan una Jefatura de Coordinación y Apoyo Técnico, la Jefatura de Régimen Interior, la Jefatura de Gestión de Recursos Humanos y la Jefatura de Atención Socio-Sanitaria.

División de Formación y Perfeccionamiento, que ostenta las funciones de selección, promoción, formación y especialización de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía. También se encuentra integrada por una Jefatura de Coordinación y Apoyo Técnico, y, en este caso, por el Centro de Formación, el Centro de Promoción, el Centro de Actualización y Especialización y el Área de Procesos Selectivos.

División de Coordinación Económica y Técnica, a la que corresponde realizar las funciones de estudio de necesidades; análisis y control de calidad, y en su

caso adquisición, de los productos y equipamientos; asignación, distribución, administración y gestión de los medios materiales atribuidos a la Dirección General. Esta División se encuentra formada por una Jefatura de Coordinación y Apoyo Técnico, una Jefatura de Gestión Económica y una Jefatura de Gestión Técnica.

A nivel central, existirán la Junta de Gobierno y el Consejo Asesor, con la composición y funciones determinadas para cada uno por la normativa vigente. Esta Junta tendrá como misión la prestación de asistencia y colaboración al Director General de la Policía para el desempeño de sus funciones y la emisión de informes que le sean pedidos por el Director General. Queda compuesta por el Subdirector General Operativo (será el Vicepresidente), el Subdirector General de Gestión y Recursos Humanos, el Subdirector General del Gabinete Técnico, los Comisarios Generales y los Jefes de División. Respecto al Consejo Asesor, queda integrado por dieciséis Consejeros elegidos por el Director General de la Policía entre funcionarios de reconocido prestigio y experiencia, siendo por tanto un órgano colegiado de carácter permanente, con la misión de asesorar, emitir informes y elaborar estudios que sobre determinada materias le sean encargados por el Director General de la Policía.

Respecto a la organización periférica de la Dirección General de la Policía está regionalizada y tiene como unidad operativa base a las distintas Comisarías. Estará constituida por:

- Las Jefaturas Superiores, que son órganos de gestión, mando, coordinación e inspección de los distintos servicios que dependen de la Dirección General de la Policía. Estas Jefaturas no son más que un fiel reflejo de los órganos centrales de la Dirección General de la Policía y en ella la actividad se realiza a través de áreas operativas y de gestión. Su estructura es la siguiente:

Jefe Superior: se apoya para realizar sus funciones en el Gabinete Técnico y el Gabinete de Prensa.

Inspector Regional de Servicios: de él dependen el GATI, el Registro General de Detenidos y el Servicio de Expedientes Disciplinarios. Respecto a las áreas operativas, que también supervisa, son las mismas que se han indicado anteriormente en el caso de la Subdirección Operativa de la Dirección General de la Policía.

Secretario General: realiza sus funciones a través de dos áreas, una que se refiere a aspectos normativos de personal y de formación, y otra que gestiona aspectos económicos y técnicos.

Los titulares de las Jefaturas Superiores de Policía podrán asumir la jefatura de la Comisaría Provincial correspondiente a la capital de provincia en que aquéllas tengan su sede.

- Las Comisarías de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

- Las Comisarías Provinciales: se dividen en dos grupos: Comisarías Provinciales de tipo A y Comisarías Provinciales de tipo B. En el caso de las de tipo A, es el Comisario Jefe el encargado de dirigir y coordinar la actividad de toda la Comisaría, estructurándose ésta en torno a tres áreas:

- a.) área operativa: que a su vez se encuentra compuesta por cinco Brigadas cada una de las cuales es un reflejo en cuanto a sus competencias a las cinco Comisarías Generales ubicadas en Madrid y con dependencia directa de la Subdirección operativa;
- b.) área de apoyo, que queda constituida por la Oficina de Relaciones Ciudadanas (a través de la que el Comisario Jefe se informa del sentir ciudadano respecto de la seguridad) y la Oficina de Denuncias, auténtico corazón de la Comisaría pues a partir de las denuncias que se reciben pueden iniciarse investigaciones relativas a delitos y faltas, asimismo, es a través de esta Oficina por la que se remiten diligencias a los Juzgados correspondientes.
- c.) área de gestión: en ella se incardina una Secretaría General que se encarga de la gestión de personal y formación, de los recursos económicos y técnicos y de la coordinación de las secretarías locales de la provincia.

En el caso de las Comisarías tipo B (Comisaría de menor entidad), la estructura sería la misma que en el caso de las de tipo A, salvo en lo relativo al área operativa, ya que todo el área se convierte de una única Brigada Operativa.

- Aquellas otras unidades o módulos que integran el modelo territorial: Comisarías Zonales (que ejercerá funciones de coordinación sobre las Comisarías Locales o de Distrito incluidas en su demarcación territorial), Locales (que se crean en determinadas poblaciones concretas y que ostentarán las

funciones de una Comisaría Provincial) y de Distrito (que son las Unidades más básicas dentro de la estructura policial).

- Los Puestos Fronterizos: son pasos habilitados de paso para extranjeros y españoles en las zonas fronterizas, siendo su principal misión el control de entrada y salida de extranjeros y nacionales.

- Las Comisarías Conjuntas o Mixtas: son unidades destinadas a desarrollar, en las zonas fronterizas, la cooperación policial con aquellos Estados con los que España comparte frontera.

- Las Unidades de Extranjería y Documentación, que tienen la misión de controlar todo lo relativo a extranjería y documentación y, particularmente, la función de ejecución de controles móviles en la zona fronteriza y la tramitación y expedición de documentación a españoles y ciudadanos extranjeros en España.

Además de esto, actualmente, respecto del modelo territorial, cabe hablar de una estructura modular, constituida por módulos dependientes de la Comisaría pero a la vez autosuficientes y multifuncionales. Este nuevo modelo viene determinado por el Plan Policía 2000 cuyos objetivos primordiales son:

- mejora de la calidad de los servicios,
- reducción de la delincuencia y la inseguridad ciudadana,
- aumento de la satisfacción del ciudadano y de la policía.

Este Plan invierte la pirámide organizativa del Cuerpo Nacional de Policía. Tradicionalmente en la cúspide de la pirámide se sitúan las Brigadas y

Comisarías Generales y en segundo lugar las Jefaturas Superiores. Con el Plan Policía 2000 se situará en la cúspide de la pirámide a las Comisarías de Distrito o Locales.

También la división del territorio cambia radicalmente. En la parte más alta siguen estando las Comisarías Provinciales y Jefaturas Superiores, pero por debajo se divide el territorio en zonas que abarcan dos o más Comisarías de Distrito o Locales, lo cual facilita la coordinación. Las Comisarías de Distrito o Locales se conciben como unidades autónomas policiales, siendo en ellas donde se integran los M.I.P. (Módulos Integrales de Proximidad). El territorio de estas Comisarías se divide en sectores que coinciden con el territorio en que se encuentra desplegado cada M.I.P. A su vez, se dividen en subsectores que corresponden al territorio donde se encuentra la denominada Policía de Proximidad. Cada Distrito o Comisaría Local contará con:

Un Equipo Directivo de la Unidad (E.D.U.), en el que se integran:

- a) el MÓDULO DE APOYO (M.A.), en el que se incardinan la Secretaría, seguridad, calabozos, documentación, gestión de recursos humanos y material, mantenimiento y otros.
- b) el MÓDULO GENERAL OPERATIVO (M.G.O.), en el que encontraremos la Oficina de Denuncias, una sala 091 (si existe), un grupo de respuesta, entre otros.
- c) el MÓDULO INTEGRAL DE PROXIMIDAD (M.I.P.), el cual viene determinado por los sectores en que esté dividido el Distrito o la Comisaría Local. Cada M.I.P. está formado por unidades a pie y en moto, vehículos

Z, vehículos maxi-Z, policías de investigación e inspectores oculares y se encuentran formados por::

Policía de Prevención de Proximidad (P.P.P.), conocidos como policía de proximidad;

Policía de Investigación de proximidad, que a su vez se subdivide en Policía Investigador (P.I.) y Policía Técnico (P.T.) dedicado a las inspecciones oculares. Ambos de paisano en el barrio.

Ya en el año 2013, se establece el Plan de Estratégico de la Policía convirtiéndola en la llamada Policía 3.0 y que recoge los objetivos de la Policía Nacional para el período que abarca de 2013 a 2016. Este Plan supone una nueva renovación de la Policía Nacional, convirtiéndola en una Policía Inteligente, basada en la innovación tecnológica y un uso más eficiente de los recursos con el fin de dotar a España de mayor seguridad. Los puntos más importantes de este nuevo plan estratégico son la lucha contra el cibercrimin, la seguridad económica y la ayuda humanitaria, contemplando, además, la automatización de gran parte del control biométrico de las fronteras, la creación de una Comisaría virtual, los registros informáticos y la modernización de la vías de comunicación, interna y externa, la gestión y la coordinación de la unidades de policía.

Teniendo en cuenta la especial situación económica que, desde hace ya algunos años, vive España, el nuevo Plan Estratégico de la Policía Nacional ha intentado una reducción en cuanto a costes se refiere y el fomento de la

colaboración ciudadana a través de las, cada vez más utilizadas, redes sociales. Con todo ello, son varios los puntos en los que el Plan intenta mejorar la seguridad interior. Por una parte, en materia de lucha contra el terrorismo, éste se ha convertido en la actualidad en una de los mayores desafíos para los Cuerpos de Seguridad, en el caso del Cuerpo Nacional de Policía, la lucha frente al terrorismo se divide en dos vertientes, por una parte, la lucha contra ETA y su definitiva desaparición y, por otra, la lucha frente al terrorismo internacional, especialmente el yihadista, a través de la lucha contra la radicalización, el reclutamiento y la financiación así como contra el ciberterrorismo; es en el caso del terrorismo internacional donde se hace, cada vez, más patente la necesidad de la cooperación y coordinación internacional así como el intercambio de informaciones.

Debido a que el cibercrimen se ha convertido en uno de los negocios más lucrativos de los últimos años, también se ha convertido en una prioridad para los miembros del CNP y para ello, mediante este Plan Estratégico, se establece la creación progresiva de un equipo de respuesta a emergencias informáticas o CERT⁹² compuesto por expertos en seguridad con la misión de dar respuesta a cualquier tipo de incidencias en materia de seguridad informática. Junto a este punto, el CNP establece como otras de su principales prioridades la lucha contra la inmigración ilegal y el drama que supone para quienes la sufren y el desmantelamiento de las redes de financiación de organizaciones criminales de toda índole.

⁹² Computer Emergency Response Team.

Para finalizar, dentro del Plan Estratégico se establece, como punto básico, la seguridad ciudadana y la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos y la ayuda humanitaria, quizá en un intento de humanizar más a los efectivos que lucen el uniforme del CNP de cara al ciudadano, fomentándose y articulándose programas de cooperación y coordinación con Protección Civil, emergencias médicas, bomberos y con Policía Local.

Dentro de este punto, si bien respecto a otra índole de cuestiones, nos gustaría señalar que el equipo humano que componen el Cuerpo Nacional de Policía, dadas sus funciones especiales, tienen un estatuto distinto respecto a otros funcionarios, teniendo por ello limitados determinados derechos como el derecho de sindicación (sólo pueden afiliarse a los sindicatos relativos a la Policía) y el derecho de huelga. Asimismo, en caso de comisión de cualquier tipo de falta en el ejercicio de sus funciones, ésta se castiga mediante un régimen disciplinario especial, siendo también especial el modo de selección y promoción dentro del Cuerpo.

Por otra parte, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, quedan estructurados en cuatro escalas, pudiendo accederse a cada una de éstas desde la inmediata inferior, hasta alcanzar el más alto puesto del escalafón, a través de la superación de una serie de pruebas selectivas y de los cursos de formación que se encuentran establecidos. Las cuatro escalas mencionadas son:

- Superior, ocupada por los Comisarios Principales y los Comisarios. Los funcionarios de esta escala se equiparan al más alto grupo dentro de los funcionarios de la Administración (grupo A). A esta escala se accede a través de promoción interna dentro del Cuerpo y siempre desde Comisario a Comisario Principal y desde la escala ejecutiva a la categoría de Comisario.
- *Ejecutiva*: está formada por Inspectores-Jefes e Inspectores. Al igual que en el caso anterior, los funcionarios de esta categoría se equiparan a los funcionarios del grupo A dentro de la Administración del Estado. Desde esta escala puede accederse a la escala superior, categoría de Comisario, y a ella se accede a través de oposición libre a la categoría de Inspector y a través de promoción interna a la categoría de Inspector-Jefe.
- *Subinspección*: a ella pertenecen los Subinspectores, quienes se comparan con los funcionarios del grupo B de la Administración. A esta escala sólo puede accederse a través de promoción interna procedente de la escala Básica.
- *Básica*: en esta categoría encontramos a los Oficiales de Policía y Policías, estando todos ellos clasificados dentro del grupo C de entre los funcionarios de la Administración. A la Escala Básica se accede por oposición libre en el caso de Policías y por promoción interna, en el caso de los Oficiales de Policía.

Además de la estructura ya observada, el Cuerpo Nacional de Policía dispone de una serie de grupos especializados, dedicados a funciones muy

concretas, desarrolladas únicamente por dichos grupos, de forma breve señalaremos que éstos son:

- la Unidad de Intervención policial (UIP).
- Grupo Operativo de Protección Ambiental.
- Servicio de helicópteros.
- Servicio Central de Desactivación de Explosivos (TEDAX).
- Unidades a caballo.
- Unidades de perros.
- Unidad de Subsuelo.
- Brigada de Investigación Tecnológica.
- Servicio de Atención a la Familia (SAF).
- Grupos de Menores (GRUME).
- Grupo Operativo Especial de Seguridad (GOES).
- Unidad de Lucha contra la Droga y el Crimen Organizado (UDYCO).
- Grupo Especial de Operaciones (GEO).
- Grupo de Análisis y Tratamiento de la Información (GATI).
- Servicio de Atención al Ciudadano Extranjero (SACE).
- Unidades Adscritas a la Policía Judicial.
- Policía de Proximidad.

IV.4.2.- EL INSTITUTO ARMADO DE LA GUARDIA CIVIL.

Desde su fundación, la Guardia Civil constituyó uno de los instrumentos de ascenso en la escala social española debido a la promoción por carrera y al

interés del Cuerpo de elevar el nivel cultural de sus miembros. Creada al mismo tiempo que la Guardia Rural y que los Voluntarios de la Libertad, se consolida en el reinado de Isabel II convirtiéndose así en el principal punto de apoyo de los distintos Gobiernos que van sucediéndose en nuestro país. En cualquier caso, su creación en 1844, supondrá en España la instauración de un modelo policial mucho más estable que tendrá que hacer frente no sólo a la inestabilidad política sino también a la inseguridad en el campo así como al bandolerismo.

La Guardia Civil es un cuerpo de naturaleza militar que se estructura jerárquicamente según los distintos empleos de acuerdo con esta naturaleza castrense pero al mismo tiempo con dependencia del Ministerio del Interior; esta dualidad proviene de sus inicios: siguiendo al profesor Ballbé⁹³, en el Decreto Fundacional de 28 de marzo de 1844, se intentaba tanto la profesionalización de la Policía como del Ejército no involucrando a éste en la tareas de Orden Público, se pretendía así un modelo policial no militarista, profesional e inspirado en la Gendarmería Francesa, haciéndolo dependiente de las autoridades civiles en todo excepto en su organización y disciplina, para lo que dependería del Ministerio de Guerra, sin pertenecer al Ejército. Su naturaleza mixta quedará definitivamente fijada cuando, tras la llegada al poder de Narváez y los moderados en 1844, determinan mediante Decreto de 13 de mayo, en su artículo 1, la doble dependencia de la Guardia Civil del entonces Ministerio de Guerra y del Ministerio de Gobernación, esta doble

⁹³ Ballbé, Manuel. Orden Público y Militarismo en la España Constitucional (1812-1983), Madrid 1985 (página 145).

dependencia quedará definitivamente fijada en los años ochenta con la promulgación de la Ley Orgánica por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y de la organización militar, en la que se determina que la Guardia Civil dependerá del Ministerio de Interior para los asuntos de orden y seguridad pública y del Ministerio de Defensa en las misiones de carácter militar que se le encomienden así como en los casos de promulgación de estado de sitio o de tiempo de guerra⁹⁴.

Respecto a sus competencias, al igual que en el caso del Cuerpo Nacional de Policía, vienen determinadas por los artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Como ya hemos visto, en el artículo 11 se concretan una serie de funciones comunes a todos los Cuerpos de Seguridad del Estado, mientras que en el artículo 12, en este caso en la letra B del apartado 1, se determinan las competencias específicas y concretas del Cuerpo de la Guardia Civil.

En base a este artículo 12, B de la LOFCS, serán ejercidas por la Guardia Civil las siguientes funciones:

- 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;

⁹⁴ L.O. 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y de la organización militar. Título VI, artículos 38 y 39.

- la custodia de vías de comunicación terrestres, 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;
- aquellas otras que le atribuye la legislación.

En cuanto a su organización, cabe, en primer lugar, hacer mención a la doble dependencia que aún hoy conserva y por tanto, hay que señalar que en relación a los servicios relativos a la seguridad ciudadana y todas aquellas competencias que determine la LOFCS, depende del Ministerio del Interior, con quien se relaciona la Dirección General de la Guardia Civil a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, y respecto a los ascensos, situaciones de personal y misiones de carácter militar, depende del Ministerio de Defensa. La mencionada Dirección General de la Guardia Civil, órgano que se encarga de la ordenación, dirección, coordinación y ejecución de las actividades del Cuerpo, se subdivide en tres Subdirecciones:

- *Subdirección General de Operaciones*: se encuentra bajo el mando de un General de División y su función es dirigir, impulsar y coordinar el servicio de las Unidades territoriales y de las Jefaturas y Servicios operativos centrales. Además, organiza el despliegue territorial; dispone los planes de actuación operativa; elabora la inteligencia precisa para el servicio; y establece los enlaces

y la coordinación con los órganos nacionales y extranjeros adecuados para el desempeño de las misiones del Cuerpo. Como responsable directa del servicio que la Guardia Civil presta a los ciudadanos, imprime en gran medida el carácter tradicional de servicio de los miembros de la Institución con sus componentes de proximidad al ciudadano, especialización de las diferentes actividades y permanente auxilio a los que lo puedan necesitar, faceta esta última responsable del carácter benemérito con que se conoce al Cuerpo. Para ello se estructura en un *Estado Mayor* y las *Jefaturas de Unidades Especiales y de Reserva; Información y Policía Judicial; Fiscal y de Fronteras; Protección de la Naturaleza y la Agrupación de Tráfico*. Cada una de ellas está bajo el mando de un General de la Guardia Civil e integra a su vez varios Servicios Operativos. De esta Subdirección dependen las Unidades territoriales fundamentales, como son las Zonas y Comandancias.

- *Subdirección General de Apoyo*: tiene como misión la dirección, coordinación y gestión de los recursos financieros y del desarrollo de la política de recursos materiales de la Guardia Civil, y está compuesta por tres Jefaturas, cada una al mando de un General:

Jefatura de Servicios Técnicos, a quien le corresponde la gestión, control y mantenimiento operativo de los equipos informáticos, de telecomunicaciones y equipos especiales, así como la investigación y desarrollo tecnológico de recursos materiales. Dependen de esta Jefatura los servicios de informática y estadística, telecomunicaciones y de innovación tecnológica.

Jefatura de los Servicios de Apoyo, responsable de la gestión, control y mantenimiento de los medios materiales asignados, en particular, del material móvil, armamento e infraestructuras. Dependen de esta Jefatura los servicios de acuartelamiento, armamento, material móvil y abastecimiento.

Jefatura de Asuntos Económicos, que se ocupa de realizar las actividades relacionadas con la administración y coordinación de los recursos financieros. De esta Jefatura dependen dos Servicios, el de contratación y el de gestión económica.

- *Subdirección General de Personal*: que tiene por misión dotar a la guardia civil de los recursos humanos necesarios tanto en cantidad como en calidad suficiente para el cumplimiento de las misiones que las leyes y el gobierno le encomienden. La Subdirección, al mando de un General de División, está integrada por las siguientes unidades:

- Jefatura de Personal: de la que dependen el Servicio de Recursos Humanos, el de Retribuciones y el de Régimen Disciplinario.
- Jefatura de Enseñanza, encuadrándose en ella los Servicios de Perfeccionamiento, de Altos Estudios y Doctrinas, de Selección y perfeccionamiento y los Centros Docentes de la Guardia Civil
- Jefatura de Asistencia al Personal : de la que dependen el Servicio de Acción Social, el Servicio de Asistencia Sanitaria y el Servicio de Psicología y Psicotecnia

· Secretaría Permanente de Evaluación y Clasificación.

Dependen igualmente de esta Subdirección el Servicio de Asuntos Internos y el Servicio de Régimen Disciplinario

En cuanto al personal, los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil se estructuran por empleos y, dentro de éstos, por antigüedad, siendo los empleos y categorías los siguientes:

- Oficiales Generales, que son General de División y General de Brigada.
- Oficiales Superiores: Coronel, Teniente-Coronel y Comandante.
- Oficiales: Capitán, Teniente y Alférez.
- Suboficiales Superiores, distinguiéndose Suboficial Mayor y Subteniente.
- Suboficiales: Brigada, Sargento Primero y Sargento.
- Cabo y Guardias: Cabo Mayor, Cabo Primero, Cabo y Guardia Civil.

En relación a las escalas, se determina la pertenencia a unas u otras en base al nivel de estudios exigido para el ingreso en ellas y las funciones asignadas. Las escalas quedan concretadas de la siguiente forma:

Escala Superior: se accede a ella desde la Escala Única. En ella encontramos los grados de Oficiales Generales, Oficiales Superiores y Oficiales titulados de la Enseñanza Militar Superior.

Escala Ejecutiva: se accede desde la Escala Única y en ella se encuadran los Oficiales Superiores y los restantes Oficiales.

Escala de Suboficiales: miembros de la Escala de Suboficiales preexistentes.

Escala Básica: en la que quedan encuadrados los Cabos Primeros, los Cabos y los Guardias.

La organización periférica de la Dirección general de la Guardia Civil, ésta queda constituida por:

- Zonas: comprenden el territorio de una Comunidad Autónoma y son las Unidades de mando, coordinación e inspección de todos los servicios de la Dirección General de la Guardia Civil que existen en el ámbito territorial de cada una de ellas.

- Comandancias.
- Compañías.
- Puestos.

Estas tres últimas se encargan de llevar a cabo en sus respectivas demarcaciones territoriales las misiones que tiene encomendadas el Cuerpo de Guardia Civil a través de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de otras disposiciones.

Para terminar, señalar que al igual que ocurre en el caso del Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil también posee una serie de unidades especiales para la realización de determinadas funciones; estas Unidades son:

- la Unidad Especial de Intervención (UEI).
- La Unidad de Acción Rural (UAR).
- Servicio Cinológico.
- Servicio de Desactivación de Explosivos (SEDES).

- La Agrupación Rural de Seguridad (ARS).
- Servicio de Montaña (SEMON).
- Servicio Aéreo.

IV.5.- El mando unificado, ¿una realidad posible?

Entendiendo que la Policía siempre ha pretendido servir a una sociedad, cada vez más cambiante, y conseguir los objetivos que cada momento político-histórico le ha demandado, nos gustaría hacer referencia, a fin de finalizar el apartado destinado a los Cuerpos Estatales, al Mando Único. Tras las elecciones de 14 de Marzo de 2004, se impone un cambio en el Gobierno español con la llegada al poder del partido socialista; este giro traerá reformas en distintos ámbitos y uno de los primeros en ser tratado fue el de la seguridad. En base a ello se dicta la Orden Interna 1251/2004, de 7 de Mayo por la que se crea el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado⁹⁵.

Si bien los Cuerpos estatales dependen del Ministerio del Interior, con quien se relacionan a través de la Secretaría de Estado de Seguridad como hemos señalado, es palpable la necesidad de un reforzamiento en la coordinación , no sólo operativa sino también organizativa, de los Cuerpos de Seguridad estatales y con este fin se crea el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado que tendrá como misión el garantizar la actuación conjunta y la coordinación de los Cuerpos de Policía Nacional y Guardia Civil de forma

⁹⁵ BOE número 113, de 10 de mayo de 2004.

continua y permanente, así como procurar la constitución de unidades mixtas entre ambos Cuerpos.

En dependencia directa del Ministerio del Interior, situándose, por tanto, la Secretaria de Estado de Seguridad por debajo de él, y presidido por el Secretario de Estado de Seguridad queda integrado por los Directores Generales del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, el Director General de Infraestructuras y Material de Seguridad y el Director del Gabinete del Ministro del Interior, actuando, en todo caso, como Secretario el Asesor del gabinete que determine el Presidente.

Respecto a sus funciones, éstas se concretan en las siguientes:

- elaborar, ejecutar y supervisar los programas, procedimientos y servicios de actuación integrada del Cuerpo Nacional de Policía y del Cuerpo de la guardia Civil;
- garantizar la coordinación orgánica y operativa del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil en el desarrollo de sus funciones sobre cooperación policial internacional, seguridad ciudadana, información e investigación, policía judicial, infraestructuras y material.

El Comité Ejecutivo tiene una serie de objetivos a cumplir que pueden sintetizarse en los siguientes:

- creación de unidades especiales conjuntas sobre crimen organizado, inteligencia e investigación, terrorismo, intervención policial y desactivación de explosivos;
- promover la creación de un organismo con competencias en materia de policía científica, a fin de garantizar una eficaz colaboración de las distintas unidades incardinadas en el Cuerpo Nacional de Policía y en el Cuerpo de la Guardia Civil;
- creación y gestión de una base de datos policiales común a la que tengan acceso los Cuerpos y Fuerzas de seguridad del Estado;
- crear un centro de estudios en materia de seguridad ciudadana;
- crear y organizar salas únicas de atención a los ciudadanos para facilitar el acceso a los servicios policiales;
- profundizar en materia de relaciones policiales internacionales;
- podrán desarrollarse también cualesquiera otros objetivos que considere el Comité Ejecutivo.

Aún teniendo claramente limitadas sus funciones y cometidos, debemos estimar que sus logros son escasos desde el momento de su constitución quizá debido a la necesidad de una cooperación primaria, desde los escalones inferiores de los aparatos de seguridad estatales, antes de llegar a tan altas esferas. En cualquier caso, y tras otro nuevo giro en la política española al ganar las elecciones de noviembre de 2011 el partido popular, se ha impuesto un nuevo cambio en la política de seguridad que ha supuesto el fin del mando único a fin de "mejorar la coordinación entre las Fuerzas de Seguridad del

Estado”, según palabras del Ministro de Interior, Jorge Fernández Díaz, coexistiendo de nuevo una Dirección General de la Guardia Civil así como otra independiente del Cuerpo Nacional de Policía. Habrá que esperar, a nuestro entender, unos años para ver la positividad o no de este nuevo cambio.

IV.6.- Las Policías Autonómicas.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978, las competencias en materia de policía y seguridad pública dejan de ser un campo exclusivo del Estado en nuestro país y pasan a ser materia compartida con la Comunidades Autónomas y los Entes Locales. La competencia exclusiva del Estado viene referida al aspecto orgánico, al del servicio disponible para garantizar la seguridad pública pero no al aspecto material, teniendo las Comunidades Autónomas y los Entes Locales la posibilidad de participar en el mantenimiento de la seguridad pública, siempre en base a las competencias que les atribuyan los respectivos Estatutos de Autonomía y la Ley de Bases de Régimen Local.

Debido a la distintos niveles de competencia que reflejan nuestros Estatutos de Autonomía, podemos distinguir igualmente diferentes grados respecto a la competencia asumida en esta materia. Si bien la LOFCS, define a todos los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas como institutos armados de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada y dependientes del Gobierno Autónomo y los órganos que éste designe, también es cierto que la propia Ley, en su Disposición Final Primera, deja claro que en el caso de las Policías Autónomas de País Vasco, Cataluña y Navarra, la situación

es diferente y éstas deberán regirse por la Legislación propia que las regula, constituyendo así lo que podríamos denominar un primer escalón. En un segundo nivel encontraríamos a aquellas Comunidades que, en base a su Estatuto, tienen la posibilidad de crear su propio Cuerpo de Policía Autonómica o solicitar al Gobierno la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía; estas Comunidades son Andalucía, Canarias, Galicia y Valencia. En tercer lugar, se incluirían las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía no hacen referencia a la posibilidad de crear un Cuerpo propio de Policía y a este grupo cabe añadir la situación iniciada por las Comunidades de Aragón y Castilla-La Mancha, por la que se establece la posibilidad de adscribir Unidades del Cuerpo Nacional de Policía para el ejercicio por la Comunidad Autónoma de las competencias determinadas en el artículo 148.1,22 de la Constitución: vigilancia y protección de edificios e instalaciones y coordinación de las Policías Locales.

Respecto a las funciones de las llamadas Policías Autonómicas, vienen recogidas en el artículo 38 de la LOFCS y pueden ser de varios tipos:

- Funciones propias:

- vigilancia en el cumplimiento de las Disposiciones y Órdenes singulares emanadas por los Órganos de la Comunidad Autónoma;
- vigilancia y protección de personas, Órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma, garantizando el normal funcionamiento de los mismos, y la seguridad de los usuarios;

- inspección y denuncia de las actividades sometidas a la ordenación de la Comunidad Autónoma;
 - uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los Actos o Disposiciones de la Comunidad;
 - no tienen competencias propias en el orden penal.
- Funciones de colaboración con los Cuerpos de Seguridad del Estado:
- velar por el cumplimiento de las Leyes y Disposiciones estatales y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales;
 - participar en las funciones de policía judicial;
 - vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas.
- Funciones de prestación simultánea con los Cuerpos Estatales:
- cooperación en la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello;
 - prestación de auxilio en caso de accidente, catástrofe y calamidad pública, participando en la forma que prevén las leyes en la ejecución de los planes de protección civil;
 - velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.
- Funciones en las que pueden concurrir con las Policías Locales:

- cooperación en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello;
- prestación de auxilio y colaboración en las tareas de protección civil;
- vigilancia de los espacios públicos y protección de manifestaciones y mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas;
- policía ambiental.

Vistas, de forma muy breve, las características fundamentales respecto a estas Fuerzas Policiales, veamos a continuación el desarrollo de los Cuerpos que para nosotros constituyen el denominado como primer escalón autonómico y de los funcionarios adscritos del Cuerpo Nacional de Policía.

IV.6.1.- LA POLICÍA AUTÓNOMA VASCA: LA ERTZAINZA.

Los dos Estatutos de Autonomía que más desarrollan la cuestión de la seguridad pública son, sin duda, el catalán y el vasco hablando en su articulado de "policía propia". En el caso del País Vasco, la Ertzaintza se constituye orgánicamente como un Cuerpo único en el que quedan integrados los anteriores Cuerpos de Miñones, Forales y de Mikeletes.

Según el propio Estatuto, se trata de un Instituto armado de naturaleza civil y estructura organizada y jerarquizada cuyos miembros tiene la condición de funcionarios y en el ejercicio de sus funciones el carácter de agentes de la autoridad. Amén de hundir sus raíces en 1824 cuando surgen los MIÑONES DE

ÁLAVA y los MIQUELETES en Vizcaya y Guipúzcoa⁹⁶, respecto a sus competencias, la propia LOFCS, en su Disposición Final Primera, apartado uno, determina la no aplicación de los artículos relativos a las Policías Autonómicas a la Policía del País Vasco, ya que en este caso, se aplicará lo dispuesto en el artículo 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, artículo en el que se determina la competencia del Gobierno Vasco en materia de Policía, así como, la competencia de los Cuerpos Policiales estatales en materia de servicios policiales de carácter supracomunitario y extracomunitario⁹⁷.

Por otra parte, sin perjuicio de legislación específica para determinadas materias, mediante Ley 4/1992, de 17 de Julio, queda regulado todo lo relativo

⁹⁶ Real Decreto 2903/1980 de 22 de diciembre de Ministerio de Interior regulador de Miñones y Miqueletes de las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como Art. 17.5, Estatuto de Autonomía del País Vasco: " Inicialmente, las Policías Autónomas del País Vasco estarán constituidas por:

- **a)** El Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Alava, 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 solo 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."

⁹⁷ Art. 17.1 Estatuto Autonomía del País Vasco: "Mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución corresponderá a las Instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto, el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, quedando reservados en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado."

a la Ertzaintza determinándose en su artículo 26 apartado 1 que, dentro del marco de las competencias asumidas por el País Vasco, la Ertzaintza tiene como misiones fundamentales:

- la protección de las personas y los bienes,
- el garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos,
- velar por la seguridad ciudadana en todo el territorio del País Vasco.

Determinándose asimismo, que para llevar a cabo todas estas misiones, ejercerán todas las funciones que a los Cuerpos de Seguridad le atribuye el ordenamiento jurídico.

En cuanto a su estructura, y para terminar con este punto, es el Gobierno Vasco, cuyo máximo dirigente es el Lehendakari, quien tienen la última palabra en esta materia; de Él depende el Departamento de Interior, cuyo máximo dirigente tiene como funciones principales la dirección, coordinación e inspección de los servicios policiales; la planificación general y coordinación técnico-operativa de los planes; la elaboración y ejecución de los planes económicos; la realización de estudios sobre la organización, coordinación y desarrollo; la aplicación y supervisión del régimen estatutario y la gestión de personal. Del Departamento de Interior, dependen:

- el Centro de Elaboración de Datos para el Servicio Policial, con la función de base de datos para todos los miembros de la Policía Vasca,
- la Jefatura Superior de la Ertzaintza,

- el Consejo de la Ertzaintza, con carácter consultivo,
- la Escuela de Policía Vasca.

IV.6.2.-LA POLICÍA AUTÓNOMA DE CATALUÑA: LOS MOSSOS D'ESQUADRA.

Al igual que en el caso de la Policía Autónoma Vasca, los Mossos d'Esquadra constituyen un Instituto armado de naturaleza civil cuyos miembros tiene la condición de funcionarios y el carácter de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, desarrolladas en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Sus orígenes los hallamos en los siglos XIII y XIV y respecto a sus funciones, vienen recogidas en la Ley 10/1994 y así, en un extenso artículo (artículo 12) quedan totalmente definidas las competencias del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, competencias que pueden sintetizarse en las siguientes:

- seguridad ciudadana,
- policía administrativa,
- policía judicial,
- intervención en la resolución de conflictos privados,
- cooperación y colaboración con las entidades locales,
- y aquellas otras competencias que le sean transferidas o delegadas, o bien le sean encomendadas.

Funciones que a fecha de cierre del presente trabajo, vienen determinadas por el artículo 164 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña

de la siguiente forma. *“La Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra tiene como ámbito de actuación el conjunto del territorio de Cataluña y ejerce todas las funciones propias de un cuerpo de policía, en los siguientes ámbitos:*

- a. La seguridad ciudadana y el orden público.*
- b. La policía administrativa, que incluye la que deriva de la normativa estatal.*
- c. La policía judicial y la investigación criminal, incluidas las diversas formas de crimen organizado y terrorismo, en los términos establecidos por las leyes.”*

Para finalizar con este punto, su estructura, similar a la de la Ertzaintza, puede sintetizarse de la siguiente forma: es el Presidente de la Generalitat, el máximo responsable en esta materia dependiendo de él el Departamento de Gobernación, siendo éste el responsable de la política de seguridad ciudadana de la Generalitat. El Departamento de Gobernación tiene como funciones esenciales las siguientes:

- la alta dirección, coordinación, e inspección de los servicios;
- planificación general y seguimiento y control de la ejecución de los servicios;
- elaboración de estudios e informes;
- funciones relativas al plan económico;
- funciones relativas al régimen estatutario así como respecto a la selección del personal;
- cualesquiera otras funciones que le sean encomendadas.

IV.6.3.- POLICÍA FORAL DE NAVARRA.

Obviamente, como en los casos anteriores, la Policía Foral de Navarra puede definirse como un instituto armado de naturaleza civil en el que sus agentes tienen la consideración de funcionarios y el carácter de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones, ostentando competencia en todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra. Este Cuerpo, al promulgarse la actual Constitución, sufre una readaptación a las nuevas circunstancias recogiendo el mismo en el artículo 51 de la LORAFNA⁹⁸ correspondiendo a la Comunidad la regulación de la Policía Navarra así como la coordinación de sus policías locales.

Respecto a sus funciones, las encontramos determinadas en el artículo 9 de la Ley 8/2007 de 23 de marzo; dicho artículo establece las siguientes funciones:

- garantizar la seguridad ciudadana y el libre ejercicio de los derechos y libertades de los mismo;

⁹⁸ L.O. 13/1982 de 10 de agosto de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Artículo 51: 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.

- protección de personas y bienes;
- ordenación del tráfico;
- actuación e inspección en materia de transportes;
- vigilancia y protección de personas, edificios e instalaciones dependientes de las Instituciones de la Comunidad Foral;
- velar por el cumplimiento de las normas y disposiciones emanadas del gobierno autonómico así como las emanadas del gobierno central;
- protección y auxilio de personas y bienes en casos de emergencia;
- cooperación con las autoridades locales de Navarra, cuando éstas lo soliciten;
- funciones de policía judicial;
- vigilancia de espacios públicos, protección y ordenación de manifestaciones y grandes concentraciones humanas en general;
- cualesquiera otras funciones que le sean atribuidas.⁹⁹

⁹⁹ Ley 8/2007 de 23 de marzo de las Policías de Navarra: La Policía Foral de Navarra ejercerá las siguientes funciones:

- **a)** Garantizar la seguridad ciudadana y el pacífico ejercicio de los derechos y libertades públicas y la protección de personas y bienes.
- **b)** Velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones generales aplicables en las materias de la competencia de la Comunidad Foral, así como de los actos emanados de los órganos institucionales de la Comunidad Foral de Navarra, mediante las actividades de inspección, denuncia y ejecución forzosa.
- **c)** Velar por la protección y seguridad de las autoridades de la Comunidad Foral.
- **d)** Velar por la protección y seguridad de las personas, edificios e instalaciones dependientes de las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra y de sus entes instrumentales.
- **e)** Garantizar el normal funcionamiento de los servicios públicos esenciales cuya competencia corresponda a la Comunidad Foral de Navarra.
- **f)** La ordenación del tráfico dentro del territorio de la Comunidad Foral de Navarra, conforme a los convenios de delimitación de competencias en la materia concluidos con el Estado y vigentes en cada momento, salvo que correspondan legalmente a las Policías Locales.
- **g)** La actuación e inspección en materia de transportes, de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.

En relación a la estructura de este Cuerpo, al igual que en los dos casos anteriores, el máximo responsable es el representante de la Comunidad de quien dependerá el correspondiente encargado de la materia de interior, quedando la Policía Foral bajo el mando operativo de su Jefe quedando igualmente regulado en la legislación señalada hasta el momento así como en la modificación realizada mediante Ley 15/2010, de 25 de octubre, de modificación de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.

IV.6.4.- UNIDADES ADSCRITAS DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA.

Para terminar con el presente apartado, nos gustaría hacer referencia a las Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía, creadas éstas en aquellas

-
- **h)** Mantener y, en su caso, restablecer el orden y la seguridad ciudadana mediante las intervenciones que sean precisas, y, en particular, vigilar los espacios públicos, proteger y ordenar las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones.
 - **i)** La protección y el auxilio de personas y bienes, especialmente en los casos de accidente y de emergencia, según las disposiciones y, en su caso, planes de protección civil.
 - **j)** Instruir atestados por accidentes de circulación, en el ámbito funcional de la letra f).
 - **k)** La prevención de actos delictivos y la realización de las diligencias necesarias para evitar su comisión.
 - **l)** Policía judicial, en los casos y formas que señalen las leyes.
 - **m)** La cooperación y colaboración con las autoridades locales de Navarra, siempre que éstas lo soliciten, en la forma que determinen las disposiciones aplicables.
 - **n)** La cooperación y colaboración con otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en los casos previstos en las leyes.
 - **ñ)** La colaboración con todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la recogida, tratamiento y suministro recíprocos de información de interés policial.
 - **o)** La inspección de las empresas de seguridad privada que actúen en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra, así como el control de sus servicios y actuaciones y de los medios y personal a su cargo, en los términos establecidos en la legislación vigente.
 - **p)** La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.
 - **q)** Cualesquiera otras que le atribuyan las leyes y, en concreto, las que éstas encomienden a los Cuerpos de Seguridad de las Comunidades Autónomas.

Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía han previsto su existencia¹⁰⁰.

Las mencionadas Unidades quedan reguladas en el artículo 47 de la LOFCS¹⁰¹ así como en dos decretos, uno de 1991 y otro de 2000, que hacen referencia a su organización y régimen estatutario de su personal¹⁰². Pretendiendo situarse, en nuestra opinión, entre el escalón existente entre los Cuerpos de Policía estatales y los Cuerpos de Policía locales, se establecen como sus funciones las recogidas para los Cuerpos de Policía Autonómica según establece la propia LOFCS¹⁰³ quedando igualmente estipulado que la

¹⁰⁰ Artículo 37.2 de la LOFCS en relación con el artículo 148.1.22 de la Constitución Española de 1978

¹⁰¹ Artículo 47 LOFCS: "Las Comunidades Autónomas incluidas en el apartado 2 del artículo 37 de la presente Ley, podrán solicitar del Gobierno de la Nación, a través del Ministerio del Interior, para el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 38.1 de aquella, la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía.

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

- La adscripción deberá afectar a Unidades operativas completas y no a miembros individuales del citado Cuerpo.
- Las Unidades adscritas dependerán, funcionalmente, de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, y orgánicamente del Ministerio del Interior.
- Dichas Unidades actuarán siempre 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 la Comunidad Autónoma."

¹⁰² Real Decreto 221/1991 de 22 de febrero, por el que se regula la organización de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas y se establecen las peculiaridades del régimen estatutario de su personal y Real Decreto 1089/2000 del Cuerpo Nacional de Policía por el que se modifica el artículo 8 del RD 221/1991 de 22 de febrero.

¹⁰³ Artículo 38 LOFCS: "Las Comunidades Autónomas, a que se refiere el número 1 del artículo anterior, podrán ejercer, a través de sus Cuerpos de Policía, las siguientes funciones:

colaboración con la Comunidad Autónoma se establecerá mediante un acuerdo administrativo de colaboración en el que deberán quedar fijados, entendemos que taxativamente, todos los puntos de la misma y dependiendo estas Unidades orgánicamente del Ministerio de Interior a través de la Dirección

1. Con carácter de propias:

a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.

b) La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios.

c) La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.

d) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma.

2. En colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

b) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.

c) Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas.

El ejercicio de esta función corresponderá, con carácter prioritario, a los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando, bien a requerimiento de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, o bien por decisión propia, lo estimen necesario las Autoridades estatales competentes.

3. De prestación simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

a) La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

b) La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.

c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.

General de la Policía y funcionalmente de las Autoridades competentes en materia de seguridad de cada una de las Comunidades en las que se creen.

El ámbito territorial de actuación de estos Cuerpos Policiales queda circunscrito a la propia Comunidad Autónoma de la que depende el régimen estatutario de sus miembros es el mismo que el de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía. Con todo esto, en la actualidad son las siguientes Comunidades las que disfrutan de estos Cuerpos:

- Comunidad Valenciana¹⁰⁴
- Andalucía¹⁰⁵
- Galicia¹⁰⁶
- Canarias¹⁰⁷
- Aragón¹⁰⁸
- Asturias¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Orden de 16 de septiembre de 1992 por el que se constituye una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía y se adscribe a la Comunidad Valenciana.

¹⁰⁵ Orden de 31 de agosto de 1993 por el que se constituye una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía y se adscribe a la Comunidad Autónoma de Andalucía y Proyecto de Ley de creación de Cuerpo de Policía Andaluza.

¹⁰⁶ Ley 8/2007, de 13 de junio, de Policía de Galicia

¹⁰⁷ Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria.

¹⁰⁸ Acuerdo administrativo de colaboración entre el Ministerio de Interior y la Comunidad Autónoma de Aragón en materia policial en Zaragoza, a 9 de mayo de 2005.

¹⁰⁹ Resolución de 5 de septiembre de 2005, de la Secretaría General Técnica, por la que se dispone la publicación del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Interior y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias en desarrollo del artículo 20 del Estatuto de Autonomía.

Si bien es cierto que, en cada una de ellas, el grado de actuación y los resultados de la misma varía sensiblemente, suponiendo esto un nuevo punto de heterogeneidad en nuestros Cuerpos Policiales. A fecha de cierre del presente trabajo, se encuentra en vías de creación de una Unidad Adscrita en la Comunidad Balear.

IV.7.- La estructura policial en el ámbito local: los Cuerpos de Policía Local.

En el actual momento en que vivimos, la sociedad se enfrenta a nuevos retos de seguridad planteados por hechos violentos que golpean tanto al ciudadano como a las Instituciones y que hacen que la inseguridad ciudadana crezca a paso rápido sobre todo si tenemos en cuenta algunos de los últimos acontecimientos y tipos delictivos que se desarrollan en nuestro país, tales como los reiterados asaltos en zonas residenciales principalmente de la costa de levante u otros delitos más de moda como el ahora llamado "secuestro express", sin olvidarnos de las investigaciones y detenciones que se siguen realizando relativas al fenómeno del terrorismo islámico, entre otras, las últimas de ellas sólo hace unos días, creemos que es importante tomar en consideración al Cuerpo de Seguridad más olvidado por el Legislador y por los foros políticos aún siendo como es el más cercano al ciudadano y a la realidad social y delictiva del municipio en el que se incardinan. Obviamente nos estamos refiriendo a las Policías Locales pero, ¿conocemos a la Policía Local?, ¿Qué es ser policía local?, ¿Qué les diferencia del resto de Cuerpos de

Seguridad españoles? Respondamos ahora a todas estas preguntas y centremos su contexto y situación.

IV.7.1.- REFERENCIA HISTÓRICA.

En la actualidad, las Policías Locales se configuran como Institutos armados de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada que cumplen sus funciones dentro del municipio en el que se constituyen pero, si echamos la vista atrás, esta situación no siempre fue así. Sin pretender extendernos en este punto sobre el que han escrito anteriormente los más variados autores, quizá podríamos situar los orígenes de las fuerzas locales en el siglo XII durante el reinado de Fernando III al surgir la figura de los Porteros de Vara pero teniendo en cuenta que igualmente no podemos dudar de la existencia de relación entre seguridad pública y municipio, pues éstos son núcleos de convivencia ciudadana y es allí donde surge la necesidad de protección y seguridad frente a agresiones externas, sería más factible señalar que será a mediados del siglo XIX, cuando surjan en las principales ciudades de España los Cuerpos de Policía Municipal que tendrían sus antecedentes en los vigilantes y serenos y cuya misión se concretaba en efectuar rondas de vigilancia por las calles de la ciudad, necesitando de auxilio de otros Cuerpos Armados en caso de conflicto. Estas funciones se irán ampliando con el correr del tiempo.

En este sentido, la Revolución Industrial y sus consecuentes cambios sociales, supondrán un traslado de población del campo a las urbes y, por ello,

los municipios se verán necesitados de mayor intervención en todos los ámbitos, por ejemplo, uno de los principales problemas que surgirán con el aumento de población en los núcleos urbanos es el aumento del tráfico rodado, situación que se solventará mediante la creación de servicios especializados que ordenarán el tráfico de vehículos.

Es en 1952 cuando se aprueba el Reglamento de Funcionarios de Administración Local en el cual se sustituye el término "Guardia Municipal" por el de *Policía Municipal*, ostentando sus miembros a partir de ese momento el carácter de *Auxiliares de Agentes de la Autoridad*. Con la entrada en vigor de la Constitución y posteriormente de la LOFCS, se llegará a la actual denominación de *Policía Local* y su reconocimiento pleno como cuerpo de seguridad.

IV.7.2.- CONCEPTO DE POLICÍA LOCAL.

Teniendo en cuenta que la Constitución otorga a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad la misión primordial de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los españoles y garantizar la seguridad ciudadana todo ello bajo la dependencia del Gobierno de la Nación¹¹⁰ la Ley 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece que "*Los Cuerpos de Policía Local son Institutos armados, de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los capítulos II y III del título I y por la sección cuarta del capítulo IV del título II de la presente Ley, con la adecuación que exija la dependencia*

¹¹⁰ artículo 104 CE.

*de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los Reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos.*¹¹¹

Si desglosamos tal definición hayamos distintos puntos a tener en cuenta y que nos ayudarán a comprender a estos Cuerpos de Policía. Si descomponemos el título "instituto armado"; por una parte encontramos el término INSTITUTO que podría referirse a una corporación, a un conjunto de reglas que establecen una cierta forma y método de vida e incluso de enseñanza concretas. Por su parte, la palabra ARMADO, como participio de armar, proveniente del latín armo-armare, no puede significar más que proveer de armas, de elementos tanto de defensa como de ataque. Visto así, la noción de "instituto armado" determinada por la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante LOFCS) se vendría a referir a aquel grupo de sujetos organizados de acuerdo a unas determinadas reglas que portan armas, es decir que se encuentran versados en el arte del uso de instrumentos tanto para la defensa como para el ataque. Definición realmente muy cercana a lo que significan hoy día todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad que conforman la estructura policial en nuestro país

La definición continúa con un "de naturaleza civil", punto sin duda a tener muy en cuenta: desde la Constitución Española de 1978, los Cuerpos de Seguridad y las Fuerzas Armadas quedan separados en sus funciones y

¹¹¹ artículo 52 LOFCS.

organización¹¹² y así, en la actualidad, en nuestro territorio sólo nos encontramos con un Cuerpo de Seguridad, la Guardia Civil, de naturaleza militar (que lucha hoy más que nunca porque le sea otorgada carta civil) y que por ello se rige en su organización y régimen disciplinario por las normas militares además de no tener derecho de sindicación (derecho del que si gozan el resto de Cuerpos de Seguridad con determinadas especificidades), no poder pertenecer a grupo político alguno ni de realizar peticiones colectivas así como de su doble dependencia del Ministerio del Interior (para las funciones de carácter civil) y del Ministerio de Defensa (en el caso de las misiones de carácter militar). Si a lo anterior sumamos el hecho de que los Cuerpos de Seguridad tienen la misión primordial de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los españoles y garantizar la seguridad ciudadana y que realizan sus funciones en el ámbito civil mientras que las FAS *tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional*¹¹³ entenderemos así esa naturaleza civil que se predica de nuestros Cuerpos de Seguridad.

Respecto a la estructura y organización jerarquizada, tal como define Ballbé, la jerarquía es un orden entre distintos grados. Teniendo esta definición

¹¹² artículos. 104 y 8 de la CE.

¹¹³ artículo 8 C.E; 1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

2. Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución.

en cuenta, es más que evidente la existencia de la misma en la organización policial en cualquiera de las leyes sobre coordinación de cada una de las Comunidades Autónomas que las han dictado, sirva como ejemplo el Título III, Capítulos 1 y 2 de la Ley 13/2001, de 11 de Diciembre de coordinación de las policías locales de Andalucía, de la estructura en escalas. En cualquier caso, es obvio que no cabe la existencia de un cuerpo policial sin que en este exista una mínima jerarquía y organización en el mismo, ya que en caso contrario no reinarían más que el desconcierto y la sinrazón; éstas se hacen evidentes en la estructura de mando que encontramos en nuestros fuerzas de seguridad, estructura que tiene en la cúspide al Alcalde del municipio en nuestro caso concreto, siendo además el de jerarquía (organización escalonada y piramidal que determina entre los miembros que la componen las funciones a realizar por cada uno de sus miembros) uno de los principios fundamentales de la Administración.

Teniendo así en cuenta todo lo anterior, definiríamos a nuestros cuerpos de Policía Local como aquellos que, integrando las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad públicas, se caractericen por ser un *instituto armado, municipal* (bajo la superior autoridad del Alcalde, principal característica que los identifica frente al resto), *de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, constituidos como un servicio público con la misión de crear seguridad y mejorar la calidad de vida de los vecinos teniendo como función proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades públicas y garantizar la seguridad ciudadana, entendida esta como la actuación ante cualquier lesión al libre*

ejercicio de los derechos y libertades de los que gozan los ciudadanos y de la normativa que regula sus relaciones, y al mismo tiempo como una serie de actividades que forman parte de las políticas de seguridad y que pretenden mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, creando un marco social de convivencia pacífica, con las menores agresiones posibles a sus derechos, bienes e integridad física y moral. En definitiva garantizar un gran pacto social de convivencia en el que todos tienen cabida.

Pero sin duda, y a pesar de lo descrito, es claro y notorio que los Cuerpos de Policía Local no gozan en nuestro país del mismo estatus y posición que el resto de cuerpos policiales, llegándoseles incluso a considerar como un Cuerpo de segundo orden. La explicación a esta situación nos llama especialmente la atención ya que la propia LOFCS les considera como Cuerpo Policial al mismo nivel que los Cuerpos Policiales estatales y los dependientes de las Comunidades Autónomas al regularlos como tal en el mismo artículo¹¹⁴. Aunque eso sí, luego les resta valor, en nuestra opinión, al dedicar capítulos con gran cantidad de artículos a todos los Cuerpos de Policía, mientras que a la “Cenicienta” de nuestros Cuerpos de Seguridad sólo le dedica cuatro pobres artículos (del 51 al 54) que sólo dan para definirlos brevemente, cediendo el

¹¹⁴ artículo 2 LOFCS: Son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

- **a)** Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación.
- **b)** Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.
- **c)** Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

protagonismo en su regulación a las Corporaciones Locales, permitiendo, más que nunca, la politización de estos Cuerpos Policiales.

Por otra parte, si tenemos en cuenta la definición que de los distintos Cuerpos de Seguridad nos ofrece la LOFCS, las diferencias son relativas realmente. En el artículo 9 del mencionado texto normativo se expone que el Cuerpo de Policía Nacional, es un "*Instituto armado de naturaleza civil, dependiente del Ministerios del Interior*", ¿la única diferencia con los Cuerpos de Policía Local sería la dependencia de éstos últimos del Ente Local que los crea y no del Ministerio citado?. Las diferencias con la Guardia Civil son, obviamente, las más importantes en cuanto a definición dada la naturaleza militar que de este Instituto Armado se predica además de su doble dependencia del Ministerio de Interior y del Ministerio de Defensa, en el desarrollo de las misiones de tipo militar que el Gobierno le encomiende. ¿Significa esto que en lo único en que las diferencias observables son grandes entre los distintos Cuerpos de Policía es en el caso de las funciones que desarrollan y la competencia territorial¹¹⁵? ¿Por qué entonces existe esa diferencia de estatus a nivel del ciudadano y de la propia sociedad entre ellos?

Para terminar con este apartado, nos gustaría hacer referencia a una figura que tiende a desaparecer en la mayoría de las últimas reformas sufridas

¹¹⁵ Véase artículos 11, 12 respecto a Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil, artículos 38 y 39 respecto a las Policías de las Comunidades Autónomas y 53 en relación a las Policías Locales todos ellos de la LOFCS.

en las Leyes de Coordinación de las distintas Comunidades Autónomas; nos estamos refiriendo a los auxiliares de policía. Si bien la legislación estatal no es lo suficientemente clara al respecto¹¹⁶ las leyes autonómicas han ido determinando de forma propia esta figura que llega a alcanzar una formulación bastante homogénea dentro de todo el territorio nacional. De la legislación se deduce que, de forma general, en todas las leyes de coordinación se considera auxiliar de policía al personal que desarrolle las funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, determinándose al mismo tiempo que pueden tener diferentes denominaciones como vigilantes, agentes, guardas o alguaciles entre otros. Igualmente se admite que, en los municipios en los que no se cree Cuerpo de Policía Local, los auxiliares podrán desarrollar las funciones de éstos pero se trata de un personal diferente al que componen los Cuerpos de Seguridad y entendemos que no deberán considerarse en ningún caso Agentes de la Autoridad. Esto es así teniendo en cuenta que los policías locales son por imperativo legal según determina el artículo 172 del Texto Refundido de Régimen Local, funcionarios de carrera pertenecientes a la subescala de servicios especiales y que deberán contar con un estatuto especial, por lo que, salvo excepciones, se rigen por la legislación de funcionariado de la Administración Local, tema no aplicable a los auxiliares ya que el Texto Refundido de Régimen Local no hace referencia a este personal en este caso. Por otra parte, y dentro del mismo tema, a los miembros de los Cuerpos de Seguridad locales se les aplican los principios básicos de actuación de los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del artículo 5 de la

¹¹⁶ Véase LOFCS, artículo. 51.2.

LOFCS, las mismas disposiciones generales relativas a la promoción profesional, social y humana, remuneración, horarios, provisión de puestos, incompatibilidades y régimen disciplinario del artículo 6 del mismo texto legal (aunque también se les aplica el régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía de los artículos 27 y 28 de la LOFCS, siempre teniendo en cuenta la legislación autonómica y los Reglamentos de cada Ayuntamiento). En otro orden de cosas, marcan otras diferencias entre auxiliares y miembros de los Cuerpos de Policía Local el hecho de que en el orden administrativo, se concede valor probatorio de hecho a las denuncias o hechos denunciados realizadas por éstos último salvo prueba en contrario. La última diferencia, entre otras podemos encontrarla en nuestro ordenamiento jurídico haciendo exclusiva referencia al orden penal y refiriéndose en concreto a una serie de determinados delitos y faltas¹¹⁷ que pueden ser cometidos contra los miembros de Cuerpos de Seguridad entre los que no incluiremos a los auxiliares de policía.

IV.7.3.- CÓDIGO DEONTOLÓGICO DE LAS POLICÍAS LOCALES.

Si por deontología entendemos los deberes, principios y ética con los que debe desarrollarse una profesión, igualmente debemos entender que la deontología policial surge con los Cuerpos de Policía modernos y por ello podemos encuadrar su origen en el 1829 cuando sir Robert Peel crea la Policía Metropolitana de Londres, la primera de las policías modernas. Cuando los miembros de este Cuerpo (los llamados bobbies) salían a la calle a realizar sus

¹¹⁷ Nos estamos refiriendo a los recogidos en los artículos 550, 556 y 634 del Código Penal.

funciones, debían tener presentes en todo momento los nueve principios que regían su actuación, y que han sentado las bases de los actuales códigos deontológicos de los Cuerpos de Seguridad, a saber:

1. La misión básica de la policía es prevenir el crimen y el desorden.
2. La capacidad de la policía para realizar sus deberes depende de la aprobación pública de sus acciones.
3. La policía debe asegurar la cooperación del público en el cumplimiento voluntario de la ley para poder ser capaz de asegurar y mantener el respeto de las leyes.
4. El grado de cooperación y aprobación del público disminuye proporcionalmente ante la necesidad del uso de la fuerza.
5. La policía busca y conserva el favor público no a través de una opinión pública favorable, sino demostrando constantemente un servicio imparcial absoluto de la Ley.
6. La policía sólo debe utilizar la fuerza física sólo cuando el ejercicio de la persuasión, el consejo y la advertencia no son suficientes.
7. La policía debe mantener siempre una relación con el público que honre la tradición histórica: la policía es el público y el público es la policía. La policía son sólo individuos que a tiempo completo trabajan para cumplir los deberes que incumben a todos los ciudadanos.
8. La policía siempre debe dirigir sus acciones estrictamente hacia sus funciones y nunca dar la impresión de desear usurpar los poderes de las cortes.

9. La prueba de la eficiencia de la policía es la ausencia del crimen y el desorden.

Además de ello y con el desarrollo del Derecho Internacional y de las Organizaciones y Organismos Internacionales así como de la sociedad en su conjunto, aparecen nuevas formas de velar por los Derechos Humanos y asegurar el correcto ejercicio de la función policial; estas formas se materializan en la Resolución 169/34 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 17 de Diciembre de 1979 y en la Recomendación (2001) 10 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre el código de ética de la Policía.

Entendemos que ambos textos son de aplicabilidad a los Cuerpos policiales españoles, pero ¿lo son también a nuestras policías Locales? Para ello debemos adentrarnos en el Anexo de la citada Recomendación donde se hace referencia a la aplicabilidad sobre todos los Cuerpos de Seguridad de Estados de la Unión públicos y a ello debemos sumarle el hecho que, según reconoce la Ley 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su artículo 2, las Fuerzas de Seguridad locales forman parte de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad a los que por tanto se les aplicaría la Recomendación antedicha.

Si seguimos los puntos de la Recomendación (2001) 10, muy similares a los establecidos en la Resolución de Naciones Unidas, por otra parte, debemos establecer los objetivos de los Cuerpos de Seguridad como los siguientes:

- garantizar el mantenimiento de la tranquilidad pública, el respeto de la ley y del orden en la sociedad;
- proteger y respetar las libertades y derechos fundamentales del individuo tal como son consagrados, principalmente, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos;
- prevenir y combatir la delincuencia;
- seguir el rastro de la delincuencia;
- facilitar asistencia y servicios a la población.

Si analizamos estos objetivos, observaremos que es obvio que se cumplen de manera general ya que la propia Constitución establece estos mismos puntos al igual que los mantiene la LOFCS en su articulado pero también es muy claro que las dudas respecto a las funciones que desempeñan los Cuerpos de Policía Local son más apreciables. La LOFCS en su artículo 53, donde quedan establecidas las funciones de los Cuerpos de Policía Local, no configura como funciones de estos Cuerpos unas misiones tan específicas en materia de delincuencia sino que condena a las Policías Locales a funciones de un orden más alejado a la lucha contra la delincuencia y más cerca de asuntos como tráfico dentro del casco urbano, protección de Autoridades locales, atestados en materia de accidentes, policía administrativa respecto a bandos, ordenanzas y demás normativa municipal. En ningún caso la LOFCS hace referencia a que las Policías locales tengan un peso específico, una serie de funciones en sí mismas propias de estos Cuerpos que les faculten para ejercer sus competencias en esta materia; el Legislador se ha limitado a dejar esta

posibilidad a los Entes Locales quienes han legislado de forma heterogénea, aunque en la mayoría de los casos siguiendo el modelo impuesto por la conocidas como leyes marco, de forma que han determinado para cada una de las Policías Locales una serie de funciones similares en todo el país en la mayoría de puntos pero en la práctica muy distantes conforme hablamos de cuerpos de Policía Local de grandes ciudades como Madrid, Sevilla y muchas otras, por este motivo encontramos Cuerpos que desempeñan labores prácticamente sociales, de asistencia a sus convecinos, mientras que en los grandes núcleos las Policías Locales han ganado cierto terreno (caso de Madrid, por ejemplo) y realizan auténticas labores de prevención de la delincuencia en sus funciones como policía de barrio, funciones de seguridad, entre otras.

No existe en España un concreto Código Deontológico de la función policial, si bien es cierto que la LOFCS contempla de forma general una serie de principios inspiradores para los Agentes de todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad que deben tener siempre presentes en el ejercicio de sus funciones. La LOFCS establece en su preámbulo los principios básicos de actuación como un auténtico código deontológico, que vincula a los miembros de todos los colectivos policiales. Si tenemos en cuenta la citada Ley, la Resolución 690 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa¹¹⁸ y la Resolución 169/34 de la

¹¹⁸ Resolución 690 de 1974, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, declaración sobre Policía.

Asamblea General de las Naciones Unidas¹¹⁹, podemos deducir los principios básicos que conformarían el Código Deontológico de los profesionales de nuestros Cuerpos de Seguridad:

- el respeto a la Ley y a la Constitución,
- el servicio permanente a la Comunidad, sirviéndola en todo momento y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales,
- la adecuación entre fines y medios, lo que supone la proporcionalidad en el uso de la fuerza tanto física como armada,
- el secreto profesional en el ejercicio de sus funciones,
- el respeto al honor y dignidad de la persona, lo que implica al mismo tiempo la prohibición de los actos de tortura y cualesquiera otros inhumanos o degradantes, en cualquier circunstancia,
- la subordinación jerárquica y el respeto a la autoridad, siempre y cuando ésta no le obligue a actos ilegales,
- la responsabilidad en el ejercicio de la función, donde podemos también incluir la actuación con integridad, imparcialidad y dignidad oponiéndose a cualquier forma de corrupción así como la responsabilidad por los actos u omisiones que hayan ordenado y sean ilegales.

Estos principios conformarían los pilares básicos de la ética policial de nuestros Cuerpos de Seguridad (así como del resto de los Estados miembros de la Unión Europea), principios que, tal y como estipula la LOFCS en su

¹¹⁹ Resolución 169/34 de 1979, de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley.

Preámbulo, son de obligado cumplimiento para todos los miembros de nuestras Fuerzas Policiales lo que incluiría, como señalamos anteriormente, a los Cuerpos de Policía Local. La cuestión, creemos, estriba en hacer entender a los miembros de nuestras Policías, que deben creer en estos principios, deben tomarlos como parte de su propia vida. No estamos hablando de una serie de normas que debemos observar en nuestro trabajo; nos encontramos, más bien, ante una serie de principios éticos que deben hacer del policía local (y del resto de miembros de los Cuerpos de Seguridad) un ciudadano competente (y modelo) que en su trabajo protege a los demás ciudadanos, pero que además forma parte de la comunidad y que con ella comparte los principios arriba indicados.

A estos principios enunciados, hay que añadir una serie de normas que igualmente deben ser de obligado cumplimiento por el policía local en sus relaciones con la comunidad en la que presta sus servicios, éstos serían:

- a.) impedir en el ejercicio de sus funciones cualquier práctica abusiva, arbitraria y discriminatoria que entrañe violencia ya sea física o psíquica;
- b.) observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con sus ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar y proteger siempre que las circunstancias lo aconsejen o bien sean requeridos para ello;
- c.) en todas sus actuaciones deberán proporcionar información cumplida y tan amplia como sea posible sobre las causas y finalidad de éstas;

- d.) en el ejercicio de sus funciones deberán actuar con la decisión necesaria y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable, debiendo utilizar para ello los medios a su alcance de forma congruente y proporcional;
- e.) como ya hemos indicado en algún punto del presente trabajo, las armas sólo serán utilizadas en aquellas situaciones en las que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o la de terceras personas o bien en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana.

IV.7.4.- FUNCIONES BÁSICAS DE LA POLICÍA LOCAL.

Como ya sabemos, las Policías Locales son Cuerpos de Seguridad dependientes de los Entes Locales que, en teoría, participan del mantenimiento del orden público. Estos Cuerpos rigen toda su actuación según lo señalado en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y según la normativa sobre coordinación existente en cada Comunidad Autónoma. Es en este punto donde debe hacerse referencia a las funciones que, como parte de los Cuerpos de Seguridad desarrollan nuestras Policías Locales. Para ello, teniendo en cuenta las circunstancias que conviven en nuestra sociedad, creemos necesario hacer una diferenciación entre las funciones institucionales, que serían aquellas que la LOFCS y la normativa aplicable en la materia determina para estos cuerpos, y las funciones que en la práctica laboral diaria realizan.

Respecto a las *funciones institucionales*, se contemplan en el artículo 53 de la LOFCS, y serían:

- protección de las Autoridades de las Corporaciones Locales y vigilancia y custodia de sus edificios e instalaciones;
- la ordenación, señalización y dirección del tráfico urbano de acuerdo con las normas de circulación;
- instrucción de atestados por accidentes de circulación en el casco urbano;
- funciones de policía administrativa referente a ordenanzas, bandos y otras disposiciones de la Corporación;
- funciones de policía judicial, que deberían ser, si tenemos en cuenta el artículo 12 de la Ley, las siguientes:

a.)auxiliar a Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal en la investigación de delitos y en el descubrimiento y la detención de los presuntos responsables cuando sean requeridos para ello;

b.)practicar de oficio o por requerimiento judicial, del Ministerio Fiscal o de superiores jerárquicos las primeras diligencias de prevención de custodia de detenidos y la prevención y custodia de los objetos que provengan de un delito o falta o estén relacionados con su ejecución. Obviamente, de estas actuaciones deberá darse cuenta a la Autoridad Judicial competente y/o al Ministerio Fiscal, según la legislación vigente;

- realizar diligencias de prevención;
- realizarán cualquier actuación que tienda a evitar actos delictivos;

- prestarán auxilio en accidentes y/o catástrofes (actuando con Protección Civil);
- vigilancia de espacios públicos y colaboración con otros Cuerpos de Policía en la protección y el mantenimiento del orden en las manifestaciones o grandes concentraciones humanas;
- cooperar en la resolución de conflictos privados cuando sean requeridos para ello;
- velar por el cumplimiento de la normativa de medio ambiente y protección del entorno;
- llevar a cabo las actuaciones necesarias para garantizar la seguridad viaria en el municipio;
- cualquier otra función de Policía y de seguridad que de acuerdo con la legislación les sean encomendadas.

Además de estas funciones, como se señaló anteriormente, en la práctica, la Policía Local realiza una gran cantidad de funciones de auxilio y de asistencia social lo cual nos podría llevar a ver a sus miembros como una especie de trabajador social en determinadas circunstancias. Nos estamos refiriendo a funciones de ayuda en casos como:

- mediación en peleas y conflictos;
- traslado de enfermos, heridos y enfermos mentales;
- en intentos de suicidio;
- asistencia a alcohólicos, niños con dificultades, u otros sujetos en riesgo de exclusión social;

- asistencia primaria en casos de agresiones sexuales;
- asistencia en casos de urgencia como incendios u otros análogos;
- vigilancia ecológica y rural;
- mejora de la calidad de vida de los ciudadanos a través del control de humos, ruidos, y otros, siguiendo las Disposiciones municipales;
- vigilancia en actos populares;
- actuaciones como servicio de informaciones diversas sobre el municipio.

En aras de clarificar y determinar lo más fielmente posible de acuerdo con la realidad las funciones de las Policías Locales en nuestro país, nos gustaría terminar el presente punto matizando también cuáles son las funciones que en principio desempeñarían los miembros de estos Cuerpos en servicios de seguridad ciudadana así como de policía de barrio y administrativa.

Dentro de las misiones en servicios de seguridad ciudadana, debemos destacar:

- la vigilancia en todo el término municipal, especialmente del casco urbano, polígonos y todos los accesos a la localidad;
- controles de tráfico y seguridad ciudadana, de identificación de personas y vehículos, pudiendo realizar, en su caso, registros y cacheos en busca de sustancias estupefacientes u objetos prohibidos o peligrosos;
- servicios humanitarios; creemos que este es uno de los pilares básicos del servicio de seguridad ciudadana, asistiendo los agentes de forma

- inmediata a todas las personas que precisen de forma rápida cualquier tipo de ayuda;
- realización de controles de alcoholemia como medida preventiva para evitar accidentes de tráfico;
 - vigilancia de pasos escolares;
 - controles de documentación, cascos, seguro obligatorio de responsabilidad civil, inmovilización de vehículos, emisiones de ruido de ciclomotores, luces del vehículo, y otros;
 - colaborar con los distintos Cuerpos de Seguridad del Estado en todos los aspectos marcados por la Ley;
 - intervenciones por accidentes de tráfico tanto en el casco urbano realizando atestados en caso de lesiones personales, prestando ayuda e información en los casos de sólo daños materiales, realizando las gestiones oportunas para que los servicios necesarios se personen en el lugar ofreciendo al accidentado los servicios que precise. Se interviene en accidentes en vías interurbanas prestando ayuda a la Guardia Civil y otros servicios;
 - colaboración en actos en vía pública;
 - intervención con menores en el absentismo escolar;
 - actuaciones en caso de quebrantamiento de órdenes de alejamiento impuestas por los Jueces y Tribunales, procediendo a la detención y puesta a disposición judicial del infractor en caso necesario;
 - atención directa y personalizada al ciudadano, tanto de asistencia como de información;

- podríamos añadir muchas más funciones, pues el día a día depara nuevos servicios que son demandados por los vecinos.

En relación a las misiones como policía administrativa y de barrio, podemos desglosarlas como sigue:

- policía administrativa en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales;
- realizar todo tipo de notificaciones, citaciones e informes, ya sean administrativas como judiciales;
- seguir los pasos para controlar el absentismo escolar;
- controlar y comunicar las posibles deficiencias que puedan encontrarse en materia de señalización, aceras, alumbrado y cualesquiera otras semejantes;
- controlar las licencias de obras, actividades y vados;
- controlar la venta ambulante;
- localizar y gestionar la retirada de vehículos abandonados en la vía pública;
- mediar en la resolución de conflictos privados cuando sean requeridos para ello;
- intervención con menores en caso de apreciarse situaciones de riesgo o de desamparo;
- atención personalizada al ciudadano en la vía pública por el agente de zona;

- inspeccionar, controlar y organizar tanto el mercado ambulante permitido como el mercadillo periódico propio de la mayoría de municipios españoles.

Esta amplísima lista no es exhaustiva pues el día a día en cualquier municipio depara al agente de nuestros Cuerpos de Seguridad nuevas situaciones que hacen que en este caso no podamos hablar de una lista cerrada de competencias para las fuerzas locales: es el ciudadano quien establece los límites de actuación a estos profesionales. Siendo esta la situación real, llama la atención la gran autonomía que la LOFCS ha permitido a las Corporaciones Locales para regular, de forma heterogénea por tanto, al numeroso grupo de agentes que conforman en la actualidad las Policías Locales y no se haya aprovechado la coyuntura para iniciar una reforma de la misma a fin de regular de manera más profunda a estos Cuerpos para que la situación de seguridad se vea mejorada en nuestro país. ¿Dejadez del legislador o simple apatía de nuestros Gobiernos en los temas de seguridad? Nuestra sociedad, los ciudadanos, merecen una reforma de la Policía Local para constituir la como una policía de proximidad, de barrio, de contacto, cuya actuación, manteniéndose al margen de la ideología política que gobierne en ese momento el municipio, sea en primer lugar preventiva, para ser en segundo término correctiva y represiva sólo en caso necesario y que satisfaga a los ciudadanos en materia de seguridad ayudando así a la población a resolver sus problemas y a prevenirlos.

IV.7.5.- ESCALAS E INGRESO EN LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL.

Siendo que en el caso de las Policías Locales el peso de su regulación recae de manera separada y específica en los Entes Locales, es obvio que ésta será en principio bastante heterogénea y desigual; si bien es cierto que, tal y como establece la LOFCS a través de las normas marco que en la mayoría de los casos han dictado las Comunidades Autónomas, existe cierta unanimidad en diversos puntos, entre ellos las escalas y el sistema de acceso. Así, en líneas generales se establecen tres escalas diferentes:

- Escala Técnica: Superintendente, Intendente Mayor e Intendente. GRUPO A. Las misiones fundamentales en esta escala serán la organización, dirección, coordinación y supervisión de las distintas unidades que conformen el Cuerpo de Policía Local.
- Escala Ejecutiva: Inspector y Subinspector. GRUPO B. Siendo responsable inmediato en la planificación y ejecución de los servicios.
- Escala Básica: Oficial y Policía o Agente. GRUPO C. Con la misión primordial de realizar las funciones encomendadas por sus superiores.

Los sistemas de acceso a las distintas categorías de los Cuerpos de la Policía Local podrán ser de tres tipos: a través de promoción interna, de movilidad y de turno libre. En el caso de la categoría de Policía o Agente se accederá, por turno libre, respetando la reserva para movilidad sin ascenso que pudiera existir dependiendo de las distintas legislaciones¹²⁰. A las categorías de

¹²⁰ Véase, por ejemplo, en este caso, el artículo 45 de la Ley de Coordinación de Andalucía, Ley 13/2001 de 11 de Diciembre.

Oficial, Subinspector e Inspector se accederá por promoción interna, respetando la reserva para movilidad que pudiera estar prevista en la legislación de cada Comunidad Autónoma; siendo éste último el caso, si estas vacantes reservadas a la promoción interna no se pudieran proveer por dicho sistema, por falta de solicitantes, de cumplimiento de los requisitos de los aspirantes, o fuesen declaradas desiertas, se recurrirá sucesivamente al sistema de movilidad y turno libre, según disponen la mayoría de normas de Coordinación de las distintas Comunidades Autónomas.

Además de esto, a las categorías de Intendente, Intendente Mayor y Superintendente, en la mayoría de las legislaciones existentes se establece la posibilidad de acceso a través del sistema de promoción interna, movilidad o turno libre, según decida el municipio, respetando, en su caso, la reserva para la movilidad si ésta existiere.

Respecto al proceso de selección y acceso al cuerpo, la gran mayoría de la normativa sobre coordinación de Policías Locales establece que:

- para la categoría de Policía se empleará el procedimiento selectivo de oposición.
- Para las demás categorías la selección se efectuará por el procedimiento de concurso-oposición, aunque puede darse el caso en que para el acceso a las categorías de Oficial, Intendente Mayor y Superintendente, por el sistema de promoción interna, el municipio pueda optar por el procedimiento de concurso de méritos, tal y como prevé la Ley de

Coordinación de Policías Locales de Andalucía de 11 de Diciembre de 2001.

Como vemos con las aclaraciones que se van realizando a lo largo del texto, la regulación en este punto no es homogénea, se establecen unas líneas generales pero las mismas pueden verse variadas por la voluntad municipal. Lo mismo sucede en el caso del armamento a utilizar, preparación académica, situación de interinidad, regulación de los auxiliares de policía o la segunda actividad, quizás uno de los puntos más calientes en los que las distintas legislaciones no acaban de homogeneizar conceptos pues mientras que, por ejemplo la Ley de Coordinación de la Comunidad Valenciana o la de Andalucía regulan en profundidad la materia, otras como la Ley orgánica de Policías Locales de Aragón hace una remisión en esta materia a la LOFCS, lo cual provoca en determinadas áreas enormes diferencias no ya entre municipios sino de una Comunidad Autónoma a otra. Pensamos que toda esta desigualdad sólo perjudica a los miembros de estos Cuerpos de Seguridad entorpeciendo su labor lo que únicamente redundaría en un perjuicio para el ciudadano. Pero debemos ir más allá: si estas diferencias entre las Autonomías puede provocar malestar en los agentes, y entendemos que son injustas pues ambos realizan funciones en principio similares, imaginemos cuando las diferencias, aunque no sean las básicas debido a la existencia de las normas marco, afectan a agentes de municipios colindantes. Nos cuestionamos si la diversidad existente en estos momentos será tan inevitable como irreductible y si la homogeneización traería consigo un mejor servicio al ciudadano.

IV.7.6.- ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL.

Respecto a las policías locales hay que señalar que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local determina en su artículo 92.2 que las funciones policiales son funciones públicas cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a estatuto funcional¹²¹ (lo que implicaría la imposibilidad de contratación laboral para la realización de las funciones relacionadas con el ejercicio de la autoridad) y en su artículo 172 del texto Refundido de Régimen Local determina que pertenecen a la subescala de servicios especiales los funcionarios de policía local y los auxiliares de esta. Esta situación implica obviamente la inclusión en la Administración Pública pero al mismo tiempo determina un estatuto especial para la misma que queda reflejado en sentencia del Tribunal Constitucional, sentencia 99/1987 de 11 de junio, por la que se define el estatuto de los miembros de policía local, estatuto un tanto diferente al del resto de funcionarios debido a las funciones que realizan y que se resume como sigue:

- mediante ley orgánica se determinarán las funciones, principios básicos de actuación de los cuerpos y fuerzas de seguridad¹²²;
- servicio permanente, recogido en el artículo 5.4 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se refiere a la obligación de intervenir,

¹²¹ Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al estatuto funcional, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

¹²² artículo 104.2 CE.

aún estando francos de servicio, en defensa de la ley y de la seguridad ciudadana;

- pueden pasar a segunda actividad; los miembros de las Fuerzas de Seguridad de Seguridad en ningún caso podrán ejercer el derecho de huelga, ni acciones sustitutivas del mismo o concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios, según el artículo 6.8 de la LOFCS, aunque el artículo 28.2 de la Constitución no excluye expresamente del ejercicio de huelga a los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, quizás porque sus servicios como "servicios esenciales"¹²³;
- la gran diferencia entre los miembros de seguridad es el hecho de que todos, salvo la guardia civil que no puede ejercer el derecho de sindicación, con mayores o menores especialidades tienen reconocido el derecho de sindicación pero en el caso de las Policías Locales tienen reconocido el derecho de sindicación conforme a lo dispuesto en la normativa general sobre sindicación en el seno de la función pública, por tanto tendrán más derechos de sindicación que el resto de fuerzas y cuerpos de seguridad.

IV.8.- Las llamadas "Policías Especiales" en nuestro país: un breve apunte.

¹²³ Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.

Por último, para terminar con la cuestión de la estructura policial en nuestro país, creemos que debe realizarse una referencia, en este caso de forma muy breve, a una serie de Cuerpos de Policía especiales y que serían los que siguen en las siguientes páginas.

IV.8.1.- VIGILANCIA ADUANERA.

Vigilancia Aduanera es aquel Cuerpo especial de policía con el que cuenta el Ministerio de Economía y Hacienda para el descubrimiento, investigación y represión de determinadas infracciones en el ámbito socioeconómico, fundamentalmente en materia de contrabando, control de cambios e impuestos especiales.

El primer antecedente del actual Cuerpo podemos situarlo en el Resguardo Especial de la Compañía Arrendataria de Tabacos la cual, mediante Ley de 22 de Abril de 1877, autorizaba al Gobierno el arrendamiento del monopolio de la fabricación y venta del Tabaco en la Península, islas Baleares, Ceuta y demás posesiones del Norte de África. La evolución de este antecedente nos llevará hasta el Real Decreto de 12 de Febrero de 1982, por el que, el Cuerpo que se denominará más tarde Vigilancia Aduanera, se integra plenamente en el Ministerio de Hacienda como organismo autónomo del Estado siendo sus funciones esenciales el descubrimiento y persecución del contrabando y fraude fiscal por actos ilícitos del tráfico exterior. Desde este Real Decreto, el Servicio cambia de nombre y pasa a llamarse Servicio de

Vigilancia Aduanera, nombre que trocará definitivamente por el actual mediante Orden de 27 de Julio de 1998.

Las competencias de este Cuerpo vienen recogidas en el mencionado Real Decreto 319/1982 y la Orden de 2 de Junio de 1994, y son:

- El descubrimiento, persecución y represión en todo el territorio nacional, aguas jurisdiccionales y espacio aéreo español de los delitos e infracciones administrativas de contrabando, ejerciendo para ello sus funciones propias de vigilancia marítima, aérea y terrestre.
- Tareas de inspección, investigación y control.
- Participación en misiones de investigación, vigilancia y control en materia de impuestos especiales.
- Colaboración con los órganos encargados de la investigación y descubrimiento de las infracciones de control de cambios.
- Colaborar en misiones de investigación con los órganos de la Inspección de Tributos y de Recaudación a petición de los mismos.
- Cualquier otro cometido que le asigne el Ministerio de Economía y Hacienda.
- Por último, siguiendo al artículo 56 de la Ley 66/1997, el Servicio de Vigilancia Aduanera, también ostenta competencia en el ámbito de la persecución, investigación y descubrimiento del fraude fiscal y de la economía sumergida.

Respecto a la organización de Vigilancia Aduanera, ésta cuenta con un órgano central y unos órganos periféricos. El órgano central queda integrado por:

- Inspector General, el cual tiene adscritos dos Consejeros Técnicos, cinco Directores de Programa y dos Adjuntos con función de sustitución.
- Jefatura del Área Operativa, formada por cuatro divisiones, a saber, Información, Operaciones Terrestres, Operaciones Marítimas y Aéreas y Transmisiones. La Jefatura del Área Operativa se encarga de: la dirección, coordinación y control de las operaciones relativas a contrabando e impuestos especiales; la coordinación de los servicios de aduanas; de la recepción, coordinación y uso de la información que se recibe; y de la dirección y coordinación de sus medios.
- Jefatura de Área de Asuntos Económicos y Financieros, que queda integrada por la División de gestión económica y presupuestaria, la División de planificación y recursos humanos, la División de control y mantenimiento y la División de informática.
- Coordinación de Actuaciones Aeronavales.

Los órganos periféricos son:

- Jefaturas Regionales: existe una en cada una de la Delegaciones de Hacienda Especiales y tienen su mismo ámbito territorial. A la cabeza de las Jefaturas se encuentra el Coordinador Regional, quien depende orgánicamente del Inspector General y funcionalmente del jefe Regional de Aduanas e Impuestos Especiales; tiene como funciones la dirección,

planificación y control de las actuaciones que se realicen en su zona y el control de los medios materiales y personales.

- Jefaturas Provinciales: éstas dependen del Coordinador Regional y funcionalmente dependen del Administrador Principal de Aduanas e Impuestos Especiales, salvo en el caso de Comunidades Autónomas uniprovinciales donde son encabezadas por el Coordinador Regional. Salvo determinadas excepciones, tienen su sede en las capitales de provincia.
- Jefaturas Adjuntas, dependientes de su Jefe Provincial.
- Servicios Marítimos Periféricos: Cantábrico, Galicia, Sur, Levante, Cataluña, Baleares y Canarias.

Respecto a sus funcionarios, según el artículo 140 de la Ley General Tributaria y el artículo 6 del Reglamento General de Inspección de Tributos, en el ejercicio de sus funciones, tendrán la consideración de agentes de la autoridad.

IV.8.2.- POLICÍA PORTUARIA.

Las principales actividades que realiza la policía portuaria son:

- El control de personas o vehículos que vayan a acceder al interior de las zonas responsabilidad de la policía portuaria (todo el puerto y zonas colindantes), quedando limitado dicho acceso únicamente a censados, autorizados o relacionados con actividades portuarias y, Autoridades o representantes de éstas, y de otros Ministerios.

- Servicio marítimo, incluyendo vigilancia de la zona de servicio con vehículos.
- Policía administrativa, verificación de las autorizaciones, condiciones de seguridad, de las operaciones, actividades y obras que se observen, ocupaciones del dominio público portuario, así como el control y denuncia de infracciones que se puedan cometer tanto en materia de tráfico de vehículos como de otros incumplimientos del Reglamento de policía del puerto.
- Regulación del tráfico de vehículos, especialmente en las Estaciones Marítimas, a las horas de embarque y desembarque, así como de la seguridad de las pasarelas automóviles, parking de autocares y vehículos.
- Control del cumplimiento de la normativa en la Lonja de pescadores.
- Extinción de incendios y salvamento; algunas autoridades portuarias han equipado a sus respectivas policías con unidades de intervención.
- Vigilancia del dominio público portuario.

IV.8.3.- POLICÍA SANITARIA.

La Policía Sanitaria viene regulada mediante la Ley 14/1986, de 25 de Abril, Ley General de Sanidad y se encarga de velar por el normal funcionamiento de la salud pública en los hospitales, cementerios y comercios de cualquier tipo, aunque el único servicio realmente organizado es el de Sanidad Exterior, que se encarga de vigilar las condiciones sanitarias tanto de viajeros como de mercancías.

A esta desorganización hay que añadirle la desigualdad existente entre los miembros que conforman la Policía Sanitaria pues, si bien a unos se les exige estar en posesión de un título superior, a otros miembros únicamente se les exige una titulación de grado medio y en otros casos, incluso ninguna titulación.

Respecto a las funciones de este Cuerpo policial, éstas son fundamentalmente dos:

- exigir a las empresas o productos la autorización sanitaria correspondiente,
- establecer prohibiciones y requisitos mínimos para el uso y tráfico de los bienes, cuando supongan un riesgo o daño para la salud.

Si la actividad que se este desarrollando provoca un perjuicio en la salud de los ciudadanos, cabrá la intervención de la Administración, pero la intervención sanitaria solo tendrá como objetivo la eliminación del riesgo para la salud. Ahora bien, si la Policía Sanitaria conoce o sospecha la existencia de un riesgo inminente para la salud podrán adoptarse medidas preventivas como la incautación o inmovilización de productos, la suspensión del ejercicio de determinadas actividades, el cierre de empresas, entre otros.

Los miembros de la Policía Sanitaria están facultados para, en el ejercicio de sus funciones, poder entrar sin notificación, libremente y en cualquier momento en todo centro sujeto a la ley sanitaria; pueden proceder a realizar

pruebas, investigaciones o cualquier examen que consideren necesario para comprobar el cumplimiento y ajuste a la ley, e igualmente podrán tomar o sacar muestras y realizar cuantas actuaciones sean necesarias para llevar a cabo las inspecciones. Siendo así, como consecuencia de la inspección podrán ordenar la suspensión provisional, la prohibición de actividades y la clausura definitiva de los centros y establecimientos investigados que no se ajusten a lo determinado por la Ley Sanitaria.

Con relación a la Alta Inspección de la Policía sanitaria, ésta se llevará a cabo por el Estado (los órganos competentes en materia de sanidad) como función de garantía y verificación del cumplimiento de las competencias estatales y de las Comunidades Autónomas en materia de sanidad. Las actividades propias de la Alta Inspección serían:

- supervisar la adecuación entre los planes sanitarios de la comunidades Autónomas y los objetivos establecidos por el Estado;
- evaluación de los fines y objetivos comunes que se cumplen;
- supervisión del destino y la utilización de los medios económicos que el Estado asigna a las Comunidades Autónomas;
- comprobar que los medios económicos se utilizan según lo estimado por la Ley General Sanitaria;
- verificar que no existe discriminación ni en la administración ni en el acceso dentro del sistema sanitario;

- supervisar que el ejercicio de las competencias en materia de sanidad se ajusta a los criterios de participación democrática de todos los interesados.

IV.8.4.- POLICÍA SANITARIA-MORTUORIA.

La Policía Sanitaria-Mortuoria tiene como misión el cumplimiento de las normas especiales que se refieren a cadáveres, depósitos funerarios, cementerios, crematorios, sepulcros y panteones.

Este Cuerpo especial forma parte de la actividad desarrollada por la administración pública en materia de sanidad y todo lo relativo a él viene determinado por Decreto de 20 de julio de 1974 que aprueba el Reglamento 2263/1974.

Sus competencias se refieren a toda clase de prácticas sanitarias relativas a los cadáveres o restos cadavéricos y a las condiciones técnico-sanitarias que deben darse en los cementerios, féretros, empresas funerarias y todas aquellas cuestiones relacionadas con esta índole.

IV.8.5.- POLICÍA DEL MINISTERIO DE DEFENSA.

La creación de la llamada Policía Militar tiene sus orígenes en la época romana, mas su mayor desarrollo se produce bajo bandera norteamericana en las distintas guerras en las que participa. Tras la Segunda Guerra Mundial, la

Policía Militar se constituye como unidades que protegen la Ley y el orden dentro del orden militar.

La Policía Militar ejerce su control sobre todo el personal civil y militar al servicio de las fuerzas Armadas y su jurisdicción se extiende, de forma general, a todo el territorio nacional e incluso al territorio enemigo ocupado y de forma concreta, a la zona de la Unidad a la que venga asignada.

En el caso concreto de nuestro país, además de los servicios de información, cada uno de los tres ejércitos que componen el Ministerio de Defensa, posee su propia Policía Militar. Cada una de estas Policías Militares viene reguladas en las Reales Ordenanzas de cada uno de los tres ejércitos, teniendo todas ellas, prácticamente el mismo contenido. En el caso del Ejército de Tierra, se regulan en los artículos 404 a 414 de las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra, en el supuesto de la Policía Naval, viene regulada en los artículos 576 a 586 de sus Reales Ordenanzas, por último, la Policía Aérea se regula en los artículos 442 a 452 de las correspondientes Reales Ordenanzas.

Dada la gran similitud que existe entre ellas, a fin de no ser repetitivos, tomaremos como base las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra para determinar las competencias de las Policías Militares existentes en nuestro país.

Las Unidades de Policía Militar están organizadas para cumplir misiones específicas de seguridad, tanto en tiempos de paz como de guerra (artículo 404

RR.OO.). Deben usar siempre que estén ejerciendo sus funciones un distintivo que acredite su condición así como el uniforme correspondiente y sus competencias (artículos 407 y siguientes RR.OO.)se dirigen a:

- la vigilancia, custodia y regulación de transportes y convoyes militares
- a la protección de autoridades e instalaciones,
- a la identificación de personal,
- auxiliar a Jueces y Tribunales,
- practicar detenciones,
- custodiar y conducir a prisioneros, presos y arrestados
- desempeñar cometidos de seguridad dentro de las prisiones militares,
- y a cualesquiera otras cuestiones que se les pueda encomendar.

Por otra parte, en ausencia de miembros de los Cuerpos de Seguridad, la Policía Militar podrá intervenir en caso de flagrante delito, ya que así lo determina la propia Ley de Enjuiciamiento Criminal, y durante su servicio prestarán auxilio a las Policías Militares de otros ejércitos. En caso de urgente necesidad también podrán prestar auxilio a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

De todo ello, y para concluir, podemos decir que las funciones de la Policía Militar son muy similares a aquellas ejercidas por los miembros de las Fuerzas de Seguridad, existiendo aquí, únicamente, la diferencia por el ámbito en el que actúa.

IV.8.6.- LA GUARDIA REAL.

En todos los países, los Jefes de Estado disponen de un Cuerpo de Policía propio para su custodia personal y de los edificios que utilizan. En nuestro caso, se trata de una unidad armada formada por Oficiales, Suboficiales y tropa de los tres ejércitos y tienen como funciones esenciales:

- el servicio de guardia militar,
- rendir honores
- dar escolta solemne al Rey y a la Familia Real,
- prestar servicios similares a los Jefes de Estado extranjeros cuando así se determine.

Sobre los orígenes de la Guardia Real española se han formulado distintas hipótesis pero, al parecer, hay acuerdo en que sus antecedentes se remontan al reinado de los Reyes Católicos. De esta época descienden los cuerpos de Monteros de Espinosa (surgidos quizás sobre el siglo XI) y Alabarderos que subsisten en la actualidad. En realidad, este Cuerpo fue realmente regularizado durante el reinado de Felipe V, ya en el siglo XVIII. A partir de este momento, varía su denominación y estructura con cada ocupante del trono español.

Tras la muerte del General Franco, el 31 de Diciembre, se crea el Regimiento de la Guardia Real en substitución del Regimiento de la Guardia de S.E. el Generalísimo, que se había creado en 1937 para la escolta personal del dictador. Mas tarde, por Real Decreto de 13 de febrero de 1979, se reorganiza

y restaura la unidad de Alabarderos, llamándose a partir de este momento Guardia Real; la Guardia Real, sufrirá varios cambios hasta llegar a la organización actual.

Respecto a la composición de este cuerpo, según Real Decreto de 6 de mayo de 1991, será:

- un Oficial General de actividad, el cual cumplirá las funciones de Primer Ayudante de S.M. el Rey y Jefe del Cuarto Militar, dependiendo de el la Guardia Real por delegación del Jefe de la Casa.
- ocho Ayudantes de Campo de Su Majestad en la categoría de Jefes de actividad, de los cuales cuatro serán del ejercito de Tierra, dos de la Armada y dos del Ejercito del Aire.
- por ultimo, se integrarán al Cuarto Militar los Ayudantes que designen para Su alteza Real el Príncipe de Asturias, o la Princesa de Asturias en el momento actual.

Los efectivos básicos de la Guardia Real están constituidos por una Jefatura Principal a la que se le subordinan unidades a pie, a caballo y motorizadas, ocupando todas estas unidades el primer lugar entre las Fuerzas Militares en los actos oficiales en los que se asista.

IV.8.7.- EL CUERPO DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS.

El Cuerpo de Instituciones Penitenciarias depende del Ministerio de Interior y las funciones de sus miembros se refieren al mantenimiento de la seguridad interna en los centros penitenciarios.

Las acciones que deben realizar los funcionarios de este Cuerpo para asegurar la paz interna dentro del establecimiento penitenciario vienen reguladas en el artículo 65 del Real Decreto 190/96, de 9 de Febrero por el que se desarrolla el Reglamento Penitenciario. Según este artículo, para garantizar la seguridad en el interior del centro, los funcionarios del Cuerpo de Instituciones Penitenciarias podrán:

- observar a los internos,
- hacer recuento de los reclusos,
- realizar registros, cacheos, requisas, controles y cualquier intervención que sean necesarios.

En cualquier caso, para el ejercicio de sus funciones, siempre deben regirse por los principios de necesidad y proporcionalidad, respetando en todo momento la dignidad de los derechos fundamentales de los reclusos.

Los miembros de este Cuerpo pueden utilizar medios coercitivos para evitar actos de evasión o violencia entre los internos, para evitar daños entre los internos o de terceras personas y para vencer la resistencia que pueda oponer un recluso. En estos casos, como se dijo antes, caben medidas

coercitivas, siendo éstas el aislamiento, la fuerza física personal, las defensas de goma, los aerosoles de acción adecuada y las esposas. Siempre que se utilice alguno de estos medios coercitivos, el uso será proporcionado y nunca podrá suponer una sanción encubierta. Asimismo, su uso será comunicado con carácter inmediato al director, quien debe ponerlo en conocimiento del Jefe de Vigilancia penitenciaria.

En otro orden de cosas, los miembros del Cuerpo de Instituciones Penitenciarias podrán encargarse del control y la seguridad del centro penitenciario en caso de desordenes de la población o reclusa o bien por mandato del Ministerio de Justicia o de Interior. En estos casos concretos, desde el momento en que estas Fuerzas intervengan, asumirá la dirección del centro penitenciario en relación a la custodia, vigilancia y restauración del orden el jefe del cuerpo de Instituciones penitenciarias.

IV.8.8.- EL CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA (CNI).

El antecedente más cercano del Centro Nacional de Inteligencia lo hallamos en el antiguo CESID o Centro Superior de Información de la Defensa que se definía como un Centro con la misión de informar al Presidente del Gobierno así como al Ministerio de Defensa, para el ejercicio de sus funciones en materia de seguridad del Estado.

El Centro Nacional de Inteligencia es el organismo público responsable de facilitar al Presidente del Gobierno y al Gobierno de la Nación las

informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones, como determina el artículo 1 de la Ley 11/2002 sobre las funciones del Centro.

Respecto a su estructura, está compuesto por:

- Secretario de Estado Director.
- Secretario General.
- Unidades de Inteligencia y Contrainteligencia: obtienen, evalúan, interpretan y difunden información en las áreas de inteligencia exterior, contraterrorismo y contrainteligencia.
- Unidades de Recursos, Apoyo a la Inteligencia y Seguridad: atienden las necesidades de medios humanos, materiales y económicos del Centro, así como la protección del personal y las instalaciones, la salvaguarda de la información y documentación y la seguridad y funcionamiento del Centro.
- Órganos de Apoyo a la Dirección: incluye al Gabinete del Secretario de Estado Director y a la Asesoría Jurídica.

CAPITULO V. PERSPECTIVAS DE UN NUEVO MODELO POLICIAL PARA ESPAÑA.

Cada vez es más evidente que las nuevas formas de delincuencia actual implican nuevas formas de lucha contra ellas, el ejemplo más cercano de estas nuevas formas de actuar por parte de entes delictivos fue la reciente cadena de atentados sufridos en París a manos de un actor tristemente de moda en la escena de la seguridad, el terrorismo internacional. Un actor que evidencia la necesidad de una reestructuración en materia policial que permita a los agentes encargados de mantener la seguridad interior de un país, la lucha efectiva contra el mismo tanto desde la prevención como desde la actuación posterior a que suceda un hecho de estas características.

Hemos visto el caso de París hace solo unas semanas pero, sin duda, con lo visto hasta el momento, al lector de este trabajo no le pasa desapercibida la necesidad de una reestructuración también de nuestras fuerzas policiales, sobre todo, ante los nuevos retos que plantea la delincuencia organizada o el fenómeno del terrorismo yihadista y su largo recorrido en cuanto a investigación por los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad se refiere.

Es cierto que, desde hace tiempo se debate sobre la necesidad o no de dotar a nuestro país de un nuevo modelo policial que implicaría una reforma total de una Ley, la de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, que, por lo demás, ha

quedado obsoleta frente a los nuevos retos de seguridad pues la delincuencia del año 1986 nada tiene que ver con la convive con la sociedad del siglo XXI.

En las páginas que se suceden a continuación se establecerán las que entendemos son mejoras necesarias, desde nuestra opinión, para que nuestro modelo policial sea realmente más eficaz y eficiente en la lucha contra la delincuencia, tanto la diaria como la "extraordinaria". Para ello y para una mejor comprensión, se establecerán una serie de bloques necesitados de una renovación, renovación en la que pensamos tras una atenta observación de lo que entendemos como disfunciones del formato actual.

La primera disfunción que encontramos, viene dada por el propio modelo policial existente en España. Tras la dictadura en España y la situación de inestabilidad en la que nace la democracia, los agentes sociales intentan dotar al país de estabilidad a través de la Constitución. Con ella, y en aras de esa estabilidad, se van dictando normas en las distintas materias competencia del Estado; una de las más afectada fue la relativa al orden público que, de tener en los agentes de los Cuerpos de Seguridad al brazo ejecutor de la arbitrariedad de la Administración y ser un elemento puramente represor, pasó a convertirse en el ejecutor del cumplimiento de un orden público entendido como garante de derechos y libertades.

En este paso, sin duda extremo, tiene notable importancia la Ley 2/1986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que diseñó hace casi

treinta años, un modelo policial acorde a las circunstancias que vivía el país en ese momento, modelo que nos parece obsoleto en su conjunto en la actualidad pues, en cualquier circunstancia, la seguridad, como servicio público al ciudadano que es ha de ser eficiente y eficaz por iguales por lo que el modelo policial ha de ajustarse a las necesidades que le demanda la población.

Como hemos descrito en anteriores apartados de este trabajo, la estructura policial en España se encuentra definida por tres niveles íntimamente relacionados con la división territorial y administrativa del Estado. Como si de una escalera se tratase, en el peldaño estatal, encontramos dos Cuerpos de diversa naturaleza pero con las mismas competencias sólo diferenciadas por el ámbito territorial de las mismas. Nos referimos al CNP, de naturaleza civil y con competencia en los núcleos urbanos, y a la Guardia Civil, con competencia en las zonas rurales y en los núcleos de población que determine el Estado.

En el peldaño autonómico, hablaríamos de las Comunidades Autónomas que han desarrollado sus propios Cuerpos de Policía Autonómica, como son Cataluña, País Vasco y Navarra, que se diferencian de aquellas que, como la Comunidad Valenciana, tienen la posibilidad de crearlo pero han preferido explorar la idea de las Unidades Adscritas del CNP y, por último, de aquellas Comunidades que no prevén en sus Estatutos la creación de tales Cuerpos de Policía.

En el siguiente peldaño, este sí, por debajo de los anteriores en todos los aspectos y quizá por la poca atención que el propio Legislador le presta en el momento de la creación del modelo policial para España, se encuentra la ingente cantidad de Cuerpos de Policía Local existente en nuestro país, podríamos decir que prácticamente existe un Cuerpo de Policía Local por cada municipio de la geografía española.

Como hemos visto, la vigente estructura policial se compone de los que entendemos como un gran número de cuerpos policiales: a nivel estatal, el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, además de las Policías Especiales ya descritas; a nivel autonómico, los Mossos d'Esquadra, la Policía Foral de Navarra, la Ertzaintza y las Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía en aquellas Comunidades que no han desarrollado una Policía Autónoma propia; por último, y no menos importantes, las policías locales: cientos de cuerpos diseminados a lo largo y ancho del territorio nacional.

Entendemos como excesiva e innecesaria esta duplicidad de Cuerpos que sólo provoca problemas en cuanto a la asunción de competencias, problemas de coordinación y cooperación y gasto público todo ello sin que se beneficie el ciudadano de una mejora en su seguridad, de una mejor garantía de sus derechos y libertades. Mantenemos que desde esta estructura descrita y ya existente, podría alzar el vuelo un nuevo modelo policial, quizá un modelo a caballo entre el modelo alemán y el modelo británico que hemos visto con

anterioridad y aprovechando la experiencia de nuestros Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

Con todo lo anterior, es necesario que esta nueva estructura policial se inicie con una profunda reforma por parte del Legislador que, sin miedo y contando con el conocimiento y la experiencia de la actual arquitectura en la que se sustenta nuestro modelo policial, sea capaz de dotarnos en esta materia de una normativa clara, más precisa y con menos posibilidad de interpretaciones difusas.

Una norma en la que se determinen de forma clara los contornos de un modelo en el que no existe duplicidad de funciones, no quepa la posibilidad de Cuerpos del mismo nivel y con las mismas competencias, donde el Legislador no deje en el camino Cuerpos olvidados y al arbitrio del poder político de los ayuntamientos. En definitiva una Ley acorde al momento actual que permita su adaptarse y adecuarse de forma rápida a los cambios en materia de seguridad y que genere eficiencia y no descontento.

Por ello se hace necesario que con esta reforma de la LOFCS, se establezca un catálogo de funciones para los Cuerpos de Seguridad y que de ellas se deriven las competencias que tendrá que asumir cada uno de ellos. Este reparto de competencias, entendemos que debe atender, en un principio, a cuestiones de índole territorial para posteriormente tener presente que determinadas materias sólo podrán ser competencia de los Cuerpos del orden

estatal. Veremos más adelante con un supuesto práctico cual sería el formato al que nos estamos refiriendo.

Como se ha descrito a lo largo de este trabajo, dos son los Cuerpos de Seguridad que operan en el nivel estatal, por un lado, el Cuerpo Nacional de Policía y de otro la Guardia Civil, además de las policías especiales.

En primer lugar, nos gustaría hacer mención a la naturaleza de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles si bien, primero, nos vemos en la necesidad de señalar algo que nos parece evidente: con el nacimiento de la Constitución surgida tras la dictadura del General Franco, el texto constitucional hace una separación meridiana entre Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad determinando que la función de las Fuerzas Armadas no será otra que la de garantizar la soberanía e independencia de España mientras que los Cuerpos de Seguridad tendrá como misión la protección del libre ejercicio de los derechos y las libertades así como la garantía de la seguridad ciudadana.

Como ya se ha visto en las distintas definiciones traídas de la Ley que se han dado de los distintos Cuerpos Policiales, todos ellos tienen una naturaleza civil, de acuerdo, asimismo, como las funciones que desempeñan y el ámbito en el que se desarrollan dichas funciones. Sólo un Cuerpo en España mantiene una naturaleza militar o, peor aún, una doble naturaleza: civil y militar. Nos estamos refiriendo, por supuesto, al Instituto Armado de la Guardia Civil. Habiendo transcurrido más de ciento cincuenta años desde su creación, sigue

manteniendo una estructura absolutamente castrense, que ya vimos en el apartado relativo a ella, tanto respecto a su estructura y organización interna, como al régimen disciplinario y a su uniformidad, y todo ello aún desarrollando sus funciones, como lo hace, en el ámbito civil.

A esta situación, hay que sumarle la que viven los miembros del Cuerpo pues, debido al carácter militar de la Institución, se encuentran con una restricción de derechos propia, únicamente, del ámbito castrense. Nos estamos refiriendo en este punto a los derechos de reunión, sindicación y huelga.

Son varias las manifestaciones¹²⁴ que, sin carácter de tal, debido, como se ha indicado, a la restricción del derecho de reunión y de sindicación que padecen los efectivos del Instituto Armado, han tenido lugar en los últimos años en la capital de España. En toda ellas se solicitaba una remodelación con respecto al disfrute de los derechos fundamentales que recoge nuestra Carta Magna por parte de los miembros de la Guardia Civil así como la desmilitarización del mismo, en definitiva, la igualdad con el resto de Cuerpos de Seguridad. La respuesta a todas ellas por parte de los Ministerios de Defensa y de Interior de los distintos partidos que han ocupado el Gobierno de la Nación ha sido la misma: no, considerándose personal militar en cualesquiera de las funciones que realiza, ya sea dentro o fuera de España y con la obligación de regirse por las Reales Ordenanzas y la legislación militar.

¹²⁴ La última de ellas convocada para el 14 de noviembre de 2015 y que ha sido negada por la Delegación de Gobierno para ser posteriormente autorizada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Tras el estudio pormenorizado que hemos realizado y que sabemos le atribuye la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se nos antoja aún menos creíble esta negativa. Hasta el momento, la Guardia Civil goza de un estatuto mixto civil y militar y conocida es su larga andadura en la historia de España, sea pues que, entendiendo que la legislación le otorga las mismas funciones que a los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, distinguiéndose con éste en su ámbito de aplicación, entendemos que en este punto serían viables dos posibilidades. La primera de ellas, en base a ese notable tradición histórica que posee, sería innecesaria su supresión pero sí creemos que sería totalmente incuestionable su reforma a fin que se unificaran los efectivos del Instituto Armado de la Guardia Civil con los miembros del CNP y de esta forma se terminara con la duplicidad de funciones y se creara un Cuerpo con competencia en todo el territorio nacional y cuyas funciones vendrían relacionadas con cuestiones de mayor calado en cuanto a investigación y necesidad de efectivos como serían las materias de terrorismo, asuntos relacionados con las organizaciones delictivas, competencias en materia de blanqueo de capitales y una competencia residual y obligatoria de cooperación con el resto de Cuerpos de Policía españoles.

Si bien esta unificación en un solo Cuerpo de la Guardia Civil y del CNP se nos antoja la más eficiente, entendemos que, quizá, por esa tradición histórica que posee la Guardia Civil, para el Legislador sería extremadamente difícil tomar una decisión de tal envergadura por lo que proponemos una segunda posibilidad que pasaría por una reforma de la Guardia Civil; una

reforma que pase por el hecho de mantener esta doble naturaleza, si así lo prefieren los estamentos políticos, pero una doble naturaleza bien diferenciada.

La solución podría venir dada de la siguiente forma: en el caso de prestar sus servicios dentro del territorio nacional y realizando funciones policiales, la Guardia Civil deberá mantener una naturaleza civil pudiendo sus miembros gozar de los mismos derechos que sus compañeros del Cuerpo Nacional de Policía. En esta línea, más coherente con la situación de la seguridad actual, se mantiene la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid el pasado 6 de noviembre en la que se permitía una manifestación que la Asociación Unificada de Guardias Civiles había convocado en días precedentes en la capital. La sentencia declara nula la decisión de la Delegación de Gobierno de desautorizar la manifestación de este colectivo, acaparándose en la vulneración del derecho de reunión y manifestación de los guardias civiles. El principal objetivo de la convocatoria del pasado día 14 de noviembre no era otro que la implantación de turnos de trabajo en las mismas condiciones que la Policía Nacional; como vemos, sólo es un intento más por parte de los miembros del instituto armado de la Guardia Civil de equipararse a los miembros del Cuerpo Nacional de Policía. A fecha de cierre de este trabajo y tras producirse una reunión entre miembros de la Guardia Civil y de la Administración, la respuesta a la iniciativa de cambio de turnos ha sido una negativa, condenando de nuevo a los miembros del Instituto Armado a la indiferencia con respecto a su situación.

Hablábamos de mantener esa doble naturaleza, civil para las actuaciones dentro del territorio nacional, su naturaleza militar vendría reservada a las no menos importantes actuaciones que realizan los miembros de la Guardia Civil en el extranjero.

Aunque menos conocidas, el Instituto Armado desarrolla numerosas actuaciones en el ámbito de lo que se conoce como gestión de crisis, que suponen la protección de la población civil y el desarrollo de las instituciones sociales allí donde se produce el ataque contra ellas. Dentro del marco de la Unión Europea, la Guardia Civil participa, a través del CRAEX¹²⁵, en el proyecto de creación de la Gendarmería Europea en el que participan los cinco países¹²⁶ con cuerpos de naturaleza militar en Europa además de participar en el resto de actividades dentro del marco de la seguridad europea.

Por otra parte, también participa y ha participado en numerosas actuaciones bajo bandera de las Naciones Unidas. En estos casos, su misión no es otra que garantizar la seguridad interior del país en el que se desarrolla la misión internacional, haciéndolo desde tres esferas: policía militar, policía en sentido estricto y formación y asesoramiento. En la actualidad son varias las misiones de paz de naciones Unidas que cuentan con efectivos de este cuerpo como MINUSTAH en Haití.

¹²⁵ Grupo de Acción Exterior con sede en Sevilla.

¹²⁶ Francia, Italia, Portugal, Holanda y España y con sede en Vicenza, Italia.

Es en estos casos, en los que, según nuestro estudio, los miembros del Instituto Armado, deberían mantener su naturaleza militar atendiendo, precisamente, a la situación de crisis a la que se enfrenta, las funciones que realizan y la realización en territorio internacional. En cualquier caso, si bien, por comodidad y para evitar los cambios bruscos que parecen evitar los distintos gobiernos, podría mantenerse la nomenclatura militar en cuanto a su estructura, nunca en cuanto a sus derechos. Basamos nuestra apuesta en la naturaleza civil de la Guardia Civil en la propia Constitución española que determina, como se dijo anteriormente, que las Fuerzas Armadas tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España y entendemos que una actuación rutinaria de los miembros del Instituto Armado en la que realizan labores de seguimiento sobre un posible sospechoso de la comisión de un delito, no se adecua a las funciones que la propia Constitución destina a las Fuerzas Armadas

En el escalón nacional, nos gustaría hacer mención también a las competencias. Como ya se ha indicado anteriormente, la LOFCS define las competencias de los dos cuerpos policiales estatales en su artículo 11 como las siguientes:

- a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.

- b) Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- c) Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.
- d) Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.
- e) Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
- f) Prevenir la comisión de actos delictivos.
- g) Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente, y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.
- h) Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.
- i) Colaborar con los Servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil.

Se establece como única diferencia, en este artículo y sin perjuicio de las competencias que además atribuye el artículo 12 LOFCS a la Policía Nacional, el ámbito territorial de aplicación, siendo la Policía Nacional competente en la

capitales de provincias y en las poblaciones que determine el Gobierno, y la Guardia Civil en el mar territorial y en el resto del territorio.

Creemos que esta duplicidad de funciones no resulta positiva ya que lo que provoca son conflictos de competencia que redundan en perjuicio del ciudadano. Dentro de la remodelación que debe hacerse, creemos que deberían acotarse estas competencias de forma que, cuando en un municipio coexistan ambos Institutos, sea claro quien de ellos debe acudir para realizar la actuación pertinente. Entendemos que, si bien en las zonas rurales queda más que demostrada la competencia exclusiva de la Guardia Civil, no ocurre de la misma forma en los núcleos urbanos. Los conflictos de competencia y la propia competencia por la actuación por parte de los miembros de ambos cuerpos es más que evidente. No es permisible que una deficiente asignación de competencias derive en una mala gestión de la seguridad interior.

La solución vendría dada quizá por el deslinde real de las competencias entre ambos Cuerpos atendiendo a motivos territoriales y, por tanto, en los núcleos urbanos dotados con una población superior a la categoría de ciudad, la competencia exclusiva sería de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, mientras que en los núcleos urbanos de inferior categoría poblacional y en los entornos rurales, la actuación policial estaría en manos de la Guardia Civil adquirida ya la naturaleza civil de la que hablamos en párrafos precedentes.

Además de todo ello, y dentro de los Cuerpos estatales, sería necesaria la supresión de aquellas especialidades que existen en los dos Cuerpos siempre y cuando exista una garantía de cooperación y coordinación entre ellos, bajo los auspicios de una figura que actúe como un mando unificador real y no como una figura representativa. La cooperación efectiva con Cuerpos de Policía de otros Estados siempre ha resultado positiva, golpeando en estos casos de forma contundente a la delincuencia, es necesaria esa misma cooperación entre los Cuerpos de Seguridad españoles para asegurar la eficacia de sus funciones.

Todo lo anterior aplica igualmente, a las policías especiales que en nuestro modelo deben ser inmediatamente reubicadas dentro de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, dependiendo de cada caso, y adecuando su estructura según corresponda.

Con una propuesta, creemos, para el escalón nacional, fácil de digerir por parte de los poderes públicos, el problema viene dado, quizá, en el caso de las policías autonómicas y locales. En nuestra opinión, es inconcebible la existencia de un cuerpo autonómico, en el caso de las tres policías reseñadas en este trabajo, que compartan competencias con las Policía Nacional y la Guardia Civil siendo más asombrosa si cabe la existencia de Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía con funciones limitadísimas de actuación.

Más inconcebible nos parece aún la existencia de cientos de Cuerpos de Policías Locales que provocan una mayor heterogeneidad del sistema que

redunda en peor servicio al ciudadano y mayor gasto público. Nos parece imposible de creer que, iniciada una persecución policial de un presunto delincuente por parte de la Policía Local en un municipio como Torrente, con más de setenta mil habitantes, si el presunto autor del ilícito, cruza el término de otra localidad, los compañeros de Torrente deban pedir autorización a las Autoridades de la otra población para poder continuar con la mencionada persecución.

Las Policías Locales adolecen además de otra problemática muy grave que no es otra que su dependencia de los Ayuntamientos. Dependencia que viene referida a la convocatoria de plazas, al pago de sus salarios, a la delimitación de competencias y en definitiva, lo que entendemos como una sumisión total al poder político del Alcalde y de su Concejal de Seguridad Ciudadana.

Para evitar estos problemas que sólo llevan a un perjuicio en la prestación del servicio de mantenimiento de la seguridad para el ciudadano, deberíamos acudir a la homogeneidad. Esta homogeneidad vendría dada en nuestro modelo ideal por la creación de una especie de estructura policial única en las Comunidades Autónomas.

En este punto sería preciso distinguir aquellas Comunidades Autónomas que tienen estructuras policiales integrales y aquellas que nos las poseen. Las primeras de ellas, deberían asumir a las Policías Locales en su estructura,

pasando a depender las Policías Locales a la Administración de la Comunidad Autónoma de que se trate en todo aquello relativo a acceso, formación, funciones, uniformidad y salario si bien los Ayuntamientos en los que estas Policías Locales presten sus funciones asumirían los costes de los salarios.

De esta forma, y siguiendo un riguroso orden de asignación de competencias que evitara los conflictos con los Cuerpos estatales podríamos tener una Policía Local de toda la Comunidad con la misma formación, mismos salarios, mismos derechos, misma uniformidad y competencias en toda la Comunidad en materia de tráfico dentro del núcleo urbano, en materia de sanidad y salubridad dentro del municipio, etcétera dentro del bloque compacto y con competencias de mayor nivel que desarrollaría la policía autonómica y que permitiría la creación de especialidades y grupos de trabajo dentro de cada uno de los Cuerpos de Policía Autónoma.

Para los casos de las Comunidades Autónomas que no prevén la asunción de competencias en materia de seguridad y, por tanto, no están preparadas para asumir la creación de Cuerpos de Policía Autonómicos, la situación sería más sencilla, apostando por la homogeneidad de sus Cuerpos de Policía Local, estos pasarían a depender de la Administración de la Comunidad Autónoma como en el caso descrito en párrafos anteriores, si bien las competencias que tendría la Policía Autónoma pasarían a ser ejercidas por los Cuerpos estatales.

Un último punto sobre el que nos gustaría hacer referencia es la cooperación y coordinación policial, ambas esenciales en el desarrollo de las funciones de garantía de la seguridad ciudadana.

En relación a la coordinación, creemos que esta pasaría por la creación en cada Comunidad Autónoma, según nuestro modelo, y a nivel estatal de un gabinete de expertos en materia de seguridad e independientes del poder político permanentemente comunicado y que tenga conocimiento de las actuaciones que realizan sus efectivos y de los mecanismos necesarios para el ejercicio de sus funciones; mecanismos tanto existentes como futuros y necesarios.

Respecto a la cooperación creemos que en cualquier modelo policial es básica para el buen funcionamiento del engranaje de la seguridad. Esta cooperación ha de comenzar por la posibilidad de compartir información a través de bases de datos informatizadas y de acceso libre y sin restricciones para todos los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en el exclusivo ejercicio de sus funciones, acceso con las garantías necesarias para cumplir y hacer cumplir con la protección de datos y por ende el derecho a la intimidad.

En el caso de nuestro país, y en relación con el tema de las bases de datos, se da la paradoja de la existencia de dos bases de datos, una para el uso de la Guardia Civil y otra para el uso de los miembros del CNP, ninguna de las bases comunica con la otra y los miembros de uno y otro Cuerpo no pueden

acceder a la base de lo que parece se el "equipo contrario". Para mayor absurdo, mientras que los miembros de las Policías Autonómicas creadas como policías integrales tienen acceso a la base de datos del CNP, las Policías Locales que son las que mayor contacto directo tienen con el ciudadano y que mayor posibilidad tienen de descubrir a un posible sospechosos entre la población, tienen un acceso restringido y sujeto a la firma del Convenio Firmado entre la Federación de Municipios y el Ministerio de Interior para la cooperación en materia de seguridad. Creemos que no podemos llamar cooperación a la situación descrita y existente en nuestro país.

Para terminar con este apartado expresamos la necesidad de un modelo que se caracterice por el fin de la duplicidad de Cuerpos y funciones y que con la necesaria cooperación entre los Cuerpos, la homogeneización de sus efectivos y el reparto exacto de funciones nos lleve a un modelo de seguridad eficaz y capaz de hacer frente de forma rápida y efectiva a los desafíos que para hoy se presentan en materia de seguridad.

De este modo quedaría solucionados problemas de gasto publico, de efectividad y se solventarían los tan repetitivos casos de conflictos de competencia entre ellos, además de presentar un aspecto unificado que redundaría en una mejor cooperación.

Entendemos además como líneas básicas de este nuevo modelo policial, la reestructuración de la Guardia Civil y la conversión de su naturaleza a civil en

el momento en que ejecute acciones dentro del territorio nacional y la reconversión de las Policías Locales en una única policía autonómica. En definitiva, un modelo más homogéneo, mejor formado y con mayor capacidad de cooperación y coordinación de sus efectivos en plazos cortos con el fin de propiciar una asistencia al ciudadano más eficaz y eficiente pues, evidentemente, si a costes nos referimos, la reunificación de cuerpos y el fin de la duplicidad de funciones sólo, nos consta, puede producir beneficios en el receptor de los servicios de seguridad, el ciudadano.

CONCLUSIONES.

En las últimas líneas de este trabajo, nos gustaría establecer, de forma concreta, las conclusiones a las que hemos llegado y que podrían llevar a la reestructuración de la arquitectura en materia de seguridad interior en nuestro país, todo ello sin perjuicio de la labor de todos aquéllos que cumplen funciones de cualquier tipo dentro de nuestros cuerpos y fuerzas de seguridad, a pesar de las estructuras.

La labor policial, además de garantizar el cumplimiento de los derechos, libertades y obligaciones de los ciudadanos, tiene un componente personal y social indudable, ¿cómo, sino, va a poner en riesgo su vida un agente para lanzarse a un río a salvar a un bañista arrastrado por la corriente sin este componente personal? Pero las personas, “los hombres y mujeres buenos” no son suficiente, son necesarias estructuras adecuadas que gobiernen a esos efectivos, son necesarios medios para poder desarrollar la función policial.

I. En esta línea, entendemos esencial que la función de seguridad quede en manos del Estado y, en su defecto, de las Comunidades Autónomas sufriendo un proceso de desvinculación por parte de nuestras fuerzas y cuerpos de seguridad de la cuestión política, situación que se produce mucho mas a menudo de los que pensamos, sobre todo en el ámbito local. Son muchos los municipios, especialmente en aquellos con menor volumen de población, en los que el Alcalde y su equipo de gobierno utilizan su posición para situar en

puestos correspondientes a la Policía Local a personas elegidas de antemano, a pesar de las pruebas objetivas que han de aprobar los aspirantes a agente de Policía Local. Si bien es cierto que, desde sus inicios, los cuerpos policiales han estado íntimamente ligados al poder político, sobre todo en épocas de represión, entendemos que, en la actualidad, los gobiernos no han de utilizar las estructuras formadas por las fuerzas y cuerpos de seguridad como medida represora, sino como un garante de derechos, libertades y obligaciones, como garante de la seguridad y el bienestar social, nos preguntamos por qué, entonces, un cuerpo policial ha de encontrarse sometido al poder de un político que, en la mayoría de los casos, no es un conocedor de temas de seguridad y, además, jura su cargo durante sólo cuatro años. Sería, por tanto, deseable una mayor independencia de los poderes políticos de todos y cada uno de nuestros cuerpos y fuerzas de seguridad, especialmente, de las Policías Locales.

II. Otro punto a tener en cuenta en nuestras conclusiones, lo encontramos en materia de formación. Si, como hemos dicho anteriormente, nuestros Institutos Armados se encuentran repletos de "hombres y mujeres buenos", se hace necesario que, estos efectivos, tengan una formación adecuada y concreta con respecto a las funciones que han de desarrollar día a día. En el caso de las Policías Locales, hablamos de seis meses de formación, junto con la preparación y superación de las pruebas de acceso, para completar el ciclo formativo que les permitirá acceder a su puesto de trabajo; en el caso del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, hablamos de un año de

formación en sus respectivas academias. Vistas las materias¹²⁷ que se imparten en dichas academias, pensamos que ni los tiempos de estudio son suficientes para completar una formación ni, por supuesto, se contemplan todas las materias necesarias para el ejercicio de funciones policiales.

Sin perder de vista el elemento de fuerza de seguridad que tienen los efectivos de los cuerpos policiales y teniendo en cuenta que debe garantizarse la suficiente formación jurídica en entornos como el Derecho Constitucional, Penal, Procesal y Autonómico, creemos que, dadas las funciones que desempeñan y su contacto directo y diario con el ciudadano, en los mencionados institutos de policía han de impartirse, igualmente, ciertas horas de asignaturas en la rama de psicología y de la rama de sociología, equilibrando así, en la medida de lo posible, las materias sociales y las jurídicas, teniendo en cuenta que, siendo, como pueden serlo, un medio represor, sus funciones también llevan aparejada la necesidad de empatizar con el ciudadano. Con ello, consideramos que la visión del ciudadano con respecto a las fuerzas y cuerpos de seguridad, mejoraría virando a una situación en la que, al percibir al agente como alguien cercano que está también, entre otras funciones, para ayudar, el ciudadano ayudaría por sí mismo a la propia prevención de ilícitos poniendo tales circunstancias con mayor prontitud en conocimiento de los mencionados agentes.

¹²⁷ Por ejemplo, en el caso de la Policía Local en la Comunidad Valenciana, las materias impartidas en el IVASPE a los futuros agentes, no son otras que: Derecho Penal, Derecho Administrativo, Derechos Fundamentales, Valenciano, Inglés, Táctica Policial, Derecho Penitenciario, Historia de la Policía, Tiro, Defensa Personal y Ecuación Física.

III. En tercer lugar, nos gustaría hablar de homogeneidad. La antítesis de este concepto es la clara y exacta actual definición de los que sucede en nuestros cuerpos de seguridad. Si nos adentramos en el estudio de la seguridad interior en nuestro país, como ya se ha hecho en páginas precedentes, nos encontramos con dos cuerpos en el ámbito nacional junto con varios cuerpos especiales con competencias en todo el territorio nacional, un segundo escalón en el que se recogerían las policías autonómicas y las Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía en aquellas Comunidades que no han desarrollado sus propios cuerpos policiales, y un último peldaño en el que encontramos una miríada de cuerpos de Policía Local. Es imposible coordinar de forma efectiva una estructura así, por no hablar de la duplicidad de gasto público que supone. Según el propio modelo presentado en este trabajo, creemos que resultaría más eficiente, en todos los aspectos, una reducción de cuerpos, que no de efectivos; con esta reducción de cuerpos de las fuerzas y cuerpos de seguridad y con la consiguiente reasignación de funciones propuesta en páginas precedentes, sería posible evitar problemas, en primer lugar, tanto de coordinación como de cooperación entre los distintos estamentos policiales, y en segundo lugar, evitaría el sobre coste de gasto público, lo cual, en ambos aspectos redundaría en un beneficio para el ciudadano, primer y último sujeto receptor del producto que supone la seguridad y el bienestar social.

Esta homogeneidad de la que hablamos, procuraría el fin de la duplicidad de funciones y el fin de los problemas de competencia existentes en la actualidad. Pongamos como ejemplo el artículo el artículo 11.1 y 11.2 de la

LOFCS en los que se determinan las competencias de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil siendo la diferencia entre ellas el marco territorial en el que se realizan. El artículo 11.1 LOFC determina que "Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones:

- **a)** Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.
- **b)** Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- **c)** Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.
- **d)** Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.
- **e)** Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
- **f)** Prevenir la comisión de actos delictivos.
- **g)** Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente, y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.

- **h)** Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.

i) Colaborar con los Servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil.”

Por su parte, el artículo 11.2 del mismo texto legal establece que “Las funciones señaladas en el párrafo anterior serán ejercidas con arreglo a la siguiente distribución territorial de competencias:

- **a)** Corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercitar dichas funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine.
- **b)** La Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial.

Nos preguntamos, en este punto, que ocurre en aquellos lugares en los que, coexistiendo en el mismo territorio los dos Cuerpos, junto con la Policía Local, tuviera lugar un ilícito, ¿quién sería la fuerza actuante competente? ¿cuál sería el protocolo de actuación? Nos parece intolerable una situación que únicamente provoca inseguridad ciudadana.

IV. Entendemos que son muchas las estructuras, funciones, competencias, etcétera a cambiar dentro de la arquitectura policial de un

Estado como España, no volveremos a entrar en estas conclusiones a discutir cuestiones ya vistas en el modelo alternativo al actual que se presenta en este trabajo por entender como suficientemente claras que las líneas que ha perseguido en todo momento la presente tesis doctoral no son otras que garantizar al ciudadano su seguridad y bienestar pero al mismo tiempo, garantizar a los miembros de nuestros cuerpos y fuerzas de seguridad la realización de sus funciones de una forma que garantice igualmente su seguridad con formación adecuada, con unas estructuras definidas que eviten la duplicidad de funciones, con la ayuda a la reducción de costes provenientes de las arcas del gobierno estatal, autonómico o local, que, al fin y al cabo, se nutre también de los ciudadanos. En definitiva, un modelo eficaz y eficiente que garantice derechos, deberes y libertades e igual para todos.

V. La organización de los cuerpos de policía local en España, tienen una dependencia absoluta con respecto a la Administración Local a la que se encuentran adscritos. Se trata de una vinculación orgánica, funcional, e incluso en muchos casos se difumina hacia lo personal.

La política impregna todos los aspectos profesionales, organizacionales y competenciales de la Policía Local. Se puede, en la actualidad, decir que hay tantos cuerpos de Policía Local como Ayuntamientos y Alcaldes en España; el Alcalde ocupa el lugar más preeminente incluso en materia de recursos humanos, por no señalar el acceso y las sucesivas de promoción vertical hacia la escala técnica. Estas afirmaciones pueden resultar duras pero tienen su

fundamento en la práctica diaria y en la vida cotidiana de cualquier agente de la Policía Local.

Desde el acceso el agente de la Policía Local se encuentra mediatizado por las ideas genéricas que tenga su Alcalde o el Concejal de Seguridad Pública que ostente, en ese momento determinado, el cargo. Poco a poco, se van "tejiendo" redes clientelares que llevan en muchos casos a difuminar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad previstos en el artículo 23.2 y 103.3 CE.

De otra parte a lo largo de la vida profesional de un agente de Policía Local tampoco existe un procedimiento homogéneo y objetivo que se implante en todas las Administraciones Locales, al menos a nivel autonómico, para poder evaluar con criterios sustantivos las funciones del agente de la Policía Local y plantear de un modo coherente una carrera profesional alejada de lo personal y subjetivo y sí reglada por variables preestablecidas. Este procedimiento se encuentra perfectamente previsto en la Ley 7/2007, en el artículo 20 del Estatuto Básico del Empleado Público.

El sistema legal prevé la incorporación de un procedimiento denominado evaluación de desempeño para diseñar una carrera independiente y centrada en índices de eficiencia y eficacia objetivos; de este modo los agentes de Policía Local podrían tener una carrera profesional horizontal y vertical ajena a criterios de tipo político. Claro está, este procedimiento no se ha implantado en ninguna

Administración Local conocida. De nada sirve un sistema homogéneo de enseñanza centralizado en el Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias (IVASPE), por ejemplo, si cuando el agente de Policía Local obtiene destino concreto se sitúa en protocolos, formas de actuación e incluso de carrera profesional que son absolutamente singulares y diferentes entre sí.

En esta línea pensamos que el IVASPE, así como el resto de institutos de formación policial, además de ser un instituto de formación especializada debería cumplir el papel de órgano convocante de las diversas plazas que se aprueben en todos los municipios de la Comunidad Valenciana, en este caso, así como seleccionador de todos aquellos concurrentes que obtengan los mejores resultados.

De este modo se terminaría con el recelo y la desconfianza hacia los procesos selectivos de cada municipio, con criterios propios, tasas diferentes y absolutamente distintos entre sí. Es necesario establecer un protocolo unificador en toda la Comunidad Valenciana, y en el resto de Comunidades, para el acceso a las Fuerzas y Cuerpos de Policía Locales, así como para promocionar tanto de manera horizontal como vertical.

El IVASPE depende orgánica y funcionalmente de la Consellería de Gobernación, y de ella debería derivar toda la organización, acceso, carrera profesional y ámbitos funcionales de las Policías Locales de toda la Comunidad

Valenciana, ello sin perjuicio de una dirección logística por parte del Alcalde y de los Concejales de Seguridad Pública de los diferentes municipios.

Si deseamos una Policía Local moderna, coordinada y con verdaderos criterios de cooperación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad autonómicas y nacionales, se debe incardinar dentro e la organización autonómica y alejarse de los criterios locales, restrictivos y muchas veces alejados del principio de legalidad.

Pensamos que la Consellería de Gobernación podría constituir un punto de referencia inexcusable para homogeneizar y generalizar todos los criterios a los que nos acabamos de referir.

Si las funciones de la policía en general son proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad pública de los ciudadanos, planteamos que ante objetivos tan generales también sea grande y unificadora la Administración a la que se encuentren adscritos.

VI. En el ámbito autonómico, también se ha diseñado un mapa ciertamente curioso en España. Mientras en algunas Comunidades Autónomas, como el País Vasco o Cataluña, se han creado verdaderos Cuerpos de Policía de esta naturaleza y se ha desplazado el contingente de Guardia Civil y CNP, quedando una mínima representación; en nuestra Comunidad se ha pretendido

tener un modelo de Policía Autónoma que dista mucho de lo que sería deseable.

En la Comunidad Valenciana es cierto que tenemos un Cuerpo de Policía Autónoma, que cumple unas pírricas funciones, como por ejemplo: el acompañamiento de menores, la custodia de edificios y determinadas competencias en materia de juego; para ello se adscriben agentes de las unidades Policía Nacional para estos menesteres y se les reconoce como propios de la Policía Autónoma Valenciana. En la actualidad hay muy pocos efectivos de esta naturaleza y en absoluto han desplazado a las fuerzas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad nacionales. Desde que existe la Policía autónoma en nuestra Comunidad se ha dificultado incluso en estas materias la coordinación y la cooperación policial, toda vez que estas funciones se venían desempeñando antes por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del estado y Locales.

Además se ha producido una cierta rivalidad entre los distintos Cuerpos de Seguridad y recelo derivado del agravio profesional y de las características profesionales y económicas de este nuevo Cuerpo de Policía. Como ya dije al principio de este trabajo existe un solapamiento funcional que todavía no se ha mitigado, y lejos de ello se complica por el establecimiento de nuevos Cuerpos de Seguridad adscritos a diversos niveles territoriales.

A todo esto hay que sumar los problemas logísticos y de información para operar contra la delincuencia: las bases de datos no son comunes, todo lo más se comparten, y las diferencias influyen en la calidad del servicio público. En este sentido proponemos firmemente el establecimiento de una única base de datos que se gestione desde el Ministerio del Interior y a la que puedan tener acceso todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Autonómicas y Locales. Un servicio público de calidad implica unificación de criterios, de información y actuación integrada; al margen de la necesaria cooperación y colaboración si se mantiene el mapa actual de Cuerpos Y Fuerzas de Seguridad.

VII. Para terminar estas conclusiones, nos gustaría hacer referencia a la cooperación policial ya que entendemos que es un elemento fundamental en la lucha contra la delincuencia. Como ya se expuso, entendemos que es urgente y necesaria la cooperación en este campo, cooperación que vendría dada por la creación de una base de datos común y de acceso libre para todos los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad para el ejercicio de sus funciones.

Es absurda la existencia de bases de acceso restringido a un Cuerpo determinado y al que el resto de efectivos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad no tengan acceso.

La información es poder y, en el ámbito de la seguridad, salva vidas la cooperación eficaz a través del diseño de estrategias de actuación conjunta y de unificación de datos es fundamental para la salvaguarda de la seguridad ciudadana y, por tanto, jugará siempre en beneficio del ciudadano y el bien común.

VIII. Despoliticemos las instituciones, primemos la transparencia y responsabilidad sobre la política y luchemos por una Administración Pública de seguridad libre e independiente. La parte orgánica debe servir a la parte dogmática; un modelo como el descrito, sólo puede y debe sustentarse en criterios de legalidad y justicia; de ello depende, nada menos, que el sistema de derechos y libertades de todos los ciudadanos. Sólo construyendo un marco justo y legal de la seguridad, tendremos libertad y consolidación de la democracia. Desde el diálogo y el consenso político pensamos que es posible.

BIBLIOGRAFIA.

- Ackerman, S.R. "Política de medio ambiente y estructura federal: comparación entre EEUU y Alemania", en Informa Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1993, Barcelona 1994.

- Albert Rovira, E., "Federalismo y Cooperación en la República Federal de Alemania", Madrid, 1986.

- Alli Trillas, Juan Cruz: "XIV Seminario Duque de Ahumada. Globalización y Seguridad ", 2002, Madrid.

- Almela Vich, Carlos. «El concepto actual de Policía Judicial: especial referencia a los Cuerpos de Policía Local». Boletín Oficial del Ministerio de Justicia. No 1826, 1998: 1861-1870.

- Alonso Pérez, Francisco (coord.): " Manual del Policía Local". Ed. La Ley, Madrid, 2003.

- Antón Barberá, Francisco y Soler Tormo, Juan Ignacio: "Administración Policial, Legislación e Investigación Privada". Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

- Aprell Lasagabaster, C., "La cooperación policial en la Unión Europea: El

- Acuerdo de Schengen versus Europol”, en RVAP, núm. 44 (I), 1996.
- Aprell Lasagabaster, Concha, *Régimen Administrativo de los extranjeros en España*, Universidad de Málaga-Marcial Pons, Madrid, 1994.
 - Arnaldo Alcubilla, Enrique. «El Orden Público y la Seguridad Ciudadana en la Constitución Española de 1978». En *La noción de orden público en el constitucionalismo español*, 217-227. Madrid: Dykinson. Cuadernos de seguridad y policía, 2011.
 - Asociación Unificada de Guardias Civiles, Sindicato Unificado de Policía. «Un modelo de seguridad para el siglo XXI. Propuesta de reestructuración del sistema policial español para su adaptación definitiva a un Estado democrático, moderno y europeo». 2013.
 - Bajona, D., “Europol, la darrera peça de la UE”, en *El Temps*, 17.8.1998.
 - Ballbé, M., “El modelo policial estatal- El bloque normativo y la doctrina del Tribunal Constitucional”, en Castells Arteché, M., *El modelo policial y sus retos de futuro*, Barcelona, 1999.
 - Barcelona Llop, Javier y VV.AA.: “Régimen de Policía Local en el Derecho Estatal”. Ed. Bosch, Barcelona 2003.

- Barcelona Llop, Javier. El régimen jurídico de la Policía de Seguridad.
- Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.
- Barcelona Llop, Javier: "Policía y Constitución". Ed. Tecnos, Madrid, 1997.
- Bartolomé Cenzano, José Carlos de, "Los límites de los derechos y libertades. Evolución jurisprudencial del límite del orden público en España (I)", *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, núm. 1870, 2000.
- Bartolomé Cenzano, José Carlos de, "Los límites de los derechos y libertades. Evolución jurisprudencial del límite del orden público en España (II)", *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, núm. 1870, 2000.
- Cano de la Vega, José Francisco. «La experiencia de Policía de Proximidad en España». En *Policía comunitaria: Una policía para la sociedad del siglo XXI*, coords. Vidales Rodríguez, Caty y Carque Vera, José Luis, 127-133. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.
- Carro Fernández-Valmayor, José Luis, *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*, CEPC, Madrid, 2002., "Sobre los

- conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública”, *RVAP*, núm. 27, 1990.
- Castells Arteché, José Manuel. *La Policía Autónoma*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.
 - Cobreros Mendazona, Eduardo, “Un ejemplo (más) de la fuerza expansiva del Derecho Comunitario: La reciente interpretación del orden público en la expulsión de extranjeros”, *RAP*, núm. 156, septiembre-diciembre 2001.
 - Crespo Hellín, Félix. *Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado*. Valencia: Universitat de València, 1986.
 - De Antón López, Julio: “Historia de la Policía Española”. Ed. Año 2000, Madrid, 2000.
 - De Antón, Julio. *Historia de la Policía Española*. Madrid: Tecnovic Arte Gráfico, S.L., 2000.
 - Delort Menal, Joan. «Las Policías Locales en Cataluña». En *El modelo policial español y sus retos de futuro*, coord. Castells, José Manuel, 231-240. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d’Estudis Autònoms, 2000.

- Elvira, Ascensión, "Orden público comunitario y libertad de circulación", en *Estado constitucional y derechos fundamentales*, Ed. Porrúa y Universidad Autónoma de Querétaro, México, 2008.
- Fuentes i Gasó, Josep Ramón: "Alemania, un modelo de Policía y Seguridad para Europa". Ed. Cedecs, Barcelona, 2002.
- García España, Elisa y Pérez Jiménez, Fátima: "Análisis de la Delincuencia en Andalucía". Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología, Universidad de Málaga, 2006.
- García Gil, Francisco Javier y García Nicolás, Luís Ángel: "Manual Práctico del Policía Local". Ed. DAPP, Pamplona, 2001.
- García Gil, Francisco Javier, y Luis Ángel García Nicolás. Manual práctico del Policía Local. 2a edición. Pamplona: DAPP, 2001.
- Gil Franco, Agustín Juan. Competencia local en materia de Policía y régimen jurídico de los cuerpos de Policía Local. Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2014.
- Gil Márquez, Tomás. El sistema de seguridad pública en la Constitución Española de 1978. Barcelona: Univ. A. Oliba CEU, 2004.

- Gil Márquez, Tomás: "Modelo Policial y forma de Estado en España". Ed. Atchier Constitucional, Barcelona 1999.
- Gómez Pérez, Francisco. «El papel de las Policías Locales en la sociedad urbana y en la calidad de vida». En Seguridad urbana, urbanismo y entornos urbanos, coords. Iglesias Machado, Salvador y Delgado Aguado, Julián, 15-42. Madrid: Dykinson. Cuadernos de Seguridad y Policía, 2011.
- Hubeau, Francis: "L'exception d'ordre public et de la libre circulation des personnes en Droit communautaire", *Cahiers de Droit Européenne*, núms. 1-2, 1981.
- Izu Belloso, Miguel José. «Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978». *Revista Española de Derecho Administrativo*, no 58 (1988).
- Jar Couselo, Gonzalo. "Modelo Policial Español y Policías Autonómicas". Ed. Dykinson. Madrid, 1995.
- Jiménez Piernas, Carlos: "La comunitarización de las políticas de inmigración y extranjería: especial referencia a España", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 13, 2002.

- Jordán Montañés, Manuel y Henríquez Rodríguez, Fco Javier: "Administración Policial". Ed. Tirant lo Blanch, 1995.
- Jordán Montañés, Manuel, y Francisco Javier Henríquez Rodríguez. Administración Policial. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1995.
- López Garrido, Diego. El aparato policial en España. Barcelona: Ariel, 1987.
- López Garrido, Diego: "El Aparato Policial en España". Ed. Ariel, Barcelona, 1987.
- López-Nieto y Mallo, Francisco, "Seguridad ciudadana y orden público", *El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Madrid, 1992.
- Memoria de Fiscalía General año 2005.
- Memoria de la Policía Local de Palma de 2002.
- Memoria de la Policía Local de Palma de 2003.
- Mogró Terrones, Rafael Manuel, y Antonio Berlanga Sánchez. «La resolución de los conflictos comunitarios por la Policía Local (la mediación policial)». En Estudios sobre Ciencias de la Seguridad. Policía

- y seguridad en el Estado de Derecho, Dirs. Cervelló Donderis, Vicenta y Antón Barberá Francisco, 751-780. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.
- Ortega Gutiérrez, David. «La función policial de auxilio y protección a las personas: un análisis estadístico y jurídico». *Revista del Poder Judicial*, no 52, 1998: 109- 134.
 - Ortega Marín, Eduardo, "La cláusula de orden público ante el fenómeno multicultural", *Sociedad multicultural y derechos fundamentales - Cuadernos de Derecho Judicial*, CGPJ, Madrid, 2007.
 - Parejo Alfonso, Luciano. Seguridad Pública y Policía Administrativa de seguridad. Problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado administrativo. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.
 - Pérez Conejo, Lorenzo, "Nacionalidad y jurisdicción contencioso-administrativa: su denegación por motivos de interés nacional", *RVAP*, núm. 44, 1996.
 - Queralt, Joan Josep, y Elena Jiménez Quintana. Manual de Policía Judicial. Madrid: Ministerio de Justicia, Secretaria General Técnica, Centro de publicaciones, 1987.

- Rodríguez-Farge Ricetti, Marco: "Manual per a policia i aspirants a policia. Drets Humans i Deontologia en la funció policial". Ed. Atelier, Libros Jurídicos. Barcelona, 2004.
- Sánchez Ferriz, Remedios y García Soriano M.V (coord.): "Funciones y Órganos del Estado Constitucional". Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- Sánchez Ramírez, Manuel: "Fundamentos Históricos y Constitucionales de las Policías Locales". Instituto Andaluz de Administración Pública. Premio Blas Infante 2004.
- *Tercer informe de la Comisión sobre la ciudadanía de la Unión*, COM(2002) 506 final, Bruselas, 07.09.2001. 60 STSJ Andalucía, sede de Málaga, 29.09.2003.
- VVAA, "El Modelo Policial y sus Retos de Futuro". Seminario Mollet del Vallès, 26,27 y 28 de Noviembre de 1997. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics. Barcelona, 2000.

LEGISLACIÓN.

- Constitución Española de 6 de Diciembre de 1978 .
- Ley 2/1986, de 13 de Marzo, Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Ley 7/1985, de 2 de Abril, Ley reguladora de las Bases de Régimen Local .
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.
- Ley 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.
- Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.
- Ley 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana.
- Ley 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.
- Ley Orgánica 6/1997, de 15 diciembre, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña.
- Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid.
- Ley 7/1995, de 30 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales de La Rioja.

- Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias.
- Ley 4/1998, de 22 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de la Región de Murcia.
- Ley 6/1999, de 19 de Abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales de la Comunidad Valenciana.
- Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Cantabria.
- Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía.
- Ley de 4/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de las Policías Locales de Extremadura.
- Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de las Policías Locales de Castilla- La Mancha
- Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de Castilla y León.
- Real Decreto 968/2004, de 30 de abril.
- Ley 16/1991, de 10 de Julio, de Policías Locales de Cataluña.
- Orden de 10 de Septiembre de 2001 por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los Servicios centrales y periféricos de la Dirección General de la Policía.
- Orden INT/1251/2004, de 7 de Mayo, por la que se crea el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

- Estatuto de Autonomía del País Vasco Estatuto de Autonomía de Cataluña Ley 13/1982 de Reintegración del Régimen Foral de Navarra Ley 1/1987, de 13 de Febrero, del Cuerpo de Policía Foral de Navarra.
- Ley 4/1992, de 17 de Julio de creación de la Ertzaintza Ley 10/1994, de creación de la Policía Autónoma de Cataluña.
- Reglamento Marco de organización de las policías locales de la Comunidad de Madrid.
- Decreto 222/1991, de 17 de Diciembre, de la Diputación General de Aragón por el que se aprueba el reglamento marco de organización de las Policías Locales de Aragón.
- Resolución 169/34 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley.
- Resolución 690 de 1974, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Declaración sobre Policía.

RECURSOS WEB.

- www.ertzaintza.net
- www.gencat.net
- www.guardiacivil.org
- www.mir.es/policia/
- www.tribunalconstitucional.es
- www.webpolicial.org
- www.belt.es
- www.poderjudicial.es
- www.criminologos.org
- www.totana.com
- www.munimadrid.es/policia/

EL CAMINO A UN NUEVO MODELO DE POLICÍA PARA ESPAÑA

RESUMEN EN CASTELLANO

El presente trabajo supone, en primer lugar, un amplio recorrido por la estructura policial de nuestro país, viajando, así, por la historia de la Policía en España desde sus inicios hasta la actualidad. En este estudio, tras establecer conceptos como el de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública, que se hace inevitable conocer para entender la estructura de seguridad de un país, se ha realizado un estudio pormenorizado de la legislación actual existente en la materia para, posteriormente, desgranar uno a uno los tres peldaños de nuestro sistema policial: estatal, con los cuerpos de Policía Nacional, Guardia Civil y las llamadas Policías Especiales; el nivel autonómico, con los Mossos d'Esquadra, la Policía Foral de Navarra y la Ertzaintza, así como las Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía; por último, la cenicienta de nuestros cuerpos y fuerzas de seguridad: las Policías Locales. Con un análisis comparativo por las estructuras policiales de distintos países de la Unión Europea, así como de las ordenaciones que suponen INTERPOL y Europol, se ha configurado un nuevo modelo policial para España que, teniendo en cuenta los nuevos retos que para la seguridad interior suponen los nuevos actores en la escena delictiva, como el terrorismo islámico, las mafias y temas tan candentes como la corrupción, abre para España una nueva etapa con una estructura policial más eficaz y eficiente, que funcione como un engranaje perfecto sobre los ilícitos y las situaciones que menoscaban la seguridad de los ciudadanos. Si entendemos la ciencia como un conocimiento organizado, debemos también considerar que los hechos de la ciencia rara vez constituyen una verdad final y que, en casi todos los casos, están sujetos a modificaciones introducidas por nuevas investigaciones. Esto es lo que queremos que signifique el presente trabajo: un paso más en la evolución del sistema de seguridad interior de nuestro país, sometiendo nuestro sistema de seguridad a un estudio tanto histórico como jurídico y social.

La presente tesis doctoral, en su anhelo de suponer una puerta abierta que nos permita mejorar nuestro sistema de seguridad interior, ha pasado, de manera rigurosa, por los distintos estadios que suponen la investigación científica, tras el planteamiento inicial que motivó esta tesis. Una primera fase de observación en la que, no sólo se han leído textos normativos: además de los escasos textos académicos en la materia, se ha realizado un análisis in situ de métodos, medios, personal...que forman parte de los distintos Cuerpos de Seguridad en España. Con ello, surgieron nuevas hipótesis, preguntas y líneas de pensamiento que nos llevaron a una fase que pretendía responder a esas cuestiones surgidas y que ha necesitado, por nuestra parte, un nuevo análisis de los datos ya obtenidos y una búsqueda de nuevos horizontes que han acabado en la serie de conclusiones que aparecen al final del presente trabajo. Todo ello desde un enfoque descriptivo y aplicativo que permitan el empleo de las conclusiones finales que se ofrecen como soluciones al fenómeno de la delincuencia en nuestro país y a las interrelaciones que se dan, como en un triángulo perfecto, entre sociedad-delincuencia-policía. Nos hemos apoyado, para su desarrollo, tanto en fuentes primarias como secundarias. Como fuentes primarias, nos hemos apoyado en los textos legislativos, siendo la base de la normativa utilizada la Constitución Española de 1978 así como la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Ley 2/1986, de 13 de marzo. Dentro de las fuentes primarias, además de la observancia de las distintas noticias recogidas en medios de comunicación escrita, nos gustaría dar especial relevancia a las distintas entrevistas mantenidas con mandos y agentes de las distintas Fuerzas de Seguridad tanto estatales como locales, especial relevancia por su conocimiento directo de las situación delictual que podemos encontrar en nuestro país. Como fuentes secundarias, serán citadas en la bibliografía del presente trabajo, un número limitado de obras que hacen referencia a los distintos puntos en los que queda dividida la presente tesis, y decimos limitados pues, a pesar de la importancia que, entendemos, tiene y debe tener la seguridad interior, no existe una gran bibliografía al respecto.

Respecto a la estructura del presente, a fin de poder encaminar al lector con lo que va a encontrar a cada paso, el trabajo cuenta con siete capítulos además de este título que podemos llamar Introdutorio, en el Capítulo I, como no puede ser de otra forma, los presupuestos del objeto de estudio dan paso al Capítulo II en el que se establecen los antecedentes históricos y el marco normativo en materia de seguridad en nuestro país. Cerrada la parte legal de esta tesis, encontramos el Capítulo III donde se realiza un amplio estudio comparado con los Cuerpos policiales que conforman la red de seguridad en una serie de países de la esfera europea, con especial interés de las estructuras policiales de Alemania, Reino Unido, Francia e Italia, siguiendo, a continuación con un estudio de la coordinación y cooperación entre Cuerpos tanto a nivel nacional como internacional con especial atención al marco Schengen, INTERPOL y Europol, en la esfera europea y mundial. Cerrado el modelo dedicado al modelo policial en el Derecho Comparado, enlazaremos con una serie de títulos, dentro del Capítulo IV dedicados a los distintos escalones policiales que existen en España: el capítulo III se centra en los Cuerpos estatales, Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil, así como una referencia a la evolución del llamado "mando único" en los últimos años y un pequeño apunte sobre los distintos Cuerpos "especiales" que operan en España; realizaremos también un recorrido por las Policías Autonómicas: Mossos d'Esquadra, Policía Foral de Navarra y Policía Autónoma Vasca, además de las Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía en distintas Comunidades Autónomas, dedicando el último título de este grupo las Policías Locales. Nuestra tesis finaliza con un quinto capítulo en el que se desarrolla un nuevo modelo policial para España, como ya se dijo, más eficiente y competitivo, y con una serie de sencillas conclusiones que, esperamos, aporten luz y amplíen los horizontes en materia de seguridad interior y, con ellas, conseguir una policía más eficaz y eficiente tanto en recursos como en actuaciones, todo lo cual redundará en un beneficio para toda la comunidad.

EL CAMÍ A UN NOU MODEL DE POLICIA PER A ESPANYA

RESUMEN EN VALENCIANO

El present treball suposa, en primer lloc, un ampli recorregut per l'estructura policial del nostre país, viajant, d'aquesta manera, per la història de la Policia a Espanya desde els seus inicis fins a l'actualitat. A aquest estudi, després de establir conceptes com l'orde public, seguretat ciutadana i seguretat pública, que se farà inevitable conèixer per a entendre l'estructura de seguretat d'un país, s'ha realitzat un estudi pormenoritzat de la legislació actual existent en la matèria per a, posteriorment, engrunar un a un els tres escalons del nostre sistema policial: estatal, en els cossos de Policia Nacional, Guardia Civil i les cridades Polícies Especials; el nivell autonòmic, en els Mossos d'Esquadra, la Policia Foral de Navarra i l'Ertzaintza, aixina com les Unitats Adscrites del Cos Nacional de Policia; per últim, l'encendrada dels nostres cossos i forces de seguretat: les Polícies Locals.

Amb un anàlisi comparatiu per les estructures policials de distints països de l'Unió Europea, aixina com de les ordenacions que suponen INTERPOL i EUROPOL, s'ha configurat un nou model policial per a Espanya que, tenint en conte els nous reptes que per a la seguretat interior suposen els nous actors en l'escena delictiva, com ara el terrorisme islàmic, les màfies i temes tan ruents com la corrupció, obri per a Espanya una nova etapa en una estructura policial mes eficaç i eficient, que funcione com un engranatge perfecte sobre els il·lícits i les situacions que menyscaben la seguretat dels ciutadans. Si entenem la ciència com un coneixement organitzat, caldrà també considerar que els fets de la ciència rara volta constitueixen una veritat final i que, en quasi tots els casos, estàn subjectes a modificacions introduïdes per noves investigacions. Açò es el que volem que signifiqui el present treball: un pas més a l'evolució del sistema de seguretat interior del nostre país, sometent el nostre sistema de seguretat a un estudi tant històric com jurídic i social.

La present tesis doctoral, en el seu anhel de supondre una porta oberta que ens permetra millorar nostre sistema de seguretat interior, ha passat , de

manera rigorosa, pels distints estadis que suposa l'investigacio científica, després del plantejament inicial que motivà aquesta tesis. Una primera fase d'observació en la que, no soles s'han llegit texts normatius: a més a més dels escasos texts acadèmics en la materia, s'ha realitzat un anàlisi in situ dels mètodos, mitjans, personal...que formen part dels distints Cossos de Seguritat en Espanya. En això, sorgiren noves hipòtesis, preguntes i línies de pensament que ens vam portar a una fase que pretenia respondre a eixes qüestions sorgides i que ha necessitat, per nostra part, un nou anàlisi de les senyes ya obtingudes i una busca de nous horitzonts que han acabat en la sèrie de conclusions que apareixen al final del present treball. Tot això des d'un enfocament descriptiu i aplicatiu que permeten l'ofici de les conclusions finals que s'oferixen com solucions al fenòmen de la delinqüencia al nostre país i a les interrelacions que es donen, com a un triangle perfecte, entre societat-delinqüencia-polícia. Ens hem recolzat, per al seu desenvolupament, tant en fonts primaries com secundaries. Com fonts primaries, ens hem recolzat en els texts legislatius, sent la base de la normativa utilitzada la Constitució Espanyola de 1978 aixina com la Llei de Forces i Cossos de Seguritat, Llei 2/1986, de 13 de març. Dins de les fonts primaries, a més a més de l'observància de les diferents notícies arreplegades en mitjans de comunicació escrita, ens agradaria donar especial relevància a les diferents entrevistes mantingudes en mandos i agents de les distintes Forces de Seguretat tant estatals com locals, especial relevància pel seu coneiximent directe de les situacions delictuals que podem trobar al nostre país. Com a fonts secundaries, seràn citades a la bibliografia del present treball, un numero llimitat d'obres que fan referencia als distints punts en els que queda dividida la present tesis, i diem llimitats puix, a pesar de l'importància que, entenem, te i deu tindre la seguretat interior, no existix una gran bibliografia al respecte.

Respecte a l'estructura del present, a la fi de poder encaminar al lector en lo que va a trobar a cada pas, el treball conte en set capituls ademes d'este titul que podem cridar Introductor, en el Capitul I, com no pot ser d'altra forma, els presuposts de l'objecte d'estudi donen pas al Capitul II en el que

s'establixen els antecedents historics i el marc normatiu en materia de seguretat en nostre país. Tancada la part llegal d'esta tesis, trobem el Capítul III a on se realitza un ample estudi comparat en els Cossos policials que conformen la xarcia de seguretat en una serie de països de l'esfera europea, amb especial interes de les estructures policials d'Alemanya, Regne Unit, França i Italia, seguint, a continuació en un estudi de la coordinació i cooperació entre Cossos tant a nivell nacional com internacional en especial atenció al marc SCHENGEN, INTERPOL i EUROPOL, a l'esfera europea i mundial. Tancat el capítul dedicat al model policial en el Dret Comparat, enllaçarém amb una sèrie de títuls, dins del Capítul IV dedicats als diferents escalons policials que existixen a Espanya: el capítul IV es centra en els Cossos estatals, Cos Nacional de Policia i Guardia Civil, aixina com una referència a l'evolució del cridat "mando único" en els ultims anys i un menut apunt sobre els distints Cossos "especials" que operen en Espanya; realitzarem també un recorregut per les Polícies Autonòmiques: Mossos d'Esquadra, Policia Foral de Navarra i Policia Autònoma Vasca, a més a més de les Unitats Adscrites del Cos Nacional de Policia a les distintes Comunitats Autònomes, dedicant l'ultim títul d'este grup a les Polícies Locals.

La nostra tesis finalitza amb un quint capítul en el que se desenvolupa un nou model policial per a Espanya, com ja es digué, més eficient i competitiu, i amb una sèrie de senzilles conclusions que, esperem, aporten llum i amplien els horitzons en matèria de seguretat interior i, en elles, conseguir una policia mes eficaç i eficient tant en recursos com en actuacions, tot lo qual redundarà en un benefici per a tota la comunitat.

**THE WAY TO A NEW MODEL OF POLICE TO SPAIN
RESUMEN EN INGLÉS**

This work involves, at first, an extensive tour of the police structure of our country, traveling as well, to the story of police in Spain from its beginnings to the present.

In this study, after setting concepts such as public order, public safety and public security, which is inevitable know to understand the security structure of a country, it has made a detailed study of existing current legislation for, then reel off one by one the three steps of our police system: state, with the bodies of National Police, Civil Guard and Special Police calls; the regional level, with the Mossos d'Esquadra , the Policia Foral and the Ertzaintza, and the units assigned the National Police; finally, the Cinderella of our bodies and security forces: the local police.

Using a comparative analysis by the police structures in different countries of the European Union and the arrangements involving Interpol and Europol, it has set a new policing model for Spain, taking into account the new challenges posed to internal security the new actors in the criminal scene, as Islamic terrorism, organized crime and such burning issues as corruption, Its opens to Spain a new phase with a more effective and efficient police structure, act as a perfect gear on illegal and situations that undermine the security of citizens. If we understand science as an organized knowledge, we must also consider that the facts of science rarely constitute a final truth and that, in almost all cases, subject to amendments by further research. This is what we want it to mean this work: one more step in the evolution of the internal security system of our country, our security system undergoing a historical study as both legal and social.

This work, in their desire to assume an open door that allows us to improve our system of internal security, has passed a rigorous way, the different stages involving scientific research, following the initial approach that motivated this work. A first observation phase in which not only were read legal

texts: in addition to the scarce academic literature on the subject, has been carried out in situ analysis methods, media, staff and others, they are part of the various security in Spain. As a result, there were new hypotheses, questions and lines of thought that led us to a phase intended to meet those issues that emerged and has needed, for our part, a new analysis of data already obtained and a search for new horizons that have finish the series of conclusions that appear at the end of this paper. All this from a descriptive approach and application to enable the use of the final conclusions are offered as solutions to the phenomenon of crime in our country and interrelationships, and in a perfect triangle, between society-crime-police. We have relied for their development, both primary and secondary sources. As primary sources, we have relied on the legislation, being the basis of the legislation used the Spanish Constitution of 1978 and the Law of Security Forces, Law 2/1986 of 13 March. Among the primary sources, in addition to compliance with the various news collected in the print media, we would like to give special importance to the various interviews with officers and agents of the various security forces, both state and local, especially relevant for its direct knowledge of the situation of the crime that we find in our country. As secondary sources, will be listed in the bibliography of this study, a limited number of works that refer to the various points that is divided this study, and we say as limited, despite the importance that we believe have and must have internal security, there is a large literature on the subject.

About the structure of the present, in order to guide the reader what you will find at every step, the work has seven chapters in addition to this we can call Introductory title, Chapter I, and can not be otherwise, the budget under study Chapter II give way in which the historical background and the regulatory framework for safety in our country are set. Closed the legal part of this work, we find the Chapter III where a comprehensive study is conducted compared with the police in the network security in a number of countries in the European sphere, with particular interest the police structures of Germany, the United Kingdom, France and Italy, following then a study of coordination and

cooperation between bodies at national and international level with special attention to Schengen, Interpol and Europol framework, European and global level. Closed model dedicated to policing model in Comparative Law, it joins a number of titles , under Chapter IV dedicated to different police steps that exist in Spain: Chapter III focuses on state bodies, Police and National Guard civil as well as a reference to the evolution of the " unified command " in recent years and a small note on the various "special" bodies operating in Spain; also make a tour of the Autonomous Police: Mossos d'Esquadra, Policia Foral de Navarra and Policia Autónoma Vasca, in addition to the units attached National Police in different autonomous communities, devoting the last title of this group to the Local Police.

Our work ends with a fifth chapter that a new police model for Spain is developed, as noted, more efficient and competitive, and a series of simple conclusions that will hopefully bring light and broaden the horizons for safety inside and, with them, to get a more effective and efficient police, both in resources and police actions, all of which result in a benefit for the whole community.

