

Carlos Saavedra Brichis

Carlos Saavedra Brichis

Carlos Saavedra Brichis



DEPARTAMENTO DE CIENCIAS JURÍDICAS BÁSICAS

TESIS DOCTORAL

UN MODELO DE SEGURIDAD PROPIO PARA CANARIAS

AUTOR: CARLOS SAAVEDRA BRICHIS

DIRECTOR: DOCTOR D. EZEQUIEL OSORIO ACOSTA

LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

AÑO 2014

UN MODELO DE SEGURIDAD PROPIO PARA CANARIAS

Página 3

INDICE

I. INTRODUCCIÓN.-	9
II. BREVE FUNDAMENTACIÓN HISTÓRICA DEL ACTUAL MODELO POLICIAL ESPAÑOL. LOS MODELOS DE SEGURIDAD EN EL ACTUAL DERECHO COMPARADO COMO SUSTRATO DEL ACTUAL MODELO DE SEGURIDAD EN ESPAÑA.	19
III. FUNDAMENTO NORMATIVO	102
a) La seguridad ciudadana como elemento configurador de un Estado Social y Democrático de Derecho.....	103
b) La organización de la seguridad antes de la Constitución de 1978: de un modelo de orden público a un modelo de seguridad ciudadana.....	110
c) La Constitución Española de 1978 como punto de partida en la organización de la seguridad pública.....	149

- d) Los Estatutos de Autonomía como fuente normativa de las distintas policías territoriales.....164
- e) La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Art. 52.....173
- f) La Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.....179
- g) La Ley de Bases de Régimen Local, Ley 7/1985.....190

IV. DESARROLLO DEL MODELO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA: FUNCIONES DE LAS DIFERENTES POLICÍAS.....193

- a) Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (modelo unificado de Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía).....194
- b) La Policía de las Comunidades Autónomas.....207
- c) Competencias de las Policías Locales.....210
- d) La Policía Judicial.....215

e) Crítica del modelo.....	230
f) La “Seguridad Humana” como concepción emergente en los Estados occidentales y su afectación del régimen competencial policial clásico.....	240
V. EL MODELO POLICIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CANARIA.....	250
a) Fundamento constitucional y legal.....	251
b) Referencia a la realidad geo-social y económica de Canarias.....	262
c) Organización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en Canarias: El Delegado del Gobierno.....	284
d) La Policía propia de la Comunidad Autónoma de Canarias: La Policía Local como sustrato para alcanzar una Policía Autonómica.....	304
e) Instrumentos de colaboración y cooperación entre Policías.....	307
f) La Seguridad en la Europa Unida.....	315

VI. DEL PLAN DE SEGURIDAD CANARIO A LA LEY 9/2007, DE 13 DE ABRIL, DEL SISTEMA CANARIO DE SEGURIDAD Y EMERGENCIAS.....	322
- EL PLAN DE SEGURIDAD CANARIO.....	323
a) Justificación de la existencia de un Plan de Seguridad.....	323
b) Estructura del Plan de Seguridad Canario.....	324
c) Competencias y actuación del Gobierno de Canarias.....	328
d) Desarrollo del Plan de Seguridad Canario. Líneas de actuación de este Plan de Seguridad.....	342
-Elaboración de una política de seguridad pública.	
-Creación de un sistema de formación profesional.	
-Desarrollo de una organización policial eficaz y eficiente.	
-Implantación de un dispositivo integral de urgencias.	
e) Nuevo sistema de Seguridad Pública como resultado de la implementación del Plan de Seguridad Canario.....	350
f) Luces y sombras del Plan de Seguridad Canario.....	361
1. Comentarios al Plan de Seguridad Canario.	
2. Comentarios globales sobre la Seguridad Pública en Canarias.	

-LA LEY 9/2007, DE 13 DE ABRIL, DEL SISTEMA CANARIO DE SEGURIDAD Y EMERGENCIAS.....	380
- Gestación del Proyecto “Policía de Canarias”.....	384
VII. EL “PROYECTO TECLA HELP” COMO EJEMPLO DE ESTRATEGIA PREVENTIVA ORIENTADA A LOS MENORES CANARIOS, CON EL OBJETIVO DE LOGRAR UN USO RACIONAL POR LOS MISMOS DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN. LA IMPORTANCIA DE LA PREVENCIÓN EN ESTA MATERIA.....	414
VIII. UN MODELO DE SEGURIDAD HUMANA PARA CANARIAS QUE HA DE CONTEMPLAR LA ALTERNATIVA AL DERECHO PENAL DEL ENEMIGO.....	423
IX. CONCLUSIONES.....	425

I.- INTRODUCCIÓN.-

El punto de partida, jurídico y fáctico, de la “Seguridad Ciudadana Constitucional” (o, tal y como veremos en la presente Tesis, de la “Seguridad Humana Constitucional”) lo marca la plasmación legal de los postulados del artículo 104 de la Constitución en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986.

Desde finales de 1978 hasta 1986, la inercia descendente y agónica de la estructura policial española heredada de la Dictadura (y su incidencia en la esfera de las libertades ciudadanas) obligó al Poder Judicial a un esfuerzo titánico por cumplir y hacer cumplir el artículo 104 de la Constitución.

El susodicho esfuerzo se materializó en no pocas Sentencias de gran rigor que marcaban un antes y un después en la labor de las Policías Españolas y que, sin duda, expulsaban de la praxis diaria policial, comportamientos abusivos muy arraigados desde el inicio del régimen franquista, cuarenta años antes; abusos con los que, obviamente, tampoco comulgaban la totalidad de los funcionarios policiales de la época, tal y como tendremos ocasión de examinar.

Con la aprobación de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el Parlamento Español reguló los mandatos constitucionales de los artículos 104, 148 y 149 sobre las funciones, principios básicos de actuación, Estatuto y Régimen de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art.104) la coordinación y demás facultades de Policías Locales (artículo 148) así como el marco de las Policías de las Comunidades Autónomas.

Por primera vez en nuestro país, se establece un marco jurídico único para todas las Policías y se inicia una racionalización en cuanto a las funciones, distribución de competencias y coordinación de las mismas.

Tímidamente (y con el antecedente de los Pactos de la Moncloa) la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad comienza a sentar las bases de un nuevo modelo policial en España, iniciando en 1986 la “transición democrática en materia de seguridad”; nuevo enfoque de la seguridad que ya atesoraba un considerable retraso desde el advenimiento de la Constitución de 1978 y que hacía inexcusable y prioritario el abordaje y acomodación de la policía española al mandato constitucional y a las normas internacionales reguladoras de la Institución Policial, tras el fin del régimen dictatorial del General Francisco Franco.

Obviamente, la tradición policial histórica existente en nuestro país, impedía una extinción traumática o el alumbramiento súbito de nuevos Cuerpos Policiales en aquel convulso momento de finales de los años setenta. De esta manera, se mantuvieron en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad los existentes, entraron en escena las Policías Autonómicas (reflejo de la nueva estructura u organización territorial del Estado de las nacionalidades y regiones) a la par que se reasignaron funciones y cometidos para las Policías Locales; intentando con tan ingente aventura (que hoy todavía muestra signos de evidente arritmia) cumplir el mandato constitucional del artículo 104 de la Carta Magna.

También, por vez primera en nuestra historia, una Ley (además Orgánica por la materia que regula) acogía, atendía e intentaba abordar la problemática de TODA LA POLICÍA y otorgaba el mismo carácter de “Cuerpos de Seguridad” a los Cuerpos Policiales dependientes del Gobierno Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, todo ello con una novedosa vocación integradora de dichos cuerpos.

La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establecía unas disposiciones estatutarias comunes a las que habrían de sujetarse los Cuerpos de Policía dependientes de las tres administraciones que integran el Estado; el nuevo Estado Democrático y de Derecho por el que optaron los españoles.

La Ley Orgánica Policial de 1986, se centraba en diseñar las líneas maestras del régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto, estableciendo los principios básicos de actuación comunes a todos ellos. Esto está motivado por la dificultad de parcelar la seguridad pública, ante la existencia de varios colectivos policiales que actúan en un mismo territorio con funciones similares y al menos parcialmente comunes.

Ello implicaba, asimismo, que a lo largo de la Ley se dejase clara la necesidad de establecer de forma nítida los principios de cooperación recíproca y de coordinación entre los diversos Cuerpos Policiales existentes, a la sazón fiel e indubitado reflejo de la estructura del Estado por la que optó el constituyente para la nueva aventura en democracia y libertad del pueblo español, posteriormente ratificada en referéndum.

Este es el punto de partida para el arranque de la “Seguridad Constitucional” (o “Seguridad Humana Constitucional”, nuevo concepto emergente tras las mutaciones de las concepciones tradicionales sobre seguridad y que tendremos ocasión de examinar en este estudio). Obviamente, la inercia del régimen anterior y el sustrato histórico de la Policía marcaron y limitaron al constituyente. Nadie se planteaba entonces en disolver la decimonónica Guardia Civil, o arrebatarles a los Alcaldes sus arraigados Cuerpos de Seguridad Municipal (que no deja de ser una opción en la actualidad).

Dejando a un lado inexcusables (y obvias por necesarias) unificaciones policiales operadas en aquel concreto periodo (como la fusión en el Cuerpo Nacional de Policía de los hasta entonces existentes Cuerpo Superior de Policía y Policía Nacional) lo que está fuera de toda duda es que las Policías existentes se mantuvieron tras el fin del régimen franquista, entrando en escena en aquel momento las Policías Autonómicas, fiel reflejo de la conformación del Título VIII de la Constitución de 1978 y del nuevo diseño territorial español.

Hasta entonces y desde entonces mucho ha cambiado y evolucionado la Institución Policial española y la sociedad a la que sirve. Su estudio, análisis y

evolución adquieren así la potencialidad de ser analizados desde la órbita universitaria y en esa línea bascula la presente Tesis.

Policía para el futuro, para el presente y condicionada por su devenir histórico; toda esa realidad conforma unos Cuerpos Policiales en España que son susceptibles de ser “diseccionados” para su estudio, comprendiendo o intentando comprender su funcionamiento, regulación legal, acción, esencia y su virtualidad como conformadores capitales del sistema de seguridad pública, tanto actual como futuro.

Así pues, se precisa abordar de forma sistemática en la presente Tesis Doctoral el estudio de la Policía y de los demás elementos existentes del Sistema de Seguridad, con el objetivo terminal de diseñar un Modelo de Seguridad Propio para Canarias, susceptible de ser implementado de real forma en la Comunidad Autónoma Canaria.

Sin embargo, el estudio de la Seguridad en España no es empresa sencilla. En conexión con estos impedimentos, enseñaba el Profesor Jaume Curbet, en 1982¹, que el estudio de la Institución Policial en nuestro país está siempre sometido a un importante halo de secretismo y a un evidente recelo en su estudio por parte de los círculos universitarios.

En la misma línea se pronunciaba Jar Couselo², cuando señalaba que una de las mayores dificultades en este tipo de trabajos es la escasez de fuentes oficiales, nada extraño cuando se trata de abordar el funcionamiento de los aparatos policiales.

Pretendemos en la presente Tesis Doctoral una aventura arriesgada: el estudio de la Institución Policial en Canarias y sus previsiones de futuro; así como el estudio y análisis del conjunto del sistema (y subsistemas) de Seguridad Pública en esta Comunidad Autónoma y la inserción y engranaje en el mismo de las diversas Policías existentes.

1- Curbet Hereu, Jaume: “Policía y Sociedad Democrática”, Alianza Editorial Madrid, 1982; compendio realizado por Rico Cueto, José María en su obra “Policía y Sociedad Democrática”, Alianza Editorial Madrid 1983.

2- Jar Couselo, Gonzalo: “Modelo Policial Español y Policías Autónomas”. Editorial Dykynson. Madrid 1995.

Carlos Saavedra Brichis

Para tal empresa seguimos contando con los mismos imponderables que esbozaba el Profesor Curbet hace treinta años: profundo secretismo, cierto recelo en su estudio por la Universidad y escasez de fuentes oficiales para el trabajo del investigador.

A diferencia de otros países, en que la Institución Policial es concebida como un operador social y parte de un complejo conjunto multidisciplinar, en España, el divorcio entre Policía y Sociedad es más profundo de lo que pudiésemos pensar.

La falta de una cultura democrática, que conciba la Seguridad como empresa común del conjunto social y no de unos expertos en la materia, unido a nuestro devenir histórico y a un, sin duda, mejorable Sistema Penal (en el que los ciudadanos participan muy tangencialmente con la Institución del Jurado) nos han llevado a vivir en una sociedad en la que la Seguridad es una tarea exclusiva del Estado, pero no de los ciudadanos libres que conforman ese Estado.

En esa actual concepción, el devenir histórico, sustentado en España por una fuerte concepción canónica de la sociedad y la omnipresente concepción del Estado desde un punto de vista jerárquico, han llevado a la consideración de la Seguridad como algo ajeno a los ciudadanos y por tanto, reservado en exclusiva a los responsables políticos de ese Estado. Igualmente es un factor crítico en toda esta cuestión la permanente presencia del estamento militar en la sociedad española. Esta es una realidad histórica desde nuestra primera apuesta constitucional, a comienzos del siglo XIX y que se mantiene inalterable hasta el golpe de Estado de 1981.

En el presente estudio intentaremos abordar el estudio de la Organización Policial Española y más concretamente su realidad en la Comunidad Autónoma Canaria, con el objeto de esbozar un Sistema de Seguridad Propio para el Archipiélago.

El modelo de Organización Estatal determinará su Organización Policial. A su vez, dicho modelo estatal vendrá condicionado por las diferentes concepciones religiosas que han marcado a esa concreta sociedad y su organización.

Carlos Saavedra Brichis

Las religiones han marcado y seguirán marcando el rumbo de las sociedades. Los conflictos étnicos-religiosos continúan influyendo en nuestro mundo individual y colectivo, ya que partiendo de esos grandes principios religiosos podemos definir los grandes arquetipos sociales y culturales.

La impronta de la religión en las sociedades es un hecho indubitado y la aparición de fanatismos religiosos una evidencia que, según algunas tendencias, amenaza nuestras históricas conquistas de libertad e igualdad, que ya desde la Independencia Americana y la Revolución Francesa de 1789 han marcado nuestra Era Contemporánea y el devenir de nuestro mundo occidental, generando, a su vez, como reacción, una espiral de más intransigencia religiosa tanto por parte del mundo musulmán como del católico.

Los acontecimientos del 11 de septiembre en Nueva York dejaron clara la indiscutible mixtura religión-organización-social-concepción del yo individual y colectiva, originando nuevos retos que es preciso afrontar. La respuesta norteamericana a estos hechos con la Guerra de Irak en el año 2003 es otro episodio importante de la nueva concepción de la Seguridad a la que nos estamos enfrentando.

Los execrables atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004 y de Londres en julio de 2005, han venido a confirmar un nuevo “*status quo*” de la seguridad en el mundo de la globalización. Se abre así una nueva concepción de la seguridad que difiere sustancialmente de la hasta ahora existente y conocida.

Por tanto, ése será un nuevo elemento de debate que centrará una buena parte del presente estudio: **LA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD.**

Aceptada la impronta religiosa en la conformación del Estado y en su organización, la Institución Policial vendrá marcada por la forma concreta en que se articula ese Estado.

La específica y determinada organización territorial del Estado Español marcará el Modelo Policial y este modelo ha de responder a las expectativas del ciudadano. Intentaremos en la presente Tesis Doctoral arrojar algo de luz al complejo panorama policial de la España del Siglo XXI, defendiendo la necesidad de un Sistema de Seguridad Propio para Canarias, sobre la base de las novedosas concepciones relativas a la “*Seguridad Humana*”³, concepto de reciente aparición a finales del siglo XX.

Para llegar al análisis de este Modelo Propio para nuestra Comunidad Autónoma partiremos de las grandes cuestiones sobre Seguridad, intentando responder a interrogantes de calado como los que a continuación se relacionan: ¿Podemos seguir manteniendo la artificial distinción entre Seguridad Interior y Exterior del Estado? ¿Cómo es realmente la Sociedad Española y en concreto la Canaria, a la que debe servir la Institución Policial? ¿Hemos analizado correctamente a esa Sociedad? ¿Qué es lo que espera el ciudadano moderno de su Policía? ¿Cuál debe ser el Modelo Policial Español? ¿Podemos aportar alguna nueva idea a la estructuración Policial de la Comunidad Autónoma Canaria? ¿Podemos defender un Modelo Policial Específico para la Comunidad Autónoma Canaria y qué papel jugaría en el mismo la Policía Local? ¿Cómo ha de ser el Sistema de Seguridad Pública para el Archipiélago?

Éstos y otros interrogantes serán objeto de atención en el presente estudio, el cual se enfrenta a una dificultad añadida: la práctica inexistencia de estudios rigurosos en nuestro país de la Institución Policial, todo lo cual ha llevado a su autor a un profundo y pormenorizado estudio del Derecho Comparado, intentando localizar elementos que permitan esbozar un Sistema de Seguridad Propio para nuestra Comunidad Autónoma Canaria.

Igualmente intentaremos detectar los puntos fuertes del actual Sistema de Seguridad Pública en Canarias (que, a juicio del autor de esta Tesis, también existen) y a partir de los mismos (y conservando dichos pilares) mejorar las debilidades detectadas

3- Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo 1994. Informe sobre desarrollo humano 1994. Nuevas dimensiones de la seguridad humana.

en la Seguridad. Se pretende así que la presente Tesis adquiera, de humilde forma, la virtualidad de servir de instrumento reflexivo que nos permita ahondar en la mejora de la Seguridad de los canarios y de los millones de turistas que nos visitan.

Obviamente, la Institución Policial española se inserta en el Sistema Constitucional y la primera de las opciones que definen al Régimen Constitucional Español es aquella que establece la existencia de un Estado Social y Democrático de Derecho. Y si, “Social y Democrático de Derecho” es el Estado, “Social y Democrática de Derecho” habrá de ser, sin ningún atisbo de duda, su Policía.

Esta opción está recogida en el artículo 1.1 de la Constitución y viene a concretar y a enmarcar el papel primigenio de la Policía en el nuevo régimen democrático.

Así pues, el nuevo Estado Español que ve la luz a raíz de 1978 exige que se alumbrase un nuevo Sistema Policial, contando la Institución Policial como basamento con los principios directrices de un Estado Moderno y defensor de las libertades, principios que examinaremos en la presente Tesis en breve.

Sentados los parámetros constitucionales en los que se fundamenta la Institución Policial, procedemos a iniciar el camino del presente estudio, en cuya meta debemos encontrar, tras un minucioso estudio, un Modelo de Seguridad Propio para Canarias. En este camino de elaboración de la presente Tesis he intentado solventar las problemáticas y disquisiciones científicas que me asaltaban tomando como referente, a la hora de elaboración y análisis de mis propuestas, al mismo Kant, del cual resonaba en mi mente el siguiente consejo, que asumí como método para el presente trabajo: *“En toda disquisición científica hay que seguir tranquilamente el camino con toda la fidelidad y sinceridad posibles, sin cuidarse de los obstáculos que puedan encontrarse y no pensar más que en una cosa, es decir en ejecutarla por sí misma del modo más exacto posible.*

Carlos Saavedra Brichis

Una larga experiencia me ha convencido de que, lo que en medio de una investigación me había parecido dudoso, a veces, con otras doctrinas extrañas, cuando abandonaba esta consideración y sólo me ocupaba en mi investigación hasta que la acabase, acababa por conciliarse perfectamente y de una manera inesperada con lo que había encontrado, naturalmente, sin hacer caso de aquellas doctrinas sin parcialidad y sin afecto hacia ellas”⁴.

Así pues, para alumbrar mi Tesis referida a un “**Modelo de Seguridad Propio para Canarias**” he intentado seguir “*tranquilamente el camino con toda la fidelidad y sinceridad posibles*” y es cierto que durante el trayecto y al final del mismo, consideraciones y disquisiciones que se tornaban inicialmente como divergentes han terminado por conciliarse.

4- Kant: “Crítica de la razón práctica”, páginas 184 y siguientes de la 4ª edición y 284 de la edición de Rosenkranz, cita de Schopenhauer en su obra “La Libertad”, Editorial Libsa, Madrid, 2001, páginas 256-257

**II.- BREVE FUNDAMENTACIÓN HISTÓRICA DEL ACTUAL MODELO
POLICIAL ESPAÑOL. LOS MODELOS DE SEGURIDAD EN EL DERECHO
COMPARADO COMO SUSTRATO DEL ACTUAL MODELO DE SEGURIDAD
EN ESPAÑA.-**

FUNDAMENTACIÓN DE LA NECESIDAD DE UNA VISIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN POLICIAL.-

El presente trabajo debe contener, en estas primeras líneas, el reconocimiento a los dos insignes maestros que despertaron en mí la necesidad de su elaboración: Manuel Ballbé Mallol y Jaume Curbet Hereu; el primero jurista, el segundo licenciado en Filosofía, pero los dos, grandes “arquitectos” e “ideólogos” de la Seguridad. Tan justo es reconocer y agradecer la impronta que en mí marcaron sus obras sobre la Institución Policial, como su lógica influencia en la presente Tesis, en lo atinente al realce de la concepción histórica de los modelos de seguridad.

Por tanto, me considero alumno de las Teorías y concepciones de, sin duda, los dos mayores expertos en materia de seguridad que ha alumbrado el panorama universitario español.

Revolucionarios fueron ambos en el estudio de una monolítica Institución, tal cual es la policial (con su enorme y secular influencia del Ejército en el caso español) y revolucionarios fueron ambos en el enfoque del estudio historicista de toda esta materia para su correcta comprensión, otorgando a tal dimensión histórica una relevancia que se escapaba y escapa a la tradicional dogmática jurídica.

Desde ese innovador abordaje del estudio de esta materia, realizado por estos destacados expertos, hemos de defender la virtualidad y necesidad del acogimiento del estudio de la perspectiva histórica de los modelos policiales, para lograr alcanzar su correcta y total comprensión, con el objeto capital de que la óptica histórica nos permita situarnos en la actualidad, amén de conocer las posibilidades de adaptabilidad y maleabilidad de la seguridad que hemos heredado a través de los tiempos al marco de la Seguridad Humana en el siglo XXI; y ello, porque los índices y parámetros de asunción por parte de la Institución Policial de estos nuevos principios sobre la seguridad, serán directamente proporcionales a su recorrido histórico y a su capacidad de situar al

Hombre, al ser humano, en el centro de la preocupación por la seguridad y no a los Estados.

Seguimos careciendo de investigaciones sobre Orden Público, Policía y Fuerzas Armadas, desde cualquier perspectiva, histórica, jurídica o sociológica. Otros países democráticos, que no se caracterizan entre sus problemas más acuciantes por el del orden público y su administración, disponen, sin embargo, de abundantes estudios y publicaciones que contribuyen a un mayor conocimiento de esta materia¹.

Siguiendo a Manuel Ballbé, todavía es muy común que al estudio histórico-jurídico que va más allá de una mera exégesis o crónica legislativa, se le tache de poco jurídico. Sin embargo, Giannini² ha dejado claro que “en el fondo, toda historia del derecho público es una confrontación entre la realidad y la hipótesis normativa”.

De ahí que, este segundo apartado del presente estudio, diverja del método normalmente utilizado por nuestros constitucionalistas, en el que la machacona descripción de los diferentes textos constitucionales y de las pormenorizaciones de su articulado y demás normas jurídicas, les ha llevado a menospreciar el sistema real de las instituciones jurídicas y de los poderes que jugaron en cada momento histórico y a desdeñar el análisis de la normativa de inferior rango, con lo que se ha llegado a desvirtuar el régimen jurídico vigente en cada etapa histórica y la verdadera actuación de los poderes públicos³.

El paso del planteamiento dogmático jurídico a los hechos, a la historia, para verificar la significación práctica de los preceptos y su funcionalismo efectivo cuenta, para este estudio, con el marchamo de Eduardo García de Enterría en el Prólogo al libro de Ballbé “Orden Público y militarismo en la España Constitucional (1812-1983)”.

1- La bibliografía extranjera se encuentra sistematizada en la publicación bimensual, “Abstracts on Police Science, Deventer, The Netherlands”.

2- Giannini, Massimo Severo: “Parlamento e amministrazione en L’amministrazioni publica in Italia”, Bologna, 1974, página 128. 2- 2.

3- García de Enterría, Eduardo, en el prólogo a la obra de Manuel Ballbé Mallol: “Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)”. Alianza Editorial, S.A. Año de Edición 1984.

Carlos Saavedra Brichis

Por tanto, en el caso de la presente Tesis, estamos abocados a esa misma necesidad y ese sinuoso paso a la historia cuenta con el aval de su procedencia por parte de tan autorizados juristas.

Al final, de peldaño en peldaño, de perspectiva en perspectiva, al precio quizá de un sacrificio de la pureza de métodos, adoptando resueltamente ya un approach multidisciplinar (derecho, análisis político, historia, etc.) se le ofreció al autor un panorama enteramente nuevo y de una importancia decisiva⁴.

Pues ese approach multidisciplinar que aplaude García de Enterría en el caso de Manuel Ballbé, es el elegido por este doctorando para una mejor comprensión de todo el marco de la Seguridad en España en la presente Tesis Doctoral, en el que la dimensión histórica ha de ser tenida en justa consideración.

Aún domina la idea equivocada de que las instituciones vigentes tienen su origen en el sistema que nos ha precedido⁵ y obvio es que, tan simplista formulación no puede ser acogida, antes al contrario, las instituciones vigentes y por supuesto la policial, son producto de un complejo devenir que requiere la atención precisa en este trabajo y la aplicación al mismo de un método científico.

Procedemos, pues, al acometimiento de esta perspectiva histórica con un doble planteamiento, que, en muchas ocasiones, tal y como observará el lector, se entremezclará para convertirse en un enfoque único, pues única es la Historia: en primer lugar, abordaremos una perspectiva generalista de nuestra cultura occidental, que arranca desde la cultura greco-romana y cómo ese basamento político-religioso y social marcan a la Institución policial.

4- García de Enterría, Eduardo, en el prólogo a la obra de Manuel Ballbé Mallol: "Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)". Alianza Editorial, S.A. Año de Edición 1984.

5- Ballbé Mallol Manuel: "Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)". Alianza Editorial, S.A. Año de Edición 1984.

En segundo lugar, nos detendremos en el estudio del constitucionalismo español desde nuestra primera apuesta constitucional en 1812 hasta la Constitución de 1978.

En ese dilatado periodo histórico, el militarismo del orden público y el papel del ejército conforman una seguridad en España que contiene unos elementos peculiares y no muy plausibles, que la separan del modelo inglés como antítesis, pero incluso la distancian del modelo francés en el que sí se da una Administración policial tecnificada y que en España se encarga a “hombres del partido”; del partido político en cada momento gobernante y ello, hasta la actualidad de este siglo XXI.

En nuestro país, desde comienzos del siglo XIX y por el contrario al caso inglés, converge un peculiar fenómeno: una interminable y recurrente pléyade de militares-políticos rigen los designios de España. Desde Narváez a Prim, desde O'Donnell a Franco, desde Sanjurjo a Armada, desde Carrero Blanco y Espartero a Milans del Bosch, el estamento militar considera como enemigos, no sólo a los elementos exteriores, sino a los propios ciudadanos españoles y todo ello con críticas consecuencias jurídicas, tal cual es la aplicación de la jurisdicción militar a actos de la población civil.

Comenzamos en este punto el desarrollo de la perspectiva generalista más arriba anunciada. Para el acometimiento de tal enfoque se nos presentan desde el inicio, claros e indubitados, graves imponderables, que nos exigen un posicionamiento inmediato. De esta forma y manera, es procedente resaltar, con carácter previo, que el abordaje del estudio de la evolución histórica de la “Institución Policial” corre el peligro, en muchas ocasiones, de ser difícilmente aprehensible para el investigador, puesto que va indisolublemente unida a la evolución y desarrollo de nuestro mundo occidental y ello, en directa conexión con los albores de la cultura greco-romana y de la Era Cristiana en la que nos encontramos.

Y si resulta dificultoso de aprehender para el investigador, para este doctorando lo es todavía más, al no ser un especialista en Historia.

Sentadas como punto de partida las ya reconocidas taras con las que ve la luz este capítulo, así como las limitaciones para esta empresa de su autor, podemos comenzar nuestra exposición señalando que es obvio que la Institución Policial, tal y como la conocemos en la actualidad, es producto de un devenir histórico que tiene su base en una compleja, densa y rica historia de Occidente, cuya génesis la podemos situar en el mundo griego y romano (obviando los antecedentes de la cultura mesopotámica y egipcia).

En íntima conexión con lo que acabamos de sostener, una aproximación etimológica al término “Policía” nos traslada directamente a la Grecia clásica, pues no en vano *“politeia”* es sinónimo de orden y organización social.

La presente Tesis Doctoral no tiene, en absoluto, vocación de realizar un estudio historicista del mundo occidental y su organización socio-militar-policial. No es pretensión de este doctorando, el loable intento de seguir la estela de Ramón Fernández Espinar en sus magníficas obras relativas a las Fuentes del Derecho Histórico⁶, realizando una exégesis de estos veintiún siglos de evolución desde una óptica jurídica, siempre bajo la órbita del Mar Mediterráneo y Oriente Próximo (y más tarde el Nuevo Mundo) y la pléyade de pueblos que en ese marco geográfico desarrollaron su existencia y que hoy conforman lo que somos como cultura.

Empero lo dicho, es absolutamente preciso conocer, aunque sea de sucinta forma, la evolución religiosa y político-social de Occidente para comprender la esencia de una Institución tan crítica, icónica y relevante, tal cual es la policial y comprender que las actuales fuerzas policiales son producto de un recorrido temporal muy peculiar y determinado, forjado a través de los siglos.

6- Fernández Espinar, Ramón: “Las Fuentes del Derecho Histórico español: esquemas y resúmenes”. Editorial Ceura, Madrid, 1986.

Si en la Grecia clásica, el hombre era la medida de todas las cosas, la aparición de la razón de Estado con Hobbes y sus coetáneos desnaturaliza esa concepción, para relegar al ser humano a una postura secundaria frente al Estado como entidad omnipotente; posición secundaria la humana que también aconteció previamente a la aparición del Estado como forma política, a lo largo de todo el Feudalismo y que encontró en el Renacimiento el punto de inflexión, tras el redescubrimiento de la cultura clásica griega y de su arte y filosofía.

La Justicia Universal y la Seguridad Humana vuelven a situar al Hombre como medida de todas las cosas, teniendo tal cambio de concepción, potentes consecuencias en la seguridad y en las fuerzas que la integran. Así pues, en ese movimiento pendular que acabamos de dibujar, transcurren más de 2000 años, forjando una cultura con unas notas muy definidas, en las que el conflicto, las guerras y atrocidades, la barbarie y las mayores grandezas del corazón y del conocimiento del ser humano, se dan la mano a largo de veintiuna centurias y conforman el basamento de lo que hoy en día somos como civilización.

En el presente boceto histórico de la génesis de la Policía seremos “asistemáticos”, intentando extraer e interconectar periodos históricos y pautas de organización político social que se repiten como “clichés” a la largo de nuestra Historia y ello, lógicamente, en tanto en cuanto afecten a la Institución Policial.

De esta forma y manera, principios como el *Cesaropapismo* o el *Papismo* se mantienen inalterables a lo largo de los siglos como medios de control y organización social, repitiéndose desde el Código de Justiniano hasta la postura del monarca inglés Enrique VIII, en el siglo XVI, tras su ruptura con la dogmática de Roma y la Iglesia de San Pedro (provocado por su separación de Catalina de Aragón) y la consiguiente aparición de la Iglesia Anglicana.

Carlos Saavedra Brichis

El antisemitismo de Lutero y el odio religioso reaparecerá recurrente y más virulento con el nacionalsocialismo de Hitler trescientos años más tarde. El odio es atemporal y constante en el devenir del ser humano y en sus pulsiones.

Papel destacado tendrá en este capítulo, sin lugar a dudas, la Iglesia Católica y su impronta en la Historia de Occidente; pues es sabido que, dejando a un lado los precedentes griegos y romanos, las primeras “Policías” son las órdenes militares que dan protección a las rutas de peregrinación a los Santos Lugares, en el marco de las Cruzadas y las guerras de religión.

El arranque del segundo milenio de nuestra Era, estará marcado (y se mantiene hoy en día) por una enorme tensión bipolar entre Oriente y Occidente, en el que la Religión y las “Iglesias” tendrán un papel crítico, sobre todo tras la aparición del profeta Mahoma a partir del siglo VII y el auge del Islam en Oriente Medio y Norte de África. Las Cruzadas y las Guerras de Religión para reconquistar los Santos Lugares tienen un nuevo episodio en el inicio del tercer milenio con la explosión de las Torres Gemelas en Nueva York y los fanatismos religiosos que subyacen, tanto en el atentado a dichas Torres, como en la respuesta norteamericana con la Guerra de Irak al mayor ataque terrorista en suelo americano de la Historia.

En nombre de Dios y en nombre del Estado se han justificado, en estos 2014 años, sangrientos conflictos que sumen al ser humano en la maldad defendida por Schopenhauer⁷ en sus obras.

En este orden de cosas, cualquier aproximación a la Iglesia Católica y a sus Cismas está, en la mayoría de las ocasiones, predestinada a la controversia y a la defensa de posturas maximalistas y maniqueístas. No es ése el enfoque de este capítulo histórico ni la intención de este doctorando. El sincretismo, la neutralidad y el rigor histórico nos guiarán en esta siempre complicada aventura, muchas veces teñida de sentimentalismos.

7- Schopenhauer, Arthur: “El amor y otras pasiones; la libertad” Editorial Libsa, S.A. Madrid 2001.

Sentado lo anterior, no podemos obviar que el papel de la Iglesia en nuestra cultura occidental es relevante (y los mecanismos de seguridad que dicha cultura crea) y a estos efectos, sirva de clarificador ejemplo de lo dicho, que la Inquisición no dejó de ser nunca una Policía perseguidora de ideas religiosas, cuyo objeto era cuidar la dogmática de Roma, el Monopolio de la verdad divina y de la revelación de Cristo en la Tierra, así como de su Iglesia encarnada en el Apóstol Pedro.

A la luz de todo lo anterior, se precisa un arranque temporal para este breve estudio histórico y parece defendible que el mismo, ha de partir del propio Imperio Romano y su aportación a la cultura de Occidente realizada a través del Derecho Romano; elemento regulador de las relaciones humanas, cuya columna vertebral sigue firme en la actualidad tras 2000 años de *“Ius Civile”*, disciplinando y ordenando las relaciones entre los seres humanos.

Por tanto, un punto de arranque que considero apropiado para la Introducción Histórica de la Institución Policial es el propio Código de Justiniano, en torno al año 500 de nuestra Era, al que nos referiremos en breve con profusión.

Tras el intento por mi parte de fundamentar la necesidad de una visión histórica de la Institución Policial que he concretado en las líneas anteriores, procedemos a adentrarnos en este estudio, señalando que, cuando nos referimos a Modelos Policiales es preciso, como punto de partida, atender también a los modelos de organización de las sociedades humanas. No existen Modelos Policiales sin referencia a un concreto y determinado modelo de organización social.

Decía Jellineck, que si de la historia de un pueblo cualquiera, no nos hubiera quedado otra cosa que su Derecho Penal, se podría averiguar únicamente por ello, su grado de cultura ético intelectual, de igual modo que un paleontólogo está en situación de reconstruir la estructura de un animal prehistórico habiendo encontrado un solo hueso.

Carlos Saavedra Brichis

Una parte de ese ordenamiento es su Organización Policial, que sin duda es reflejo de su concreta arquitectura social⁸.

Así pues, es necesario sobre todo, atender a los diferentes patrones de organización de nuestra cultura occidental y las diferenciaciones existentes entre los mismos en los países de nuestro entorno.

Procede, pues, remontarnos a los orígenes de cada Sistema Policial, estudiando cuáles son estos patrones y los sistemas que más nos han influenciado. Se impone así el estudio del sustrato histórico de la Policía, como base para comprender la conformación actual de las fuerzas policiales.

De esta manera, podemos decir que, el Sistema de Organización Social clave en Europa durante la Edad Media es el Eclesiástico.

No podemos hablar de los orígenes de los Modelos Policiales sin aludir a la Iglesia, ya que ésta inventa sistemas de organización tremendamente especializados. La Jerarquía es, pues, el modelo de organización imperante en el orbe católico de la época.

Si acudimos al Diccionario de la Real Academia Española, veremos que, “*jerarquía*” significa “*orden entre los diferentes grados eclesiásticos*”, es decir, es invención del Sistema Canónico, la organización de la Iglesia Católica. Y no sólo importamos un término, importamos un conjunto de valores, de comportamientos, las técnicas de mando, la verdad absoluta, la verdad predeterminada, la configuración de un cuerpo de expertos por encima del ciudadano⁹.

8- Muñoz Conde, Francisco: “Introducción al Derecho Penal”, Editorial: B DE F. Montevideo. Uruguay. 2001. cit., pág. 50.

9- Ballbé Mallol, Manuel: “Policía y Sistema Social”, Editores M. Martín, J.A. Rodríguez, J. Sabaté, Barcelona 1996.

LA ORGANIZACIÓN DE LA IGLESIA Y DEL DERECHO CANÓNICO EN EL AÑO 500.-

En el año 500 se articula el Código de Justiniano¹⁰, el cual reúne el conjunto de normas de la época. En dicho Código, se establecen algunos sistemas de organización importantes.

Los Sistemas Policiales europeos modernos tienen su base en el Derecho Romano. Dicho Derecho será a partir del año 400 “*Derecho Romano Cristiano*”. Desde la división del Imperio Romano en Imperio de Oriente e Imperio de Occidente, empiezan a observarse dos evoluciones diferentes a partir de una común raíz romana: el imperio de Occidente caerá en poder de los bárbaros y en Oriente surgirá el Imperio Bizantino, que pervive hasta 1453, año de la caída de Constantinopla en poder de los turcos¹¹.

La noción de Estado se mantiene en Bizancio con toda la fuerza de la concepción romana. El Estado está encarnado por el emperador, que se considera siempre como emperador romano y cuyos súbditos son los “romanos”.

El emperador, de origen divino, tiene una misión providencial: implantando la monarquía cristiana universal, esto es, resucitar el gran Imperio Romano, ahora en buena parte, en manos de los bárbaros. Los derechos del emperador sobre estas provincias perdidas son imprescriptibles: tal es la mística sobre la que descansa el poder imperial.

El emperador, que es el hombre designado por Dios, lleva los títulos romanos que lo entroncan con la sucesión de la Roma Imperial: el emperador es el primer magistrado, con poderes vitalicios excepcionales, es *Imperator, Caesar, Semper Augustus*.

10- Benítez S. Johamari: “La obra de Justiniano en la actualidad”. E. C.I. 15.827.309. Derecho Romano. Eidis. Marzo 2006.

11- Camacho Evangelista, Fermín: “Curso de Derecho Romano”. Ex-Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada. Ediciones TAT. Universidad de Granada. 1989.

También ostentará el título griego de *Kyrie*, esto es, señor y propietario de las cosas y de las personas. A partir de Justiniano el emperador es *Basileus*, rey, el único rey, el rey del mundo¹².

En el año 518 se instaura en Bizancio la Dinastía Justiniana con Justino I (518-527), al que sucede su sobrino Justiniano. Justiniano nació en Tauresium (Macedonia) en el año 482, de modesta familia campesina iliria de origen romano¹³. Fue educado en la corte de su tío, el Emperador Justino I en donde se le confirieron honores. En el año 527 fue coronado emperador junto con su esposa Teodora, reinando durante treinta y ocho años (527-565)¹⁴.

El Código de Justiniano se articula como el punto de referencia fundamental. Uno de los principios clave de este Código es el “*Cesaropapismo*”¹⁵. Así pues, el emperador reúne el Poder Político más el Poder Religioso. La cabeza del poder es César+Papa y es el vértice de la organización política, administrativa y religiosa.

El principio *Cesaropapista* tiene vigencia hoy en la concentración del Poder Absoluto, como es el caso de la monarquía inglesa, que dirige también la Iglesia Anglicana. Existe pues, durante toda la Edad Moderna, una tradición de que el Poder Político reúne también el Poder Religioso, produciéndose la entremezcla y la mixtura de Jerarquía Administrativa y de Jerarquía Religiosa. Hay, en definitiva, una simbiosis entre Organización Administrativa y de Jerarquía de la Iglesia. De esta manera, los Obispos y otras Jerarquías Eclesiásticas van a ser especialistas en Administración Pública.

12- Stein, Ernst Edward Aurel: “*Historia del Imperio Romano tardío*”, Volumen 1: Desde la romana para el Estado bizantino (284-476 d C). Viena en 1928 [2 Ed Bruselas en 1959, en lengua francesa]; Vol. 2: *Histoire du Bas-Empire: De la disparition de l'Empire d'Occident à la mort de Justiniano (476-565 dC.)*. Editado por Jean-Rémy Palenque. Bruselas / Paris 1949. [ND. Ámsterdam 1968].

13- Bonini, Roberto: “*Ricerche di Diritto Giustiniano*”. Editore: Giuffrè; 2edizone-ISBN-10: 8814026025.

14- Benítez S., Johamari.: “*La obra de Justiniano en la actualidad*”. E. C.I. 15.827.309. Derecho Romano. Eidis. Marzo 2006

15- De Pablo Maroto, Daniel: “*Cesaropapismo y Teocracia en la Historia*”. Revista de espiritualidad, N.º 275, 2010.

Carlos Saavedra Brichis

Hizo Justiniano, como otros emperadores harán a lo largo de la Historia, una compilación del Derecho Romano, de enorme relevancia posterior para Occidente.

Otro principio del Código de Justiniano es el origen divino. Se trata de legitimar su realidad, estando el dirigente iluminado por la divinidad. (Recordemos que, cuando el monarca inglés Enrique VIII rompe en el año 1534 con la Iglesia Católica, lo que hace es reproducir la influencia de los postulados de Justiniano).

El *Cesaropapismo* supone así la unificación en una sola persona de los poderes político y religioso, de modo que el Jefe del Estado asume también las potestades de Jefe Religioso y dicta normas que disciplinan la organización eclesiástica y las formas de culto.

Las tendencias *cesaropapistas* surgieron en el Imperio Bizantino, sobre todo después de la separación de la Iglesia griega de la romana. Los Emperadores de Oriente se atribuyeron el papel de soberanos religiosos, teniéndose por herederos y continuadores de la obra de los Apóstoles. En Occidente, la realidad *cesaropapista*, presente en el Sacro Imperio romano-germánico durante la Edad Media, fue combatida por los Papas, algunos de los cuales, como Inocencio III y Bonifacio VIII, opusieron un diseño de tipo teocrático que suponía la preeminencia de la esfera religiosa, encarnada por el Pontífice, sobre la política, representada por el emperador.

Podemos fijar como inicio de esta relación Iglesia-Estado el Edicto de Milán (313) firmado por Licinio, Emperador de Oriente y Constantino I, Emperador de Occidente. En dicho Edicto va a ser la Iglesia Católica, con el Primado del Papa, la que se va a ir imponiendo y podemos sostener que tal situación va a cubrir la totalidad del primer milenio del cristianismo.

Por otro lado, el protagonismo del emperador y más tarde de los príncipes cristianos de los reinos occidentales, daría lugar en la Cristiandad a una convivencia no siempre fácil entre el Supremo Poder Eclesiástico y el Poder Secular; convivencia

complicada que llega hasta nuestros días, con claras intromisiones en la España actual de la Iglesia Católica en el ámbito de la educación y en la cuestionable y retrógrada regulación del aborto.

En efecto, la idea de que la unidad del Cristianismo y la unidad del Imperio se condicionaban mutuamente, tuvo su expresión en que los Obispos asumieran funciones estatales en una amplia asimilación de las unidades de organización eclesiástica a las unidades administrativas del Imperio Romano¹⁶.

Otra técnica importante del Código de Justiniano es el monopolio religioso. **EL DERECHO CRISTIANO TIENE UNA IDEA DE UNIÓN MEDIANTE LA EXCLUSIÓN.** Sólo se entiende la “uniformización”. El Sistema de Monopolio Religioso está en el Código de Justiniano y todo el Sistema Administrativo europeo está basado en un sistema de uniformización, de exclusión y de persecución¹⁷.

Estas tendencias perviven hasta el inicio de la época constitucional, en pleno siglo XIX y así, la Constitución Española de 1812 establecía que la Religión Católica “*es y será la única y verdadera*”. Se prohíbe el ejercicio de cualquier otra. Este principio está también en el Fuero de Los Españoles de Franco, pero de forma más diluida.

Todo esto va a traer una impronta. De esta manera el origen histórico de la Policía está marcado, en parte, porque es una Policía perseguidora, para perseguir ideas religiosas. Esta será la función original de la Policía.

Otra fecha clave en esta breve fundamentación histórica de los Modelos Policiales es el año 1000, tras la caída del Imperio Romano. A partir de la emergencia del poder del Papa se consolida el Papismo. El Papismo será la consolidación de un poder autónomo del poder político.

16- Cajiao, Silvio: “Relaciones entre la Iglesia y el poder político: entre cesaropapismo y separación”. Fuente Cleruis.org.

17- Ballbé Manoll, Manuel.: Ciclo de ponencias impartidas en el Curso de Formación para el ascenso a Subcomisario de la Policía Local. Academia Canaria de Seguridad, Las Palmas de Gran Canaria, Diciembre de 1998.

El Papa construye un sistema de *Papismo-Cesarismo*. El poder absoluto lo tiene el Papa por encima, incluso, del Emperador¹⁸. En Europa Occidental se consolidan en esa época nuevos asentamientos: visigodos, lombardos, etc., dominando Europa del año 400 al año 1000.

El rey de estas nacionalidades se convierte al Catolicismo, observando éste que el *Cesaropapismo* es el mejor sistema de sumisión y que está perfectamente organizado. Así pues, los reyes van reproduciendo el sistema *Cesaropapista*. Los nombramientos de la Iglesia los hacía el rey.

En el año 1095, el Papa Urbano II difunde la necesidad de una Cruzada para reconquistar Tierra Santa que estaba en poder del Islam y lo hace en el Concilio de Clermont¹⁹. Para reclutar voluntarios afirmó que, una Cruzada a Tierra Santa, era el sustituto de una penitencia cualquiera e implicaba una remisión total del pecado. Esto dio lugar al comienzo de las Indulgencias.

Al principio una Cruzada suponía penas y sacrificios muy arduos para un cristiano y era la única forma de obtener indulgencias, pero con el tiempo y con las necesidades crecientes de fondos, estas indulgencias se fueron extendiendo a todos los que ayudaban con bienes o dinero a los cruzados, incluso se vendían a los peregrinos a Roma para financiar la construcción de la Catedral de San Pedro de Roma²⁰⁻²¹.

La vigencia de estos principios en la aparición de la Iglesia Anglicana.

La Iglesia Católica rechazaba el divorcio, razón por la cual le negó el divorcio al Rey Enrique VIII con Catalina de Aragón. Sin embargo, el rey tenía razones tanto políticas como personales para quererse divorciar, por eso, en 1534, le presenta al

18- Ballbé Malloll, Manuel: "Policía y Sistema Social", Edit. M. Martín, J.A. Rodríguez, J. Sabaté, Barcelona 1996.

19- Fita Colomé, Fidel: (S.I.) (1835-1918) "Actas del Concilio de Clermont (18 noviembre 1130). Revisión crítica". Edición digital a partir de Boletín de la Real Academia de la Historia, tomo 4 (1884), pp. 360-366

20- Chami, Pablo A: "Sefarad" Lumen Argentina, Junio 1999.

21- Tyerman, Christopher: "Las guerras de Dios: una nueva historia de las cruzadas". Editorial Crítica. 2010.

Carlos Saavedra Brichis

Parlamento un Acta de Supremacía, en el que comunicaba que se separa de la Iglesia. El Parlamento acepta esta Acta de Supremacía y Enrique VIII se proclama Jefe Supremo de la Iglesia, quedando la obra del Apóstol San Pedro sometida al Estado, aunque sin perder algunos de los principios cristianos.

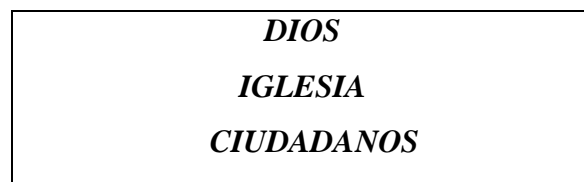
Así pues, Enrique VIII genera el cisma impulsado por:

-Razones personales: se enamoró de una mujer que no era su esposa y deseaba el divorcio.

-Razones políticas: no tenía un hijo varón y precisaba tener uno para que asumiera el trono de Inglaterra.

Tomas Moro, canciller de Enrique VIII, no acepta el pedido del rey y como consecuencia es ejecutado, porque al igual que cualquier otra persona que no esté de acuerdo con las nuevas reglas, era considerado hereje y castigado con la máxima pena.

Tras la conexión que acabamos de realizar de los principios *cesaropapistas* con la Iglesia Anglicana, retomamos el discurso señalando que, frente al principio *cesaropapista* emerge el Papismo. Este sistema social, político y religioso se va a construir de la siguiente forma:



Trayendo a colación los Evangelios, es a San Pedro al que Jesús le delega el Poder de la Iglesia, emanando así del Papa toda la Doctrina Política y Jurídica. Este sistema configura la construcción de un poder supremo del Papa. El Papismo va a

inventar toda una red administrativa a lo largo de Europa, siendo, pues, la Iglesia, la única organización que presenta una perfecta red administrativa²².

Así pues, quien único puede dar una orden y hacer que llegue a todo el mundo conocido es el Papa, ya que se dispone por el poder eclesiástico de una red administrativa ingente. En este orden de cosas, procede señalar que los Estados-Nación se construyen a partir del modelo de la Iglesia.

Hay una exclusión en el gran modelo que hemos esbozado: sólo hombres en el sistema descrito. Las mujeres nunca en puestos de responsabilidad, puesto que la mujer es inferior²³. Todo el Modelo Administrativo Europeo se basa en que una élite dirige la sociedad; primero religiosa y después administrativa. Ésta es la que elabora las verdades absolutas.

Se observa así, el espíritu mesiánico en que una superioridad salva a la sociedad, estando aquí también presente el Modelo Paternalista y Centralista. No se pueden entender los Estados Europeos sin atender al Modelo Centralista. En este caso, el Modelo Administrativo es un modelo de cuadros, donde las jerarquías están perfectamente definidas. Estos modelos son extrapolados y trasladados al Sistema Comunista por Lenin, lo que demuestra la perfecta vigencia de estos principios de organización, así como su eficacia. El creyente en esta concepción religiosa es netamente un ser pasivo²⁴.

En el Modelo de Organización Canónico hay un Cuerpo de Expertos, la Iglesia, los canónicos, que tienen el monopolio de la interpretación y nosotros, como creyentes y sumisos, debemos seguir sus dogmas. Entre Dios, entre la Constitución Canónica que es la Biblia y el ciudadano hay un grupo de expertos que tienen el monopolio de la

22- Ballbé Mallol, Manuel: "Policía y Sistema Social", Editores M. Martín, J.A. Rodríguez, J. Sabaté, Barcelona 1996.

23- Escudero, José Antonio, (catedrático de la Universidad Complutense de Madrid - Instituto de Historia de la Inquisición), "La Inquisición en España". Editorial: Marcial Pons, 2005. ISBN: 9788496467071.

24- Ballbé Manoll, Manuel: Ciclo de ponencias impartidas en el Curso de Formación para el ascenso a Subcomisario de la Policía Local. Academia Canaria de Seguridad, Las Palmas de Gran Canaria, Diciembre de 1998.

interpretación; empieza a configurarse, pues, una organización de expertos por encima del ciudadano que tiene que seguirlos. Pero la Iglesia no tiene sólo el monopolio de la interpretación, también tiene el monopolio de la información, para el aseguramiento de la ortodoxia cristiana, creándose por ello la Inquisición²⁵.

Es menester señalar que el Papa hace la primera Unión Europea en el año 1095, tal y como hemos señalado con anterioridad, siendo las Cruzadas el arma para realizar la unificación. Se trata de las Guerras de Religión, en las que se agrupan voluntades en torno al enemigo exterior y hay que reconquistar los Santos Lugares²⁶, sumándose todos los Estados al Ejército papal. Europa ha de volver a ser grande, como en la época imperial romana. Por eso, Europa tiene rasgos de Europa Imperial Romana Católica.

Se articula así con las Cruzadas un solo Ejército para la limpieza étnico-religiosa. (Son las mismas ideas usadas en Dictaduras del siglo XX para aglutinar voluntades: los enemigos exteriores e interiores, comunistas, ideas que vemos ya estaban presentes en el año 1095).

Aparecen en dicha época, en torno al año 1100, importantes innovaciones administrativas como la Policía, creándose Cuerpos Especializados de Protección, que serán las Órdenes Religiosas Militares: Orden de Calatrava, Los Templarios²⁷, etc. Son pues, Cuerpos Administrativos con un cierto grado de autonomía, creados por la Iglesia, cuya función es la de protección, de dar seguridad.

De esta manera dan protección en los caminos a los Santos Lugares, protegen las vías de comunicación, etc. Las Órdenes son religiosas pero van a ser también militares. Cuando los reyes empiezan a crear los Estados-Nación (a partir de los Reyes Católicos con la conquista de Granada en 1492) es preciso tener un Sistema de Seguridad, dejando

25- Ballbé Manoll, Manuel: *Ciclo de ponencias impartidas en el curso de formación para el ascenso a Subcomisario de la Policía Local. Academia Canaria de Seguridad, Las Palmas de Gran Canaria, Diciembre de 1998.*

26- Runciman, Steven: *"A History of the Crusades, Volumen I"*. Cambridge University Press, 1987.

27- Frate, Bárbara, Cardini, Franco, Manfredi Valerio: *Estudio del documento "Processus contra Templarios, recopilación del Pergamino de Chinon"*, Ciudad del Vaticano, 2007.

dichas órdenes de ser religiosas y pasan a ser militares. Como ejemplo tenemos la Orden Teutónica en Prusia. Y así, el origen del Estado de Prusia tiene su base en esta Orden. Es menester señalar que el primer rey de Prusia es el último Maestre de la Orden.

Las Órdenes eran organismos especialistas en recolonización: se adscribían caballeros y se les daba una parte del territorio. La titularidad era de la Orden, pero la Administración era del Caballero; la propiedad correspondía, en todo caso, a la Iglesia. Así pues, la primera Policía Militarizada se inventó por vía canónica: se trataba de la Orden Religiosa Militar del Temple²⁸.

La Orden de los Templarios, orden religiosa encargada de vigilar los Lugares Sagrados y los caminos que iban desde Europa a éstos, fue abolida mediante las bulas *Ad Providam* y *Vox in Excelso*, dictadas en 1312 por el Papa Clemente V, que marcaba el triunfo de la insistencia de Felipe IV de Francia en disolver dicha Orden.

Las Órdenes Religiosas Militares van a ser una Corporación y van a ir instalando “casas-cuartel” a lo largo del territorio. Es un sistema también de transporte, ya que estas corporaciones comercian y están exentas de impuestos. Hablamos, así, de las primeras empresas de turismo²⁹. Las peregrinaciones al Camino de Santiago pueden ser consideradas como las primeras empresas turísticas. Destacable en este aspecto mercantilista de las Órdenes Religiosas era la explotación por los Templarios de los óleos del milagro de la Virgen de Saidnaya, un santuario a treinta kilómetros de Damasco, a la que se le atribuía el milagro de exudar un líquido oleoso.

Los Templarios lo embotellaban y lo distribuían en Occidente. Al parecer también comercializaron numerosos fragmentos del *Lignum Crucis*, la Santa Cruz en la que se decía que había estado crucificado Jesucristo y que se decía que había encontrado la Orden del Temple. Sin embargo, la meta de estas actividades era dotar a la orden de medios suficientes para mantener en Tierra Santa un ejército en pie de guerra constante.

28-29- Ballbé Manoll, Manuel: *Ciclo de ponencias impartidas en el Curso de Formación para el ascenso a Subcomisario de la Policía Local. Academia Canaria de Seguridad, Las Palmas de Gran Canaria, Diciembre de 1998.*

LOS CABALLEROS DE LA ORDEN DE SAN JUAN DE JERUSALÉN.-

En 1530, el Emperador Carlos V de Habsburgo cedió las islas Maltesas y el Puerto de Trípoli a los Caballeros de San Juan, una Orden de Caballeros cruzados fundada en Jerusalén en el año 1130 para proveer servicios hospitalarios a los peregrinos y cruzados. Evidentemente, el brazo militar de la Orden vino a ser más importante y destacable, de tal manera que ésta ocupó la isla de Rodas y allí ejerció su dominio entre 1309 y 1522, año en que fue expulsado por Suleyman el Magnífico.

La historia de esta Orden está llena de episodios destacables. Tuvo un rol prominente y trágico en la Batalla de Lepanto (1571) así como en la Guerra de Candia (1645-1661) y otra vez en la guerra de Morea³⁰.

CAUSAS DE LA APARICIÓN DEL ESTADO COMO FORMA POLÍTICA Y SU INCIDENCIA EN LOS MODELOS DE SEGURIDAD.-

El Estado es una forma concreta y determinada de Organización Política, surgiendo por unas concretas causas y derivando en diferentes modalidades tal y como se dan en la actualidad.

El Estado, como forma política, tiene su génesis con el Feudalismo, el cual tenía diferentes “fuerzas”: Una universal con el Emperador y el Papa y otra la Poliarquía, política con los señores feudales.

El Estado aparece cuando comienza una lucha titánica entre Imperio/Iglesia, desapareciendo el sentido imperial, a la par que desaparece la universalidad de la Iglesia con la Reforma de Lutero.

Con la Reforma Luterana se crean Iglesias, en plural, se pierde el sentido de la universalidad y quiebra el monopolio de la Iglesia Católica, como mandataria desde San

30- Cutajar, Dominic: “Historia y Cultura de Malta y Gozo”, M.J. Publications LTD, 57 South Street, Valleta. Malta, 2001.

Pedro, como primera piedra para construir la Iglesia de Cristo en la Tierra. De esta manera, pulverizado el monopolio de la Iglesia de Roma para ejecutar en la Tierra el mandato de Dios, se comienza a esbozar un principio de secularización de la sociedad que se mantiene hasta nuestros días.

Para que surja el Estado era imprescindible la concentración de poderes en un concreto Señor Feudal, que se convierte en rey. Sólo cuando el rey concentra todos los poderes es cuando se produce la aparición del Estado.

A su vez, en la aparición del Estado convergen varios factores que posibilitan su alumbramiento como concreta forma de organización social hasta el actual siglo XXI:

Factores económicos: El desarrollo del comercio y la aparición de los burgos, con su burguesía, que se asentaba en las ciudades europeas medievales, generaba una destrucción de facto del sistema de vasallaje del Sistema Feudal, a su vez generado desde la caída del Imperio Romano.

Factores políticos: La lucha entre el Poder Real y el Poder Eclesiástico culminaría con la victoria del poder del rey, quedando en un principio la Iglesia destinada únicamente a fines espirituales, de momento, aunque con la más perfecta red administrativa del orbe conocido bajo su control, generándose, a partir de ese momento histórico, una permanente intromisión de la Iglesia en las estructuras de poder de los Estados, en cada periodo histórico con mayor o menor intensidad.

Factores técnicos: El descubrimiento de la imprenta por Gutenberg supuso unas muy potentes posibilidades de acceso a la cultura por todos los estratos sociales existentes y conllevó la desaparición del monopolio de la cultura por la Iglesia.

Por otra parte, el descubrimiento de la aplicación de la pólvora con fines bélicos cambia el sentido de la guerra medieval, pues los castillos y fortalezas ya no son inexpugnables y no sirven para proteger y salvaguardar al señor feudal.

Factores jurídicos: El redescubrimiento del primigenio Derecho Romano en pleno siglo XIII conlleva un factor decisivo para la aglutinación del poder por el rey, ya que, en la Roma Imperial, todo el edificio jurídico existente tendía a dar y focalizar el poder a una sola persona, el César (monopolio y denominación que llegó hasta el Zar) que ahora será el Rey.

Resurge, como en la antigua Roma, la necesidad de financiación del nuevo orden y la aparición de los primeros tributos de carácter general. La mezcla de todas estas realidades supone la aparición de un Orden Jurídico unitario en todo el territorio, imponiendo a los ciudadanos la “Razón de Estado”.

Por tanto, el Estado surge cuando aparecen unidades de poder continuas, organizadas, un ejército permanente, un ordenamiento jurídico unitario y un deber de obediencia con carácter general.

El panorama político cambia por completo con el advenimiento de la Edad Moderna: el Universo Medieval se transforma en Pluriverso; el Renacimiento, con su apogeo a la vida, su afición a los estudios clásicos y a las artes; su sentido neopagano, supera el espiritualismo un tanto ascético de la Edad anterior.

Así pues, en esta época se verifica una concentración de poder y los Estados se organizan de forma vigorosa; empresa acometida por la monarquía absoluta y llevada a término por reyes ambiciosos, que ligan a la grandeza de su Casa la expansión de su territorio.

La Nación comienza a surgir a la vida histórica cuando el Poder Político Medieval, dotado de una cierta unidad, se fragmenta en una pluralidad de grupos particulares unificados por el acatamiento a los monarcas respectivos. En estas sociedades no existía el concepto de ciudadano sino el de súbdito: gobernaba el monarca y los súbditos le debían obediencia.

El Renacimiento y la Reforma van a conferir una gran aceleración a este proceso. El Renacimiento supone que la majestuosa construcción medieval, cimentada en la doble autoridad del Papa (en lo espiritual) y del Emperador (en lo temporal) se derrumba definitivamente: en lo temporal se afirman los grandes Estados Nacionales (Francia, Inglaterra, España) cuyos gobernantes van a considerar como intolerables las pretensiones del Papa y del Emperador.

En los días de la Reforma, Lutero consumará la ruptura del universalismo Católico Romano con la creación de Iglesias nacionales que fomentarán la disgregación europea y que recogerán las fuerzas morales y emotivas liberadas por el desmembramiento de los valores universales propios del medievo, depositando en el alma alemana y en la de otros países el fermento llamado a trabajar a favor de la unidad nacional.

La existencia de diferentes monarcas que concentran poderes y los proyectan sobre grupos cada vez más precisos en su contorno humano y en su asiento territorial, va afianzando lentamente la formación de las diferentes naciones; va afirmando las diversidades entre los pueblos europeos con leyes, costumbres y mentalidad diferentes.

Las teorías de Maquiavelo, de Bobino y de Hobbes consagran y perfeccionan la aparición del Estado tal y como lo conocemos en la actualidad, con la impronta marcada en ese devenir histórico de las Monarquías Nacionales o Absolutismos Monárquicos, hasta llegar a finales del siglo XVIII con el Despotismo Ilustrado, el Estado Liberal de Derecho con sus Asambleas Representativas de la burguesía y el posterior estallido de la Revolución Francesa, con el final del poder real.

EL VOCABLO “STATO”.-

En la Edad Media se siente la necesidad de alumbrar un vocablo que aglutine y comprenda esta nueva realidad emergente. El vocablo surge en lo que hoy conocemos como Italia (que no se reunifica hasta el siglo XIX).

Así, la palabra “*Citta*” resulta insuficiente por su corto radio para referirse a Florencia o a Venecia; la voz “*Regno*” (reino) o la voz imperio o la palabra “República” implica una organización monárquica o no monárquica, que en algunos casos, impide su aplicación exacta y neutra.

De esta forma y manera nace la expresión “*stato*”, que ya emplea Maquiavelo en las primeras líneas de “El Príncipe” y que divulgada poco a poco por Europa llega a arraigar de definitiva forma³¹⁻³². La Iglesia establece también en esta época las “*Tregua-Dei*”, que son las primeras Leyes de Orden Público. Son las Constituciones de Paz y Tregua, no siendo Leyes permanentes.

La Diplomacia Vaticana ya actúa en esta época y consideraba que era precisa la paz para poder comerciar. Estas “*Tregua Dei*” iban estableciendo un Sistema de Seguridad Pública: primero los fines de semana; luego se expanden a otros días. Se trata de toda una Política de Orden Público a través del Derecho Canónico. Aparece de facto todo un sistema de paz a través de la mediación.

31- Maquiavelo, Nicolás: “*El Príncipe*” Editorial Ariel. Madrid. 1972.

32- Maquiavelo, Nicolás: “*El Príncipe*”, traducción y prólogo de Emilio Blanco. Ariel Quintaesencia, Madrid, 2013.

LA INQUISICIÓN.-

Otro invento destacable del siglo XIII es la Inquisición. Se trata de la Policía Secreta; es el Estado-Policía. Es un Sistema Policial Judicial; un sistema de mantenimiento del orden religioso³³.

El sistema de la Inquisición se crea para reprimir a los cátaros en el año 1200 (creencia religiosa del Sur de Francia). A lo largo del siglo XII, la herejía cátara representó un motivo de creciente preocupación en el Occidente cristiano.

El auge de los cátaros, que llegaron a celebrar hacia 1170 un Concilio cerca de Toulouse, llevó al Papado a ocuparse directamente de la represión de esta herejía, tratando de lograr el concurso y ayuda de los príncipes y señores. A principios de la centuria siguiente, el Pontífice Honorio III dispuso que los frailes Dominicos hubieran de dedicarse a la persecución de la herejía y a la reforma de la Iglesia. Su sobrino, el Papa Gregorio IX, confió a los Dominicos el asunto de la fe, asociando pronto a ellos a los Franciscanos. Unos y otros actuarían con independencia de los obispos y sus sentencias sólo podrían ser revocadas por el Sumo Pontífice.

La Biblia preconiza que hay que ser austeros, los cátaros lo practicaban y por ello eran mal vistos por la Iglesia de Roma.

En la Monarquía Absoluta, las Funciones Policiales modernas trataban de ser cumplidas con especial celo, si bien de forma rudimentaria, tanto por el omnipresente "**Consejo de la Suprema y General Inquisición**" (constituido en 1843) como por la Civil Junta de Hermandad, que agrupaba en su seno a las diversas Hermandades municipales, en obra iniciada por los Reyes Católicos³⁴.

Sirva de ilustrativo ejemplo de lo dicho que, el Fuero de Guipúzcoa, preveía el

33- Escudero López, José Antonio (Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid - Instituto de Historia de la Inquisición): "La Inquisición en España". Editorial: Marcial Pons, 2005. ISBN: 9788496467071.

34- Ballbé Mallol, Manuel: "Policía y Sistema Social", Editores M. Martín, J.A. Rodríguez, J. Sabaté, Barcelona 1996.

mantenimiento del Orden Público en las villas y pueblos por parte de los Alcaldes Ordinarios y en el campo y caminos por los Alcaldes de Hermandad; luego la responsabilidad de la seguridad recaía en los Concejos, ya que se les obligaba a pagar “todo lo que se robase por los caminos reales de su jurisdicción”; curioso precedente de la técnica de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública de épocas bien recientes³⁵.

Es con ocasión de la Segunda Restauración Borbónica cuando se materializa la nueva Política Policial, puesto que Fernando VII pretende “*el arreglo de la Policía de sus Reinos*”; en consecuencia, el 13 de enero de 1824 se promulgaba un Real Decreto que debía propiciar dicha voluntad, decidiéndose por la opción de una POLICÍA UNIFICADA que se “*extiende a todos sus reinos*”, proporcionándosele la extensión y fuerza correspondiente a esta pretensión.

Como ha señalado Barcelona Llop, lo más llamativo es que, en su mayor parte, las atribuciones privativas de la Policía en este Decreto, se encuadran más bien en el ámbito de lo que hoy conocemos como Policía Administrativa³⁶.

Se trata pues, la Inquisición, de un fenómeno producto de la intolerancia religiosa, o de la consideración de que la herejía es un mal que conviene extirpar, que adoptó formas distintas según cuáles fueran, en cada caso, los patrones de la ortodoxia y también según los lugares y los tiempos.

La esencia de la actividad inquisitorial reside en la represión de los disidentes, por lo que, junto a la religiosa, también cabría hablar extensivamente de una Inquisición Política, o de cualquier otra aplicada a vigilar y castigar, en los diversos sectores de la actividad social, a quienes no se ajustan al modelo de creencias y conducta previamente establecido.

35- Castells Arteche, José Manuel: “*La Policía Autónoma*”. Editorial: Instituto Vasco de Administración Pública. ISBN: 978-84-7777-011-4.

36- Barcelona, Llop, Javier: “*Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico*.” Editorial Bosch. Barcelona 2003. ISBN: 8497900022.

Propiamente, sin embargo, hablamos de la Inquisición como de un fenómeno que surge en el ámbito religioso para garantizar la unidad de la fe e impedir y castigar la heterodoxia. La notoriedad de la Inquisición Española, muy especial, se explica por su entronque con el aparato político.

Dejando a salvo Escandinavia, donde nunca fue conocida y el caso de Inglaterra (donde sólo actuó una vez en el siglo XIV contra los Templarios) la Inquisición Pontificia llegó a extenderse por buena parte de Europa. Desde Alemania pasó a Bohemia y Hungría, aunque en estos territorios de la Europa oriental actuara con escasa fuerza. Con todo, la Inquisición Pontificia no ocasionó grandes alteraciones ni trastornos en la España de la Baja Edad Media. Fue absolutamente desconocida en Castilla. Actuó, sí, en la Corona de Aragón -con otros tribunales establecidos en Valencia y Baleares- pero con cierta lenidad y a veces, pasó casi desapercibida.

Entre los inquisidores generales de Aragón habría de destacar cierto personaje, Nicolás Eymerich, autor de una célebre obra, "*Directorium Inquisitorum (Manual de Inquisidores)*"³⁷ donde se recopilaban textos de Derecho Romano y Canónico y donde, sobre todo, se ofrecía una guía práctica para que los inquisidores conocieran el adecuado modo de proceder y las penas que en cada caso debían ser impuestas³⁸.

Aunque durante largo tiempo, la España Medieval había ofrecido un clima de respeto y tolerancia a las gentes de distintas religiones, la situación se enrareció progresivamente en los siglos XIV y XV. De esta forma, a la convivencia apacible de judíos, moros y cristianos, siguió en esas centurias, una sociedad problematizada y recelosa, en la que fueron lugar común los enfrentamientos entre aquellas minorías religiosas y los cristianos mayoritarios. Puntos de referencia de esa marcha hacia la intolerancia fueron los concilios eclesiásticos de Zamora (1313) y Valladolid (1322) cuyos cánones apuntan a la marginación de las minorías y donde se manifiesta ya ese sentimiento antisemita, provocado por el acaparamiento judío de importantes cargos

37- Eymerich, Nicolau: "*Manual de Inquisidores*" Editorial: La esfera de los libros. 2006-ISBN 9788497344456.

38- Escudero López, José Antonio (Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid - Instituto de Historia de la Inquisición): "*La Inquisición en España*". Editorial: Marcial Pons, 2005. ISBN: 9788496467071.

públicos, de determinadas profesiones (la medicina, por ejemplo) y en general, por su omnipresencia en el mundo. Una cosa es que la Inquisición fuera aprovechada luego como medio de Control Político y otra, que fuera creada para ello. A la luz de los textos, de las bulas de la época y de la misma correspondencia entre Roma y la Corte de España, un único motivo se esgrime siempre: el aseguramiento de la ortodoxia cristiana, amenazada por las desviaciones de aquellos cristianos nuevos. La actividad inicial de los inquisidores, con excesos o sin ellos, no desmiente tales propósitos³⁹.

Con ello, la Inquisición asentó en toda regla lo que un autor francés, Bartolomé Bennassar⁴⁰, ha llamado pedagogía del miedo. La propia Santa Teresa escribió en su “Vida”⁴¹:

“Iban a mí con mucho miedo a decirme que andaban los tiempos recios y que podría ser que me levantasen algo y fuesen a los inquisidores. Y es que ciertamente el miedo, o la sensación de una invisible vigilancia, hicieron presa en los españoles de aquel tiempo, expuestos a ser denunciados por cualquiera tanto en lo grave como en lo banal y minúsculo”.

Con independencia de cualquier otro tipo de juicios que puedan emitirse, no cabe duda que la Inquisición fue una Institución extremadamente bien ordenada y dispuesta. Su más concienzudo historiador, el norteamericano Henry Charles Lea, reconoció sin ambages la perfección de su organización⁴².

39- Escudero López, José Antonio (Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid - Instituto de Historia de la Inquisición): "La Inquisición en España". Editorial: Marcial Pons, 2005. ISBN: 9788496467071.

40- Bennassar, Bartolomé: "L'Inquisition espagnole XV-XIX siècle". Editeur: Hachette Pluriel Reference- Date de parution: 18/11/2009- ISBN: 2012705421.

41- Santa Teresa de Jesús: "Libro de la Vida (8ª ed.)" Editorial Cátedra, 2004.

42- Lea, Henry Charles: "Historia de la Inquisición Española", Volumen 2. Editorial: Fundación Universitaria 1983. ISBN: 9788473922272.

Así pues, la aparición de la Policía hay que situarla en el marco de una Policía perseguidora de ideas religiosas, de modo que en cada pueblo o ciudad había Comisarios que debían cumplir las órdenes del Tribunal de la Inquisición de la región⁴³.

Sus funciones eran las de difusión de los Edictos de la Inquisición, debiéndolos hacer cumplir, investigar los casos de herejía que pudieran presentarse y arrestar a los sospechosos. Luego estaban los “familiares” que ejercían la función de vigilancia y protección de los miembros del Santo Oficio y secundaban a los Comisarios en los arrestos. Es importante hacer notar que, tanto los Comisarios como los “familiares” del Tribunal, gozaban de una indulgencia plena mientras duraran sus funciones, esto quiere decir que, al morir, iban directamente al cielo.

En conexión con esta realidad de la Inquisición hemos de sostener que no hay poder sin regulación y sin instrumentos de captación económica. La Iglesia inventa los Sistemas de Fedatario Público.

La Iglesia es el primer Notario y el primer instrumento de recepción económica. Todo el Sistema Canónico es un sistema hiperintervencionista, porque de ahí es de donde se obtiene el Poder. La Iglesia no regula sólo en materia religiosa, sino que es TODO y de ahí, que los delitos sean los pecados y la necesidad del mantenimiento y vigilancia de la ortodoxia cristiana a través del Santo Oficio.

Aparte de la realidad inquisitorial, es menester resaltar el indubitado hecho consistente en que el Estado, los Estados europeos, ordenan el territorio copiando los postulados de la Organización Eclesiástica. La Iglesia inventa también el sistema de órganos, toda una organización despersonalizada. Lo importante entonces es la Sede y no el Órgano. El Sistema Canónico es el gran inventor del Sistema Centralista. La Administración es la Fuente del Derecho, teniendo ésta el monopolio de la interpretación y del análisis político, estando dicho monopolio concentrado en el Papa⁴⁴.

43- Chami, Pablo Andrés: “Sefarad” Lumen Argentina, junio 1999.

44- Ballbé Manoll, Manuel: *Ciclo de ponencias impartidas en el Curso de Formación para el ascenso a Subcomisario de la Policía Local*. Academia Canaria de Seguridad, Las Palmas de Gran Canaria, Diciembre de 1998.

Otro de los principios clave canónicos es el de infalibilidad⁴⁵. Nuestra cultura occidental en la Edad Media es una cultura dogmática y ésta la elabora la élite administrativa, siendo un sistema único que tiene el monopolio de la divulgación, de la dirección y de la información.

Los textos sólo pueden estar en latín, funcionando durante siglos este sistema de clave.

Ya en el Decreto de Graciano⁴⁶, se recuerda a San Bonifacio, consagrando la infalibilidad del Papa:

“Huius (I.e. papae) culpas istic redarguere praesumit mortalium nullus, quia qui cunctos ipsae iudicaturus a nemine est iudicandus, nisi deprendatur a fide devius” (Decretum part. I. dist. XL.c6). (Las culpas del Papa nadie presume, entre los mortales, poner de manifiesto, porque el que ha de juzgar a todos no debe ser juzgado por ninguno, a no ser que sea sorprendido desviado del recto camino de la fe).

Obviamente, para la Teología Moderna, la Infalibilidad Pontificia no es más que la promesa del Hijo de Dios, que la Fe de San Pedro y sus sucesores no fallará; antes bien, servirá de sostén a sus hermanos y de este modo la Iglesia de Pedro será hasta el fin del mundo columna y además, fundamento de la verdad revelada. Para negar que Dios pueda hacer eso, hay que negar que haya Dios⁴⁷. ¿Cómo lo hará Dios, por revelación, por inspiración, por simple vigilancia, por su eterna presciencia sola y habitual providencia?...

45- Legters. David: “Monografías Los Sacramentos de la Fe Cristiana”. Seminario San Pablo, Mérida, México, 2007

46- “Decreto de Graciano”. Biblioteca Vaticana, 2013.

47- R.P. Leonardo Castellani Conte Pomi, Sacerdote Jesuita, Publicado en Start Veritas, 2013.

MODELO PROTESTANTE.-

El 31 de octubre de 1517, Martin Lutero, teólogo alemán y profesor, fijó sus Noventa y Cinco Tesis en la puerta de la Iglesia del castillo de Wittenberg, dando inicio así a la Reforma Protestante.

“Las Noventa y Cinco Tesis: Controversia del Doctor Martin Luther sobre la penitencia y las indulgencias. En el deseo y con el propósito de esclarecer la verdad se celebrará en Wittenberg un debate sobre las proposiciones aquí suscritas, bajo la presidencia del Reverendo Padre Martin Lutero, monje de la Orden de San Agustín, Magister en Artes Liberales y en Sagrada Teología y Profesor Ordinario en dicha Universidad. Por lo tanto, pide a aquellos que no puedan asistir y discutir oralmente el tema con nosotros, hacerlo por carta. En nombre de nuestro Señor Jesucristo. Amén”⁴⁸.

En la historia del pensamiento político moderno, la Reforma Protestante constituye un capítulo singular por la originalidad del discurso teológico y por los temas que desarrollará, por el impacto que tendrá tanto en la Iglesia como en el origen de instituciones seculares, especialmente en el establecimiento del principio de libertad religiosa.

Ha habido a lo largo de la Historia de la Iglesia diferentes rupturas en su seno. Cuando el Papa se consolida, en el año 1100 se produce la ruptura en el seno de la Iglesia entre Occidente y Oriente (que son los ortodoxos).

Pero la ruptura importante va a ser la de Lutero en el 1500. ¿Qué nos va a traer el Modelo Luterano?

48- Aland, ed., “Las 95 tesis de Martin Lutero” Wittenberg, 31 de octubre de 1517.; H. Grimm, ed., Obras de Lutero, XXXI.-E. Iserloh, Las tesis no fueron publicadas; F. Lau, “El despliegue de las tesis de Lutero, ¿Leyenda o Realidad?” CTM 38:691-703. MC 38:691-703.

El origen de la ruptura será el mismo que el de los cátaros. Lutero era casi un fundamentalista. Los protestantes se pronunciaban en contra de la dogmática de Roma, aconteciendo en la época un resentimiento entre Roma y la periferia⁴⁹. Al igual que muchos reinos, Alemania vivió una transformación radical en cuanto al tránsito del Sistema Feudal a la instauración de una estructura moderna, la cual estaba basada en el poder del dinero (la riqueza se reflejaba en el capital que cada persona tuviera).

Este cambio afectó principalmente a la nobleza; no obstante, aquí lo importante fue que en esta evolución, la Iglesia perdió popularidad entre el pueblo y esto permitió el paso para que llegara una reforma. La Iglesia comenzó a deteriorarse, mediante el llamado Cisma de Occidente (1378), en el que los Papas Urbano VI y Clemente VII se disputaban el poder clerical.

En conexión con lo dicho, la población comenzó a cuestionar el exagerado número de propiedades con las que contaba la Iglesia con motivo del cobro de distintos favores religiosos como las confesiones, los bautizos, etc.

Los nobles, por su parte, reclamaban que esta Institución no pagaba impuestos a pesar de recibir cuantiosas sumas de dinero.

En este ambiente tan poco favorable para el clero, tendría su llegada un hombre de posición firme y rebelde, el cual no destacó en ningún sector social hasta que, un 31 de octubre de 1517, sacudió la conciencia de la gente a través de noventa y cinco Tesis que formuló sobre el enriquecimiento ilícito de la Iglesia: Martin Lutero.

Eran cada vez más clamorosas las críticas al Papado sobre la pingüe explotación de las indulgencias por parte de la Curia romana y sobre el poder que tenían de concederla los señores temporales en sus territorios. Lutero conocía las quejas y lamentaba el espectáculo nada edificante de las predicaciones de indulgencias especiales

49- Goñi Gaztambide, José: "La imagen de Lutero en España: su evolución histórica", en "Scripta Theologica 15 (1983), pp. 469-528. Editorial: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra. ISSN: 0036-9764.

como las que se desarrollaron en los arzobispados de Maguncia y Magdeburgo. La indulgencia especial concedida por León X al recién nombrado arzobispo Alberto de Brandeburgo tenía por objeto la financiación de la construcción de la Basílica de San Pedro. Por su parte, el joven arzobispo tenía que pagar al Papado determinados derechos por la posesión del obispado. Los beneficios de la predicación se repartirían entre ambos. Contra todo ello se pronunció Lutero en sus noventa y cinco tesis⁵⁰.

La Iglesia Romana del Renacimiento es una Iglesia que ha degenerado en la protección de las artes, todo ello desde el punto de vista del alemán.

Lutero preconiza que hay que ir hacia un Cristianismo sin aparato administrativo. Se trata de la antiadministración y del anticentralismo. Las indulgencias no sólo servían para dispensar los méritos de los santos, sino también para recaudar dinero. Eran la lotería del siglo XVI. Esta práctica nació de las Cruzadas.

Al principio, las indulgencias eran concedidas a los que sacrificaban o arriesgaban su vida luchando contra el infiel y luego fueron extendidas a aquellos que, no pudiendo ir a Tierra Santa, hacían contribuciones para la empresa. El asunto resultó tan lucrativo, que pronto se extendió para cubrir la construcción de iglesias, monasterios y hospitales. Las catedrales góticas fueron financiadas de este modo.

Todo esto conduce a una nueva doctrina y el principio clave en resumen es el siguiente: El Catolicismo es un sistema religioso articulado y con base en Dogmas. Por el contrario, el Protestantismo propugna la libre interpretación de la Biblia por los individuos y ése es el principio que DINAMITA LOS POSTULADOS DE LA IGLESIA⁵¹. Se trata de una sociedad gobernada por individuos, no por un rebaño. No olvidemos que la Fuente del Derecho en el Sistema Canónico es la Administración.

50- Bainton Roland Herbert: "Here I Stand: A Life of Martin Luther". Editor: Abingdon Press; Edición: Reprint (6 de agosto de 2013).

51- Febvre, Lucien: "Martin Lutero: Un destino". Editor: Fondo De Cultura Económica USA (31 de diciembre de 2004). ISBN-10: 9681605497.

De esta manera, en el Sistema Canónico, entre Dios y el individuo se sitúa la élite administrativa, mientras que en el Sistema Protestante, entre Dios y el individuo no se interpone nada.

Esto trae como consecuencia que en el Sistema Canónico hay una sola verdad y en el Sistema Protestante todas las soluciones son válidas y hay varias verdades. El luteranismo se basa en la doctrina (inspirada en escritos de San Pablo y de San Agustín) de que el hombre puede salvarse sólo por su fe y por la gracia de Dios, sin que las buenas obras sean necesarias, ni mucho menos suficientes, para alcanzar la salvación del alma; en consecuencia, expedientes como las bulas que vendía la Iglesia católica no sólo eran inmorales, sino también inútiles.

Lutero defendió la doctrina del “sacerdocio universal”, que implicaba una relación personal directa del individuo con Dios en la cual desaparecía el papel mediador de la Iglesia, privando a ésta de su justificación tradicional; la interpretación de las Sagradas Escrituras no tenía por qué ser un monopolio exclusivo del clero, sino que cualquier creyente podía leer y examinar libremente la Biblia, para lo cual ésta debía ser traducida a idiomas que todos los creyentes pudieran entender (él mismo la tradujo al alemán, creando un monumento literario de gran repercusión sobre la lengua escrita en Alemania en los siglos posteriores).

Así pues, Martín Lutero, elaboró una nueva doctrina religiosa, pulverizando los principios clásico-romanos, que se basaba en tres ejes⁵²:

Justificación por la fe: una persona es más o menos religiosa dependiendo de su fe y relación con Dios, sin necesidad de la Iglesia como intermediario.

El sacerdocio universal: la persona puede salvarse por su fe y convertirse en su propio sacerdote.

52- Cervantes Mejía, Javier: “La Reforma Protestante”, Universidad Autónoma del Estado de México. 1975.

La autoridad de la Biblia: la Biblia es la única fuente de la inspiración cristiana y su interpretación quedaba a cargo de la conciencia individual de cada creyente.

Cinco siglos después, nos pueden servir para situarnos unas palabras que pronunció el Papa Juan Pablo II en 1982 en su primer viaje a Alemania, señal de la permanencia en el tiempo de las heridas profundas de la Reforma:

“Es necesario un doble esfuerzo, tanto en relación con Martin Lutero como en la búsqueda del restablecimiento de la unidad... Se trata de llegar, por medio de una investigación sin prejuicios, movidos sólo por la búsqueda de la verdad, a una imagen justa del reformador, de toda la época de la Reforma y de las personas que estuvieron implicadas... Allí, donde la polémica ofuscó la mirada, la dirección de esa mirada debe ser corregida independientemente de una o de otra parte”⁵³.

MODELOS PROTESTANTES Y SEGURIDAD.-

En el Modelo Social y Religioso Protestante hay una unión a partir de la diversidad, propugnándose la posibilidad de soluciones diferentes a las cuestiones sociales y religiosas, todo ello siempre bajo la órbita de la incontestable libertad del individuo. El Sistema Protestante se basa en el empirismo, en la experiencia. Así pues, el sistema de toma de decisiones públicas se basa en la experimentación, teniendo reflejo ello, posteriormente, en una concreta concepción de la Seguridad Pública.

El Sistema Protestante se basa en el sistema científico, no existiendo verdades absolutas. El Sistema Empírico es un sistema abierto, dejándose una estructura abierta para el abordaje de los problemas.

Otra consecuencia de la concepción protestante entronca con el sistema de regulación social. El individuo es el centro de todo, también en lo económico. Ya no es

53- Juan Pablo II, Discurso sobre Lutero en su primer viaje por Alemania Federal (1982).

Carlos Saavedra Brichis

un sistema dirigista, sino que el individuo es el centro. Se produce una emergencia del capitalismo y el préstamo con interés ya no es entonces pecado. Lutero se convirtió en el campeón de la economía precapitalista⁵⁴.

Aspecto también de vital importancia es el afloramiento de la información. Se produce la traducción de la Biblia a varios idiomas. Lutero traduce la Biblia al alemán. Gutenberg inventa la imprenta en esta época. Todo lo anterior va a tener importancia sobre el Sistema Estatal, ya que ahora el protagonismo de la seguridad lo va a tener el individuo.

El Sistema Canónico es vertical, es un sistema de organización verticalizado, mientras que el Sistema Protestante es un sistema horizontal.

El Sistema Canónico es un sistema hiperregulador, introduciéndose la Administración en todos los ámbitos.

Por el contrario, el Sistema Protestante presenta como nota diferenciadora el autocontrol, la autorregulación⁵⁵.

Los individuos no quieren una Administración que les tiranice. El mercado es un sistema autorregulador. Se trata de un sistema de auto responsabilidad.

Podemos concluir que el Sistema Canónico es, en conjunto, un sistema de irresponsabilidad. La Policía tiene menos trabajo en el Sistema Protestante, puesto que la mejor directriz para el mantenimiento de la seguridad es la propia responsabilidad.

La Comunidad va a ser más activa e interactiva en el Modelo Social y Religioso Protestante. En el caso protestante, se dice que todos estamos predestinados y ello podría generar un sistema más pasivo.

54- Bainton, Roland *Herbert*.: *"Here I Stand: A Life of Martin Luther"*. Editor: Abingdon Press; Edición: Reprint (6 de agosto de 2013) ASIN: B00E80Q6X8.

55- Bartel, Horst: *"Martin Luther. Leistung und Erbe"*, Berlín, Akademie Verlag, 1986, 481 S. Gr-8°, Orig.-Halbleinen

Pero resulta que es al contrario, ya que al encontrarnos en un sistema en el que no puedes eludir el destino, ello conduce al protestante a ser un activista. Este sistema genera el axioma que se concreta en el siguiente posicionamiento: *“si yo voy a ser un triunfador seré un predestinado para ir al cielo”*. La ambición es, en definitiva, buena en este sistema.

Al ser un sistema horizontal, el valor es también la proximidad y si ha de existir una Administración imperante, ha de ser la Local. Los Estados copian preponderantemente el Sistema Canónico, pero la explosión ideológica y conceptual del protestantismo genera una quiebra en el monopolio y concepción eclesiástica radicional, de modo que todo el Sistema Estatal Protestante evoluciona hacia una nueva concepción de las realidades humanas, espirituales y temporales, que pulverizan la hegemonía monolítica de Roma. El punto de partida para todo pensamiento político cristiano ha sido el Capítulo XIII de la Epístola a los Romanos, donde se ordena obediencia a las autoridades superiores porque están ordenadas por Dios y no portan la espada en vano, sino para que, como ministros de Dios, puedan descargar la ira sobre los malhechores. Lutero era perfectamente claro con respecto a que la coerción no puede ser nunca eliminada porque la sociedad no puede nunca ser cristianizada y en este sentido el reformador alemán sostiene en sus obras: *“El mundo y las masas no son y nunca serán cristianos, aunque estén bautizados y sean nominalmente cristianos. Por lo tanto, quien intentara gobernar a toda una comunidad o al mundo con el evangelio sería como un pastor que quisiera encerrar lobos, leones, águilas y ovejas, juntos en un redil. Las ovejas se mantendrían en paz, pero no durarían mucho. Es imposible regir al mundo con un rosario”*.

La espada a que se refería Lutero significaba para él, el ejercicio de la coerción para preservar la paz tanto dentro como fuera del estado. El poder policial de sus días, no se diferenciaba de la guerra y el soldado tenía una doble función⁵⁶.

56- Bainton, Roland Herbert.: *“Here I Stand: A Life of Martin Luther”*. Editor: Abingdon Press; Edición: Reprint (6 de agosto de 2013).

MODELOS DE SEGURIDAD.-

ESTADO	POLICÍA	JUSTICIA	EJÉRCITO
CANÓNICO Sistema vertical.	Cuerpos de élite. Sistema vertical. Hiperregulador	El Juez tiene el Monopolio de la verdad.	Policía Central
PROTESTANTE Sistema horizontal.	Los individuos forman parte “de la seguridad”. La seguridad es tarea de toda la sociedad	Individuos. Jurados Populares	Cuerpo Administrativo es el Sheriff. El Sistema de Seguridad tenemos que llevarlo entre todos
	Sistema más dinámico.	Es el único puesto administrativizado.	Como dato a considerar: Reconocimiento Constitucional del derecho a portar armas en EEUU.

Este principio de horizontalidad es vital en esta concepción Protestante. La Policía va a ser el individuo armado. Es el Jurado en la Policía y salen a perseguir al delincuente. Estos modelos se han materializado en España, concretamente en Cataluña a través del “Somatén”⁵⁷.

57- Somatén: Definición de la RAE. (Del catalán *sometent*).

1-Cuerpo de gente armada, que no pertenece al Ejército, que se reúne a toque de campana para perseguir a los criminales o defenderse del enemigo. Es instituto propio de Cataluña.

2-En Cataluña, rebato hecho al vecindario en un peligro.

3-Coloquialmente. Bulla, alarma, alboroto.

4-Interjección utilizada como grito de guerra de las antiguas milicias de Cataluña.

Carlos Saavedra Brichis

Las referidas concepciones van a conllevar un sistema de participación de los ciudadanos, alumbrándose el Sistema de Seguridad Privada, también con el concurso de los ciudadanos. Estos planteamientos sobre la seguridad son las que conducen a Pinkerton a crear en 1840 la primera empresa de seguridad americana.

LA SEGURIDAD PRIVADA. CONCEPCIÓN Y ORIGEN HISTÓRICO.-

La Seguridad la hacen los individuos, pero también la Seguridad Privada. El Sistema de Seguridad Privada ya había tenido antecedentes en el Antiguo Régimen. Así, y a este respecto, es menester señalar que los “Mossos d’ Esquadra” eran también una fuerza mercenaria en la comarca de Tarragona.

Alan Pinkerton, conformó el primer grupo de detectives privados en el siglo XIX. Esta compañía fue la primera Agencia en Investigación Privada, con facultad de trabajar a nivel nacional en todo el territorio de Estados Unidos. “Brinks Incorporated” fue fundada en 1889 con el propósito de proteger las nóminas y la propiedad privada. “William J. Burns Inc.” fue fundada en 1909 como una Agencia de Detectives Privados y se convirtió en la Unidad de Investigación de la Asociación Americana de Bancos. Estas empresas se conocen como los “tres originales”⁵⁸.

En 1914, los ferrocarriles habían obtenido autorización para crear sus propias Unidades de Seguridad que podían actuar con facultades de Policía Completa.

La primera Policía en EE.UU data de 1844, siendo la primera Policía Pública Americana.

La didáctica como principal función policial.

La principal función de la policía es didáctica: es el espejo del Estado. Cada sistema se refleja a través de la Policía. La Función policial es fundamental y netamente

58- Virtual Library of Congress United States. “American Memory”.

Carlos Saavedra Brichis

educadora y aleccionante, además de reveladora de la conformación del Estado.

No es casualidad, pues, que las Policías Privadas surgieran de sociedades protestantes, individualistas, sobre todo americanas.

El inicio de la historia en España de los Agentes de Seguridad Privada, como recoge el Preámbulo de la Ley de Seguridad Privada, (con una filosofía y concepción opuesta a la estudiada en otros sistemas como el protestante), se remonta a 1849, recién acabada la Segunda Guerra Carlista.

Reinaba Isabel II y era Presidente del Consejo de Ministros Ramón María Narváez Campos, Duque de Valencia.

El 8 de noviembre de 1849, por una Real Orden del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, con concurso del Ministerio de Gobernación (aunque era Ministro de ambos Manuel Seijas Lozano, pues en Gobernación sustituía por entonces la ausencia de Luis José Sartorius Tapia, Conde de San Luís) se aprueba el Reglamento por el que se crean los primeros Guardas de Campo Jurados por contraposición a los Guardas Particulares, que debían ser *“hombres de buen criterio y prestigio entre sus gentes, que cuidaran como suyo lo que era de los demás y en los campos existe, pues no cuanto hay en el campo es de todos...”*.

Lo publica la Gaceta de Madrid, en su número 5.581 el sábado 10 de noviembre de 1849, titulándose *“Reglamento para los Guardas Municipales y Particulares del campo de todos los pueblos del reino”*⁵⁹.

59- Vid. La Gaceta de Madrid, número 5.581 correspondiente al sábado 10 de Noviembre de 1849.

LA REALIDAD ESPAÑOLA EN MATERIA DE SEGURIDAD: ¿UN INTENTO DE ASUNCIÓN DE POSTULADOS IMPORTADOS DE OTROS ARQUETIPOS SOCIALES EUROPEOS?

En nuestro país se intentan copiar estas concepciones y modelos anglosajones y protestantes que acabamos de esbozar, pero la realidad es que hoy no hay descentralización, sino desconcentración de las estructuras policiales.

Todos los modelos de Reforma Policial emprendidos en España en los últimos tiempos van a ser un relativo fracaso⁶⁰. Uno de los motivos a considerar es claro: todo el Sistema Policial Protestante se basa en la experimentación, en contra de la hiperegulación de los modelos de seguridad de base canónica y latina. Los Modelos de Policía van a ser educativos, cumpliendo una función didáctica para la sociedad. La Policía, en cualquier tipo de reforma va a tener un porcentaje de fracaso muy alto.

Defendemos la tendencia de que la Policía debe estar en todos los ámbitos sociales, de modo que si ésta conoce los problemas ciudadanos, también actuará de una manera más humana y comprensiva, debiendo estar presente en todas las Instituciones Municipales, Comunidad Autónoma, asociaciones de vecinos, etc.⁶¹.

LA FUNCIÓN MÁS IMPORTANTE DE LA POLICÍA NO ES PREVENIR NI REPRIMIR LA DELINCUENCIA, SINO QUE ES LA PREVENCIÓN DE PELIGROS. LO QUE QUIERE EL CIUDADANO ES QUE LE PROTEJAN LA VIDA Y LA INTEGRIDAD.

LA REORIENTACIÓN, PUES, ES HACIA UNA POLICÍA CARACTERIZADA POR LA PREVENCIÓN DE PELIGROS Y QUE SATISFAGA LA SEGURIDAD HUMANA⁶².

60- Ballbé Mallol, Manuel: "Policía y Sistema Social", Editores M. Martín, J.A. Rodríguez, J. Sabaté, Barcelona, 1996.

61- Ballbé Mallol, Manuel: Ciclo de ponencias impartidas en el Curso de Formación para el ascenso a Subcomisario de la Policía Local. Academia Canaria de Seguridad, Las Palmas de Gran Canaria, Diciembre de 1998.

62- "Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo 1994. Informe sobre desarrollo humano 1994. Nuevas dimensiones de la seguridad humana".

Carlos Saavedra Brichis

El ciudadano quiere que le protejan de los peligros. La Policía ha de tener esa aludida función de prevención de peligros⁶³ conformando una compleja organización y sistema para el logro de este gran objetivo⁶⁴.

De modo que esta concepción entronca con los fundamentos de la “*Seguridad Humana*” a la que aludíamos en la parte introductoria de la presente Tesis Doctoral.

BREVE REFERENCIA AL CASO NORTEAMERICANO O EL ADVENIMIENTO DE UN NUEVO MODELO DE SOCIEDAD.-

Es menester analizar por qué, hace doscientos años, las democracias europeas se configuran como Centralistas y en los Estados Americanos predomina un Estado Federal.

El examen de los valores pluralistas nos conduce a preguntarnos acerca de cuál es el origen de las Colonias Americanas. En EE.UU. los primeros colonizadores van a ser fruto de persecuciones religiosas⁶⁵. Baste recordar las Epopeyas del Mayflower en 1605 y 1620⁶⁶ que fundan Massachusetts, siendo éstos sujetos disidentes religiosos, disidentes de la Iglesia Anglicana. La crítica de los puritanos es un ataque directo al rey, ya que éste es la cabeza de la Iglesia y muchos fueron perseguidos. Un grupo de ellos decidió crear una Nueva Inglaterra, una Religión de la Comunidad (son los puritanos).

Constituyeron trece colonias que se autogestionan y, a partir de ahí, comenzaron a emigrar otros disidentes religiosos (Sur de Alemania, Baviera, Católicos perseguidos, etc.). Huyeron también los hugonotes, de origen francés. Hubo asimismo algunos católicos ingleses, como Baltimore, que fundó la Colonia de Maryland⁶⁷.

63- “Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo 1994. Informe sobre desarrollo humano 1994. Nuevas dimensiones de la seguridad humana”.

64- Fernández Pereira, Juan Pablo: “La Seguridad Humana”. Tesis Doctoral. Ariel. Barcelona. Noviembre de 2006.

65- Grau Gómez, Luis.: “Historia del Constitucionalismo Americano”. Universidad Carlos III. Madrid 2004.

66- D&P Armentrout, Armentrout, Patricia: “El Pacto del Mayflower: The Mayflower Compact”. Editor, Rourke Publishing Group, 2005. ISBN: 1595156488.

67- La Carta de Maryland de 1632 se puede consultar en Grau, Universidad Carlos III, 2009, páginas 339-381.

Carlos Saavedra Brichis

Huyeron de toda Europa los judíos, e igualmente se produce una inmigración a estas colonias por las hambrunas de la época que devastan toda Europa.

Podemos decir, entonces, que ya desde el primer momento, se produce un fenómeno sociológico y es que en la misma calle hay varias religiones, aprendiendo desde un comienzo a coexistir dentro de una inalterable pluralidad religiosa, base y fundamento de la colonización de esas nuevas tierras. Esta actuación de los fundadores de las trece colonias constituye, si acaso, uno de los mayores ejemplos de tolerancia religiosa conocidos en un mundo como el occidental caracterizado desde el inicio de la Era por las continuas Guerras de Religión⁶⁸.

El Pacto de Mayflower es revelador de la huida por la cuestión de la Fe y el gran pacto normativo que suscribieron los colonos perseguidos por sus creencias:

“En el nombre de Dios, Amén. Nosotros, cuyos nombres están escritos debajo, los sujetos leales de nuestro Temible Soberano Señor Rey Jaime por la Gracia de Dios, de Gran Bretaña, Francia e Irlanda, Rey, Defensor de la Fe.

Habiendo emprendido para la Gloria de Dios y el Avance de la Fe Cristiana y el Honor de nuestro Rey y Patria, una travesía para plantar la primera colonia en las Partes Norteñas de Virginia; hacemos por estos presentes, solemne y mutuamente en la Presencia de Dios y unos con otros, pacto y nos combinamos juntos en un Cuerpo Político Civil para nuestro orden y preservación y fomento de los fines antedichos; y por virtud de esto establecemos y aprobamos, constituimos y formamos, tales justas e iguales Leyes, Ordenanzas, Actas, Constituciones y Oficios, de tiempo en tiempo, según sea considerado muy propio y conveniente para el Bienestar General de la Colonia, a la cual prometemos toda la Obediencia y Sumisión debidas. En fe de lo cual hemos suscripto nuestros nombres a esto en Cape Cod el once de noviembre, en el Reino de Nuestro Soberano Señor Rey Jaime de Inglaterra, Francia e Irlanda, el

68- Scharf, John Thomas: “History of Maryland from the Earliest Period to the Present Day” - 3 Volume Set Hardcover-. Publisher: Tradition Press (1967). ASIN: B000JVA8EI.

dieciocho y de Escocia, el cincuenta y cuatro. Anno Domini, 1620”⁶⁹.

La tolerancia de creencias es uno de los rasgos capitales de esta sociedad en la etapa que va de 1605 a 1776, fecha de la Independencia de EE.UU. El equilibrio entre grupos religiosos es vital y estos doscientos años de anticipación con respecto a Europa son evidentes.

Tales concepciones sobre el respeto y tolerancia religiosa van a convertirse en uno de los valores del sistema. Madison y Jefferson, padres de la Declaración de Independencia, incorporan estos postulados a este vital documento.

La Constitución Americana es la propuesta de crear un Estado Federal. Si el sistema para garantizar el equilibrio religioso ha sido el de pluralidad, empleemos el mismo sistema para la regulación de los otros derechos y éste sería el sistema de contrapoderes: que unos controlen a otros. **EL PODER ES EL QUE FRENA AL PODER.**

El equilibrio entre Iglesias ha garantizado el sentimiento religioso, creándose una tolerancia articulada. Se trata de que el Poder Católico no tenga todo el poder, dándose el sistema de antimayoría. No son favorables a una Democracia Absolutista, sino Relativa.

CONFIGURACIÓN DEL MODELO POLICIAL	
ESTADO CENTRAL	ESTADO FEDERAL
Arquitectura policial Centralista	Arquitectura policial Pluralista Federal.

69- D&P Armentrout, Armentrout. David: “El Pacto del Mayflower (the Mayflower Compact) (Documentos Que Formaron La Nacion/Documents That Shaped the Nation). Editor: Rourke Pub Llc; Edición: Bilingual. (1 de junio de 2005). ISBN-10: 1595156488.

Estas tipologías de arquitectura estatal tendrán su crítica repercusión en cada sistema de organización policial.

Así pues (y haciendo un breve paréntesis en el estudio del sistema norteamericano) podemos sostener que el sistema anglosajón se basa en las Policías Locales, en un altísimo porcentaje, cercano al 90% de la estructura de dicho “edificio” policial. Los Tribunales estatales juzgan los delitos y la Policía Local investiga el 90% de los ilícitos penales.

Por tanto, en estos Estados, **EL PODER POLICIAL ESTÁ RADICADO Y FOCALIZADO EN EL PODER POLICIAL LOCAL**, que ostenta la mayoría de las competencias en materia de seguridad.

Retomando el análisis norteamericano, la Independencia de los Estados Unidos se inició, no con la Declaración de la Independencia de julio de 1776, sino mucho antes con eventos que reflejan, para los colonos americanos, la importancia de ideas tales como el autogobierno y el manejo de sus finanzas. Fue la defensa de estas ideas por parte de una clase privilegiada económica y socialmente en el nuevo mundo lo que llevó a la Independencia de los Estados Unidos. En consecuencia, si bien la Independencia Americana data de 1776, ésta es, en realidad, el resultado de la adopción, por parte de los colonos, de ideas liberales tanto económicas como sociales, mucho antes de 1776.

La historia de los Estados Unidos de América empezó en el siglo XVII con la fundación de las colonias de Jamestown en Virginia y la llegada de los peregrinos puritanos a Massachusetts en 1620. Estos últimos desembarcaron en Plymouth y establecieron el ya referido Pacto de Mayflower, un acuerdo para la convivencia mutua en el cual, los nuevos pobladores acordaban, entre ellos, las leyes por las cuales se iban a gobernar y más importante aún, acordaban regirse por un Sistema de Gobierno en el cual ellos mismos eran los encargados de elegir a sus gobernantes, no la corona inglesa. Este sistema se mantuvo a medida que las colonias crecían y que los colonos migraban

hacia nuevas tierras. **En este Sistema, la Seguridad era vital y había de ser compartida por todos los colonos.**

El Pacto de Mayflower constituyó la primera piedra de un sistema de autogobierno, limitado sólo por sus propias leyes y basado en la representación política. Un sistema que fomentó la creación de Asambleas Legislativas en cada colonia y el desarrollo de una actividad Política Local que hizo de *“los colonizadores, herederos de la tradición del hombre inglés en su larga lucha por la libertad política y con derecho a gozar de todos los beneficios de la Carta Magna y del derecho consuetudinario”*⁷⁰, que regía en Gran Bretaña en el siglo XVII. De este modo, el Pacto de Mayflower se convirtió en el precursor filosófico y político de la Declaración de Independencia⁷¹, con un claro componente organizativo, también de la seguridad de los nuevos territorios.

70-71- Aya Smitmans, María Teresa: “La revolución Americana” Universidad Colombia Revista Credencial Historia. Edición 245. Mayo 2010.

MODELO CANADIENSE.-

Con una superficie de unos diez millones de Kms², Canadá es el segundo país más grande del mundo. Dividido en seis husos horarios y limitado con tres océanos, su litoral tiene 244.000 Km, estando sus costas atlántica y pacífica separadas por 5.500 Km. Tiene una población de treinta millones de habitantes, en su mayoría establecidos a lo largo de la frontera sur.

Es un país de grandes contrastes en el que se dan planicies fértiles, cordilleras montañosas, infinidad de lagos y ríos, extensos bosques y la inmensidad de la tundra ártica, por lo que acumula un rico y extenso patrimonio medioambiental.

En el siglo XVI pescadores vascos pescaban la ballena en Terranova y en la Península del Labrador, siendo en 1774 el español Juan Pérez Hernández, el primer europeo que llegó a la Columbia Británica.

SISTEMA POLICIAL CANADIENSE.-

Según la Constitución, la Responsabilidad Policial es competencia de las provincias, que siguiendo la tradición británica delegan en los municipios cuando éstos son de gran entidad. Las provincias ejercen un fuerte control sobre sus Policías, incluso sobre las municipales (de las que pagan gran parte de sus presupuestos) estando estas últimas bajo el control de Consejos Municipales de Policía.

Mientras que las distintas Policías se inspiraron en la organización de la Policía Metropolitana de Londres, la Real Policía Montada de Canadá siguió el modelo paramilitar de la antigua “Royal Irish Constabulary” (Real Policía Irlandesa)⁷².

72- Curbet Hereu, Jaume: “La Policía del Quebec: ¿un modelo para Cataluña?” Departamento de Gobernación de la Generalitat de Cataluña. Barcelona 1987.

EL MODELO POLICIAL DE CANADA.-

En este país, la influencia histórica de Francia y el Reino Unido ha provocado que su Modelo Policial se articule en los niveles Central, Provincial y Local, sin que en ninguno de ellos permanezca aún fuerza militarizada alguna. Por consiguiente, se trata de un Sistema Policial Pluralista de carácter totalmente civil.

La Administración Central cuenta con la Gendarmería Real, Cuerpo cuyo origen se sitúa en 1873 con el nacimiento de la Policía a Caballo del Noroeste, más conocida por el nombre de Policía Montada. Depende del Ministerio Federal, del Procurador General y según afirma Jar Couselo⁷³ en “*Modelos Comparados de Policía*” tiene múltiples de funciones, pues presta una gran variedad de servicios:

Vigilancia y control del tráfico; protección de instalaciones y autoridades canadienses y extranjeras; lucha antidroga; Servicio Citológico; Servicios de Aire y de Marina; Policía Judicial, Policía de Fronteras y otras más.

Su despliegue territorial, de ámbito más bien rural, se hace en virtud de acuerdos voluntarios con las provincias y municipios que no disponen de Servicios Policiales propios, asumiendo en ellos la responsabilidad del mantenimiento de la seguridad. Allí donde opera, lo hace en términos de Policía Integral y entre sus funciones exclusivas está la de enlazar con Interpol a través del Servicio Canadiense de Investigación Criminal. Su plantilla aglutina entre el 25 y el 30% del total de la Fuerza Policial Canadiense.

Las Policías Provinciales son únicamente dos, la de Quebec y la de Ontario. La primera fue creada en el año 1870 y la segunda lo hizo en 1909.

Ambas están distribuidas por la geografía de su respectiva provincia, pero de forma voluntaria no actúan en los municipios que tienen sus propios Cuerpos Policiales,

73- Jar Couselo, Gonzalo: “*Modelos comparados de policía*”. Editor: Dykinson, S.L. (1 de julio de 2000).

donde ceden a éstos el protagonismo Policial Principal. En el resto de su demarcación intervienen en concepto de Policía Integral. La suma de los efectivos de las dos Policías Provinciales supone el 16%, aproximadamente, del Conjunto Policial de Canadá⁷⁴.

Las Policías Locales también tienen una consideración de Policía Integral allí donde se han constituido. En algunas zonas metropolitanas donde se han desarrollado grandes urbes que abarcan a varios municipios, estos se han agrupado fusionando sus Servicios Policiales en un sólo Cuerpo. Así ocurre, por ejemplo, en el caso de Montreal, que engloba en una sola Policía a las fuerzas correspondientes a unos treinta municipios colindantes.

La plantilla de las Policías Locales representa más del 50% de la totalidad de agentes que componen el Estamento Policial en Canadá. Dentro de la Policía específica se hallan Cuerpos como la Policía de Ferrocarriles y la Policía de Aduanas y Puertos, cuyas funciones son las clásicas para este tipo de fuerzas.

El ingreso en la Gendarmería Real y la carrera profesional de sus miembros se hace desde la base. El periodo académico inicial es de veintiséis semanas en la Academia de Regina, tras el cual se han de superar seis meses de prácticas en diferentes destinos prefijados.

Las Policías Provinciales y las Locales tienen su propio sistema de acceso y ascensos, destacando la de Quebec por su quizá excesiva exigencia, dado que los aspirantes han de obtener un Diploma de Ciencias Policiales en una Escuela Profesional, después de tres años académicos y más tarde, aprobar un curso de diez semanas en el Instituto de Policía de Quebec.

Los Efectivos Policiales Canadienses sumaban en el año 2011, los noventa y cinco mil ochocientos agentes distribuidos en más de cuatrocientos Cuerpos. Su ratio es de 1,86 Policías, pero se coloca en 2,51 si se tiene presente el personal no policial que

74- Duque Quicios, José: "Revista Oficial de la Guardia Civil". Madrid 2001.

presta servicio auxiliar.

A la vista de la pluralidad de Cuerpos y de que cada uno depende únicamente de su propia Administración Pública, resulta evidente que el sistema es de un espíritu descentralizado.

LA REAL POLICÍA MONTADA DEL CANADÁ.-

Su marco legal se encuentra establecido en la Ley de la Real Policía Montada del Canadá, en virtud de la cual es competente en servicios de:

- **Policía Federal**, que se prestan al Gobierno Federal y a sus ministerios.

- **Policía Nacional**, apoyando al resto de Servicios Canadienses de Policía y extranjeros, así como a Organismos Ministeriales, mediante; Centro de Información -CIPC- que centralizado en la Dirección General de Ottawa, también está conectado con el “National Crime Information Center” (NCIC) y al FBI de los Estados Unidos, ofreciendo sus servicio a través de dos mil quinientos puntos de los diferentes Servicios de Policía y Organismos Federales y Provinciales y mil ciento ochenta terminales de la RPMC; Servicio Canadiense de Información Criminal -SCRC- que reúne a los más de ciento veinte Cuerpos de Policías Regionales, Provinciales y Municipales de la Nación, estando su Comité Ejecutivo presidido por el Comisario de la RPMC y el “Canadian Police College” (Colegio de la Policía de Canadá) que, financiado por el Gobierno Federal y administrada por la RPMC, ofrece cursos a todas las Policías en organización, administración, gestión y especialización con capacidad para 190 alumnos.

- **Policía Contractual**, que según acuerdos firmados (por un periodo de veinte años) entre el Gobierno Federal y las Administraciones Provinciales,

Carlos Saavedra Brichis

Territoriales y Municipales, presta servicios de Policía Comunitaria en ocho provincias -excepto en Quebec y Ontario- que cuenta con su propia Policía, dos territorios y ciento noventa y nueve municipios, que pagan estos servicios⁷⁵.

Anualmente, estos clientes señalan a la RPMC sus objetivos y prioridades. A primeros del mes de julio, los resultados de los servicios se envían en un Informe Anual a cada Gobierno Provincial o Territorial, que evalúa y califica.

-Mantenimiento de la paz para las Naciones Unidas.

Además tiene destinados treinta y un agentes de enlace en veinte países.

Su documento sobre líneas estratégicas, establecido entre 1996 y el 2000, que acompaña con sus correspondientes presupuestos, concretó éstas en:

- Proteger al ciudadano contra el crimen organizado.
- Reducir la violencia y la delincuencia.
- Favorecer la policía comunitaria.
- Examinar la prestación de los servicios.

Las grandes ciudades tienen su propio Cuerpo de Policía. Toronto es la ciudad que tiene la mayor, siete mil doscientos hombres, seguida de Montreal, siendo estos dos Cuerpos los que establecen las normas que siguen el resto en los convenios, teniendo alguna de ellas reconocidas el derecho a la huelga, cosa que no sucede con la Real Policía Montada del Canadá.

La Real Policía Montada del Canadá es el Cuerpo con el mayor número de efectivos, desplegada en todo el territorio nacional y competente en todos los niveles:

75- Duque Quicios, José: "Revista Oficial de la Guardia Civil". Madrid 2001.

Carlos Saavedra Brichis

Federal, Provincial y Municipal, excepto en las provincias de Ontario y Quebec, que aunque tienen su propia Policía, también cuentan con Policía Montada únicamente en aplicación de leyes federales⁷⁶.

INGRESO Y CONDICIONES DE SERVICIO.-

Para pertenecer a la Real Policía Montada del Canadá hay que ser canadiense; tener 19 años; estar en posesión del carnet de conducir; tener un certificado de mecanografía, poseer varios certificados de primeros auxilios (entre ellos uno de reanimación cardio-respiratoria): tener una buena reputación y hablar correctamente una de las dos lenguas oficiales del país, así como poseer la correspondiente aptitud psíquica física.

Los admitidos siguen veintiséis semanas de formación en la Escuela de Regina (Saskatchewan), pasando después destinados a una Unidad durante seis meses, en donde continúan su cualificación.

Anualmente son unos quinientos alumnos los que ingresan. Es la única modalidad de acceso al Cuerpo para todos los empleos, por lo que su Comisario empezó como policía de base.

Con cinco años en el Cuerpo se pueden disfrutar de quince días de vacaciones; entre cinco y diez años, veinte días y con más de diez años, veinticinco días. Por maternidad, tienen diecisiete semanas con el 93% del sueldo, pudiéndose pedir la excedencia sin sueldo entre uno y cinco años. El sueldo de un Policía recién salido de la Academia es alrededor de 25.200 € brutos, de las que hay que descontar entre un 30-35% de impuestos⁷⁷. Las horas de servicio semanales son 37,5 horas y la edad máxima de retiro es de sesenta años⁷⁸.

76- 77-78- Duque Quicios, José: "Revista Oficial de la Guardia Civil". Madrid 2001.

UNA POLICÍA DE ESTADO: POLICÍA, SOBERANÍA Y UNIDAD NACIONAL.-

La historia de la Policía Canadiense está ligada íntimamente a la consolidación de Canadá como Nación, aspecto que le va a imprimir un sello característico primero, como garante de la unidad nacional y segundo, como fuerza para-militar cuyo fin era preservar los territorios y hacer presencia soberana. Cuando los Acuerdos de Charlottetown de 1864 sentaron las bases para la construcción de Canadá como confederación, resultó necesario proveer a esta Nación, aún en ciernes, de una Fuerza Pública que representara la Unidad Nacional y sus valores.

Fue así como, en 1873 la Real Policía Montada de Canadá fue fundada, tan solo nueve años después de que las provincias de Ontario, Quebec, New Brunswick y Nueva Escocia acordaran el nacimiento de esta Confederación con un Gobierno propio sin desligarse totalmente del dominio británico⁷⁹.

La Policía Canadiense fue percibida como una Policía de Estado dedicada a preservar la Seguridad Nacional, poniendo en pie una red de inteligencia e información que sería posteriormente desmantelada tras algunos escándalos de abuso de poder, un siglo más tarde.

La frágil unidad nacional canadiense obligo a matizar la importación de postulados de seguridad de la policía inglesa, pues no olvidemos que en Gran Bretaña, la Policía Metropolitana, que creara Robert Peel en 1829, rehuyó siempre la posibilidad de ser asimilada como un Servicio del Estado y se consideró siempre un Cuerpo de ciudadanos uniformados sirviendo a otros ciudadanos. De hecho, no portar armas habría de ser un distintivo de ésta, una de las Primeras Policías modernas en el mundo⁸⁰.

Esencialmente, sus tareas se concentraron en preservar el asentamiento humano en regiones del Oeste, controlar los contrabandos de alcohol y pieles y en definitiva,

79- 80- Ruiz Vázquez, Juan Carlos: "Policía y Seguridad Ciudadana en Canadá", Profesor Principal Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales Universidad del Rosario. Perspectivas Colombo-Canadienses-03-07-2008

hacer cumplir las Leyes de Canadá en todo el territorio.

Aunque nunca perteneció al Ministerio de Defensa, fue ante todo una Caballería Militar a finales del siglo XIX (y sólo en aquel periodo concreto) equipada incluso con cañones, como sucedió en la llamada “Gran marcha hacia al Oeste” de 1874, bajo el supuesto de instaurar la Ley y el Orden en el Noroeste, lo que a la postre se convirtió en la represión de tribus indígenas⁸¹.

UN REGRESO A LA SEGURIDAD PRIVADA.-

El Gobierno Federal inició, a comienzos del siglo XXI, todo un programa de fusión o amalgamamiento de esta panoplia de Policías para racionalizar el sistema, reduciendo costos, evitando traslados, incrementando la cooperación y el intercambio de Servicios Especializados y recursos y mejorando la prestación del servicio de manera eficiente y con menos presupuesto⁸².

El recorte presupuestario del Gobierno Federal trajo una clara disminución de la intervención del Estado con el consiguiente crecimiento de la Seguridad Privada. El surgimiento de conjuntos residenciales autorregulados con sistemas propios de seguridad se ha extendido en Canadá a lo largo de la última década (Mass Private Property)⁸³. Algunos autores han llamado este proceso la “*Revolución Silenciosa*”. No obstante, esta evolución hacia la Seguridad Privada es un proceso que se ha desarrollado en la mayoría de países occidentales y que parece más una mirada hacia el pasado,

81- Rigakos, George, *Beyond Public Private Towards a New Typology of Policing en “Re-imagining Policing in Canada”*, Cooley, Dennis. (edit.), Toronto, University of Toronto Press, 2005, pp. 260-319.2000.

82- Lithopoulos, Savvas (*Public Safety and Emergency Preparedness Canada, Ottawa, Canada*), Rigakos, George S (*Department of Law, Carleton University, Ottawa, Canada*): “Neo-liberalism, community, and police regionalization in Canada: A critical empirical analysis”. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 28 Iss: 2, pp.337 – 352- (2005)

83- O'Connor, Daniel; Lippert, Randy; Greenfield, Kelly; Boyle, Phil: “After the “quiet revolution”: the self-regulation of Ontario contract security agencies”. *After the “quiet revolution”: the self-regulation of Ontario contract security agencies Volume 14, Number 2, June 2004, pp. 138-157(20)*. Publisher: Routledge, part of the Taylor & Francis Group.

cuando no existían las primeras Policías Modernas⁸⁴.

A continuación procedemos a incorporar una serie de tablas muy clarificadoras de la realidad policial canadiense:

TABLA 1.- PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN SEGURIDAD⁸⁵⁻⁸⁶⁻⁸⁷.-

REGIÓN	MERCADO EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES
Norteamérica (no incluido México)	49.200
Europa ⁸⁸	37.800
Japón	7.400
América Latina	6.500
Resto del Mundo	16.200
TOTAL	117.100

84- Hutchinson, Steven, O'Connor, Daniel: "Policing The New Commons: Corporate Security Governance on a Mass Private Property in Canada". *Policing and Society*, Vol. 15, No.2. (June 2005), pp. 125-144, doi: 10.1080/10439460500071739. Key: citeulike: 197047.

85- Fuente: Frigo, Edgardo: "Control de gestión en empresas de seguridad privada", *Foro de Seguridad*, noviembre de 2004.

86- -Ruiz, J.; Illera, O. y Manrique, V.: "La Tenue Línea de la Tranquilidad. Estudio Comparado sobre Seguridad Ciudadana y Policía", Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2006, p. 143.

87- Curtis, Clarke, (Criminal Justice Program, Athabasca University, Edmonton, Canada) "Hand Firmly on the Steering Wheel: Restructuring Metro Toronto Police Service", en *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 26, numb. 3, 2003, p. 475.

88- En ciudades como Montreal y Toronto el peso de la policía en el presupuesto ocupa un lugar preponderante. Incluso es el rubro más alto del área metropolitana de Toronto destinado a una sola institución.

TABLA 2.- PRESUPUESTO ANUAL FUERZAS DE POLICÍA DE TORONTO Y MONTREAL ⁸⁹.-

Año	Metropolitan Police Toronto	Incremento con respecto al año anterior %	Service de Police de la Ville de Montreal	Incremento con respecto al año anterior %
1997	522.130.600	3.06	-	-
1998	522.145.800	0.003	-	-
1999	537.911.400	3.02	390.002.000	-
2000	577.893.300	7.43	389.451.000	- 0.14
2001	600.934.100	3.99	399.969.000	2.7
2002	634.336.300	5.56	420.743.000	5.19
2003	668.997.800	5.46	405.253.000	-3.68
2004	707.767.900	5.8	443.368.000	9.4
2005	753.856.800	6.35	468.429.000	5.65
2006	-	-	486.478.800	3.85

89- Fuente: Tabla elaborada con base en las estadísticas oficiales del Toronto Pólice Service y del Service de Pólice de la Ville de Montreal.

TABLA 3.- COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE SUELDOS DE POLICÍAS Y CLASIFICACIÓN SEGÚN SALARIO MÍNIMO OFICIAL Y PODER ADQUISITIVO⁹⁰.-

	Salario en US \$ dólares	L u g a r	Propor- ción sobre salario mínimo oficial	L u g a r	Poder adquisitivo (Proporción sobre el Big Mac)	L u g a r	Clasifica- ción
Argentina	300	14	1,5	18	183	11	14
Australia	3,019	6	1,8	14	1,208	2	8
Bolivia	114	25	2,1	9	50	25	21
Brasil	295	18	1,6	16	123	16	18
Canadá	3,315	4	2,9	4	1,260	1	1
Chile	300	15	1,2	20	119	17	19
Colombia	400	11	2,0	11	143	12	12
Costa Rica	298	17	2,1	8	125	15	15
Ecuador	200	21	1,2	21	87	22	24
El Salvador	320	12	3,0	3	139	14	10
Inglaterra y Gales	3,291	5	2,0	10	957	5	7
Finlandia	3778	3	No existe	-	1055	4	2
Francia	2,276	10	1,4	19	636	10	13
Guatemala	308	13	2,7	6	140	13	11
Honduras	160	23	1,6	17	84	23	23
Japón	2,500	8	3,1	1	1,082	3	3

Carlos Saavedra Brichis

México	250	19	2,7	7	97	20	16
Nicaragua	138	24	1,0	22	65	24	25
Perú	300	16	1,9	13	109	18	17
España	2,311	9	2,8	5	646	9	9
Suecia	4,038	2	No existe	-	880	8	4
Suiza	4,650	1	1,9	12	921	6	6
Estados Unidos	2,725	7	3,0	2	891	7	5
Uruguay	172	22	1,7	15	95	21	20
Venezuela	226	20	1,0	23	106	19	22

90- Big Mac Índice no existe para estos países. Un promedio del índice para América Latina fue utilizado como sustituto en estos casos.

Nota: salarios para uniformados del nivel más bajo de la jerarquía. Las cifras no incluyen descuentos, impuestos y otros beneficios. Para países con policías diferentes, una de ellas fue tomada como ejemplo. Sin embargo, las variaciones entre ellas puede ser importante y estas cifras deben ser tomadas como aproximadas.

TABLA 4.- POLICÍAS ASESINADOS EN SERVICIO, 2005-2006⁹¹.-

	Promedio policías asesinados en servicio por año	Policías asesinados por 1.000.000 habitantes	Uniformados asesinados por 10.000 policías
Argentina	71/57	1,8138/1,4561	3,4466/2,7670
Australia	0,2	0,0099	0,0422
Canadá	3	0,0906	0,4803
Colombia	193	4,4932	14,1962
Costa Rica	10	2,4540	9,0909
China	67	0,0510	0,4467
Inglaterra y Gales	1,8	0,0297	0,1336
Finlandia	0,37	0,0971	0,4859
Francia	0,3	0,0049	0,0120
Alemania	8	0,0971	0,3333
Guatemala	8	0,6423	3,9730
Japón	0,1	0,0008	0,0039
Noruega	0,3	0,0651	0,3750
España⁹²	5	0,1238	0,2628
Suecia	0,4	0,0444	0,2454
Suiza	0,4	0,0532	0,2703
Estados Unidos	57	0,1910	1,3196
Brasil	109	0,5979	1,8771
México	123	1,1447	3,5143
Perú ⁹³⁻⁹⁴	28	0,9893	3,0730
El Salvador	11/15	1,6/2,1988	6,71/9,1597

Mientras que en Canadá, el 16,5% de la Fuerza Policial son mujeres, en otros países como Finlandia, Dinamarca, Francia o Estados Unidos, la proporción es mucho

más baja, por no hablar de algunos países donde la participación femenina como Policías Uniformados es francamente exigua, con casos extremos como Colombia con 5%, Italia con 5,2% y Japón con 3,7%.

Canadá está entre los países más desarrollados en este aspecto, como los Países Bajos, Suecia o Inglaterra, pero dista de otros aún más avanzados como Nicaragua, donde el 27% son mujeres o Noruega que cuenta con un 35%. Lo anterior no parece reflejar suficientemente la fuerte influencia cultural que ha ejercido la liberación femenina sobre los canadienses⁹⁵.

Canadá fue uno de los primeros países en instaurar Leyes de Equidad Salarial entre sexos y su legislación de acoso sexual es una de las más estrictas, al punto que incluso una mirada concupiscente puede ser considerada un intento de acoso. La emancipación femenina ha calado de manera importante entre las generaciones más jóvenes, quienes han establecido nuevos patrones de comportamiento donde actos cotidianos irrelevantes en otros países desarrollados pueden ser considerados atentatorios a la condición de género. Por ello, resulta extraño que las mujeres no sean más en los cuerpos de Policía del Canadá⁹⁶.

91- Fuente: resultado de la investigación realizada por Álvarez Veloso, David.

Nota: basado en cálculos del autor de acuerdo con tamaño de la fuerza y estadísticas demográficas puestas al día, policías accidentalmente muertos o suicidios, así como aquellos asesinados fuera de servicio no fueron incluidos. En países con bajas estadísticas, un promedio de las últimas décadas ha sido calculado. Para los otros países se ha tomado el último año disponible, en general 2005 o 2006.

92- Incluye un promedio de policías asesinados incluidos los ataques de ETA desde 1980.

93-94- Incluye un promedio de oficiales asesinados en asaltos guerrilleros desde 1980.

95-96- Ruiz Vásquez, Juan Carlos: "Policía y Seguridad Ciudadana en Canadá". Profesor Principal Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales Universidad del Rosario. Perspectivas Colombo-Canadienses.03-07-2008

**TABLA 5.- PORCENTAJE DE MUJERES EN LOS CUERPOS DE POLICÍA
POR PAÍSES⁹⁷.-**

PAÍS	MUJERES %
Argentina	11
Australia	21
Canadá	16.5
Chile	13
Colombia	4-5
Costa Rica	8.6
Dinamarca	7.6
Inglaterra y Gales	18
Finlandia	11.3
Francia	13.3
Alemania	-
Guatemala	14.6
Italia	5.2
Japón	3.7
Países Bajos	17.1
Noruega	35
España⁹⁸	3.6 /7,5
Suecia	19.4
Suiza	5.6
Estados Unidos	11.6
Brasil	7/19,6
México	10.8
Nicaragua	27.5
Perú	13.3
Uruguay	7.2
Venezuela	7.4

El Salvador	10
Honduras	6
Bolivia	5.6

Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el Gobierno Federal ha concentrado una parte importante de su presupuesto en términos de inteligencia y fortalecimiento de los instrumentos policiales antiterroristas.

No obstante, puesto que Canadá no ha sido blanco reciente de ataques terroristas, este nuevo rumbo parece ser más un mecanismo de cooperación con Washington que una prioridad real para el conjunto de la sociedad canadiense. Sin embargo, el sentimiento de seguridad que respiran los canadienses es alto.

Procede en este punto hacer constar que, el detenimiento en el Modelo Policial Canadiense, se debe a que la concepción e implementación de dicho modelo sirvió de eje directriz para la concepción del Plan de Seguridad Canario y todo el andamiaje técnico y operativo en que se sustentaba el Teléfono Único de Urgencias 112, el cual será objeto de pormenorizado estudio en posteriores capítulos de la presente Tesis Doctoral.

97- Fuentes: *Eight y Seventh United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems.*

98- *Múltiples fuentes oficiales de policía y sus informes anuales.*

Terminado el análisis en profundidad del Modelo Policial Canadiense retomamos las consideraciones de los Modelos de Seguridad Anglosajones “versus” Modelos de Seguridad latinos.

El eje de pluralidad policial es:

Sistemas Latinos: presentan como nota esencial la extrema regulación, inflexibilidad y rigidez.

Sistemas Protestantes: su nota capital es la experimentación. Se avanza más si la Administración se equivoca y se debe de equivocar. El sistema de evaluación es un sistema de control mutuo.

Al margen de la pluralidad policial vamos a ver los dos sistemas contrapuestos de Europa:

CONTRAPUNTOS MODELO POLICIAL FRANCÉS E INGLÉS	
Modelo Policial Francés (1800)	Modelo Policial Inglés (1829)
Centralización	Descentralización de la Policía
Militarización	Desmilitarización

SISTEMA FRANCÉS.-

En Francia, la nota capital de la conformación policial administrativa se basamenta en la centralización, implicando como consecuencia de ello que se articulen instituciones de la seguridad, dependientes de París.

A comienzos del siglo XIX se crea un “Ministerio de Policía General”, con un fuerte poder. Al frente del mismo encontramos a Fouché, el gran Ministro de Policía de

UN MODELO DE SEGURIDAD PROPIO PARA CANARIAS

Carlos Saavedra Brichis

la época que permanece intocable a lo largo del tiempo, a pesar de los cambios políticos.

Las características del sistema policial francés son, siguiendo a Manuel Ballbé⁹⁹, el constituir una administración policial centralizada, con un fuerte e importante Ministerio Civil de Policía, asentado sobre un sistema de administración territorial articulado mediante unos órganos concentrados: los Prefectos.

Con el Decreto de 8 de marzo de 1800, Fouché reestructuró a la Policía, acoplándola bajo la dirección del prefecto, consolidando así la gran “Administración de Policía General”.

El señalado edificio administrativo policial supone, de facto, la configuración de un Estado dentro del Estado. Esta Institución del Ministerio de Policía General, se materializa a través de una serie de órganos desconcentrados de la Administración estatal, existiendo Prefecturas o Departamentos. Aflora pues, un Sistema Centralista y Canónico que conlleva el potenciamiento de una Administración Gubernativa y Policial.

A este respecto, va a haber una diferencia sustancial del Modelo Español con referencia al sistema policial francés: en Francia se da la realidad de la existencia de un Sistema Policial fuerte y antimilitar pero, desafortunadamente, España lo copia mal y se decanta por una desafortada apuesta por la dirección politizada y militarizada de la seguridad, con hombres del partido y militares al frente de los designios del orden público.

Francia, que es el primer país de separación Estado-Iglesia es, paradójicamente, el que reproduce el Sistema Canónico.

99- Ballbé Mallol, Manuel: “Modelos policiales comparados: El horizonte europeo”, Harlax, número 3.4, Consejería de Interior del Gobierno Vasco, 1991, página 193.

Carlos Saavedra Brichis

Es necesario resaltar que el país galo tiene varias escuelas para adquirir la condición de funcionarios: son los Enarcas. Es una construcción de Cuerpos de Élite de Funcionarios, la cual se define y concreta a través de estos Cuerpos Especiales. Hay, por tanto, un aparato administrativo que patrimonializa el poder y obviamente, también el Poder Policial.

En el Sistema Español, el que manda es el Guardia Civil (Jefe) mientras que en Francia hay una Dirección Administrativa. El defecto de este sistema galo es que una élite se apropia del Estado.

Hemos de recordar en este punto que el Sistema Americano es el modelo anticentralizado: se trata de los “Cargos Jacksonianos”, en el que se postula que *“Si tú ganas las elecciones, ocupas todos los puestos”*. Es un modelo de puestos en el que todos son ocupados por elección directa.

El Modelo Jacksoniano duró hasta 1900 y fue cambiado por el Modelo Wilson (regeneracionista) o sea, la Administración ha de tener especialistas, apareciendo las Agencias Administrativas Independientes.

El Modelo Francés es el polo opuesto a los referidos modelos americanos.

Insistimos en que, en el Modelo Policial Español, se reproduce este sistema, pero sin una Dirección Especializada, de modo que en España, los Gobernadores Civiles, son hombres de partido y esa función de administración elitista, arbitral, de distanciamiento, quiebra porque son hombres dedicados a la cosa pública y con su servidumbre política. En España, todos esos puestos fueron cubiertos sobre esta fórmula de concepción partidista, no existiendo un Cuerpo de Élite de Gobernadores Civiles.

Napoleón ya observó a comienzos del siglo XIX, que la Administración ha de ser neutral y no introdujo militares en todas las estructuras de poder. Lo que sí hay son Cuerpos Militares especializados y en el caso francés es la Gendarmería (en la cual se

inspira la Guardia Civil). Es pues, Napoleón Bonaparte, quien consagra a los prefectos como supremos representantes de la Administración del Estado, a través de la Ley de 17 de Febrero de 1800, “relativa a la división del territorio de la República y de su Administración”. Poco tiempo después, publicó la lista de los nombramientos prefectorales y de los noventa, apenas había algún militar¹⁰⁰.

La concepción profesionalizada de la seguridad ha sido magistralmente señalada por Chapman cuando alecciona: “En la idea de Napoleón, el Cuerpo prefectoral debía constituir una dirección o Jefatura Civil de las provincias”¹⁰¹.

Con ello se inicia una profesionalización de los miembros de estos órganos de la Administración Pública. Por el contrario, en España, estos cargos estarán reservados a “hombres fieles al partido”, de escasa preparación y gran clientelismo político.

La estabilidad del régimen napoleónico en cuanto a su orden interior no se basaba en un modelo militarizado, sino en varias instituciones administrativas como la estudiada de los prefectos¹⁰².

Siguiendo a Chapman: “Napoleón elevó al Cuerpo Prefectoral a una posición que se acercaba a la de sus jefes militares y en ocasiones, les apoyó al rechazar la altivez de éstos”.

El referido autor recoge en su obra “Los Prefectos y la Francia Provincial”, la carta de Napoleón al General Junot que había arrestado al Prefecto de Parma y que no puede ser más elocuente: “*Habéis tratado a un prefecto como habrías podido hacerlo a un cabo de vuestra guarnición. Hay en esto una falta de tacto y un olvido de usted mismo que me parece inconcebible. Lo que habéis hecho no tiene ejemplo. Sólo tengo una palabra que deciros: si todo se arregla a satisfacción del prefecto, lo olvidaré; si*

100- Ballbé Mallol, Manuel: *Ciclo de ponencias pronunciadas en el Curso Profesional para el ascenso a Subcomisario de la Policía Local, de la Academia Canaria de Seguridad del Gobierno de Canarias, Diciembre de 1998.*

101-102- Chapman, Brian: “*Los Prefectos y la Francia Provincial*”. Estudio preliminar de Eduardo García de Enterría; [traducción por Amparo L.-Velázquez y Eduardo García de Enterría]. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1959.

Carlos Saavedra Brichis

no, no os emplearé en mi vida. Todo lo que podáis decir no influirá en nada en mi opinión. Os habéis equivocado”¹⁰³.

El antecedente del sistema policial francés son las Órdenes Religiosas y la Guardia del Mariscal; es una Policía militarizada de seguridad interior en territorios conquistados. Ya hay una especialización de lo militar. La Gendarmería es un Cuerpo Militar, dependiente del Ministerio de Defensa, que reproduce el Esquema Militar. La militarización de la Gendarmería provoca que haya una extensión de la militarización de la sociedad, porque los conflictos se dirimen en los Tribunales Militares¹⁰⁴, hasta que Napoleón con los prefectos, aboga por un modelo no militarizado en la Administración de Seguridad.

Como corolario de cuanto antecede podemos concluir que el caso español copia muy mal el modelo francés, de modo que en nuestro país la Dirección Gubernativa va a ser, cuasi ad infinitum, militar. Baste recordar que el Ministerio del Interior español y hasta 1978, estuvo ocupado siempre e inalterablemente por militares.

Generales como Espartero, Prim, Riego, etc., son buena muestra de que toda la Historia de España está presidida por militares. La Policía, la Justicia, todo estaba militarizado. El Sistema Francés, pues, tiene un modelo no militarizado en la Dirección.

Éstas serían, en esencia, las notas capitales del modelo originario francés: “instrumento demasiado útil en manos de cualquier gobierno para ser abolido”¹⁰⁵. Como ha destacado Madelin “estaban colocados los cimientos de este terrible monumento de la Policía General del Imperio, que en 1804 veremos construir a Fouché, de pies a cabeza, sobre recientes fundamentos.

En espera de una extensión más grande todavía y de un empleo más general, la Policía se convertía ya en una potencia”.

104- Ballbé Mallol, Manuel: “Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)”. Alianza Editorial, S.A. Año de Edición 1984. ISBN13 9788420623788.

105- Madelin, Louis: “Fouché: 1759-1820”. Traducción de Víctor Andresco. Madrid, Espasa- Calpe. 1972

MODELO INGLÉS.-

Una de las características más destacables del liberalismo angloamericano, en cuanto a la ordenación de los poderes públicos, es la tajante separación que establecía entre el Ejército, por un lado y la policía y demás fuerzas encargadas de mantener el orden público, por otro.

Esta disociación llevaba incluso, a que si, por causa extrema de no disponer de fuerza civil de policía, se recurría al Ejército, los militares, en estos casos, además de estar sometidos a las directrices de las autoridades civiles, estaban bajo la jurisdicción ordinaria por cualquier responsabilidad derivada de su actuación, excluyéndose del ámbito de la Jurisdicción militar.

En Estados Unidos de América estos principios se llevaban hasta el extremo de que a los militares durante largas etapas se les prohibía ocupar cargos en la Administración¹⁰⁶.

Ello fue debido a los abusos cometidos por la Administración Colonial que utilizó el ejército y la Jurisdicción militar para reprimir tumultos civiles en la etapa inmediatamente anterior a la independencia¹⁰⁷.

El Modelo inglés es un punto de referencia en contra del Modelo Francés. Van a tener una obsesión de rechazo frontal del Sistema galo. Ya en Inglaterra se dan características de desmilitarización, de modo que la Revolución Inglesa tiene carácter de antimilitarización. No se precisa un Ejército fuerte dentro de la isla. A estos efectos y para comprender el relato, es preciso referirnos al “Rule of Law, 1689”, por el que el rey no puede tener Ejército en el país sin permiso del Parlamento. En el sistema inglés, el Ejército está bajo las órdenes del Parlamento. Hay una tradición militarista interior y

106- Ballbé Mallol, Manuel: “Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)”. Alianza Editorial, S.A. Año de Edición 1984. ISBN: 13 9788420623788.

107- Engdahl, David E.: “Soldiers, riots and revolution: The law and history of military troops in civil disorders.” Unknown Binding – January 1, 1971. ASIN: B0007AGU8Y.

así podemos decir que el Imperio Británico del siglo XIX está apoyado por una Policía Local y en el caso de EE.UU. acontece similar realidad¹⁰⁸.

En Gran Bretaña existía una larga tradición anterior al siglo XVII contraria a la aplicación del derecho militar a los civiles. El Derecho militar había surgido originariamente “para mantenimiento de la disciplina en el Ejército”¹⁰⁹.

Sin embargo, en algunas ocasiones cuando se producía un levantamiento armado, la corona inglesa recurría a la proscripción total de los derechos y privilegios de los súbditos, emitiendo una “Autorización de Ley Marcial” con lo que se juzgaba a los civiles por un procedimiento militar “ilegal”¹¹⁰.

La Carta Magna de 1225, en su artículo 39, consignaba que *“Ningún hombre libre será apresada o encarcelado o privado de sus derechos o posesiones, o fuera de la ley o exiliado, o privado de su posición de ninguna otra manera, ni vamos a proceder con fuerza contra él, o enviar a otros a hacer por lo que, excepto por el juicio legal de sus pares o por la ley de la tierra”*¹¹¹.

Disposiciones posteriores fueron delimitando los campos de la jurisdicción ordinaria y militar.

A nivel orgánico, la administración encargada de mantener el orden público había ido adquiriendo también una fisonomía propia, diferenciada del ejército regular. Originariamente, comenzó como una especie de somatén y posteriormente evolucionó hacia lo que se denominaba “fuerzas del condado”.

108- Tupman, Bill and Tupman, Alison: “Policing in Europe: Diversity in Uniform” Intellect L & D E F a E (October 1998). ISBN-10: 1871516900 England, 1999.

109-110- Kei, David Lindsay: “The Constitutional History of Modern Britain since 1485”- London, 1975, página Editor: A & C Black Publishers Ltd.; Edition: 9th Revised edition (1 de mayo de 1969) ISBN-10: 0713609397.

111- Gentile Jorge, Horacio: “La Carta Magna- (La Gran Carta) 15 de junio de 1215”. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional y de la Universidad Católica de Córdoba.

<http://www.profesorgentile.com.ar/const/cartamagna.html>.

Un elemento de desmilitarización, ya se produce antes de 1829 y la fecha es 1780, en que se produce una revuelta en Londres y al no haber Policía se llama al Ejército para mantener el Orden Público. A este respecto, se suscitó un debate en la Cámara de los Lores para determinar si la actuación ejecutada era legal. Así, Lord Mansfield estableció una doctrina que iba a perfilar el Sistema Civil de Seguridad y dijo que los soldados habían intervenido, no como soldados, sino como ciudadanos en su obligación de mantener el orden.

Si ello era así, tal concepción traería consecuencias jurídicas. Si los soldados actuaban como ciudadanos la Jurisdicción Competente era la Jurisdicción Civil y no la Militar. El caso inglés desde 1780 es el caso contrario al francés. El ejército ha cumplido función militar pero LIMITADA. (La aplicabilidad y activación de la Jurisdicción Militar tenía sus críticas consecuencias y esto es lo que acontecía en España desde 1800 hasta 1980: cualquier mínimo conflicto civil derivaba en los Tribunales Militares. Así tenemos como ejemplos ilustrativos, el Caso Almería, el Caso del Crimen de Cuenca o los casos de Pilar Miró y Torres Rojas).

Volviendo al estudio del modelo inglés, tenemos que Manuel Ballbé, relata, con absoluta pericia, las alteraciones del orden en Londres en 1780: *“Se realizó una petición por extremistas protestantes contra la tolerancia religiosa adoptada por el Gobierno. La petición fue llevada al Parlamento por una manifestación de miles de personas. Los manifestantes cometieron actos de violencia, por lo que, de acuerdo con la Ley de Motines, debían intervenir las “fuerzas locales”. Sin embargo, ni las autoridades civiles ni dichas fuerzas intervinieron. Los tumultos adquirieron mayor gravedad y finalmente el Rey llamó a las tropas militares que dispersaron a los amotinados. Los detenidos fueron juzgados por “hacer guerra contra el Rey”. A pesar de ello, el ordenamiento inglés entendía que Inglaterra y Londres habían estado “legalmente en paz”. Por otro lado, en la causa contra el alcalde de Londres por no haber refrenado el tumulto con las fuerzas locales, ni haber recurrido al ejército por considerar aquéllas insuficientes, la defensa alegó la existencia de dudas respecto a legalidad de la intervención del ejército. En el Parlamento se cuestionó el mensaje explicativo del Rey*

sobre la utilización del ejército. Fue entonces cuando Lord Mansfield, líder conservador y reconocido jurista, pronunció un discurso histórico porque su novedosa doctrina iba a tener trascendencia en la jurisprudencia inglesa y más tarde en la norteamericana”.

Mansfield alegó que “el empleo de los militares para sofocar los últimos motines” no procedía de algún “extraordinario ejercicio de la prerrogativa real y en su deducción de que estamos viviendo en estado de guerra”. Recordó que las leyes obligaban a todos los individuos a intervenir para conservar el orden público, “lo que cualquier persona puede legalmente hacer para evitar el crimen y conservar el orden público, puede hacerlo cualquier agente, para cumplir su deber como buenos ciudadanos”.

Ello produce que los soldados que ayudaron en la supresión de estos motines han de ser considerados como “simples personas particulares” y en ese caso, “no estamos viviendo en estado de guerra”, porque ante “cualquier violación” de la ley “los transgresores son responsables ante nuestros tribunales de justicia ordinarios” y “suponiendo que un soldado o cualquier otra persona militar que actuó en los pasados motines, se hubiera excedido en los poderes de que estaba investido, no tengo ninguna duda de que puede ser castigado, no por un consejo de guerra, sino por el Gran Jurado investigador de la ciudad de Londres”, es decir por la jurisdicción ordinaria. Así pues, “Los militares han sido llamados a intervenir -dijo Lord Mansfield- no como soldados, sino como ciudadanos”.

La trascendental doctrina creada por este liberal conservador inglés, iba a caracterizar el modelo anglosajón y más tarde el americano. Los efectos que se derivaban de su doctrina eran los siguientes: utilización extraordinaria del ejército en el mantenimiento del orden público interno y creación de unas fuerzas civiles para estas misiones. En el supuesto de tumultos graves, los militares estaban obligados a obedecer los requerimientos de la autoridad local, sin poder intervenir sin ese requerimiento. En caso de intervención, el mando supremo de la tropa lo ejerce la autoridad local. El

requerimiento a los militares se hacía no como tales, sino como ciudadanos, siendo entonces competente la jurisdicción ordinaria.

El modelo inglés va configurando un Sistema Civil. El punto clave es 1829 donde se establece un Cuerpo Local para Londres; se crea así en dicha fecha el Cuerpo Metropolitano de Policía¹¹².

El Primer Ministro en 1829, en Inglaterra, era el Duque de Wellington y tras una serie de revueltas en Londres, se plantea qué tipo de acción emprender y envía al Ejército produciéndose una actuación descontrolada y fue la denominada a nivel popular “Batalla de Peterloo”.

Así, todo el prestigio de Wellington podía resultar dañado con una mala actuación interior. Por lo tanto, encarga a Robert Pill que cree un Cuerpo de Policía para sustituir al Ejército en estas intervenciones. Robert Pill va a ser el líder conservador y anteriormente había sido Ministro para Irlanda, habiendo creado en la actual República un Cuerpo de Policía Paramilitar.

Este Cuerpo es el RIC, ellos ya tenían la experiencia y lo que se pretende conseguir es un Cuerpo de Policía Civil. Luego, Inglaterra en las colonias exportará el modelo del RIC.

Un claro antecedente de la futura policía inglesa está en el proyecto que presentó el primer ministro Pitt en 1785, pero no consiguió que el Parlamento lo aprobase, porque se veía incompatible con la libertad británica.

Esta preocupación siguió en los años siguientes y un juez de Londres, Patrick Colquhoun, publicó un libro en 1796 titulado “A Treatise on the Police of the

112- Morgan, Rod, Newburn, Tim: “The Future of Policing” Editor: Oxford University Press (13 de marzo de 1997). ISBN-10: 0198764413.

Metropolis”¹¹³ en el que se presentaban ideas novedosas sobre la criminalidad y la necesidad de una actividad administrativa de prevención a través de agentes profesionales de policía, proponiendo la separación completa entre los poderes judiciales y de policía que controlaría el Ministerio del Interior. Este tratado, que también supone un antecedente, no consiguió la implantación de un Cuerpo Policial. El antiguo temor de una fuerza de policía militar persistía.

Posteriormente, algunos incidentes graves de orden público, como el de Manchester de 1819, donde se tuvo que recurrir al ejército, que intervino inadecuada y desproporcionadamente causando víctimas mortales, volvieron a poner en la palestra los peligros, incluso para la misma imagen de las Fuerzas Armadas, de utilizarlas como policía.

Fueron, siguiendo a M. Ballbé, la revolución industrial y la creación de grandes áreas metropolitanas con una gran densidad de población, la que hicieron surgir algunos incidentes graves de orden público, como el ya señalado de Manchester en 1819, dónde se tuvo que solicitar la intervención del ejército que intervino desproporcionadamente; incidentes en los que las clases sociales empobrecidas por la revolución industrial se levantaban para pedir mejores condiciones de vida¹¹⁴.

Esto puso de manifiesto el peligro de utilizar el ejército en funciones de Policía. La necesidad de una fuerza de agentes profesionales, dependientes del Ministerio del Interior se hizo patente.

La instauración de un aparato policial fue obra del Ministro del Interior de un gobierno conservador, Robert Peel, en 1829, considerado el fundador del cuerpo. Efectivamente, con la Ley de Policía Metropolitana de 19 de julio de aquel año, se creaba una fuerza profesional para el área de Londres. Ante los buenos resultados de

113- Colquhoun, Patrick: *“A Treatise on the Police of the Metropolis”* Editore: Ulan Press (24 September 2012) - ASIN: B00A00RYG8.

114- Ruiz Vásquez, Juan Carlos: *“Policía y Seguridad Ciudadana en Canadá”*. Profesor Principal Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales Universidad del Rosario.

esta Administración policial, se extendió posteriormente a todo el país a través de la Ley de Corporaciones Municipales de 1835, donde se exigía mantener una fuerza policial retribuida y de la Ley de Policía de los Condados de 1839. En 1829 se aprueba la Ley que regula la Policía de Londres y se establece un sistema de delimitación de una nueva profesión¹¹⁵.

El modelo de policía era completamente civil. Los puntos de vista de Peel se reflejaban hasta en el uniforme “que creía debía parecer un vestido de paisano y no un uniforme militar”¹¹⁶. Los Agentes de Policía no iban armados, tan sólo provistos de una porra de madera. La principal función que se les encomendaba era una actuación de prevención del delito. Los agentes no disponían de un fuero especial privilegiado, debiendo tener una actuación claramente de servicio público.

Filosofía que es acertadamente expresada por Journes¹¹⁷ cuando manifiesta que “la tradicional imagen de la Policía inglesa se sustenta en la idea de una lenta evolución en el sentido del progreso y la libertad, cuya legitimidad se basa en su antigüedad y su carácter local, su efectividad tuteladora y el apoyo de la población”.

La función de aminorar la violencia y el nivel de los conflictos, se entreveía en alguna de las instrucciones fundamentales del cuerpo, como la que disponía que “no hay calificación más indispensable para un Agente de Policía que un perfecto dominio de su disposición natural, no permitiendo nunca que ningún lenguaje o amenazas que pudieran usarse, les incitara en menor grado”; principio profesional claramente contrapuesto al de la Guardia Civil española, que en el artículo primero de la Cartilla de 1845 dispone lo siguiente: “El honor ha de ser la principal divisa del Guardia Civil; debe por consiguiente conservarlo sin mancha. Una vez perdido no se recupera jamás”.

115- Brodeur, Jean-Paul: “How To Recognize Good Policing: Problems and Issues”. SAGE Publications, Inc. (11 de septiembre de 1998). ISBN-10: 0761916148.

116- Loaban: “The Police”, London, 1976, página 42 y siguientes. La jefatura de la Policía estuvo a cargo de un oficial retirado de 46 años, Rowan y un joven abogado, Mayne.

117- Journes, Claude: “La Policía en la Gran Bretaña”, en *Policías de Europa*, L'Harmattan, París, 1992, página 222.

Otro principio normativo de la policía inglesa, dictado por Peel, dice lo siguiente: “*El grado de cooperación de la población ayuda a alcanzar los objetivos y disminuye en proporción a la mayor utilización de la fuerza física*”, principio que tampoco encontramos en los Reglamentos y Cartilla de la Guardia Civil.

En la policía inglesa se pretendía eludir la asunción de una mentalidad corporativista que evidentemente condicionaría los métodos de actuación: “No debe haber sistema de casta como en la Armada y el ejército”¹¹⁸.

La Policía no se modelaba como un cuerpo separado de la sociedad sino, todo lo contrario, se instauraba sobre una base de Cuerpo Local y en este sentido no existe una policía estatal, sino que la Administración central actúa a través de la Policía Local siempre bajo las directrices de las autoridades locales, más conocedoras del entorno y las circunstancias especiales de cada momento.

Se incita al Agente de Policía inglés a que su actuación sea congruente con lo que su actividad representa, un verdadero servicio público¹¹⁹, haciéndole ver que, sin el apoyo activo de los ciudadanos sus cometidos eran imposibles: “*si el agente cumple con su deber de una forma tranquila y determinada, semejante conducta animará probablemente a los ciudadanos bien dispuestos a ayudarlo, si él se lo pide*”. Esquema que queda muy alejado del de la Guardia Civil española, en base centralista y ubicada en casas-cuartel.

Los motines ocurridos en Inglaterra en la década de 1830, demostraron ya la idoneidad de este Cuerpo de Policía Civil, que se había perfeccionado en “las técnicas de control de multitudes practicando el recién adquirido arte de las cargas a bastón”¹²⁰.

118- Critchley, Thomas Alan: “*A history of police in England and Wales*”, 1978 London: Editor: Constable; Edition: 2Rev e. (24 de Abril de 1978) ISBN-10: 0094614903.

119- Se institúa como principio del agente de policía el deber ser “*afable y servicial...la insolencia y la falta de cortesía no serán pasados por alto*”. Tampoco debe hacer “*exhibición de su autoridad*”.

120- Critchley, Thomas Alan: “*A History of Police in England and Wales*,” London, 1979, páginas 50 y siguientes. Editor: Constable; Edición: 2Rev e. (24 de abril de 1978) ISBN-10: 0094614903.

Carlos Saavedra Brichis

Todo esto era un notable contraste con el anterior uso de tropas y la policía demostró que podía quebrantar a la turba sin tener que matar a nadie”¹²¹.

Estos funcionarios son un Cuerpo Civil dependiente de la Administración Local, no portan armas de fuego, patrullando con silbato y defensa, todo lo cual era una innovación tecnológica. Ello va a condicionar la selección del personal y configura y condiciona el tipo de personal y las intervenciones.

Se configura una Policía de Prevención y no de Represión. El Policía ha de estar muy ligado a la población. El Policía ha de colaborar con los ciudadanos¹²².

La actividad policial es un fracaso si no lo han hecho en colaboración con los ciudadanos. Esta función pedagógica está clara. Si los Cuerpos Policiales ejecutan toda la actuación, la Policía ha fracasado porque el ciudadano no ha trabajado, colaborando con la Policía. Lo más importante en esta concepción policial es la prevención de peligros en COLABORACIÓN con los ciudadanos.

Es decir, no sólo en el orden público sino en la lucha contra la criminalidad, el modelo de policía no iba a ser un factor multiplicador de los iniciales conflictos. Todo lo contrario, iba a tener la función de aminorar el nivel de violencias y conflictos sociales, aún con el coste de agentes muertos en las primeras intervenciones policiales con porra como único instrumento de disuasión.

La disminución del desorden fue tanto por el “resultado de cambios culturales dentro de la sociedad inglesa como lo fue por la solución puramente técnica del uso de fuerzas de policía profesional”¹²³.

121- Loaban: “The Police”, London, 1976, página 42 y siguientes.

122- Gonzalo Jar Couselo: “Modelos Comparados de Policía”, Ministerio del Interior- Editor: Dykinson, S.L. (1 de julio de 2000) Madrid, página 118. ISBN-10: 8481556424.

123- Stevenson, John: “Popular disturbances in England, 1700-1870”, pág. 251 y ss. Editor: Longman Higher Education (19 de November de 1979) London, 1979. ISBN-10: 0582483263.

Carlos Saavedra Brichis

“En conjunto se evita la violencia...las fuerzas de autoridad usadas con tosquedad, pueden provocar a una multitud y ofrecerle algo contra qué unirse, convirtiendo así una protesta sin importancia en un motín ”¹²⁴.

Con ello se consiguió que la Ley Marcial no se estableciese nunca en Inglaterra durante los siglos XIX y XX. La utilización de los militares en la resolución de conflictos interiores, siempre sometidos a la autoridad y jurisdicción ordinaria, fue cada vez menor.

En 1908, una comisión parlamentaria informaba que en los treinta y nueve años anteriores se había empleado a militares en casos de disturbios, para ayudar a la policía, únicamente en veinticuatro ocasiones y sólo en dos de ellas, la autoridad civil había dado la orden de disparar¹²⁵.

Esa misma comisión parlamentaria, aconsejaba la no utilización de militares en ayuda a la policía y recomendaba que, ante los conflictos de mayor gravedad, se solicitase la colaboración de la policía de otros condados.

Digamos por último que, la fundación de la Policía por Peel, venía a llenar un vacío en la administración Civil, hasta entonces en gran parte ocupado por los militares. Con ello queremos decir que, se apartaba a los militares de la política interna y por tanto anulaba cualquier vestigio de poder militar o militarismo político.

124- Philips, D.: *“Popular protest and public order, London”*, 1974, página 160.

125- Critchley, Thomas Alan: *“A History of Police in England and Wales”*, London, 1979. Editor: Constable; Edición: 2Rev e. (24 de Abril de 1978) ISBN-10: 0094614903.

<u>DIFERENCIAS ENTRE EL MODELO POLICIAL FRANCÉS Y EL MODELO POLICIAL INGLÉS.-</u>	
FRANCÉS	INGLÉS
Es una Policía al servicio del Estado	Es una Policía al servicio del ciudadano
Policía Gubernativa	Policía de corte judicial. Es más dependiente de la esfera judicial
Política (investigación política)	Investigación sobre delitos
Represión	Preventiva. Búsqueda de pruebas
Policía de orden público	Técnicas de diálogo, persuasión
Más militares y uso irregular del marketing policial	Seguridad criminal
Más ostentosa	Más investigación
Valores diferentes: No comunitaria	Policía comunitaria
No Policía de Barrio./Policía no próxima al ciudadano y “alejada” del mismo	Policía de Barrio. Cercanía como eje de todo el sistema de seguridad pública

EL CASO ESPAÑOL.-

Mientras en Inglaterra se acogía la doctrina Mansfield y veían la luz los bobbies, en España, el Decreto de las Cortes de 17 de abril de 1821 “sobre el conocimiento y modo de proceder en las causas de conspiración o maquinaciones sobre la observancia de la Constitución” iba a significar la antítesis del modelo liberal inglés. En este Decreto, se inmiscuía aún más al ejército en las materias de gobierno y orden interior y se extendía la jurisdicción militar al conocimiento de los delitos políticos cometidos por civiles¹²⁶.

Este Decreto, luego equiparado a Ley es de una trascendental importancia, pues mientras el sistema anglosajón daba un paso decisivo para la consolidación de la

126- Ballbé Mallol, Manuel: “Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)”. Alianza Editorial, S.A. Año de Edición 1984. ISBN13 9788420623788.

Administración civil del Estado y de su futuro aparato policial al asumir plenamente la doctrina de Lord Mansfield, limitando la jurisdicción militar al ámbito estrictamente castrense, imposibilitando su aplicación en conflictos de orden público y cualesquiera relaciones internas, en España, por el contrario, con la Ley de 1821, los liberales daban un gran salto en la línea diametralmente opuesta que podemos sintetizar en un Régimen Constitucional militarista.

También fue en el trienio liberal donde se remarcó en esta línea militarista otro vicio característico desde entonces en la Administración constitucional española: la ocupación de órganos eminentemente civiles por militares, haciendo hincapié en la figura de los hasta hace poco existentes gobernadores civiles¹²⁷.

A todas luces, el modelo español se inspiraba en el sistema centralista francés, si bien España -como ha señalado el profesor García de Enterría¹²⁸- aún manteniendo un Estado centralista, se aleja profundamente de ese originario modelo y lo desnaturaliza.

Autores como Pirala ha sintetizado con claridad el uso de los arquetipos inglés y francés en sus concepciones policiales y los conflictos de su “importación” al sistema español de seguridad de la época:

“Desgraciadamente no se había tenido en España por modelo la policía inglesa, sino la francesa, de donde todo lo ha tomado el partido moderado, sin que esté algo exento de culpa el progresista, sin distinguirse lo vicioso de lo útil; y en Francia justamente es donde más se ha abusado de esta Institución.

Dependiente del poder central, se creen llamados a mandar sus agentes, no a proteger a los ciudadanos honrados, ni a evitar el mal, sí a prender a los criminales y a procurar su castigo....

127- Ballbé Mallol, Manuel: “Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)”. Alianza Editorial, S.A. Año de Edición 1984. ISBN13 9788420623788.

128- García de Enterría, Eduardo. Trabajo titulado: Prefectos y gobernadores civiles: el problema de la Administración periférica en España, recogido en el libro *La Administración Española*, Madrid, 1972.

Creció su descrédito, ha sido siempre mirada con prevención por lo misterioso de los medios que empleaba y la inmortalidad de los agentes de que se servía y sin reparar en todo esto, se la tomó por modelo en España y la copia correspondió al original. Nuestra Policía llegó a convertirse en arma secreta contra los ciudadanos que lamentaban silenciosos la mala Administración Pública”¹²⁹.

La presencia del estamento militar era permanente. Por el vicio de origen en la Revolución, el elemento militar se impuso: militares a granel en el Ministerio, militares en los altos puestos parlamentarios¹³⁰.

Christiansen ha observado que el papel del militar en la España del siglo XVIII era tan importante en la Administración como luego lo sería en lo político. Suponer que la importancia social de los militares era una consecuencia de su intervención activa en los asuntos públicos después de 1808, es olvidar cómo había gobernado la antigua monarquía¹³¹.

El referido autor ha recogido la opinión de un observador francés de la época, que había notado que, mientras a los gobernadores provinciales de Francia sólo les concernían misiones políticas y militares, los Capitanes Generales de España “se meten en estas dos cosas y de la administración de justicia contenciosa, lo que les da un poder incomparablemente más grande...se puede decir que ejercen casi toda la autoridad real”¹³².

La Historia de España presenta abundantes pruebas de la relación directa existente entre militarización del orden público y la politización de sectores militares.

129- Pirala, A.: “Historia de la Guerra Civil y de los partidos liberales y carlistas” Volumen: 6. 2ª Ed. Refun Editorial: Ediciones Herper. 1998. Pamplona. España. ISBN: 9788487427251 páginas 225 y ss.

130- Sanromá, Joaquín María, 1828-1895: “Mis memorias”. Editorial: Madrid, Tip. de Manuel G. Hernández. Patrocinador Digitalización: Duke University Bibliotecas Madrid 1887.

131- Christiansen, E.: “Los Orígenes del Poder Militar En España (1800-1854)” Editorial Aguilar S.A. Ediciones. Madrid. Año 1974, 1ª edición. ISBN: 9788403120419.

132- De Vayrac, Jean: “Etat Present De L'Espagne” Des Hayes, 1718, vol. III, página 291.

Así, quienes fueron encargados en 1873 de dirigir la represión de la sublevación cantonalista en Andalucía y Cartagena, como verdaderos Jefes de Policía, fueron los Generales Pavía y Martínez Campos, que luego protagonizarían sendos pronunciamientos militares.

El 18 de julio de 1936 muestra cómo los principales dirigentes fueron militares provenientes, o que habían tenido importantes destinos, en la Administración policial y gubernativa militarizada y en el mantenimiento del orden público. De esta manera, el General Mola fue Director General de Seguridad en el año 1930.

Los generales Sanjurjo y Cabanellas, exdirectores de la Guardia Civil. Cabanellas presidió la Junta de Burgos antes de que la ocupara el General Franco. El Teniente Coronel Muñoz Grandes había sido Jefe de la Guardia de Asalto. Y Franco fue quien dirigió el mantenimiento del orden público en la sublevación de Asturias de 1934.

El famoso intento golpista del 23 de febrero de 1981, vuelve a demostrar esta curiosa relación, no sólo por la intervención mayoritaria de guardias civiles, sino porque de los treinta y un militares condenados, diecisiete pertenecían al Cuerpo de la Guardia Civil y otros cuatro habían pertenecido, como el Coronel Sanmartín y el Comandante Pardo Zancada a los Servicios de Información de Carrero Blanco. Por último, el General Armada había estado durante cinco años destinado a la Guardia Civil en la lucha contra el maquis¹³³. Como corolario de cuanto antecede, podemos sostener (y dentro de este contexto tan complicado del recorrido histórico de la seguridad en España) que el supuesto básico del modelo democrático de relaciones civiles-militares es que la supremacía civil reside en la separación organizativa estricta entre fuerzas armadas y de policía¹³⁴.

133- Ballbé Mallol, Manuel: *“Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)”*. Alianza Editorial, S.A. Año de Edición 1984. ISBN13 9788420623788.

134- Morris Janowitz: *“La organización interna de la Institución militar”*. Artículo recogido en el libro compilación de Rafael Bañon y José Antonio Olmeda, *“La institución militar en el estado contemporáneo”* Alianza Editorial Madrid 1985.

Este planteamiento (que hoy en día parece una obviedad) no acompañó por desgracia a nuestra Historia como nación (tal y como hemos relatado en este Capítulo) y marcó de forma crítica y severa nuestro modelo social y político, afectando como es lógico, al modelo policial español de los siglos XIX y XX.

Hasta aquí, este simple esbozo histórico sobre la icónica Institución Policial y la referencia a los sistemas policiales clave en el Derecho Comparado, los cuales son, ineludiblemente, punto de referencia para el correcto conocimiento de la seguridad en nuestro país.

Hemos intentado, con mayor o menor fortuna, detectar y exponer los fundamentos históricos de la Institución policial española. Hemos realizado una rápida singladura desde la Inquisición (y una policía perseguidora de ideas religiosas) al militarismo de la etapa constitucional que comienza en 1812; desde el componente religioso con las órdenes militares que protegían los Santos Lugares y la reforma luterana de la Iglesia, al papel preponderante del ejército en la seguridad española en el siglo XIX y XX incluyendo la realidad del golpe de Estado del 23 de Febrero de 1981. Se nos presenta así, una Policía con un componente histórico muy definido y concreto, en el que los elementos militar y religioso conforman dos materias prima esenciales y críticas de todo el edificio policial español, incluso hasta en las postrimerías del siglo XX.

Aunque parezca inaudito (y desde 1812) no va ser hasta la Constitución de 1978 (¡y con 166 años de retraso con respecto a los países de nuestro entorno!) cuando a través de ese vital documento de convivencia, se materializa y cumple, el principio más arriba enunciado por Janowitz, alumbrando 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, en el que al ejército se le priva radicalmente del timón de los designios de España y pasa a ser un elemento más del sistema de libertades y derechos civiles ciudadanos.

Y ello es así, pues no olvidemos que el tema de las libertades es en primer lugar el tema de los poderes públicos¹³⁵. La seguridad deja de estar “militarizada” para adoptar los rasgos civiles del modelo anglosajón, pero con las dos centurias de retraso que lastran una concepción de la seguridad que ralentiza una efectiva aplicabilidad de un modelo social policial, en el que el eje sea el individuo y no el Estado capitaneado por militares.

Tal lastre histórico que, en puridad de conceptos impediría el abrazamiento de un modelo de seguridad humana, es eliminado con la ilusión del pueblo español para vivir en paz, en libertad y en democracia.

Esa increíble maduración y apuesta por la convivencia del pueblo español requeriría un profundo análisis sociológico que escapa a los conocimientos de este doctorando y al objeto de esta Tesis, pero que suponen una conformación de la sociedad española que permite concebir la seguridad como una “empresa social”, de todos y para todos.

A partir de ahora, ese timón del rumbo de España será gobernado por el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado, tal y como estudiaremos en el siguiente capítulo de esta Tesis Doctoral, todo lo cual provoca el alumbramiento de un sistema de seguridad radicalmente diferente a los acaecidos en los doscientos años anteriores de nuestra historia en el que, por fin, el pueblo español capitanea el rumbo de sus anhelos, optando por un modelo de seguridad en el que la policía (mejor las policías existentes) tendrán como misión garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, relegando al ejército a las misiones consagradas en el artículo 8 de nuestra Carta Magna.

135- Amato, Giulano: “Individuo e autorità della libertà personale”, Editor A. Giuffrè, 1967 Milano, página 2.

III.- FUNDAMENTO NORMATIVO.-

a) **La Seguridad Ciudadana como elemento configurador de un Estado Social y Democrático de Derecho.-**

El advenimiento de la Constitución de 1978 conllevó un radical cambio en la realidad española, suponiendo tal texto normativo el motor esencial de cambio en lo jurídico y en lo político, expresión última de una gran reforma que se gestaba en el tejido social desde hacía tiempo, y que todos fuimos capaces de plasmar en ese vital documento de convivencia¹.

El Sistema de Seguridad y la Institución Policial deben ser ahora estudiados desde las grandes previsiones constitucionales, diametralmente opuestas a la realidad imperante en los anteriores regímenes existentes en nuestra nación. Hemos de partir, en primer lugar, del rápido y general estudio de esta norma fundamental, para, a partir del mismo, comprender la Seguridad dentro del marco constitucional.

La entrada en vigor de la Constitución Española de 1978 inició un proceso de adecuación de las instituciones y la legislación de nuestro país a los postulados de la Carta Magna para hacer realidad la voluntad que, en su Preámbulo, proclamaba la Nación Española: establecer una sociedad democrática avanzada².

Obviamente, la Institución Policial española se inserta en el sistema constitucional y la primera de las opciones que definen al Régimen Constitucional español es aquella que establece la existencia de un Estado Social y Democrático de Derecho³.

De modo que la Policía de los ciudadanos españoles -la policía constituye en efecto una de las principales formas de relación entre el Estado y la sociedad-⁴, habrá de

1- Alonso Pérez, Francisco, "Policía", Editorial La Ley-Actualidad, Madrid 1998

2- Sánchez Agesta, Luís: "Dos principios de la Constitución". *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 66, Año 1989, Nº 66, 1989, págs. 179-186

3- Castells Areteche, José Manuel: "La Policía Autónoma". Editorial: Instituto Vasco de Administración Pública. Año de edición: 03/1988. ISBN: 978-84-7777-011-4

4- Journe, Claude: "Pólice et Politique". Presses Universitaires, Lyon, 1988, pág. 5.

ser “*Social y Democrática de Derecho*”, como consecuencia de que “*Social y Democrática de Derecho*” es el Estado en que desarrollan su actividad de seguridad humana constitucional los cuerpos policiales.

Esta opción está recogida en el artículo 1.1 de la Constitución y en ella se van a distinguir dos caracteres que podemos llamar clásicos en la definición del Estado.

- Aparece, en primer lugar, el Estado descrito como un Estado de Derecho.

Es decir supone la sumisión del poder al Derecho a través de la limitación jurídica de sus actividades y en conexión con esta idea traemos a colación la definición de Estado postulada por Max Weber⁵, el cual señala que el Estado es aquella comunidad humana que dentro de un determinado territorio reclama con éxito para sí el monopolio de la violencia física legítima.

Los órganos del Estado (y por supuesto, sus Policías) deben actuar exclusivamente con arreglo Normas Jurídicas que fijen el círculo de sus competencias, siendo misión del Estado garantizar la seguridad jurídica. En este sentido, J.H. Skolnick⁶ señala que la Policía en una sociedad democrática debe mantener el orden y hacerlo según las reglas del derecho.

En la misma línea se pronuncia González Seara⁷ cuando afirma que, en una democracia, la lucha contra el crimen sólo puede hacerse en el marco del Estado de Derecho y no puede alegarse, en nombre de la razón de Estado, un tratamiento legal y justiciero distinto para los crímenes cometidos en el ámbito de lo público, en contra del principio constitucional de igualdad ante la ley.

5- Weber, Max: “*El político y el científico*”. Alianza Editorial, Madrid, 1969, página 83.

6- Skolnick, Jerome. H.: “*Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*”, New York, John Wiley y Sons, 1975, página 6, cit. por Claude Journe, “*Police et Politique*”, cit., página 23.

7- González Seara, Luis: “*La Década del cambio*”. Editorial Plaza y Janes. Madrid. 1987. ASIN: B00FC6GCOK.

-Y en segundo lugar, otra nota definitoria del Estado va a ser el carácter de Democrático, por medio del cual se garantiza la participación de todos en la adopción de las decisiones importantes para el mismo Estado, a través de los correspondientes procedimientos de participación.

La Constitución Española califica al Estado de Democrático. Así viene a señalar el Preámbulo de nuestro Texto Fundamental que la Nación Española proclama su voluntad de garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las Leyes. El calificativo de Democrático es uno de los tres que componen la definición del artículo 1.1 de la Constitución.

La calificación de Estado Democrático cuenta con unos antecedentes mucho más antiguos que la calificación del Estado como Social, ya que se corresponde con un periodo temporal que comprende los siglos XIX y XX y que tuvo, como elemento capital, extender el protagonismo político a amplios sectores de la sociedad, pasándose en esta época del sufragio restringido y de los partidos de cuadros al sufragio universal y a los partidos de masa⁸.

A nivel Constitucional, la primera vez que se recoge la calificación de Estado Democrático es en el Preámbulo de la Constitución Francesa de 1848. Sin embargo, podemos decir que en las demás Constituciones se trató de un término inusual hasta el último tercio del siglo XIX, e incluso hasta las primeras décadas del siglo XX, no generalizándose en su totalidad hasta el final de la Segunda Guerra Mundial⁹.

Por lo que se refiere a su definición, la más tópica que se ha dado del Estado Democrático fue la de Lincoln, en 1863, que lo definió como: ***“el Gobierno salido del pueblo, para el pueblo y por el pueblo”***.

8- Lenin, Vladímir Ilich: “El Estado y la Revolución”, en *Obras Escogidas*, vol. VII. Moscú, progreso, 1973.

9- Abendroth, Wolfgang, Forsthoff, Ernest, Doehring, Karl: “El Estado social”: “El Estado de Derecho democrático y social como proyecto político”, en W. Abendroth et al., *El Estado social*, pp. 9-42.

www.eumed.net/tesis/2007/jlp/bibliografia.htm- Editor: Centro de Estudios Constitucionales, 1986. ISBN: 8425907438, 9788425907432.

Sin embargo, esta definición fue sometida en 1949 a la opinión de juristas y estudiosos de la materia, los cuales mantuvieron importantes reservas sobre la validez de la misma. Tal es así, que para ellos, de esta definición de Lincoln, sólo el Gobierno por el pueblo se aproxima a los que constituye la auténtica esencia democrática.

Por esta razón, se ha preferido dar una definición descriptiva del Estado Democrático y se entiende que es aquel en el que se dan estas tres características¹⁰:

- 1).- La existencia de una ubicación de la soberanía en el pueblo.
- 2).- Que se establezca una concepción pluralista de la sociedad.
- 3).- La posibilidad de facilitar la participación del ciudadano en el proceso político.

El Estado de Derecho se concibe como un principio de limitación de la arbitrariedad de los poderes públicos y el instrumento para hacerla efectiva dicha limitación es el denominado principio de legalidad¹¹⁻¹².

Los artículos base que recogen el principio de Estado de Derecho en la Constitución Española son el artículo 9.1 y el artículo 10.1.

Así el artículo 9.1 enseña: ***“los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”***.

Por otra parte, en el artículo 10.1 se recogen una serie de principios que son fundamentos del orden político y de la paz social.

10- Sartori, Giovanni: *“Elementos de Teoría Política”*. Editorial Alianza. Madrid 1992. Alianza Editorial, 2005. ISBN 9788420647876

11.-Díaz, Elías: *“Estado de Derecho y Sociedad Democrática”*. Primera Edición. Editorial Cuadernos para el Diálogo, S. A. Edicusa, Madrid 1966

12- Fortshoff, Ernst: *“Problemas actuales del Estado Social de Derecho en Alemania”*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1966.

Entre los principios básicos están: *“la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad y el respeto a la Ley y a los Derechos”*.

Además de esos dos caracteres clásicos, la Constitución va a introducir un calificativo relativamente moderno, que va a ser el de *“Social”*¹³. Sin embargo, aunque hemos dicho que se trata de un concepto nuevo, nuestra Constitución lo que hace es continuar una tendencia existente tanto en el Derecho Comparado como en el anterior Derecho Constitucional Español.

Así vemos, en primer lugar, en lo que respecta al Derecho Comparado que el artículo 20 de la Ley Fundamental de Bonn señala que *“La República Federal de Alemania es un Estado Federal, Democrático y Social”*; y en segundo lugar, que en el Derecho Constitucional Español ya se hablaba en la Constitución de la Segunda República de 1931 de una *“República de Trabajadores”*, para reseñar ese carácter social que entonces estaba primando en las constituciones similares de aquella época.

A modo de recapitulación acerca del fundamento del artículo 1.1 de la Constitución y de la esencia de las tendencias y concepciones constitucionalistas en que el mismo se basa (y que son acogidas por el Constituyente del 78) hemos de resaltar que su plasmación trae causa de la defensa de los Estados Europeos frente al crecimiento de la clase obrera, todo lo cual va a dar lugar al Estado Democrático de Derecho. El Estado Democrático de Derecho tiene su base en la obra de Rousseau el *“Contrato Social”*¹⁴. Desde un punto de vista teórico el término democracia lo encontramos en este autor. El Estado Democrático de Derecho es una racionalización jurídica de la vida¹⁵.

Rousseau parte de un estado de naturaleza en que los hombres viven libres e iguales. La división del trabajo, la aparición de la propiedad privada y la dominación

13- Peces Barba, Gregorio: *“La elaboración de la Constitución de 1978”*, Editorial: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Enero 1988. ISBN: 978-84-259-0810-1

14-15- Rousseau, Jeny Jacques: *“El contrato social”*. Editorial Ariel. Madrid 1972.

política hace que surjan las desigualdades. Lo esencial estriba en salvar la igualdad y la libertad.

*La unanimidad entre los Derechos Naturales, transformados en Civiles permite fundar el Estado Moderno y la norma que va a regir es la Ley, expresión de la voluntad general*¹⁶.

En el Estado Democrático de Derecho hay dos principios básicos:

1).- Soberanía popular. Soberanía es la voluntad popular general.

2).- Sufragio universal. La Ley es una expresión de esa voluntad.

El Estado Social y Democrático de Derecho es, ante todo, un Estado Democrático (soberanía popular y sufragio universal) lo que ocurre es que la palabra “*liberal*” se ha sustituido por “*social*”. Este tipo de Estado surge a partir de la Segunda Guerra Mundial y obviamente es el sustrato y el anclaje jurídico en el que va a desplegar su actividad la Institución Policial.

Así pues, característica de este tipo de Estado es que la Soberanía Nacional reside en el pueblo, los órganos del Estado emanan del pueblo y el ciudadano tiene derecho a participar en la vida política, directamente o por medio de representantes a través de los derechos políticos y de participación.

Igualmente el Estado participa en los ámbitos económico y asistencial de la sociedad, asumiendo funciones de redistribución de la riqueza¹⁷.

16- Giner, Salvador: “Historia del Pensamiento Social”. Editorial Ariel, Barcelona 1975.

17- González Morales, Francisco Javier: “La Constitución Española de 1978”, 2012.

En este sentido, Recasens¹⁸ afirma que en un Estado democrático seguridad y policía van íntimamente unidas, pues la policía forma parte de la edificación del Estado de Derecho democrático, a la par que la Policía, según Luciano Parejo¹⁹, forma parte de los cimientos de la edificación del Estado de Derecho democrático.

De esta manera, el nuevo Estado que emerge a raíz de la Constitución de 1978, con los caracteres que acabamos de esbozar, exige que se alumbré un nuevo sistema policial, contando la Institución Policial como eje angular con unas características propias en conexión con un Estado que apuesta como máxima por proteger el libre ejercicio de los derechos cívicos y garantizar la paz ciudadana.

La doctrina francesa siempre ha incidido en el crítico papel asignado a la institución policial, de modo una Policía no informada es una Policía paralizada, pero si una Policía en su información se aparta de la legalidad, puede llegar a paralizar la sociedad²⁰.

En conexión con lo anterior hemos de resaltar que el artículo 24 de nuestro texto constitucional es una clara manifestación del principio de tutela de derechos que caracteriza a la democracia constitucional y que *“no es tanto que los derechos de los particulares aparezcan tutelados cuanto el que esa tutela se concede incluso frente al Poder”*, según apostilla González Navarro²¹.

18- Recasens, Amadeu: *“La seguridad y el modelo policial español”*, VII Seminario Duque de Ahumada: Seguridad y Estado Autonómico, (8, 9 y 10 de mayo de 1995). Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1996, página 51.

19- Luciano Parejo, Alfonso Roberto Dormí: *“Seguridad Pública y derecho administrativo”*, Marcial Pons-Ciudad Argentina, 2001, página 9.

20- Bertrand des Saussaies: *“La machine policière”*, ob. cit, página 11. Editions de Seuil (1972)- ASIN: B003XIZSIM

21- González Navarro, Francisco: *“El Estado Social y Democrático de derecho”*. Eunsa. Ediciones Universidad de Navarra, S.A. 1. ed. (11/1992). ISBN: 8431312033 ISBN-13: 9788431312039

b).- La organización de la seguridad antes de la Constitución de 1978: de un modelo de orden público a un modelo de seguridad ciudadana.-

El Modelo Policial estará condicionado fuertemente por el modelo de organización del Estado imperante en cada momento histórico, de modo que la naturaleza del régimen político o el grado de centralización-descentralización de la organización política o administrativa son variables a tener en cuenta a la hora de proceder al estudio de la policía²².

Así pues, se hace preciso el somero análisis de esa conformación territorial en la que nos encontramos en la actualidad en España, que obviamente difiere de la existente en la época de la Dictadura²³.

Por tanto, la organización de la seguridad antes de 1978 poco tiene que ver con la apuesta que realiza para esta materia el pueblo español a través de su Constitución y el nuevo papel que confiere a sus fuerzas policiales y ello sobre la base de la estructura del nuevo Estado de las Autonomías.

Con carácter previo, partimos de la base que la Constitución de 1978 se configura como una auténtica Norma Jurídica y como tal va a estar situada dentro del sistema de Fuentes del Derecho.

La doctrina suele afirmar que el estudio de las Fuentes del Derecho va a ser el mejor sistema para conocer el régimen político de un país (y el papel de sus fuerzas policiales) puesto que con él se puede comprobar qué fuentes tienen mayor predominio sobre otras y ello nos aporta el equilibrio existente entre los distintos órganos que tienen la capacidad normativa.

22- Loubet del Bayle, Jean Louis: "La Police: Approche sociopolitique", cit Página 14. Colección (Clefs politique). Editor: Montchrestien (1 de diciembre de 1992)

23- Barcelona Llop, Javier: "El Régimen Jurídico de la Policía de Seguridad"; IVAP, 1998, págs. 67 y ss.

Este sistema de Fuentes del Derecho va a ser un sistema totalmente diferente con anterioridad y con posterioridad a la Constitución de 1978, incidiendo este modelo de producción normativa también, evidentemente, en la institución policial.

El sistema de Leyes Fundamentales que regía el anterior régimen político, se mostró inapropiado para la efectiva implementación de un Estado de Derecho y consiguientemente, de un régimen democrático, en la forma en que éste se entiende en los países occidentales y en la teoría constitucional²⁴. Así, con anterioridad a la misma, se caracterizaba por:

1).- Se trataba de un sistema unitario y centralista. Esto es, en el sistema anterior a la Constitución de 1978 (si bien con el escaso paréntesis de la Constitución de la 2ª República de 1931)²⁵ no se admitía ninguna fuente escrita que no procediera del poder central.

El periodo de la II República estuvo marcado por profundas contradicciones con los principios que se pretendían introducir en la Administración Policial de un Estado democrático, que en opinión de Ballbé²⁶, se manifestaron tanto en un plano político como administrativo.

En este periodo republicano de la Historia de España vamos a presenciar que, ante la incapacidad de la Policía para resolver los problemas derivados del orden público, se refuerce el papel del Ejército, el cual ya no lleva a cabo una intervención preventiva sino que siempre interviene “a posteriori”. Asimismo hemos de señalar lo que acertadamente apunta Manuel Ballbé²⁷ como elementos que favorecerán el posterior

24- *“Policía Local. Corporaciones Locales”*. Editorial Mad. Enero 2006.

25- *Vid artículo primero Constitución 1931*. “...La República constituye un estado integral compatible con la autonomía de los municipios y las regiones...”

26- Ballbé, Mallol, Manuel: *“Orden Público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)”* 1984, Alianza Editorial, S.A. ISBN10: 8420623784, pág. 339

27- Ballbé, Mallol, Manuel: *“Orden Público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)”* 1984, Alianza Editorial, S.A. ISBN10: 8420623784, cit. páginas 394 y 395.

golpe de Estado de 1936. Por un lado el hecho de estar militarizados los cuerpos policiales les convertía en objetivos de los grupos involucionistas y los componentes de estos cuerpos se veían protegidos por el hecho de su condición militar a la hora de afrontar futuras responsabilidades. Por otro lado, la falta de profesionalidad de los cuerpos policiales les hacía incapaces de prevenir las actuaciones de los que no dejaban de atentar contra el orden constitucional.

2).- En segundo lugar, se caracterizaba también porque se trataba de un Sistema de Fuentes que se articulaba en base a dos fuentes diferentes: Por un lado la Ley, que era la expresión de las Cortes Generales (el Órgano que ostentaba el Poder Legislativo); y por otro lado, teníamos los Reglamentos, que eran las normas procedentes del Gobierno (el Órgano que ostentaba el Poder Ejecutivo). Este sistema se complementaba con tres Fuentes supletorias o suplementarias que eran la costumbre, los principios generales del derecho y los decretos legislativos.

3).-En tercer lugar, se trataba de un sistema que se ordenaba en base al principio de Jerarquía Normativa. No existía ningún otro principio, como puede ser actualmente el principio de competencia, para estructurar las distintas fuentes del Derecho.

Ya desde el Decreto 138/1936, de 29 de septiembre, de la Junta de Defensa Nacional se disponía que el General Franco asumiera “todos los poderes del nuevo Estado”, artículo 1²⁸.

Esta asunción general de poderes se confirmó hasta la finalización del régimen, mediante dos Leyes, dictadas por el propio General, que le atribuían “la suprema potestad de dictar Normas Jurídicas de carácter general”.

Estas Leyes o Decretos fueron la Ley de 30 de enero de 1938, sin necesidad siquiera de previa deliberación del Consejo de Ministros, tal y como señalaba la Ley de

28- Vid. Decreto 138/1936, de 29 de Septiembre, de la Junta de Defensa Nacional.

8 de agosto de 1939. Estas normas (verdadera columna vertebral del Sistema Jurídico de la Dictadura) se mantuvieron en vigor hasta el mismo momento de la muerte del General Franco, que no dudó en utilizar, cuando lo estimó oportuno, la posibilidad de dictar “Leyes de Prerrogativa”.

Sin perjuicio de esta reserva de poder personal, a lo largo del régimen se fueron aprobando una serie de “Leyes Fundamentales” (hasta siete de ellas) que establecían un aparato institucional, ejecutivo y legislativo y que, sin mermar en absoluto el poder último del General Franco, hacía posible el funcionamiento del Estado sin la intervención inmediata y directa de aquél. En todo caso, se trataba de normas de tipo eminentemente organizativo, que excluían tanto la participación democrática como la garantía de los derechos fundamentales²⁹.

4).- Finalmente, también se caracterizaba este Sistema de Fuentes porque tenía una quiebra importante, según la cual el dicho Sistema no surgía de la Constitución, sino que arrancaba simplemente de la Ley

Por tanto, operada la auténtica revolución socio-política que supuso el advenimiento de la Constitución de 1978, las características del sistema a partir de ahora van a ser diametralmente opuestas, influyendo y marcando a la Institución Policial:

1).- La Constitución pasa a ser, en primer lugar, una Norma Jurídica, lo cual es una novedad importante. Pero no se queda en una simple declaración programática de que es una Norma Jurídica, sino que este concepto va a ir acompañado de todo un sistema de garantías constitucionales.

Se trata, pues, de toda una revolución en el campo de las Fuentes del Derecho.

29- López Guerra, Luis: “Derecho Constitucional”, página 22 in fine, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia 1997.

La Constitución, que venía siendo entendida como un documento de carácter político, una especie de Tratado Internacional, pasa a ser una realidad que puede aplicarse a diario e incluso exigir ante un Tribunal especial, como es el Tribunal Constitucional³⁰.

2).- En segundo lugar, la Ley pasa a estar subordinada a la Constitución y además controlada por un órgano creado al efecto, como es el Tribunal Constitucional.

La Constitución no consiste en un conjunto de regulaciones inconexas de Instituciones Públicas de derechos individuales, yuxtapuestas en su texto normativo, sino que viene a representar una toma de posición valorativa. Es decir, que la Constitución es un conjunto coherente de preceptos; y esta coherencia deriva de que sus mandatos responden a unos criterios comunes ordenadores.

3).-Una tercera característica va a ser la existencia de una nueva Organización Territorial³¹, teniendo también esta distribución territorial (Comunidades Autónomas) incidencia en el diseño del Modelo Policial Español Postconstitucional, con la aparición de las Policías Autonómicas³².

4).- Por último, se mantiene la concepción ya clásica de la relación entre las Fuentes del Derecho, esto es, en primer lugar, la Ley, como norma procedente del Poder Legislativo; y en segundo lugar, el reglamento, como norma procedente del Poder Ejecutivo.

Tradicionalmente la Constitución no ha sido entendida en nuestro país como un Documento Jurídico, sino más bien como un Documento Político, que se limitaba a institucionalizar a los agentes básicos del proceso político.

30- Espín Eduardo: "El Ordenamiento Constitucional. Derechos y Deberes de los Ciudadanos", página 31 in fine, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia 1997.

31- Elizalde Jalid, Marco: "El principio de autonomía en el Estado autonómico Español". Monografía. 2011.

32- Barcelona Llop, Javier: "Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas". Documento de trabajo 103/2006. Fundación Alternativas, año 2006.

Será a partir del año 1979, una vez entrada en vigor la Constitución de 1978, cuando por medio de una Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de agosto de 1979³³ (Sentencia de la que fue ponente D. Federico Sainz de Robles) se lleva a cabo una clara apreciación y un claro dictamen acerca del carácter jurídico de la Constitución, en relación con la libertad de expresión, consagrada en el artículo 20 del Texto Constitucional.

Desde entonces, se proclama claramente que la Constitución es Fuente del Derecho y además, la Fuente del Derecho que va a regular las demás Fuentes del Derecho.

A estos efectos, el artículo 9.1 de nuestro texto constitucional es claro: *“Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”*.

En relación a este principio el Tribunal Constitucional, en STC 101/1983, de 18 de noviembre³⁴ se ha manifestado claramente al afirmar que: *“La sujeción a la Constitución es una consecuencia obligada de su carácter de norma suprema, que se traduce en un deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos; mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse ante cualquier actuación que vulnere la Constitución, sin perjuicio de los supuestos de que la misma establece deberes positivos (arts.30 y 31 entre otros) los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución”*.

La Constitución, además, incorpora todo un sistema de valores, con máxima incidencia en lo atinente a la actividad policial, en tanto en cuanto la misma afecta directamente a la esfera de las libertades ciudadanas. La Jurisprudencia del Tribunal

33- Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de Agosto de 1979. “Sala de Vacaciones”. Ponente F. Sainz de Robles Rodríguez (Repertorio Aranzadi 4676/1979, Artículos 10.2; 53.2; 81, 105, a) de la Constitución).

34- Vid. Sentencia del tribunal Constitucional 101/1983, de 18 de Noviembre.

Constitucional sobre la Constitución como sistema de valores se halla ampliamente expuesta y comentada por Parejo Alfonso, L. “Los valores en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, Libro Homenaje al Profesor Luis Villar Palasí, Madrid 1989.

Son de especial relevancia al respecto, entre numerosas resoluciones, las STC4/81 (caso Ley de Bases de Régimen Local); 18/81(caso Blanco contra Gobierno Civil de Barcelona: *“La Constitución incorpora un sistema de valores cuya observancia requiere una interpretación finalista de la norma fundamental”*); STC21/81 (caso Capitán Pitarch): *“No cabe desconocer, sin embargo, que los Derechos Fundamentales responden a un sistema de valores y principios de alcance universal (...) y que asumidos como decisión constitucional básica han de conformar todo nuestro ordenamiento jurídico”*. (Fundamento Jurídico 10).

En este punto y para comprender el tránsito de un modelo de orden público a un modelo de seguridad ciudadana, es preciso recordar que, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, en los Derechos alemán e italiano, se emprende un proceso de depuración de los presupuestos sobre los que había actuado la Policía de Seguridad durante los regímenes totalitarios³⁵.

Un proceso que, directamente, se encaminó a la sustitución del orden público, por otra noción que sirviera para ajustar la actividad policial a las realidades constitucionales que emergían entonces y en el que, además, sería decisivo el papel que se asigna a los derechos fundamentales, en sus respectivas constituciones³⁶.

Sin embargo, en España (y mientras Europa alumbraba este nuevo diseño) la Policía de Seguridad quedaba finalmente concebida como el aparato de represión por antonomasia de la Administración franquista, en la tarea de perseguir “a los enemigos políticos del régimen”³⁷.

35- Scibilia, G.: “Caratterizzazioni della Polizia nell’attuale democratico”, RP, 1972, páginas 203-204.

36- Denninger: “Polizei in der freiheitlichen Demokratie”. Berlín, 1968, pp 14 y 15.

37- Curbet Hereu Jaume: “Sociología y función policial”. Barcelona, 1980.

Carlos Saavedra Brichis

De modo que en Europa se inicia este cambio de tendencia en la seguridad a finales de los años cuarenta de la pasada centuria y por el contrario, en nuestro país, pervive el fascismo treinta años más, con todo su aparataje policial y represivo.

Así pues, en España, este proceso se retarda treinta años más, hasta que la Transición Política española afrontó el anacronismo del Orden Público proveniente del periodo franquista, insertándose en una ola reactiva frente a los abusos de esa época; materializándose primero el comportamiento social (deseo y ansias de libertad y repugnancia por las formas dictatoriales) y en segundo lugar, la necesidad del recurso al Derecho como elemento ordenador y regulador de las relaciones entre los sujetos (con el consiguiente alumbramiento de una Carta Magna que incorpore todo un sistema de valores para vivir en paz y conseguir una sociedad democrática avanzada).

La nueva concepción de la seguridad constitucional debía pulverizar las concepciones franquistas sobre toda esta materia. Obviamente, tamaña empresa no era tarea sencilla, pues el arraigo de estas concepciones fascistas estaba absolutamente inserto en la esencia del régimen del dictador, pues no en vano, la Policía participa de la edificación del Estado, representando sus características³⁸. Para ilustrar esta afirmación no olvidemos que en el Ministerio de Orden Público y en plena guerra civil, se crea, por Orden de 22 de febrero de 1938, una Subsecretaría en la que se agrupan los siguientes servicios nacionales: Seguridad, Fronteras, Inspección de la Guardia Civil y Policía de Tráfico³⁹.

Este proceso de reforzamiento militar se ve impulsado por la Ley de 1940, que reorganiza el Cuerpo de la Guardia Civil y recupera la Dirección General del Instituto para el Ministerio del Ejército.

El artículo 1 de la referida norma señala:

38- Journes, Claude: "Police et Politique", cit., páginas 14 y 24. Editor: PUL (1 de octubre de 1996). ISBN-10: 2729703276

39- BOE número 183, de 31 de diciembre de 1938.

“Las Fuerzas Armadas a las que se adscriben los servicios de Policía, orden y vigilancia, pertenecerán al Cuerpo de la Guardia Civil que se reorganiza por esta Ley, con mando disciplina y fuero militar, ejerciendo la jurisdicción de los Generales, Jefes de las Regiones Militares, Comandantes Generales de Baleares y Canarias y el Jefe Superior de las Fuerzas Militares de Marruecos”⁴⁰.

Paralelo a este proceso de creciente militarización de la función policial, comienza un proceso de depuración del personal de seguridad, que se extendería, por medio de la Ley de febrero de 1939, al resto de los funcionarios públicos que *“que se encuentren en los territorios liberados y en los que se vayan liberando”*. En esta norma se contemplan auténticos castigos políticos.

Con la Ley de 8 de marzo de 1941 sobre reestructuración de la Policía, se censura de manera directa el apoliticismo de los funcionarios policiales. La concepción de la policía era claramente de corte militar, puesto que se definía aquélla como un organismo *“encargado de la defensa del Estado, para realizar una vigilancia rigurosa y tensa de todos los enemigos”*.

En el Preámbulo de dicha Ley se señalaba como una de las deficiencias que dificultaban la “seguridad de la nación” que *“los órganos de Policía, imbuidos en un apoliticismo propio de sistemas que presenciaban impasibles su proceso de descomposición, no puedan hoy servir para su defensa, frente a los grandes peligros interiores y exteriores”*.

La Ley pretendía, en consecuencia, crear una nueva Policía para *“llevar a cabo la vigilancia permanente y total, indispensable para la vida de la nación, que en los Estados totalitarios se logra merced a una acertada combinación de técnica perfecta y de lealtad que permita la clasificación adecuada en sus actividades y de vida a la Policía Política, como órgano más eficiente para la defensa del Estado”⁴¹.*

40- Reglamento Militar de la Guardia Civil desarrollado por Orden de 23 de julio de 1942.

41- BOE, número 98, de 8 de abril de 1941.

La organización policial franquista se estructura básicamente en torno a dos cuerpos: El Cuerpo General de Policía, destinado a “funciones de información, investigación y vigilancia” y el Cuerpo de la Policía Armada “de carácter y organización eminentemente militar”.

La Policía Armada asumirá, durante todo el régimen franquista, las funciones más directamente ligadas al mantenimiento del orden público.

Este Cuerpo militarizado aglutinó una concepción de la función de la policía, férreamente asentada sobre la idea “*de la permanente misión peculiar defensiva del Estado y de sus instituciones a modo de servir de ejército para la paz*”⁴².

Todo este entramado policial forma parte de un derecho represivo, surgido al final de la Guerra Civil y que se mantendrá durante la mayor parte de la Dictadura⁴³.

Las manifestaciones más palmarias de este estado represivo, al lado de la militarización creciente del orden público, son la consideración y estructura castrense de la policía de seguridad, así como la sujeción a la jurisdicción militar de todos los ciudadanos, al quedar tipificadas las conductas y acciones contrarias a la seguridad del Estado⁴⁴.

El dato jurídico-organizativo más relevante lo representa el hecho de que, en este periodo histórico, todas las Fuerzas de Seguridad serán consideradas “*partes integrantes de las Fuerzas Armadas*”.

42- Corniero, Alejandro: “La Ley de Seguridad del Estado y su integración en el nuevo Código Penal”. *Revista de Estudios Penitenciarios*, 1945, páginas 64-68. Editores Ministerio del Interior: Dirección General de Instituciones Penitenciarias (<http://www.mir.es/instpeni/ind...>)

43- Berdugo Gómez de la Torre, Ignacio: “Derecho represivo en España durante los periodos de guerra y postguerra (1936-1945)” *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, ISSN 0210-1076, N°. Extra 3, 1980 (Ejemplar dedicado a: La reforma del Derecho Penal), págs. 77-128.

44- Ripoll, A.: “Funciones de la Policía Armada en materia de orden público”, *Revista de la Policía Armada y Tráfico*, número 14, 1943, página 22.

A estos efectos encontramos justificaciones doctrinales como la de García Arias⁴⁵.

La Ley Orgánica del Estado de 1967 lo establecía expresamente, al denominar a todo el aparato policial, Fuerzas de Orden Público⁴⁶.

Así el artículo 37 de esta norma fundamental del Régimen, señalaba que: ***“Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público, garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de su territorio, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional”***.

Para ello se dedicaron un gran número de recursos humanos y de efectivos a las Brigadas Móviles, creadas en 1969, encargadas del control de los desórdenes públicos⁴⁷.

La integración de las Fuerzas de Orden Público en el seno de las Fuerzas Armadas, se llevaba hasta el extremo de que los criterios organizativos, de índole territorial, establecidos para las jefaturas superiores de policía y teóricamente de carácter civil, se adaptan a la organización propia de la Policía Armada y de las Regiones Militares⁴⁸.

Con todo ello se truncan definitivamente ciertos proyectos históricos de la II República y de la Dictadura del General Primo de Rivera, que pretendían construir una Administración policial civil y profesionalizada⁴⁹ y se pierde, en materia de seguridad,

45- García Arias, Luis: *“Las Fuerzas Armadas en la Ley Orgánica del Estado”*, REP, número 152, marzo-abril de 1967, página 137-156.

46- Villagómez Cebrián, Alfonso J.: *“Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: Del orden público a la seguridad ciudadana”*. Editorial: Tapia - Libros S.A.

47- Orden de 3 de marzo de 1971, del Ministerio de la Gobernación, sobre demarcación territorial en las Jefaturas Supiores y Delegaciones Especiales de Policía. (BOE de 3 de marzo de 1971).

48- Villagómez Cebrián, Alfonso: *“Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana”*. Editorial Ara Solís. Xunta de Galicia, página 53.

49- Bastida Freijedo Francisco Javier: *“Jueces y Franquismo. El pensamiento político del Tribunal Supremo en la Dictadura”*, Barcelona, 1986, pp. 127-145. Editorial: Ariel, 1986. ISBN 10: 8434415208

(y en el resto de las materias), el “tren europeo” que retomaremos en 1986, con nuestra entrada en la Unión Europea.

Así pues, la que acabamos de esbozar es la realidad de la seguridad franquista, forjada a base de décadas de dictadura y es ésta la realidad de la seguridad que debe reconcebir y reconceptualizar el constituyente de la Transición.

Bastida ha explicado de manera muy gráfica el marco de valores del franquismo⁵⁰: Se trataba de que cada uno de los valores, por separado, “gire en torno al único eje que legislativa y jurisprudencialmente le corresponde: el espiritual, alrededor del catolicismo, el nacional sobre el centralismo, el político en la órbita del Régimen y el social en derredor de la vertical sindical y su lucha de su separación de la lucha de clases”, que a su vez, unifican todos los principios unitarios en torno a un valor que los comprenda: el Orden.

En definitiva, el franquismo haría una cuestión de orden (público), aquello que era contrario a la unidad espiritual, nacional, política y social de España⁵¹.

En esta reflexión se condensa el desafío del constituyente en lo atinente nuevo al rol de las fuerzas policiales tras el fin de la dictadura. Obvio es por tanto, que la organización policial española de la época franquista responde a la tradición jacobina centralista y estatalista, en la línea apuntada por André Decoqc⁵² en su obra “El Derecho de la Policía” y por Diego López Garrido⁵³ en su obra “El aparato policial en España”.

El marco político de la Dictadura del General Franco viene caracterizado, pues, tal como manifiesta Jordi Solé Tura⁵⁴ por las notas de “*unidad de poder, coordinación*

50-51- Bastida Freijedo Francisco Javier: “Jueces y Franquismo. El pensamiento político del Tribunal Supremo en la Dictadura”, Barcelona, 1986, pp. 127-145. Editorial: Ariel, 1986. ISBN 10: 8434415208

52- Decoqc, André: “Le Droit de la Police”, cit. página 106. Editions Litec, Paris, 1.991

53- López Garrido, Diego: “El aparato policial en España; historia, sociología e ideología”, cit. página 167. Editorial Ariel, 1987. ISBN: 8434410699, 9788434410695.

54- Solé Tura, Jordi: “Introducción al Régimen Político Español”. Editorial Ariel, Barcelona, 1972, páginas 17 y 18. ISBN: 9788434407015

de funciones y no división de poderes, confesionalidad católica, vocación social y representatividad concretada en las formas de representación familiar y sindical”.

Era preciso pasar del orden público y del papel represor de las policías militarizadas a unas fuerzas de seguridad que protegieran el libre ejercicio de los derechos constitucionales y garantizaran la seguridad ciudadana, todo ello en el marco de una sociedad democrática avanzada.

Por otra parte, con respecto a los procesos de cambio en la sociedad española de la época que insuflaron un nuevo aire a las Policías Españolas para el tránsito de un modelo de orden público a un modelo de seguridad constitucional, no podemos dejar de hacer somera mención en esta Tesis a la influencia de la Unión Militar Democrática; asociación militar que desplegó su actividad en el curso de la crítica Transición española que recorrimos en aquellos convulsos años de la década de los setenta.

Obviamente, el tránsito de un modelo de orden público a un sistema de seguridad ciudadana no fue una cuestión baladí y se integra por procesos sociológicos y jurídicos muy complejos. De esta manera, modificar la inercia del régimen franquista y su tan potente concepción del orden público que acabamos de estudiar (magistralmente resumida por Bastida) requirió del recurso al Derecho (plasmándose posteriormente las nuevas tendencias en el Texto Constitucional). Sin embargo, previa a la plasmación legal de los cambios legales (producto de la convicción social y de las ansias de vivir en paz y democracia) acaecieron los gestos, acciones y actitudes de unos “revolucionarios” que operaron como verdadero ariete del cambio, posteriormente consagrado en la Constitución.

En este sentido, dos gestos previos al alumbramiento del Texto Constitucional me parecen destacables en conexión con el nuevo rumbo que tomaba la sociedad española y su ejército y fuerzas policiales y que contenían la verdadera semilla del cambio social de un modelo de orden público a uno de seguridad ciudadana:

Carlos Saavedra Brichis

Uno es el papel de la UMD y el otro la primera manifestación policial de la Historia de España celebrada el 17 de diciembre de 1976.

Así pues, con respecto al complejo proceso de tránsito desde el orden público a la seguridad ciudadana en España, hemos de recordar que la dirección policial española de los años setenta estaba en manos de militares de corte franquista (incluso en los años posteriores a la aprobación de la Constitución de 1978).

En ese contexto, el papel de la UMD (Unión Militar Democrática) merece ser reseñado en esta Tesis, por su influencia en los cambios de mentalidad de los “ejércitos españoles” y por extensión y simpatía, en sus Policías militarizadas.

El gran papel de la UMD fue sin duda el “shock” provocado en las cúpulas militares españolas postfranquistas existentes inmediatamente tras la muerte del dictador y que se sentían depositarias de su legado.

La expresión de Arias Navarro aquel 20 de noviembre de 1975, al morir Franco, relativa a que *“todo estaba atado y bien atado”* tenía en el ejército y en sus generales a sus principales valedores y ejecutores.

El texto del ideario fundacional de la UMD, elaborado por los tres comandantes y nueve capitanes fundadores, fue aprobado en Barcelona en una reunión celebrada el día 1 de septiembre de 1974. También se eligió en esa reunión el nombre y las siglas de la organización, así como una Junta Directiva formada por cuatro capitanes, uno por cada Arma.

En este ideario se fijaban los objetivos de la organización tanto en el aspecto civil como militar.

En cuanto a lo civil se proponía lo siguiente:

Carlos Saavedra Brichis

- Convocar una asamblea constituyente que elaboraría una Constitución homologable a la del resto de países occidentales europeos.
- Restablecimiento de las libertades democráticas y de los derechos humanos.
- Lucha contra la corrupción.
- Reformas socioeconómicas para la mejora de condiciones de vida.

Respecto a lo militar los puntos principales eran:

- Reforma de la Justicia Militar.
- Reforma de la Ley del Servicio Militar.
- Reorganización de los tres Ejércitos.

Sin embargo una organización como la UMD, que significaba un grave peligro para la dictadura, no podía pasar inadvertida en el seno de un ejército donde eran mayoría los militares contrarios a su ideario⁵⁵.

Por ello, en cuanto los mandos franquistas tuvieron conocimiento de su existencia, actuaron de forma rápida y contundente y en el verano de 1975 fueron detenidos los principales líderes de la organización, que en aquel momento se calcula contaba con unos 200 miembros, aunque la cifra exacta nunca se conoció por el temor de muchos a reconocer su militancia en la misma, aún después de restablecida la democracia en España.

El 8 de marzo de 1976 se inició el juicio en el acuartelamiento de Hoyo de Manzanares (Madrid) contra nueve detenidos que, en conjunto, fueron condenados a 43 años de cárcel y en el caso de siete de ellos, a la pena accesoria de expulsión del Ejército.

55- Artículo de Gómez Rosa, Fidel, publicado en el Foro Milicia y Democracia.

Carlos Saavedra Brichis

En los días siguientes al juicio siguieron los registros y detenciones en diversas provincias con el objeto de paralizar y amedrentar a los militares comprometidos y a los que hubieran tenido la tentación de comprometerse.

El papel de la UMD fue, así pues, relevante, ya que, pese a la escasez de sus adeptos, unos 200 miembros “oficiales” sí que sirvió para contribuir a la Transición Española⁵⁶.

Su papel se puede resumir en las palabras del coronel Luis Otero, perteneciente a la misma:

“Creo que el principal logro de la UMD fue dar aliento a quienes luchaban por la democracia desde asociaciones políticas; hacerles saber de dentro de las Fuerzas Armadas también había gente en esa lucha”.

Estas palabras, pronunciadas por el referido mando militar, reflejan la contribución de la UMD al cambio de conciencia del estamento militar de la época y también del policial. Dichas afirmaciones se realizaron el martes 16 de febrero de 2010, en el acto celebrado en el Congreso de los Diputados, al concedérseles la Cruz al Mérito Militar tal y como recoge el diario “El País”, correspondiente al miércoles 17 de febrero de 2010, de manos del entonces Ministro José Bono, en aquella época Letrado defensor de los militares “rebeldes” encartados.

Para valorar la importancia de la actividad de los militares de la UMD hay que situarse en las complejas circunstancias de la transición militar. Hace treinta y cinco años la Democracia estaba lejos de ser un sistema consolidado y requería continuos gestos de reafirmación ciudadana.

56- Club de amigos de la UNESCO en Madrid. Conferencia: Militares Progresistas en España, de Riego a la Unión Militar Democrática, celebrada el 21 de Marzo de 2007.

Carlos Saavedra Brichis

La oportunidad de constituir y mantener activa la UMD fue una decisión tan valiente como oportuna de sus afiliados, consiguiendo: por una parte, estimular a las fuerzas del cambio político que comprobaron asombradas que también entre los uniformados había aliados, además de recalcitrantes partidarios del Régimen; y por otra parte, desincentivar en gran medida a los sectores inmovilistas al sembrar dudas razonables en el pretendido pensamiento monolítico militar que anunció Arias Navarro tras la muerte del Dictador.

La UMD obligó a las autoridades militares de la época -generales reaccionarios, salvo conocidas y contadas excepciones- a plantearse la viabilidad de sus fuerzas para interrumpir el proceso democrático⁵⁷.

Acertada y consecuente con su ideario, fue también la decisión de esta organización de disolverse en junio de 1977, inmediatamente después de celebradas las primeras elecciones generales⁵⁸.

La persecución de los que se atrevieron a hablar de Democracia en los acuartelamientos militares fue implacable y es preciso recordarla: once militares fueron juzgados por el insostenible delito de conspiración para la rebelión militar, de los cuales nueve resultaron expulsados de las Fuerzas Armadas.

Muchos otros sufrieron arrestos, destinos forzosos, prohibiciones, anulación de becas concedidas, expulsiones de centros de enseñanza, relegación en sus funciones, que sobre el motivo aparente tenían como causa real su condición de demócratas. Todos debieron afrontar un ambiente hostil que les presionaba deliberadamente para que abandonaran la carrera y algunos que, por sus acreditados méritos y capacidades, tenían expectativas de promoción profesional vieron como éstas se esfumaban⁵⁹.

57- Busquets Bragulat, Julio: "Militares y demócratas". *La historia de la UMD (Unión Militar Democrática) contada por uno de sus principales protagonistas*. Plaza Janés. Barcelona 1999. ISBN 8401530385.

58-59- Otero, Luis y Fortes, José: "Proceso a nueve militares demócratas" Ed: Argos Vergara (Barcelona) 1983. ISBN 84-7178-689-3.

Con la llegada de la ansiada Democracia no se produjo, como era de esperar, la reparación de los militares de la UMD. Las sucesivas disposiciones de amnistía -Real Decreto-Ley 10/1976 y Ley 46/1977- los dejaron fuera del régimen aplicado al resto de funcionarios condenados por hechos similares. Los sucesivos gobiernos y así ha sido reconocido posteriormente por los propios gobernantes, fueron presionados directamente por los mandos militares en este sentido. Debieron transcurrir, pues, más de diez años de democracia para que, en virtud de la Ley 24/1986, de Rehabilitación de Militares Profesionales, se reconociera por fin el trato desigual aplicado⁶⁰.

La debida reintegración en sus empleos militares no incluyó, sin embargo, la plena reincorporación al servicio activo de los tres oficiales -Coroneles Luis Otero y José Fortes, y Teniente Coronel Restituto Valero- que lo solicitaron por el sencillo expediente de no concederles destino⁶¹.

Con su pase “voluntario” a la reserva, se culminaba así la gran paradoja histórica de que los militares expulsados de los ejércitos por demócratas no les fue permitido volver a vestir el uniforme en las fuerzas armadas de la Democracia⁶²⁻⁶³.

En ese nada fácil tránsito desde el Orden Público a la Seguridad Ciudadana en España⁶⁴, procede ahora a referirnos a la manifestación de Policías del 17 de diciembre de 1976, la cual marca otro hito en el comienzo de la Transición policial española. Y es un hito porque, junto con el papel de la Unión Militar Democrática que acabamos de analizar, se puso de manifiesto que algo también estaba cambiado en los cuarteles,

60- Reinlein García-Miranda, Fernando: "Capitanes Rebeldes". Ed: la esfera de los Libros. 1ª ed., 1ª imp. (06/2002). ISBN: 8497340647 ISBN-13: 9788497340649

61- Reinlein García-Miranda, Fernando: "La UMD, 30 años después. La Transición uniformada". Foro Milicia y Democracia (FMD).2007.

62- Busquets Bragulat, Julio y Losada Malvarez., Juan Carlos: "Ruido de Sables. Conspiraciones militares en la España del s. XX" Ed: Crítica (Barcelona) 2003. ISBN-10: 8484324249.

63- Fidel Gómez Rosa.: "UMD. Los militares olvidados por la Democracia", Ed. Vive Libro, Madrid 2013. ISBN: 978-84-15519-76-8

64- Villagómez Cebrián, Alfonso J.: "Las fuerzas y cuerpos de seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana: la caracterización jurídica de la policía de seguridad en el sistema constitucional". Editores: Oleiros: Conselleria de Xustiza, Interior e Relacións Laborais, página 53 D.L. 1997.

y que desde dentro del Ejército había personas que estaban dispuestas a emprender la aventura democrática y de pivotar desde un modelo de orden público a un modelo de seguridad ciudadana, tal y como posteriormente fue objeto de magistral plasmación en el artículo 104 de la Constitución.

Los primeros que apostaron por la modernización de la Guardia Civil fueron, precisamente, los Guardias Civiles de base. Ellos protagonizaron, junto a un grupo de policías, todavía armados del viejo régimen, una sonada e histórica manifestación el 17 de diciembre de 1976, en Madrid.

Aquella acción reivindicativa del invierno de 1976 se enmarca, claramente, en la efervescencia política y social de aquel entonces. Sin embargo, que alcanzase a miembros de los llamados cuerpos represivos de aquel Estado, todavía netamente enclavados en sus estructuras franquistas, no deja de ser absolutamente relevante. Detengámonos, pues, en esta acción por cuanto además nos permite acercarnos, de verdad, a lo que pensaban y reclamaban aquellos funcionarios policiales. Se integra así el segundo de los gestos destacables que implicaban profundos cambios en las policías militarizadas españolas, ansiosas de comenzar un camino en libertad.

Como ya hemos señalado, el 17 de diciembre de 1976, según el diario “El País”, cuatrocientos miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, entre Guardias Civiles y Policías, vestidos de paisano, se concentraron a las once de la mañana, en la plaza de Oriente de Madrid (lugar a todas luces emblemático del régimen de Franco) y tras celebrar una asamblea, se dirigieron en manifestación hasta las puertas del Ministerio de la Gobernación. La prensa del día siguiente recogió las reivindicaciones de aquella concentración-manifestación:

1. Aumento lineal de diez mil pesetas dado que actualmente perciben un sueldo base de siete mil ciento veinticinco pesetas que, con los descuentos preceptivos, se quedan en unas cuatro mil pesetas. Piden que estas percepciones no queden nunca por debajo del salario mínimo.

2. Ser acogidos en el Régimen de la Seguridad Social a partir de enero de 1977.
3. Igualdad con la misma base en la percepción de trienios, sin diferencia de escalas ni categorías.
4. Cien por cien del salario real al llegar a la jubilación.
5. Revisión del sistema de permisos. Actualmente no tienen vacaciones y hacen servicios de hasta cuarenta y ocho horas. Piden que se abonen como extraordinarias las horas que se hagan de más en el servicio.
6. Revisión del Reglamento de 1930 en el que se les conceptúa como soldados y no como profesionales del orden público.
7. Que no haya represalias por estas peticiones.

La dimensión económica de la revuelta también era un factor muy potente, habida cuenta de la precariedad salarial de todas las fuerzas policiales de la época. (Sirva de ilustrativo ejemplo de lo que acabamos de referir que nos ha sido posible localizar para este estudio, en los archivos municipales del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, las nóminas de los entonces denominados “Policías Municipales” de la ciudad, correspondientes al segundo semestre del año 1976, observando que los mismos percibían un sueldo base de 5.000 pesetas. La precariedad laboral afectaba pues, por igual, a todos los cuerpos policiales de los años de la transición).

Estas peticiones que hemos desglosado aparecieron en varios diarios. Uno de ellos, el valenciano “Las Provincias” relató de este modo el final de esta pionera actividad reivindicativa: “acudieron al lugar de los hechos fuerzas de la Policía Armada equipada con material antidisturbios pero no llegaron a actuar y a requerimiento de sus oficiales se retiraron. Uno de los manifestantes, a través de un megáfono, pidió a sus compañeros que se portaran correctamente y se disolvieran, pero los manifestantes insisten en no abandonar el lugar hasta ser recibidos por el Ministerio. De este modo permanecieron sin ser recibidos durante tres horas ante el Ministerio de la Gobernación. Los manifestantes reclamaron la dimisión del entonces Ministro del Interior, Martín

Villa y según las fuentes se produjeron algunos incidentes entre manifestantes y los jefes que intentaban disuadirles”.

Según el diario “El País”, “para los convocantes sus reivindicaciones son esencialmente laborales. Entre ellas se incluye el deseo de ser considerados profesionales del orden público y no soldados”.

Veamos cómo Julián Delgado, un ex-Policía Armada que, posteriormente, ingresó en la Guardia Urbana de Barcelona, cuenta en su libro *“Los grises, víctimas y verdugos del franquismo”* los pormenores de esta histórica manifestación:

“El 6 de diciembre de 1976, un grupo de la Policía Armada y Guardias Civiles decidieron reunirse en la Casa de Campo de Madrid y acordaron llevar a cabo una manifestación en la vía pública, fijando la fecha del día 17 de ese mismo mes. Algunos componentes de sindicatos de clase, que también asistieron, presionaron para que se realizara el día 15, haciéndola coincidir con el referéndum convocado por el Gobierno para aprobar la reforma política del Estado. Desde el día siguiente se dieron consignas por las radios de los vehículos policiales de forma constante:

“Todos a la Plaza de Oriente, día 17 a las 12 horas”.

Los organizadores sabían lo que se jugaban, estaban sometidos a la disciplina castrense y un acto semejante podría ser considerado como rebelión militar. No obstante, se apreciaba una gran determinación por parte de los organizadores. El día D a la hora H, los Policías comenzaron a llegar a la plaza en gran número; los oficiales que, de servicio, fueron a intentar controlar la situación o, al menos, a tomar buena nota de las posibles faltas o delitos que pudieran cometerse, no daban crédito a lo que estaban viendo. Se organizaron en asamblea y eligieron a dos vocales representativos, uno por cada uno de los Cuerpos. A continuación se leyó un manifiesto y acto seguido, partieron en manifestación cruzando Madrid, hasta llegar frente al Ministerio de la Gobernación. Allí, Jefes y Oficiales, la mayoría de la cercana Inspección General de Policía Armada,

intentaron por todos los medios abortar la manifestación enfrentándose a los líderes y manifestantes que más se destacaban.

Lo consiguieron con algunos, que abandonaron al tomar conciencia de lo que se estaba produciendo, pero no con la mayoría, que persistió de forma violenta en actos contrarios a la disciplina y al Código de Justicia Militar como empujones a superiores, insultos, desobediencia, etc.⁶⁵.

El General Chicharro, persona de una extraordinaria calidad humana, llevado por su personalidad vehemente, convencido de que, siendo el de mayor graduación, le correspondía dar la cara, e incapaz de tolerar un espectáculo como aquel protagonizado por profesionales sujetos a disciplina militar, intentó frenarlo -en un alarde de valor no exento de irracionalidad- lanzándose contra los manifestantes, pistola en mano. Fue agredido por un Policía, que le tiró al suelo, produciéndole un fuerte hematoma en la cara: un acto claro de agresión a un superior dentro de un acto de rebelión militar. El General se levantó y ordenó a una CRG y a una sección de Caballería que se encontraba de servicio en el lugar que cargaran contra los manifestantes. No le obedecieron y se quedaron en su lugar, en actitud pasiva.

Hubo una buena documentación gráfica y no gracias a los funcionarios del Cuerpo General, que entregaron sus carretes velados o con fotografías desenfocadas, sino a las que obtuvo el servicio de información de la Policía Armada. Sirvieron para identificar a numerosos participantes, a sus dirigentes y agresores. Todos fueron detenidos e interrogados. En la cárcel de Soria, habilitada como prisión militar y en diversos calabozos de cuarteles militares, ingresaron 280 Policías y Guardias Civiles. Fueron juzgados y condenados 240 por los delitos de sedición e insultos a superior, siendo 14 de ellos expulsados. Resultaron cesados el Director General de Seguridad, Rodríguez Román y el Director General de la Guardia Civil, Ángel Campano”.

65- Delgado Aguado, Julián: “Los grises, víctimas y verdugos del franquismo”. Editorial: Temas de Hoy. ISBN: 9788484604129.

Carlos Saavedra Brichis

Efectivamente, dicha acción desató una primera oleada de represalias con doscientos Guardias Civiles detenidos, interrogados “con malos tratos” y posteriormente expedientados. Cincuenta de ellos fueron expulsados del Cuerpo aunque, con la tramitación de recursos contenciosos administrativos, algunos pudieron reingresar una década después tras sentencias favorables.

“La manifestación de la Seguridad Social” como ha pasado a denominarse esta primera acción reivindicativa protagonizada por miembros de la Guardia Civil y la Policía, marca un hito fundamental por cuanto significa el nacimiento de una corriente que cada vez será mayor en estos Cuerpos Policiales, cuyos agentes empezaban a organizarse para conseguir un modelo policial democrático.

Las medidas disciplinarias, aplicadas con dureza, aquel invierno desde la Dirección General de la Guardia Civil (DGGC), pretendían no sólo sancionar a las personas que participaron en la concentración sino acallar cualquier inquietud reivindicativa interna. Así, se expedientó, por ejemplo, a los ochenta funcionarios que trabajaban en la imprenta del Cuerpo y que habían tenido la osadía de reivindicar una jornada laboral acorde a su condición de linotipistas, redactores o impresores.

Como ha señalado el Profesor Ballbé, estas medidas represivas silenciarían por bastante tiempo cualquier movimiento democrático en el seno de los Cuerpos Policiales militarizados y ello demostraba, de nuevo, que la responsabilidad del mantenimiento de un modelo autoritario en la Policía no recaía en los Agentes de la escala básica, sometidos a un régimen marcial, sino en los mandos y dirigentes políticos interesados en perpetuar la situación al servicio de sus intereses. También parece que la permanencia de estos Cuerpos Policiales militarizados responden al tipo de transición democrática que se produjo en nuestro país, donde, tal y como ha señalado el Catedrático Vicent Navarro, el peso de la derecha política y social fue muy notable.

Después de esta represión, varios Agentes de la Policía Armada se deciden a crear un sindicato propio. Tras meses de discusiones y debates, cinco Agentes (José

López, José M. Osorno, Manuel Tapada, Carlos Jiménez y Guillermo Gómez) redactan el acta fundacional del Sindicato Unificado de Policía (SUP) el 28 de febrero de 1978. Esta organización sería clandestina hasta su legalización el 21 de noviembre de 1984. Había nacido el sindicalismo en las Fuerzas de Seguridad, algo impensable en el anterior régimen.

El proceso en la Guardia Civil fue mucho más reñido. Durante los años 80 el clandestino Sindicato Unificado de la Guardia Civil (SUGC) llevó de cabeza a las autoridades. Y la Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC) consiguió, tras años de enconada lucha, su reconocimiento en mayo de 2008.

Sin duda alguna, estos dos realidades que acabamos de esbozar (la Unión Militar Democrática y la manifestación del 17 de diciembre de 1976 de funcionarios policiales) preocuparon de severa forma a los dirigentes políticos de la Transición, pues es obvio que la policía es una realidad plenamente inserta en toda red de relaciones socio-políticas⁶⁶.

Las dos realidades descritas tuvieron mucho peso para los componentes y signatarios de los Pactos de la Moncloa firmados en Madrid el 27 de octubre de 1977. En dicho documento se plasmaba una reflexión sobre el cometido y la naturaleza de los Institutos Policiales, aunque sólo se esbozaran unas tímidas reformas⁶⁷.

El camino hacia la democracia había comenzado con el establecimiento de una “democracia limitada y otorgada” por el primer gobierno de la Monarquía que difícilmente podría tener éxito, constituyendo un fracaso tanto como iniciativa de reforma, como en cuanto intento de control de cambio⁶⁸.

66- Vallés i Martí, Josep M^a: “Política y policía en una perspectiva democrática” Conferencia pronunciada en la Escola de Policia de Catalunya, Mollet del Vallés (Barcelona), 1989, página 10.

67- Castells, Arteche, José Manuel: “La Policía Autónoma”. Instituto Vasco de Administración Pública. Año de edición: 03/1988. ISBN: 978-84-7777-011-4.

68- Maravall Herrero, José M^a: “La política de la transición” Taurus Ediciones, 1984 2ª edición, Madrid página 24. ISBN: 8430612475, 9788430612475.

Este clima de transición inestable se manifiesta de forma más acusada respecto del orden público. Así, en un primer momento, se renuncia explícitamente a reformar la estructura militarizada de la Administración policial heredada del franquismo: el Decreto 1125/1976, de 8 de abril, hacía partícipe a las autoridades militares y a las gubernativas del “restablecimiento de la normalidad y el orden público, siempre que éstos se vean alterados”.

Con la Ley de la Reforma Política de 1976, se diseña ya un procedimiento de evolución desde el régimen autoritario hacia un régimen constitucional⁶⁹, circunstancia esta última que ha motivado la calificación doctrinal de este texto como ley-puente, puesto que habría de permitir “el paso pacífico de la legalidad franquista a la legalidad democrática que representaría, años más tarde, la Constitución de 1978”⁷⁰.

La reforma de la organización policial se emprendió desde un doble ángulo: por medio de la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de la Gobernación y mediante el diseño de una nueva demarcación territorial y funcional de las Fuerzas de Orden Público.

La primera de estas medidas se llevará a cabo a través del Real Decreto 2614/1976, de 30 de octubre, originado por la necesidad de revisar la organización del Ministerio de la Gobernación “*con objeto de adecuar la estructura de los distintos órganos a las correspondientes funciones, de forma que quede garantizada la eficacia en el cumplimiento de su misión*”⁷¹.

La delimitación territorial y funcional de la Seguridad Pública, incluyendo a la Guardia Civil, se realiza por Real Decreto 1316/1977, de 2 de junio. La distribución entre los Cuerpos Policiales se hace sobre la base de atribuir a los integrantes de la Policía Gubernativa las funciones de seguridad en las capitales de provincia y ciudades

69-Morodo Leoncio, Raúl: “La transición política”. Editado por Tecnos. Madrid 1984

70- López Guerra, Esteban: “El Régimen Constitucional Español”, Editor: Labor Universitaria (1980). Madrid, 1980, página 15.

71- BOE, número 227, de 18 de noviembre de 1976.

de más de 20.000 habitantes, quedando las restantes localidades al cuidado competencial de la Guardia Civil.

La Ley de Policía promulgada el 4 de diciembre de 1978, en palabras de Amadeu Recasens⁷², insuficiente y preconstitucional, supuso ya un cambio bastante significativo, pues aunque no modificó, la estructura y carácter militar de la función policial introdujo notables alteraciones en la organización policial que todavía en esas fechas mantenía en vigor muchas de las líneas orgánicas de la Ley de 1941.

Esta Ley es producto de los Pactos de la Moncloa⁷³, en donde según Ballbé⁷⁴ serían debatidos en profundidad los temas de orden público. La Disposición Final 1ª de la Ley de Policía de 1978 deroga, en gran parte, la legislación policial anterior. Sin embargo, las formas en que las unidades antidisturbios respondían a las alteraciones del orden no se vieron modificadas en exceso; de hecho la Policía causó treinta y seis muertos en confrontaciones callejeras entre 1975 y 1979⁷⁵.

Con respecto a los Pactos de la Moncloa, tenemos que El Título IX de este documento, denominado **“Reorganización de las Fuerzas de Orden Público”** contenía concretas actuaciones a desarrollar en relación al entonces existente Panorama Policial Español, teñido de la lógica inercia del régimen franquista⁷⁶.

Dicho Título IX intentaba de forma incluso carente de sistemática, ejecutar una reorganización de las Fuerzas de Policía de la España preconstitucional, sin haber definido previamente el modelo policial por el que se optaba y careciendo del armazón

72- Recasens i Brunet, Amadeu: “La seguridad y el modelo policial español”, VII Seminario Duque de Ahumada, (8, 9 y 10 de mayo de 1995), cit., página 54.

73- Resolución del Congreso de Diputados de 27 de octubre de 1977 Presidencia del Congreso de los Diputados («B.O. de las Cortes» núm. 26, de 3 de noviembre de 1977).

74- Ballbé Mallol, Manuel: “Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)”. Alianza Editorial, 1984. ISBN: 9788420623788, página 471.

75-Villagómez Cebrián, Alfonso J.: “Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana”. Editores: Oleiros: Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais, D.L. 1997. ISBN: 84-921059-4-1.

76- Sánchez Agesta, Luís: “Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas”, nº 66, Año 1989.

legal para culminar con éxito esta complicada tarea⁷⁷.

Así pues, dicho Título IX tenía como denominación el muy revelador nombre de **“REORGANIZACIÓN DE LOS CUERPOS Y FUERZAS DE ORDEN PÚBLICO”**⁷⁸.

En el apartado 1º se esbozaba la 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 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.

El apartado 2º señalaba que el mando de las Fuerzas de Orden Público debería recaer en el Ministro del Interior y más inmediatamente, en un Director de la Seguridad del Estado, con categoría de Subsecretario o de Secretario de Estado. El Ministro del Interior, no obstante, ejercía el mando sobre la Guardia Civil solamente en lo que afectaba al mantenimiento del Orden Público, dada la pertenencia de este Cuerpo a las Fuerzas Armadas y su dependencia, por consiguiente, del Ministerio de Defensa.

El apartado 3º intentaba dibujar el mapa competencial español de la época, de modo que los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público operarían sobre la base de una distribución funcional y territorial de competencias: la Policía Gubernativa (esto es, el Cuerpo General de Policía y la Policía Armada) en las zonas más conflictivas y en las ciudades de mayor población, y la Guardia Civil en las restantes, sin perjuicio de sus misiones funcionales genéricas en orden a la disciplina del tráfico, custodia de inmuebles, armas y explosivos, resguardo fiscal y de fronteras y de sus funciones como Policía Judicial y Gubernativa en las primeras fases de investigación y prevención de

77- Castells, Arteche, José Manuel: “La Policía Autónoma”. Instituto Vasco de Administración Pública. Año de edición: 03/1988. ISBN: 978-84-7777-011-4.

78- Resolución del Congreso de Diputados de 27 de octubre de 1977 Presidencia del Congreso de los Diputados («B.O. de las Cortes» núm. 26, de 3 de noviembre de 1977).

delitos y faltas, en las zonas atribuidas a dicho Cuerpo.

El apartado 4º versaba sobre la adopción de una serie de medidas tendentes a la progresiva intercomunicación entre los Cuerpos de la Policía Armada, Guardia Civil y Cuerpo General de Policía. Se alumbraban así los pilares de la coordinación policial consagrada nueve años más tarde en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986.

El apartado 5º abordaba el reforzamiento de los Cuerpos Administrativos auxiliar y subalterno de la entonces existente Dirección General de Seguridad, que liberaba a los funcionarios del Cuerpo General de Policía, Guardia Civil y Policía Armada del desempeño de funciones burocráticas. Aquellos Cuerpos, sin perjuicio de los derechos adquiridos, podrían nutrirse de los miembros de los Cuerpos Militares antes mencionados al pasar a la situación de retiro y según su diferente categoría o graduación, con lo que se conseguiría no sólo prolongar la vida activa de un importante contingente, sino también garantizar una continuidad en la función muy deseable.

El apartado 6º incidía en el perfeccionamiento del Régimen de Formación del Cuerpo General de Policía y establecimiento de un sistema de especialización para los Jefes y Oficiales del Ejército de Tierra que pasen a incorporarse a los cuadros de mando de la Policía Armada, tendiendo a una dedicación progresivamente prolongada de estos Oficiales a la Policía Armada.

El 7º apartado se ocupaba de la creación de Unidades Especiales de Policía Judicial, para el servicio directo de la labor encomendada a los Jueces y Tribunales de todo orden, con sujeción a los principios de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En el apartado 8º tenemos el alumbramiento oficial en el Derecho Español de la tan nombrada entonces y ahora “Policía de Barrio”, contemplando la creación de unidades tendentes a dar un servicio de lo que en otros países se conoce con el nombre de “Policía de Barrio”, para la atención directa y permanente a los vecinos.

Carlos Saavedra Brichis

El 9º apartado abogaba por el establecimiento de un régimen claro de división de competencias entre las funciones encomendadas a los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público Estatales y las atribuciones a las Policías Locales, sobre la base de un fortalecimiento de las competencias de estas últimas (fundamentalmente en atención al mantenimiento del orden en las vías urbanas).

Finalmente, el apartado 10º de los Pactos de la Moncloa plasmaba la precisa y necesaria reforma del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, de conformidad con los principios enunciados en los apartados anteriores.

Así pues, (e intentando sistematizar las aportaciones de los Pactos de la Moncloa al cambio de escenario en materia de Seguridad en la España de aquellos momentos) hemos de resaltar que la grave falta de definición en los mismos de un modelo policial hacía de este documento un estéril instrumento para el cambio policial en la Transición.

La indefinición de un modelo policial mantenía, pues, de facto, el modelo de orden público franquista.

Por otra parte, el mantenimiento de la Policía Armada como Cuerpo Armado Militar venía a incidir y a mantener la concepción franquista de la seguridad.

La nutrición de este Cuerpo por Jefes y Oficiales del Ejército de Tierra impedía todo atisbo de tránsito hacia un modelo policial democrático y un cambio de cultura que sólo se vislumbraba en los ya mentados “revolucionarios” de la UMD y de los valientes manifestantes de aquel lluvioso 17 de diciembre de 1976.

La dirección política militarizada contenida en los Pactos de la Moncloa consagraba la postura oficial de los herederos del régimen resumida en el *“todo está atado y bien atado”* de Arias Navarro, pronunciada escasamente veintitrés meses antes, en el momento de la muerte de Franco.

La distribución competencial entre la Guardia Civil y la Policía Armada seguía las directrices de las Leyes Policiales franquistas, sin ninguna aportación de racionalidad o funcionalidad al mapa policial español, que, sin duda, seguía “atado y bien atado” y custodiado por generales educados en los parámetros del orden público.

Así pues, los Pactos de la Moncloa se mostraron ineficaces para abordar la problemática de la seguridad, debiendo esperar al máximo instrumento legal posible, (Constitución de 1978) para consagrar el cambio de un modelo policial de orden público a un modelo policial al servicio de una sociedad democrática avanzada.

Sin embargo, los referidos Pactos de la Moncloa sí que sirvieron para focalizar y evidenciar en los líderes políticos firmantes de los mismos (todo el espectro político de la época, incluido el recién legalizado Partido Comunista) la necesidad de un cambio en la Seguridad, a la espera de la redacción y entrada en vigor de la Constitución. Incluso la Ley de Policía de 1978, preconstitucional por unos días y nacida de los Pactos de la Moncloa, no tuvo la virtualidad de servir de elemento ordenador de la seguridad en la España de entonces.

Según Carmen Briones⁷⁹: *“La Ley de Policía de 1978, por su carácter preconstitucional, por unos pocos días, ha sido desde su entrada en vigor semillero permanente de conflictos jurídicos y sólo respecto a muy pocos preceptos de admisión puede decirse que haya sido pacífica; sin embargo, fue esta Ley la que abrió brecha y posibilitó en la práctica el camino que hoy se abre con la nueva Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”*.

No obstante lo anteriormente señalado, con el fracaso de los Pactos de la Moncloa en materia de seguridad y el también fracaso de la Ley de Policía de 1978, la Seguridad se incorporaba al proceso constituyente con un nuevo aire, magistralmente plasmado en su artículo 104 de la Constitución.

79- Briones, Carmen: “La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. Historia de un anteproyecto”, Policía, Especial Ley, número 13, marzo, 1986, página 5

De esta manera, el camino de los cambios en España seguía su curso imparable a comienzos del año 1978 y tras la aprobación de la Carta Magna a finales del 78, los valores y principios consagrados en los artículos 1.1, 9.3 y 10.1 de la Constitución han obligado a una profunda transformación de nuestras Administraciones Públicas. Transformación de la que, necesariamente, no podía sustraerse una de las funciones clásicas de la Administración: la de Policía de Seguridad⁸⁰.

Examinando el artículo 104 de la Constitución, vector de la seguridad constitucional, vemos cómo en el mismo se plasma la evidente evolución del concepto de Seguridad Ciudadana. El reconocimiento Constitucional del Estado Español como Social y Democrático de Derecho supuso el reconocimiento, al más alto nivel de su capacidad de intervención en la sociedad, a fin de que tanto la libertad como la igualdad, y por ende la seguridad de las personas sean reales y efectivas.

Esto supuso adecuar el soporte legal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a la nueva situación. Dicho de otro modo, pasar de ser Fuerzas de Orden Público, a ser Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Era muy importante que en el ordenamiento democrático no se integraran conceptos como el de “orden público”, que habían sido manipulados por el uso que la dictadura hizo de ellos y sin duda, por esta razón se modificó del Anteproyecto de Constitución, el artículo 104, para sustituir, definitivamente, la denominación de “Fuerzas de Orden Público” por la de “Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, como terminología más adecuada para el nuevo sistema constitucional⁸¹.

Sin embargo, la mención al orden público no ha desaparecido de la Constitución española de 1978, pues aparece recogido en los artículos 16.1 y 21.2, desde la perspectiva de servir de límite a los derechos fundamentales de la libertad ideológica y religiosa y del derecho de reunión y manifestación.

80- Barcelona Llop, Javier: “Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico”, Editorial: Bosch, S.A. Barcelona, 2003. ISBN: 9788497900027

81- Ballbe Mallol, Manuel.: “La policía y la Constitución”, en *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza Universidad, 1983.

La utilización por el constituyente en estos preceptos del concepto de orden público es bastante desafortunada, como dice Martín Retortillo⁸², pues está tomado de la Declaración sobre Libertad Religiosa del Concilio Vaticano II.

Uno de los primeros extremos que llaman la atención de este artículo 104 es que pocas funciones del Estado se ven definidas con tanta precisión y exactitud⁸³.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978 se abandona el concepto de “Orden Público” y se sustituye por el de Seguridad Pública, Seguridad Ciudadana, expresiones éstas recogidas tanto en la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como en la Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Al mismo tiempo se abandona la denominación de “Fuerzas de Orden Público”, para adoptar la de “Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

Según Ballbé la seguridad pública tiene en los sistemas democráticos un contenido diferente al mantenimiento del orden callejero⁸⁴.

El término “Seguridad Ciudadana” se recoge en el artículo 104.1 de la Constitución, tal y como hemos analizado, mientras que el de “Seguridad Pública” se contempla en el artículo 149.1.29 de la misma Constitución.

Son conceptos que se utilizan como sinónimos, aunque con leves diferencias de matiz, según se esté refiriendo a una inseguridad ciudadana, como lucha contra la delincuencia y el miedo al delito; o en un sentido amplio, como sentirse libre y exento de todo peligro, daño o riesgo.

82- Martín Retortillo, L.: “El orden público como límite del derecho de libertad religiosa”, Madrid, 1983.

83- Martínez Zamora, Pedro J, Soler Tormo Juan Ignacio: “Manual para “Mandos de la Policía Local,” JLR editores, Barcelona 1996.

84- Ballbé Mallol, Manuel: “Diez años de seguridad y policías autonómicas”. *Autonomías. Revista catalana de derecho público*, nº 12, 1990, página 117. ISSN: 0213-3458. Estudios Catalán Castellano.

Parece obvio que en un Estado Social y Democrático de Derecho la noción de Seguridad Pública no puede circunscribirse al puro orden o tranquilidad de la calle, sino que debe abarcar todas aquellas medidas que tienden a asegurar el funcionamiento de las instituciones. Y no sólo de las Instituciones, sino de la vida cotidiana⁸⁵. Frente al concepto restringido de Orden Público, la seguridad pública, que constituye un derecho del ciudadano, comprende todas aquellas situaciones que, de algún modo, vienen a alterar el normal desarrollo de la vida y actividades de los ciudadanos. El orden público es a la vez exponente y substrato de la paz, puesto que la paz es tranquilidad en el orden⁸⁶.

La Constitución encomienda la garantía de la Seguridad Ciudadana, vinculando ésta al libre ejercicio de los Derechos y Libertades, a la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Se parte, por tanto, de una concepción de seguridad y libertad como valores autónomos, que han de limitarse mutuamente, en tanto que no poseen una vigencia absoluta.

La seguridad aparece, por tanto, más como garantía que como límite al ejercicio de los derechos y libertades, como marco idóneo para su materialización. La Seguridad Pública sería el concepto genérico que abarcaría el Orden Público (entendido en su sentido estricto de protección del libre ejercicio de los Derechos Fundamentales) y la Seguridad Ciudadana (entendida como protección de personas y bienes de acuerdo con el resto del ordenamiento jurídico y conectada con la naturaleza misma de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad)⁸⁷. La noción de Seguridad Pública no deja de ser compleja, estando unida a la satisfacción del ejercicio de derechos y libertades.

85- Martínez Zamora, Pedro J, Soler Tormo Juan Ignacio: "Manual para Mandos de la Policía Local," JLR Editores, Barcelona 1996.

86- Villagómez Cebrián, Alfonso José: "La Policía de Seguridad. Un estudio de Derecho Público comparado." ob. cit., página 19. Editor: Centro de Publicaciones, Ministerio del Interior (1989)- Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil.

87- Carro Fernández-Valmayor, José Luis: "Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y Seguridad Pública" Localización: Policía y sociedad: I Seminario de colaboración Institucional entre la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Dirección General de Policía: Santander, 17 al 21 de Julio de 1989, págs. 25-48. Recoge los contenidos presentados a: Seminario de colaboración institucional entre la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Dirección General de la Policía (1. 1989. Santander).

Es por ello que siendo el ámbito propio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la Protección de la Seguridad Ciudadana, haciendo frente a acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro (normalmente constitutivas de delito o falta) o calamidades públicas, la Policía debe ser considerada como un servicio público⁸⁸.

Al abandonar la rancia noción de Orden Público, la Seguridad Ciudadana ya no debe centrarse únicamente en actuaciones de carácter represivo sino, también y fundamentalmente, en actuaciones de carácter preventivo.

Podemos afirmar, tal como sostiene Eduardo García de Enterría⁸⁹, que a partir de la Constitución “*se ha acabado definitivamente el juego abierto y virtualmente ilimitado de la cláusula general de orden público (...) la invocación de situaciones de peligro y no de ruptura consumada, del orden público deberá ser justificada en cada caso con datos concretos e inequívocos y no con simple afirmaciones apodícticas*”.

La Policía es un servicio especial dirigido en primer término a la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos⁹⁰.

La prevención es resaltada por J. Alderson⁹¹ cuando sostiene que la función de la Policía no consiste únicamente en descubrir los delitos e investigarlos, sino también en prevenirlos por otros medios, puede utilizar sus acciones de ayuda social y su influencia para actuar en este sentido. Desde esta perspectiva es aconsejable dar una definición de Seguridad Ciudadana que intente abarcar su naturaleza multidisciplinar.

88- Wilson, James, Quinn: “*Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities*” Harvard University Press, New York, 1978. ISBN: 0674932110, 9780674932111

89- García de Enterría Martínez-Carande, Eduardo: “*Curso de Derecho Administrativo, tomo II*”, 2ª ed. Civitas Ediciones S.L Madrid, 1982, página 160. ISBN: LIB014530

90-91- Argullol Murgadas, Enric: “*Servicio de vigilancia y seguridad*”, Congreso de Municipios de Euskadi, Vitoria, 1983, página 298.

Así siguiendo a Martí Jusmet⁹², se puede decir que **“Seguridad Ciudadana es la garantía del ejercicio de las libertades públicas mediante una actuación política coordinada y específica de prevención, disuasión, coerción, solidaridad y rehabilitación, cuyo objetivo es la reducción de la delincuencia y del sentimiento de inseguridad que genera”**.

De esta forma y manera, la planificación de las políticas de seguridad ciudadana, según Recasens⁹³, “deben estar encaminadas no tan sólo a reducir el número de delitos en una sociedad, sino también de manera determinante a reducir la sensación de inseguridad o dicho en positivo a incrementar la sensación global de seguridad de los ciudadanos”⁹⁴.

La misión de la Policía tiene su razón de ser en la Seguridad Pública, estando concretadas sus funciones en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que plasma normativamente el mandato del artículo 104 de la Constitución.

El Preámbulo de la Ley Orgánica 2/1986, señala que es objeto de regulación la práctica totalidad de los aspectos esenciales integrantes del Estatuto Personal de sus componentes (promoción profesional, régimen de trabajo, sindicación, responsabilidad) procurando mantener el necesario equilibrio entre el reconocimiento y respeto de los derechos personales y profesionales y las obligadas limitaciones a que ha de someterse el ejercicio de algunos de dichos derechos, en razón de las especiales características de la función policial⁹⁵.

92- Alderson, John: “Los derechos humanos y la policía, Ediciones del Consejo Europa, 1992, pág. 27

93- Martí Jusmet Francesc: “La seguridad ciudadana en las grandes ciudades. Prevención”. Ayuntamiento de Barcelona, 1990.

94- Recasens i Brunet, Amadeu: “La seguridad y el modelo policial español”, VII Seminario Duque de Ahumada. Seguridad y Estado autonómico: VII Seminario Duque de Ahumada, (8, 9 y 10 de mayo de 1995), 1996, ISBN 84-8150-123-9, pág. 51. Recoge los contenidos presentados a: Seminario Duque de Ahumada (7. 1995. Madrid).

95- Respecto a la tensión entre los derechos de los miembros de los Cuerpos de Seguridad y sus deberes derivados de la misión y funciones que desempeñan se puede consultar: Fernando Pablo, Marcos Matías. “Las libertades públicas de los policías”. Obra principal: Policía y Seguridad: Análisis jurídico-público (1990) [pág. 101-132 p.] 1990. “Llibertats Públiques; Constitució; Forces i Cossos de Seguretat. Institut d'Estudis Autònomic” N° de control de registro: IEA000030465.

Con respecto también al artículo 104 es necesario señalar que todo conflicto que pueda suscitarse en el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, debe ser resuelto a partir de las técnicas de ponderación o equilibrio que permitan obtener un desarrollo efectivo de los derechos en colisión”⁹⁶.

Las funciones policiales son objeto de análisis por parte de nuestro Tribunal Constitucional, quien en la Sentencia 55/1990 establece de forma clara una serie de consideraciones que creemos interesante reproducir: *“De la Constitución se deduce que las Fuerzas de Policía están al servicio de la comunidad para garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la Constitución y la Ley le reconocen y este es el sentido del artículo 104.1 C.E. que puede considerarse directamente heredero del artículo 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, configurando a la Policía como un servicio público para la comunidad, especializado en la prevención y lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades. El artículo 104.1 C.E. trata de asegurar la adaptación del sistema policial, de sus funciones y de sus principios básicos al orden constitucional, subrayando, en un plano positivo y en la misma que línea que el artículo 53 C.E., la función de garantía de libertades y derechos fundamentales que también corresponde a la Policía pero, al mismo tiempo, negativamente destacando que la actuación de las Fuerzas de Policía debe respetar también y garantizar las libertades y derechos fundamentales del ciudadano”*⁹⁷.

Sentado lo anterior, es menester señalar en este punto que, desde comienzos de la década de los 80, la Policía, o mejor las Policías Españolas, se vieron inmersas en un proceso de cambios que eran imprescindibles desde su constitucionalización. En 1983, José María Rico señalaba que:

96- Remotti Carbonell, José Carlos, Freixes Sanjuán, Teresa: *“Los valores y principios en la interpretación constitucional”*. Revista española de derecho constitucional, ISSN 0211-5743, Año nº 12, Nº 35, 1992, págs. 97-110

97- Vid Sentencia del Tribunal Constitucional 55/1990

“La evolución socio-política de los últimos cinco años pasó de un Régimen Autoritario a un Modelo Democrático, descentralización de las estructuras político-administrativas, creciente inquietud ante los problemas de Seguridad Ciudadana, difíciles perspectivas económicas, etc., así como los cambios inminentes que dicha evolución ha de suponer, justifican ampliamente la necesidad y la urgencia de estudios y discusiones sobre el sistema policial español de los años ochenta, el cual deberá ser, a nuestro parecer, sustancialmente diferente del aparato tradicional”⁹⁸.

Diferentes eran las reclamaciones hechas desde varios ámbitos para realizar la Reforma Democrática de los Cuerpos de Seguridad, como los que apuntaba, sin perjuicio de la problemática particular de cada Cuerpo, el Profesor López Garrido⁹⁹:

- a) Acercamiento sociedad-policía, pues la policía es un servicio público de importancia excepcional, que no debe ser concebido como un poder fáctico, ni como la columna vertebral de la Patria¹⁰⁰.
- b) Desmilitarización, pues como señala Félix Crespo Hellín¹⁰¹: *“es indispensable para una sociedad democrática el disponer de una Policía desmilitarizada y al mismo tiempo, la desmilitarización se convierte en una de las piezas claves para conseguir la democratización de la Policía”*.
- c) Superación de la rígida separación entre Cuerpos, fuente de ineficacia y de disfuncionalidades.
- d) Descentralización en el Estado Autonómico.

98- Rico Cueto, José María: *“Policía y sociedad democrática: Presupuestos para una reforma de la policía”*. Alianza Editorial, Madrid 1983 ISBN: 8420623571, 9788420623573.

99- López Garrido, Diego: *“El Aparato Policial en España”*. Editorial: Ariel, 1987. ISBN: 9788434410695

100- López Garrido, Diego: *“Tendencias constitucionals i legals. Apunts per a un futur proper”*, Seminari sobre policia i canvi social, Escola de Policia de Catalunya, 12-16 de mayo de 1.997.

101- Alonso Pérez, Francisco: *“Manual de Policía”*. Las Rozas (Madrid): La Ley-Actualidad, 1998. 1 v. (pag. var.); 24 cm ISBN 84-7695-472-7. Policía; guía; España. Madrid 1998.

- e) Enseñanza y formación democrática.
- f) Derecho de sindicación y libertades de los miembros de los Cuerpos de Seguridad.
- g) Plena profesionalización.

La Constitución de 1978 acomete el problema que acabamos de esbozar citando al Profesor López Garrido, poniendo las bases para un nuevo Modelo Policial. Fundamentalmente son cinco los aspectos que contempla¹⁰²:

1. La misión garantista de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en el artículo 104.
2. La separación entre Cuerpos de Policía y Fuerzas Armadas, según los artículos 8 y 104, así como, indirectamente, los artículos 28 y 29 (al diferenciar entre Fuerzas o Institutos Armados y Cuerpos sometidos a disciplina militar).

Se produce un afortunado desgajamiento o intencionada “expulsión” de la Policía de la Administración militar en aras del interés general.

Coincidimos con la tesis que en este sentido formulan el profesor Enrique Álvarez Conde¹⁰³ cuando manifiesta que: “*las Fuerzas Armadas se encargarán de la defensa política de la Constitución, la cual no podrá ser ejercida genéricamente, sino que tiene su ámbito específico de actuación en los supuestos estados de excepción previstos en el artículo 116 de la Constitución*”.

102- Crespo Hellín, Félix: “El nuevo encuadre constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en diez años de régimen constitucional”, Tecnos. 1989, página 434.

103- Álvarez Conde, Enrique: “El régimen político español”, página 308 Editorial: Madrid Tecnos 1987, página 308. ISBN: 8430914390 9788430914395

Igualmente nos identificamos con Javier Barcelona Llop¹⁰⁴ cuando sostiene, (refiriéndose al modelo policial que la Constitución diseña): *“que se trata de un modelo cuyo punto de arranque hay que situarlo en la opción por disociar entre Fuerzas Armadas y de Seguridad, claramente plasmada en el hecho de aparecer unas y otras contempladas en lugares diferentes de aquélla (arts. 8 y 104), lo que permite afirmar que hay una clara voluntad de ruptura respecto de la situación anterior y un neto deslinde orgánico y funcional entre Ejército y Policía”*.

3. La distribución de competencias, partiendo de la Organización Territorial del Título VIII, en sus artículos 148.1.22 y 149.1.29.
4. La dependencia de la Policía Judicial de los Jueces y Tribunales y del Ministerio Fiscal, en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en el artículo 126.
5. La reserva de Ley Orgánica, contenida en los artículos 104.2, 148.1.22 y 149.1.29, que será el origen de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad¹⁰⁵.

104- Barcelona Llop, Javier: “Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español”, Revista Española de Derecho Constitucional, número 48, 1996, página 83.

105- González Morales, Francisco Javier: “La Constitución Española de 1978”, Manual de preparación oposiciones Cuerpos de Seguridad, Centro de Estudios, Las Palmas, 2012.

c).- La Constitución Española de 1978 como punto de partida en la organización de la seguridad pública. –

En base a lo anterior, la Policía, o mejor, las Policías Españolas se han visto inmersas en críticos procesos de cambios para responder a una actividad de seguridad inserta en el contexto de un Estado Social y Democrático de Derecho; procesos que eran imprescindibles desde la constitucionalización¹⁰⁶ de la actividad policial, operado fundamentalmente a través del artículo 104, que enseña:

“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”.

El punto 1 del artículo 104 contempla la función policial desde una perspectiva garantista.

En esta línea, Luis M^a Díez-Picazo¹⁰⁷ afirma que: “el concepto de policía (...) no puede ser entendido hoy sino en los términos del ya mencionado artículo 104.1 de la Constitución, esto es, como protección del libre ejercicio de los derechos y garantía de la seguridad ciudadana o, en otras palabras, como un “aggiornamento” democrático de la vieja noción de orden público, tal como venía definida en el artículo 1º de la vieja Ley de Orden Público, de 30 de julio de 1956”.

106- Martín Zamora Pedro, Soler Tormo Juan Ignacio: “Manual para Mandos de Policía Local”. JLR Editores, Barcelona 1996.

107- Muñoz Machado, Santiago: “Tratado de Derecho Municipal”. Tomo VII: La Policía Local. Díez-Picazo, Luis María (Magistrado del Tribunal Supremo), López Bofill, Héctor (Profesor Agregado de Derecho Constitucional). cit. página 1437 ISBN: 9788498901405

Igualmente, es menester resaltar, siguiendo a Recasens¹⁰⁸ que la policial no sólo constituye una función básica del Estado, sino que es a la vez una función exclusiva del mismo y ello bajo la órbita del mentado artículo 104 de la Constitución.

La madurez democrática de un Estado se mide -aunque no sea el único criterio posible- por el imperio del Derecho, concebido como expresión de la voluntad general, y por el grado de sometimiento de la Administración Pública, de la que forma parte la policía, a los operadores jurídicos encargados de aplicar el Derecho¹⁰⁹.

Todo diseño de políticas públicas, en cualquier ámbito de aplicación, se debe subordinar a la filosofía básica en la que se fundamenta el Estado de Derecho democrático, la prevalencia de la Ley y el respeto a los derechos fundamentales y de carácter político, tanto individuales como colectivos¹¹⁰.

Por Derechos y Libertades hemos de entender los del Capítulo II del Título Primero de la Constitución¹¹¹. El indicado precepto debe ser entendido, en primer lugar, desde las grandes previsiones constitucionales contenidas en el mismo Preámbulo de la Constitución¹¹², que es del siguiente tenor literal:

“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”.

108- Recasens i Brunet, Amadeu: “La seguridad y el modelo policial español”, VII Seminario Duque de Ahumada. Seguridad y Estado autonómico: VII Seminario Duque de Ahumada, (8, 9 y 10 de mayo de 1995), 1996, ISBN 84-8150-123-9. Recoge los contenidos presentados a: Seminario Duque de Ahumada (7. 1995. Madrid).

109- Villagómez Cebrián, Alfonso J.: “Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana”. Editores: Oleiros: Conselleria de Xustiza, Interior e Relacións Laborais, D.L. 1997. ISBN: 84-921059-4-1, página 25.

110- Jaime Jiménez, Oscar: “Policía, Terrorismo y Cambio Político en España, 1976-1996”. Editorial: Tirant lo Blanch. Valencia 2002. ISBN: 9788484424604.

111- Barcelona Llop, Javier: “Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico”. Editorial Bosch, S.A. Barcelona, 2003. ISBN: 9788497900027

112- Álvarez Conde, E.: “El Régimen Político Español”. Tecnos, Madrid 1985, pág. 83 y ss.

Castells consideró, citando a Garrido Falla, como nota destacada “el clima de consenso en que se desarrolló el tema de las fuerzas de seguridad” a lo largo del debate constitucional -sin apenas debate y signos de apaciguamiento del grupo comunista, especialmente a la hora de retirar su enmienda sobre el derecho de sindicación- lo cierto es que la aprobación de la Constitución no iba a ser la panacea frente a los problemas que se avecinaban, dado que su carácter abierto y consensual, permitiría la repetición y mantenimiento de posiciones divergentes¹¹³. Esta flexibilidad de la Constitución es lo que, a juicio de Morales Villanueva, permite adoptar “modelos policiales diferentes”¹¹⁴.

El ejemplo histórico más característico de un orden público justificador de los fines policiales más exorbitantes lo tenemos en la Ley Prusiana de Policía del año 1794 (*Allgemeine Preussische Landrecht*). En esta norma se definía el orden público como:

Reglas no escritas, acaparadoras de las concepciones ético-sociales dominantes consideradas como los requisitos indispensables para un convivencia próspera de las personas que habitan un distrito policial”¹¹⁵.

Sin duda, estos principios policiales del orden público sirvieron de sustrato a los regímenes fascistas del siglo XX, entre ellos al del General Franco y a fin de cuentas constituyen el núcleo duro ideológico en materia de seguridad que ha pulverizar la Constitución de 1978.

La Constitución de 1978 es, obviamente, el punto de la partida de la seguridad pública, consagrado en su artículo 149. Ahora bien, la problemática se plantea a la hora de delimitar el alcance del artículo 149.1.29.

113- Castells Arteché, José Manuel.: “La Policía Autónoma”. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988), página 45.

114- Morales Villanueva, Antonio: “Administración policial española”. Editorial San Martín, 1/11/1988, página 25.

115- Drews, Bill, Wacke, Gerhard, Klaus Vogel, Klaus: “Gefahrenabwehr [Broschiert]” Heymanns (1986), página 245. ISBN: 10: 3452205835.

En efecto, esta dificultad muy pronto la pondría de manifiesto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a raíz de los conflictos planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública¹¹⁶.

Desde el punto de vista jurídico, el problema nace, en relación a los aparatos policiales que se insertan en el marco superior del Estado¹¹⁷, de la multiplicidad de adjetivos con que se califica en la Constitución a la Seguridad.

Así:

- Seguridad jurídica (artículo 9.2).
- Seguridad Personal (artículo 17.1).

En este caso no hay adjetivo, pero como se trata de un derecho “de la persona”, se suele hablar de seguridad personal.

- Seguridad social (artículo 41).
- Seguridad ciudadana (artículo 104.1).
- Seguridad Pública (artículo 149.1.29).

Podemos dejar de lado desde el comienzo dos de estas “seguridades”, la jurídica y la social, especies del género “seguridad” definidas por la naturaleza de los riesgos.

La seguridad jurídica es un elemento esencial del Estado de Derecho. El Tribunal Constitucional hizo, al comienzo de su actividad, STC 27/81, una descripción de la misma. Y así la identifica como una denominación colectiva de todos los principios propios del Estado de Derecho, sin darle un contenido específico.

116- Fernández Farreres, Germán José: “Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional.”. Revista española de derecho constitucional, ISSN 0211-5743, Año nº 5, Nº 14, 1985 , págs. 203-232

117- Recasens i Brunet, Amadeu: “La seguridad y el modelo policial español”, VII Seminario Duque de Ahumada. Seguridad y Estado autonómico: VII Seminario Duque de Ahumada, (8, 9 y 10 de mayo de 1995), 1996, ISBN 84-8150-123-9, pág. 53. Recoge los contenidos presentados a: Seminario Duque de Ahumada (7. 1995. Madrid)

Por otra parte, la Seguridad Social es la que nos previene contra el riesgo de carecer de medios para atender a nuestras necesidades imprescindibles, tales como alimento o asistencia sanitaria.

La actividad administrativa de seguridad y orden público constituye una de las funciones primarias del Estado en tanto, a través del monopolio de la fuerza y la coacción, se garantizan unas condiciones de convivencia mínimas en las que tiene lugar la vida social políticamente organizada. Dado su carácter esencial y por razón de su incidencia en los derechos y libertades de los ciudadanos, se garantiza que esta función deba ser ejercida conforme a unos fundamentos y unos límites determinados en el texto constitucional.

En sus primeras Sentencias sobre este tema, el Tribunal Constitucional realizó una interpretación literal del artículo 149.1.29 de la C.E. En este sentido, la seguridad pública entendida como aquella actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano, correspondía en exclusiva al Estado, mientras que las Comunidades Autónomas que así lo hubiesen asumido en sus Estatutos de Autonomía serían competentes en relación, únicamente, a la organización de la policía autonómica y de los correspondientes servicios policiales.

Esta postura de la distribución de competencias en el ámbito de la Seguridad Pública se advierte, por ejemplo, en la Sentencia 104/1989, de 8 de junio, con la que el Tribunal Constitucional resuelve el conflicto de competencias planteado por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 1338/1984, de 4 de Julio, sobre Medidas de Seguridad a entidades y establecimientos públicos y privados.

Conforme a esta postura jurisprudencial, “las Comunidades Autónomas son competentes exclusivamente para disciplinar los aspectos instrumentales de la seguridad pública, pero no los elementos relativos a su ejercicio material”.

Esta misma postura ya la adoptó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 117/1984, de 5 de diciembre, por la que se resuelve el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de España contra el Decreto 162/1982, de 3 de junio de 1982, por el que el Gobierno catalán asume competencias de régimen local.

Sin embargo otro importante sector doctrinal ha manifestado su completo desacuerdo. En este sentido, Palau ha afirmado que queda fuera de toda lógica que el hecho de tener un Cuerpo de Policía con unas competencias estatutarias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público y de la Policía Judicial, no se traduzca en el reconocimiento explícito de competencias en materia de seguridad pública¹¹⁸.

En esta línea se pronuncia Ballbé, para quien el artículo 149.1.29ª C.E. al establecer la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública¹¹⁹ y añadir a continuación, “sin perjuicio de la creación de policías autonómicas” reconoce una compartición de competencias¹²⁰, puesto que no hay posibilidad de constitucionalizar la policía autonómica para, seguidamente, vaciarla de competencias de seguridad pública¹²¹. Postura compartida por Luis Mª Diez Picazo¹²², quien reconoce que “carecería de sentido crear un cuerpo de policía sin atribuciones en materia de seguridad pública”.

118- Palau i Marginet, Assumpta: “La conflictividad competencial.: Seguridad Pública”. Barcelona: Generalidad de Cataluña. Instituto de Estudios Autonómicos, 1996. Colección: Estudios, 26, página 78. ISBN_ES: 84-393-4005-2

119- Alameda Cerredá, Marcos, Arias Martínez, María Antonia: “La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de seguridad pública y su repercusión en el ámbito local”. Área de Derecho Administrativo. Universidad de Santiago de Compostela. Trabajo realizado en el marco del Proyecto PB98-0603 de la DGESIC y del proyecto de la Xunta de Galicia PGIDTOOPX120201PN.

120- Alameda Cerredá, Marcos, Arias Martínez, María Antonia: “La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de seguridad pública y su repercusión en el ámbito local”. Área de Derecho Administrativo. Universidad de Santiago de Compostela. Trabajo realizado en el marco del Proyecto PB98-0603 de la DGESIC y del proyecto de la Xunta de Galicia PGIDTOOPX120201PN.

121- Ballbé Mallol, Manuel: “Diez años de seguridad y policías autonómicas”, *Autonomies, Revista catalana de derecho público*, nº 12. ISSN:0213-3458. Estudios Catalán Castellano. 1990, p 117

122- Diez-Picazo, Luis Mª: “Policía Local, Tratado de Derecho Municipal”, cit. Página 1437. ISBN: 9788498901405

Esta misma línea jurisprudencial se mantuvo por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 81/1993 sobre la Ley de Coordinación de Policías Locales de Andalucía, al señalar que: “en el ámbito de las Policías Locales el bloque de constitucionalidad sólo atribuye a la Comunidad Autónoma las actividades de coordinación. El resto de la materia corresponde al Estado a quien el artículo 149.1.29ª de la Constitución ha reservado la competencia exclusiva sobre “seguridad pública”.

Sobre el concepto de seguridad pública y su delimitación respecto de las nociones de orden público y seguridad ciudadana son destacables los trabajos de sectores muy destacados de la doctrina¹²³.

A partir de 1999, nuestro Tribunal Constitucional realiza un giro en su postura, reconociendo en algunas resoluciones a las Comunidades Autónomas competencias materiales sobre la seguridad pública¹²⁴.

Esta novedosa línea jurisprudencial la inaugura la Sentencia 175/1999, de 30 de septiembre, en la que el Tribunal Constitucional resuelve el conflicto positivo de competencias entablado por el Gobierno vasco contra los artículos 1 y 2 de la Orden del

123- Berriatua San Sebastián, Javier: “Aproximación al concepto de seguridad ciudadana” *Revista Vasca de Administración Pública*, 1995 ENE-ABR

-Carro Fenández-Valmayor José Luis: *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, ISSN 0211-9560, Nº 27, 1990, págs. 9-26

-De la Morena y De la Morena, L: “La “seguridad pública como concepto jurídico indeterminado su concreta aplicación a los trasposos de servicios en materia de espectáculos públicos”. *Revista de administración pública*, ISSN 0034-7639, Nº 109, 1986, págs. 321-362

- Remotti Carbonell, José Carlos y Freixes Sanjuán, Teresa: “La configuración constitucional de la seguridad ciudadana”. *Revista de estudios políticos*, ISSN 0048-7694, Nº 87, 1995, págs. 141-162

-Izu Belloso, Miguel José: “Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978”. *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 58, abril-junio de 1988. *Revista española de derecho administrativo*, ISSN 0210-8461, Nº 58, abril-junio de 1988, págs. 233-254

124- Alameda Cerredá, Marcos, Arias Martínez, María Antonia “La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de seguridad pública y su repercusión en el ámbito local”. *Área de Derecho Administrativo. Universidad de Santiago de Compostela. Trabajo realizado en el marco del Proyecto PB98-0603 de la DGEIC y del proyecto de la Xunta de Galicia PGIDTOOPX120201PN.*

Ministerio del Interior, de 2 de noviembre de 1989, por la que se regulan ciertas modalidades de confección de libros-registro y otros documentos de control y la presentación de partes periódicos y otras comunicaciones a las autoridades policiales.

El Tribunal Constitucional, para determinar a quién correspondía esta competencia controvertida, parte del análisis del artículo 149.1.29 C.E.:

“La redacción de este precepto constitucional pone de manifiesto que ya en él se establecen salvedades (sin perjuicio de...) que en cierto sentido vienen a modular la exclusividad de la competencia estatal, proclamada en el párrafo inicial del artículo 149 C.E. De esas salvedades pueden derivarse, en su caso, límites de acuerdo con el contenido de los Estatutos de las diferentes CC.AA. y de la Ley Orgánica a la que la norma constitucional confía la regulación del marco al que ha de ajustarse la creación de Policías por las Comunidades Autónomas. Tales límites son, en este caso, de importancia decisiva a la hora de analizar el encuadramiento de las funciones debatidas en las competencias del Estado o de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

De este modo, no basta únicamente la conexión de una determinada función con la materia seguridad pública para encuadrarla competencialmente en ésta, sino que, además del dato positivo de esa posible conexión, que se daría en todos los casos de funciones policiales, es necesario el negativo de la inexistencia de vinculación específica con la competencia derivada de la “creación” de la policía autonómica, cuyo ámbito competencial no comporta sólo una referencia orgánica, sino también funcional” (FJ 3, STC 175/1999, de 30 de septiembre).

Así, el TC sentencia que “el dato de la caracterización de las funciones cuestionadas como propias de los Servicios Policiales determina de principio la inserción en el ámbito competencial de la comunidad autónoma, en cuanto las competencias de ésta en materia de policía constituyen un límite respecto de la competencia del Estado ex artículo 149.1.29 C.E.”.

Se abandona en esta manera la línea jurisprudencial anterior y ahora el TC arbitra la distribución de competencias sobre la base de la dicotomía entre competencias orgánicas, que podían corresponder a las Comunidades Autónomas y las competencias funcionales o materiales, las cuales eran atribuidas al Estado.

En esta nueva línea jurisprudencial también se enmarca la STC 148/2000, de 1 de junio, que resolvió el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 769/1993, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento para la prevención de la violencia en espectáculos deportivos¹²⁵.

La controversia planteada en este caso se refería a la titularidad de la competencia para dictar la norma impugnada. La Generalidad de Cataluña consideraba que dicha potestad le correspondía entre otros títulos sobre la base de sus competencias referidas a “la creación de su policía propia” (artículos 13 y 14 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) mientras que el Gobierno sostenía que era su competencia, ya que el Real Decreto en cuestión había sido dictado apoyándose fundamentalmente en el ámbito de la materia “Seguridad Pública” (artículo 149.1.29 C.E.).

A estos efectos señaló el TC que *“en efecto, el artículo 149.1.29 C.E., atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de 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 de Autonomía en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica”* y como declaramos en la STC 104/1989, FJ3, *“es en orden a la organización de aquella Policía Autónoma y a los correspondientes servicios policiales de lo que la Comunidad Autónoma ha asumido competencias en su Estatuto y no, en cambio, en relación con otras funciones de ejecución en materia de seguridad pública”*. Ahora bien, esto establecido, hemos afirmado también en la STC 175/1999, 125- Alameda Cerredá, Marcos Arias Martínez, María Antonia: *“La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de seguridad pública y su repercusión en el ámbito local”*. Área de Derecho Administrativo. Universidad de Santiago de Compostela. Trabajo realizado en el marco del Proyecto PB98-0603 de la DGEIC y del proyecto de la Xunta de Galicia PGIDTOOPX120201PN.

de 30 de septiembre, FJ3, que la competencia autonómica sobre su propia policía “es de suficiente amplitud para entender que en la propia Ley Orgánica a la que remite el artículo 149.1.29 C.E. se está regulando un ámbito competencial material, que incluye la ejecución del servicio policial en sí, dentro de los límites definidos para ella, y por tanto con exclusión de los servicios de carácter extracomunitario y supracomunitario, y no sólo la organización de la Policía Autonómica, cuyo ámbito no se concreta sólo en una atribución orgánica, sino que afecta también al propio contenido funcional de la policía (FJ7, STS 148/2000, de 1 de junio)”.

Se producía en este caso, una situación de confluencia de competencias, de entrecruzamiento o yuxtaposición de títulos competenciales distintos, cuya delimitación entiende el TC que tenía que realizarse atendiendo a las peculiaridades concretas de la controversia. Por ello, el Tribunal lleva a cabo un examen del articulado de la norma discutida en este conflicto competencial para comprobar si alguna parte de la misma se enmarca “no sólo en la referencia orgánica, sino también funcional STC 175/1999, de 30 de septiembre, FJ., a que se extiende la competencia de la Generalidad de Cataluña sobre su propia policía” (FJ7 STC 148/2000, de 1 de junio).

Del análisis de los preceptos del Real Decreto, el TC llega a la conclusión de que todos ellos se incardinan en el artículo 149.1.29 C.E. en el ámbito genérico de la seguridad pública y por ello, consecuentemente desestima el conflicto positivo de competencia¹²⁶.

Pese a este resultado negativo para las pretensiones de la Comunidad Autónoma, es posible observar en esta resolución como el TC sigue la línea abierta en la Sentencia 175/1999, al aplicar los principios y criterios allí fijados. Finalmente la STC 235/2001, de 13 de diciembre marca un nuevo punto de inflexión en la jurisprudencia constitucional.

126- Alameda Cerredá, Marcos, Arias Martínez, María Antonia: “La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de seguridad pública y su repercusión en el ámbito local”. Área de Derecho Administrativo. Universidad de Santiago de Compostela. Trabajo realizado en el marco del Proyecto PB98-0603 de la DGEIC y del proyecto de la Xunta de Galicia PGIDTOOPX120201PN.

Con esta decisión el TC resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalidad de Cataluña contra los artículos 11, 12, 26 y 27 de la Ley 3/1996, de 10 de enero, sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas.

El objeto del recurso de inconstitucionalidad se refería a la determinación de cuál era la Administración competente para realizar dicho conjunto de actuaciones de carácter ejecutivo o aplicativo, previstas en la Ley 3/1996 en relación con determinadas sustancias químicas catalogadas que, por resultar necesarias para la producción de drogas, son denominadas “precursores”.

En este caso, lo significativo desde la perspectiva de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Catalana era la determinación de si las funciones públicas objeto de litigio se inscribían en el ámbito de la actividad propia de los cuerpos de policía, o si por el contrario, cumplían un papel característico en relación con la “Seguridad Pública” desde una perspectiva separada de la actividad de policía.

A continuación el TC confeccionó la siguiente distinción entre dos significados del término policía:

“Por una parte, este término se usa en la doctrina administrativa para denominar un ámbito genérico de la actividad de la Administración, caracterizada por la utilización de técnicas de limitación de los derechos e intereses de los particulares que, a su vez, pueden manifestarse en una plural tipología de actos, bien en sentido netamente jurídico o incluso de carácter material. En tal sentido, se habla de actividad de policía o de policía administrativa. Es, pues, un concepto objetivo. Pero al propio tiempo, el término policía alude a una realidad mucho más concreta, como es la de un determinado tipo de órganos: los de policía gubernativa, lo que remite a un concepto subjetivo; aunque también tiene obviamente una vertiente objetiva que alude a la actividad de esos órganos, aunque tampoco existe en la Constitución una definición apriorística indiscutible, de sentido objetivo, de cuál deba ser la caracterización

precisa de estos actos de la policía gubernativa. En realidad, la única caracterización más segura al respecto, es la de que la actividad de los cuerpos de policía gubernativa es primariamente una actividad de índole material, no jurídica, sin perjuicio de que con carácter circunstancial a lo largo de diferentes etapas históricas pueda haberse atribuido, o pueda atribuirse, a los cuerpos de policía gubernativa algún tipo de actividad jurídica, aunque no les sea genuinamente propia” (FJ 8, STC 235/2001, de 13 de diciembre).

Respecto de esta diferenciación realizada por el TC, es fácil coincidir con la opinión de la Magistrada Doña María Emilia Casas Baamonde, la cual disintió del empleo de esta distinción en la argumentación del Tribunal, ya que la consideró inadecuada por su carácter netamente ajeno o externo al sistema constitucional de distribución de competencias¹²⁷.

Así pues, el TC en esta Sentencia modificó los criterios de delimitación de competencias fijados en su jurisprudencia anterior, adulterando la distinción entre “Servicios Policiales” y “Servicios Administrativos inherentes o complementarios” que permitía atribuir a las Comunidades los servicios administrativos inherentes o complementarios a los servicios policiales, al introducir la distinción entre policía administrativa y gubernamental. Esta discriminación le permite por una parte, evitar que los “servicios administrativos inherentes o complementarios a los servicios policiales” sean atraídos por lo policial, submateria de la genérica seguridad pública y por, otra parte, red denominándolos como “actividad prepolicial” situarlos en el ámbito de ésta, con la inmediata consecuencia de la restricción del ámbito competencial autonómico, en favor del estatal.

Aclarada la nueva dimensión de la seguridad en el contexto constitucional y a modo de recapitulación, podemos sostener que el nuevo Estado en que despliegan ahora su actividad las fuerzas policiales democráticas se caracteriza porque:

127- Voto particular que formula la Magistrada María Emilia Casas Baamonde recaída en el recurso de inconstitucionalidad nº1487/96, al que se adhieren los Magistrados Don Pablo García Manzano, Doña Elisa Pérez Vera y Don Eugenio Gay Montalvo.

a).- **Es un Estado intervencionista.** El Estado interviene en la actividad económica y en la protección de los derechos de los ciudadanos a través de las fuerzas policiales constitucionales.

b).- **El Estado recoge el principio democrático.** Su base es la igualdad entre todos los elementos del Estado y la libertad que sirve como elemento jurídico. El Estado y por tanto el Gobierno, emanan del pueblo a través de la representación.

Uno de los instrumentos de este Estado Social y Democrático de Derecho es el principio de legalidad, al que se somete la institución policial democrática y al que se constriñe toda la concepción de la seguridad ciudadana que hemos estudiado.

Por tanto, la Constitución Española de 1978, lo que hace es añadir a esas concepciones ya existentes una nueva dimensión, que se puede definir como el deseo de intervención en la vida social y económica en beneficio de determinadas categorías sociales y económicas, siendo un aspecto esencial de ese espectro de convivencia el de la SEGURIDAD.

En conexión con lo anterior, es preciso traer a colación, que, desde la óptica de la ideología liberal, Estado y Sociedad eran dos esferas separadas (nos referimos al “*laisser faire, laisser passer*”, “*dejar hacer, dejar pasar, característico de la ideología liberal*”). Se partía de la base de que con la libertad y con el libre juego de las fuerzas políticas y económicas que operaban en la sociedad se alcanzaba la felicidad para un mayor número de ciudadanos. El Estado lo que hace es proteger desde fuera ese juego de las fuerzas sociales para¹²⁸:

-Defender a esa sociedad frente a los enemigos externos (y de esa forma asumía la política de defensa).

128- García Ruiz, José Luis: “Introducción al Derecho Constitucional. Los orígenes del liberalismo y las revoluciones liberales”, Editorial Universidad de Cádiz, año 2010.

Carlos Saavedra Brichis

-Defender a esa sociedad frente a los enemigos internos (y de esa forma justificaba su intervención desde el **punto de vista policial**).

-O incluso suministrar los servicios básicos del Estado que permitían el funcionamiento del mismo.

Ahora bien, sin embargo, posteriormente se va a demostrar que el Estado no debe limitarse simplemente a proteger desde fuera esta situación y a suministrar esos servicios básicos, sino que debe inmiscuirse en ese juego de las Fuerzas Sociales. Se comprende, por tanto, que si el Estado no interviene se van a producir una serie de situaciones insatisfactorias tanto en las relaciones interpersonales como en la vida económica del país, no consiguiéndose así precisamente el fin que pretendía el Estado Liberal que era el mayor bienestar para el mayor número de ciudadanos. En suma: no puede existir bienestar social (ni por añadidura personal) si no se toman en cuenta las necesidades y opiniones de la gente en el desarrollo de las acciones públicas que les afectan¹²⁹.

La Constitución Española lo que ha de hacer es responder a dicha tendencia de intervención. Y así, en el propio Preámbulo decide eliminar los desajustes y la inestabilidad económica tratando de conseguir un orden económico y social estable:

“La Nación Española proclama su voluntad de garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y las leyes conforme a un orden económico y social justo”.

Y aún va a ir más allá en su apartado cuarto cuando dice que *“pretende promover el progreso de la cultura y la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida”.*

129- León Jiménez, Fernando: “Dimensiones del concepto constitucional de “Calidad de Vida”. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla, 2007. ISSN-e 1576-3196.

Carlos Saavedra Brichis

Por tanto, ESTADO Y SOCIEDAD NO VAN A SER YA DOS ESFERAS SEPARADAS, SINO QUE AHORA EL ESTADO VA A TRATAR DE INTERVENIR EN LA SOCIEDAD PARA TRATAR DE CONSEGUIR PARA TODOS UN ORDEN ECONÓMICO Y SOCIAL JUSTO, Y UNA DIGNA CALIDAD DE VIDA, contribuyendo a este objetivo sus fuerzas de seguridad.

Así pues, no se podrá lograr un orden económico y social justo y una digna calidad de vida:

1.- Sin Derechos Políticos que permitan resistir la presión de los poderes públicos al tiempo que recibir propuestas ciudadanas legítimas. Y de conformidad con el mandato constitucional las fuerzas policiales se encargan no de reprimirlos, sino de protegerlos.

2.- Sin Democracia Participativa, o configuración jurídica y cultura real que fomente la participación efectiva y continuada del ciudadano en los asuntos que les afectan, incluyendo la seguridad. Ninguno de estos conceptos debe gozar de preponderancia absoluta; de su justo equilibrio interpretativo depende el éxito de su aplicación. Pero los operadores jurídicos y especialmente los políticos, deben considerarlos conjuntamente en una doble dimensión, a saber: como regla teleológica y como criterio rector en la articulación de los medios para llevarla a término¹³⁰.

130- León Jiménez, Fernando: "Dimensiones del concepto constitucional de "Calidad de Vida". Universidad Pablo de Olavide. Sevilla, 2007. ISSN-e 1576-3196.

d).- Los Estatutos de Autonomía como fuente normativa de las distintas policías territoriales.-

La organización territorial del Estado español fue una de las cuestiones más importantes y conflictivas que las Cortes Constituyentes debieron abordar, quedando recogido en el Título VIII de la Constitución.

Decir a estas alturas, que el texto constitucional fue el resultado de una “política de consenso” realizada, en gran parte, fuera de la luz y los taquígrafos de las Cortes, aunque sea una obviedad, merece ser tenida en cuenta, especialmente a la hora de tratar cuestiones incluidas en el “vidrioso” título VIII, verdadera bestia negra de los sectores más conservadores de la política española de la época, de tal manera que, todavía hoy, no puede hablarse de una solución definitiva a los problemas derivados de la nueva organización territorial del país, uno de los cuales es el de la creación de policía propia por parte de las Comunidades Autónomas¹³¹.

El tema de la distribución política y territorial del poder en España no ha sido baladí, sino que por el contrario es, según la opinión mayoritaria, el tema principal, quizás por su enorme innovación en la Constitución de 1978¹³².

Ya lo dijeron en los propios debates constituyentes, cuando Manuel Fraga Iribarne, dentro de la Comisión de Asuntos Constituyentes y Libertades Públicas, reconoció que el problema de principal atención para los constituyentes giraba en torno *“al necesario equilibrio entre la sagrada e indisoluble unidad de España, como nación y como Estado nacional y las Autonomías que permitan una mejor integración de la variada riqueza de nuestras regiones y comarcas”* y continúa luego haciendo un parangón con anteriores procesos constituyentes españoles reconociendo que *“así como en otros momentos la gran cuestión polémica fue, como en Cádiz, la libertad de expresión; o como en 1869 o 1876, la tolerancia de la libertad religiosa; o en 1931 la*

131- Jar Couselo, Gonzalo: “Modelo Policial Español y Policías Autónomas”. Dykinson, 1995.

132- Elizalde Jalil, Marco A.: “El Principio de Autonomía en el Estado Autonomico Español”. Monografías. Madrid 2011

forma de Gobierno, en este momento histórico será sobre el acierto o fracaso en esta materia de la salvaguardia de la unidad nacional y la articulación efectiva de un sistema constructivo de autonomías por donde nos juzgará la Historia”¹³³.

Ahora bien, este principio autonómico establecido en la Constitución de 1978 no es en modo alguno una novedad, sino que ya ha estado presente en nuestro país en las dos últimas Repúblicas, fundamentalmente en la Segunda, en la que hubo una configuración autonómica, incluso federal de nuestra Nación¹³⁴.

A la hora de proclamar el Principio Autonómico, lo que hace la Constitución es establecer un sistema flexible, mediante el cual, simplemente, se limita a proclamar la autonomía para municipios, provincias y regiones, pero no establece absolutamente nada más¹³⁵.

Se establece la posibilidad de que los distintos territorios españoles puedan configurarse con arreglo a ese principio autonómico, pero aplazando para el futuro la real configuración del mapa autonómico español.

Por tanto, el constituyente simplemente se limita a reconocer lo ya existente. Ese Derecho a la Autonomía está ya en los pueblos de España y no es una concesión que hace el constituyente de 1978.

Sin embargo, hay que decir que, aunque el concepto de Autonomía ya era conocido en el Estado español, la Constitución no va a tener una configuración clara del mismo.

133- Diario de Sesiones del Congreso. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, 5 de mayo de 1978, número 59, página 2043.

134- Vid artículo primero Constitución 1931. “...La República constituye un estado integral compatible con la autonomía de los municipios y las regiones...”

135- En cualquier caso, el Tribunal Constitucional ha declarado que: “El Estado autonómico se asienta en el principio fundamental de que nuestra Constitución hace residir la soberanía nacional en el pueblo español”. STC 247/2007, de 12 de diciembre.

Así, Sánchez Agesta va a distinguir entre una configuración de la Autonomía como la de un auténtico Derecho, como es la que se hace en el artículo 2 de la Constitución en el que se hace una proclamación amplia y general; ***“la Constitución reconoce y garantiza el Derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones”***¹³⁶; y entre una configuración de la autonomía como un elemento de organización del Estado, que es el caso del artículo 137, ***“El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”***.

Entre las distintas opciones posibles de organización territorial, se ha elegido el modelo de Estado Unitario Regionalizado¹³⁷, siguiendo el precedente introducido por la Constitución de la Segunda República Española¹³⁸.

Dentro de esta configuración de la Autonomía como una forma de organización territorial del Estado, hay que distinguir, a su vez, dos grados de autonomía:

a).- Hay, en primer lugar, al proclamarse el autogobierno con respecto a las Comunidades Autónomas, una autonomía de carácter político a la que se hace referencia en el artículo 143 de la Constitución y también a la que se está refiriendo el artículo 2 cuando reconoce a las nacionalidades y regiones un principio autonómico. Se trata de un principio político que es propio del Constituyente y que no puede modificar el legislador ordinario¹³⁹.

b).- Y frente a esa autonomía política, propia de las Comunidades, hay, en segundo lugar, otro grado de autonomía que afectaría exclusivamente a los municipios y provincias. Este tipo de autonomía sí es accesible al legislador ordinario.

136- 137- Martos Navarro, Fernando: *“Policía Local”*, Editorial Mad, Sevilla 2006. ISBN: 84-665-3361-3

138- Vid artículo primero Constitución 1931. *“...La República constituye un estado integral compatible con la autonomía de los municipios y las regiones...”*

139- Martos Navarro, Fernando: *Temario General Policía Local*, Editorial MAD, Sevilla, Enero 2006.

Cuando se está hablando del Principio Autonómico al que nos estamos refiriendo es el Principio de Autonomía Política de las Comunidades Autónomas, es decir, al primero de los grados de autonomía.

¿En qué consiste este Principio Autonómico de las Comunidades Autónomas? Desde un punto de vista jurídico, la doctrina está de acuerdo en que el término autonómico va a hacer referencia a la POTESTAD NORMATIVA DE AUTOGOBIERNO DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL. Es decir, que las Comunidades Autónomas van a ser tales cuando puedan sus propios Parlamentos Autonómicos dictar sus propias leyes, pero dentro del marco constitucional.

Algunos autores, como es el caso de Manuel Martínez Sospedra, van a sostener que la autonomía supone el ejercicio de tres potestades diferentes¹⁴⁰:

En primer lugar, una Potestad Normativa, consistente en dictarse sus propias normas; en segundo lugar, una Potestad Administrativa, consistente en dictar disposiciones con fuerza de Ley; y en tercer lugar, una capacidad o posibilidad de articular y aplicar una política distinta a la del Estado.

Las características de este principio de autonomía serían las siguientes:

1).- Principio de voluntariedad.- La Autonomía no va a ser una obligación que se impone en la Constitución, sino que va a ser una opción al que las diferentes zonas del territorio español han accedido voluntariamente.

Dicho de otra manera, la Constitución no impuso un mapa autonómico, sino que, salvo aspectos aislados (como es el caso de Segovia, en el que el Tribunal Constitucional la obligó a incluirse contra su voluntad en la Comunidad Autónoma de Castilla-León) en todas las zonas del territorio español ha habido realmente una voluntariedad en acceder a la autonomía.

140- Martínez Sospedra, Manuel: "Manual de Derecho Constitucional. Parte General". Editorial Tirant lo Blanch. 2007.

Por tanto el sistema competencial que diseña la Constitución, es flexible y abierto y en él juega un papel importante el principio dispositivo. Se infiere, además, la voluntad del legislador constituyente de que las Comunidades Autónomas puedan, de forma gradual y sucesiva, aumentar su autonomía mediante la asunción de nuevas competencias¹⁴¹.

2).- **Principio de generalidad.**- Es decir, que se trata de un principio general, para todos por igual. No es cierto que la Constitución haya querido contemplar exclusivamente a aquellas Comunidades denominadas históricas.

A este respecto, es procedente recordar la frase del Profesor Clavero Arévalo cuando decía “*café para todos*”, (*Autonomía para todos*).

3).- **Principio de igualdad.**- Es una característica que se deduce de la anterior. Todas las Comunidades Autónomas van a tener al menos una capacidad de ser similares.

4).- **Principio de progresividad.**- La conformación del mapa autonómico español no ha sido automática ni inmediata, sino que se ha realizado de forma pausada y progresiva.

5).- **Finalmente, una última característica señala que hubo una diversidad en la plasmación, es decir, en la forma de acceder a la Autonomía.**

Sentados estos principios, hay que incidir en la idea que la Policía es una Institución muy sensible para los ciudadanos y, por tanto, sus objetivos, su forma de organización y sus funciones deben adaptarse a los cambios sociales y de ellos el más potente es el advenimiento de la Constitución de 1978 y la incidencia en la Institución Policial del nuevo mapa territorial español consagrado en el Título VIII de la Carta

141- Garrido Mayol, Vicente: “Sinopsis del artículo 148 de la Constitución”. Profesor Titular. Universidad de Valencia. Diciembre, 2003.

Magna y que acabamos de esbozar. Según M. Ballbé¹⁴², “el gran reto de la España actual es desmontar el viejo Estado centralista”, asignatura esta, aún hoy, pendiente de superar definitivamente y que en el ámbito que a nosotros nos ocupa se traduce, siguiendo al mismo autor, en “reducir el aparato policial centralista”.

En esta misma línea, Francesc Guillén¹⁴³ sostiene a la hora de abordar el significado de la Constitución de 1978: “La Constitución significaba, sin duda, una apuesta clara, fuerte, y más o menos decidida, por aquello que en aquellos momentos había sido una excepción en la historia del constitucionalismo español: una amplia distribución territorial del poder del Estado entre diferentes centros de poder”.

En definitiva, el aparato policial debe responder al modelo de Estado y por tanto debe ser adecuado al Estado español actual¹⁴⁴.

Esta adaptación de los Institutos Policiales pasa por una fase de transición que para muchos autores concluye con la promulgación de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, mientras que para otros sigue abierta la Transición Policial con la creación de recientes Policías Autonómicas que incrementan la “*arritmia*” del modelo de seguridad de nuestro país.

Como corolario de cuanto antecede, podemos sostener que la creación de los Cuerpos Policiales se tiene que relacionar con la marcha de las instituciones estatales. Son un problema de Estado, no un problema de inseguridad¹⁴⁵.

142- Palabras pronunciadas por M. Ballbé en la exposición de su Ponencia, “Presente y futuro de las policías locales: visión estratégica”, XIV Ponencias sobre Seguridad Ciudadana, Ajuntament de Barcelona, 21 de octubre de 1996.

143- Guillén Lasierra, Francesc: “Legislación sobre seguridad pública”. Estudio preliminar de Francisco Guillén y Lasierra: La competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de seguridad pública (p. 1-110) Editorial: Mollet del Valles: Escuela de Policía de Cataluña. 1993. ISN: 978-84-393-2379-2

144- Recasens i Brunet, Amadeu: “La seguridad y el modelo policial español”, VII Seminario Duque de Ahumada. Seguridad y Estado autonómico: VII Seminario Duque de Ahumada, (8, 9 y 10 de mayo de 1995), 1996, ISBN 84-8150-123-9, pág. 55. Recoge los contenidos presentados a: Seminario Duque de Ahumada (7. 1995. Madrid)

145- Turrado Vidal, Martín: “Liberalismo y policía”, Ciencia Policial, Ministerio del Interior, Madrid, número 7, 1989, página 60.

Si bien todos los poderes públicos están vinculados a los Derechos y Libertades reconocidos en el Capítulo II, del Título I, la Policía constituye un instrumento fundamental para la protección de su ejercicio, como así lo estipula el artículo 104.1 de la Constitución¹⁴⁶.

Ante la necesidad de adaptarse al Modelo de Organización Territorial plasmado en el Título VIII de la Constitución, nos encontramos con un modelo de pluralidad policial, concretado en tres niveles:

- La Policía de la Administración Central.
- La Policía de las Comunidades Autónomas.
- Las Policías Locales.

¹⁴⁷Refrendamos en este punto la postura de Manuel Ballbé¹⁴⁸ cuando afirma que *“la policía siempre ha sido reflejo del Estado”*, igual hacemos con la postura de Miguel José Izu Belloso¹⁴⁹ que defiende que *“la policía siempre hace referencia al poder público, de ahí que cada tipo de Estado (o de organización política) tiene un determinado tipo de policía”*, así como la tesis defendida por J. L. Loubet de que *“el ejercicio de la función policial aparece como consustancial a la organización y al fundamento político de una sociedad. La policía forma parte del sistema político”*.

El Profesor Ballbé señala que la constitucionalización de la pluralidad policial *“conlleva que la Policía, cualquiera de estas tres Policías Públicas, establecida y garantizada por la Constitución, tiene asignado un núcleo esencial de funciones que es*

146- Alonso Pérez, Francisco, García Navajo, José Jaime, del Amo Vara, Julio: *“Manual de Policía”*. Editorial: La Ley-Actualidad. Madrid 06-01-1998. ISBN: 978-84-7695-472-0

147- Ballbé Mallol Manuel y Joaquín Ferret: *“Reflexiones Finales”*, *“Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1993”*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 1994, página 824.

148- Izu Belloso, Miguel José: *“La Policía Foral de Navarra”*, Departamento de Presidencia e Interior del Gobierno de Navarra, 1991, página 28. En idéntico sentido Claude Journes afirma *“dentro de la historia de los Estados, la policía presenta el interés de ser un buen testimonio de las características de un sistema político”*, *“Police et Politique”*, cit., página 15.

149- Loubet Del Bayle, Jean-Louis: *“La police, approche socio-politique”*. cit., página 30. Editor: Montchrestien (1 de diciembre de 1992). ISBN-10: 2707605352.

precisamente el que la configura como tal Institución Policial. Cualquier pretensión de configurar a unas Policías como subordinadas o auxiliares de la central, o cualquier intento de bloquear un proceso de creación y configuración de las Policías dependientes de las Comunidades Autónomas, chocaría con el Principio Constitucional de la Autonomía y la distribución de competencias y frontalmente con la garantía institucional de las Policías Locales y Autonómica que protege el contenido esencial de las mismas”¹⁵⁰.

El contenido del punto 22 del artículo 149 es para muchos la primera vía que abre la Constitución de cara a poder contar con Cuerpo de Policía propio-aunque sea “incidentalmente”, como opina Fernández Rodríguez- pues “la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones” parece implicar la existencia de personal adecuado para cumplir esta función, así como desarrollar facultades en materia de seguridad pública, desde el momento en que son competentes las Comunidades Autónomas para “la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales”¹⁵¹.

Gil-Robles consideró que una fórmula tan rotunda de atribución de la competencia del Estado como la que se recoge en el artículo 149.1.29 encerraba “numerosos y graves equívocos”, capaz de originar múltiples complicaciones, ya que encerraba una “contradicción palmaria” y procuraba una “gallarda escapatoria” por medio de la Ley Orgánica. Para dicho político, sí existe algo que en las sociedades modernas no puede ser objeto de dispersión entre organismos distintos es el “mantenimiento del orden”, en especial en épocas de amenazas terroristas a nivel internacional, por lo que no era sensato ir en contra de la cada vez mayor coordinación interestatal y sí hacia la esterilidad a que conduce la fragmentación en este terreno¹⁵².

150- Ballbé Mallol, Manuel: “El Modelo de Pluralidad Policial”, ponencia en las Jornadas sobre el Modelo Policial Español, celebradas en la Academia Regional de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Madrid en abril de 1991

151- Fernández Rodríguez, Tomás Ramón: “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. Revista de Estudios de la Vida Local, Número 201, 1979, página 10.

152- Gil-Robles Quiñones, José M^o: “La aventura de las autonomías”. Editorial Rialp, Madrid. 1980, páginas 97-98. ISBN: 84-321-2062-6

En conexión con estos “equivocos” a los que aludía Gil Robles, procede hacer mención a la Sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de septiembre de 2008, dictada en el Recurso 5983/2004, en la que se discute (nada más y nada menos) que el acatamiento de la Constitución por parte de la policía autónoma vasca, en el momento de la toma de posesión.

En Sentencia de fecha 25 de febrero de 2004, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco se daba la razón al Gobierno Vasco y se rechazaba el requerimiento efectuado por el Delegado del Gobierno, en relación con la obligación de los miembros de la Ertzaintza de jurar o prometer el acatamiento a la Constitución de forma individualizada.

El objeto de aquella *litis* se centraba en el cumplimiento de la obligación impuesta en el artículo 6.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que la Administración Autónoma entendía implícitamente cumplido con el acceso a la condición de funcionario de la Ertzaintza. Del propio precepto se deduce que se trata de una previsión que se refiere de manera concreta a los miembros de tales cuerpos, como un acto individual y específico de acatamiento a la Constitución.

La claridad de los términos del artículo 6.3 de la Ley Orgánica 2/1986 al establecer la obligación en cuestión y la específica previsión de su aplicación a la Policía Autónoma del País Vasco, impedían acoger una interpretación que fundada en el ejercicio de las competencias autonómicas lleven a la exclusión o exoneración de tal obligación, como es el caso, en el que bajo la afirmación de un cumplimiento implícito de la misma se prescindía del correspondiente acto de acatamiento a la Constitución, por cada miembro de la Policía Autónoma, que no puede entenderse sustituido por el deber de actuar en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, es decir, con el principio de legalidad, que debe informar su actividad¹⁵³.

153- Vid. Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de Septiembre de 2008.

e).- **La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.**
(Art. 52).

La transición de la Dictadura a la Democracia trajo consigo la necesidad de la derogación de la Ley de Policía de 1941. Dicha ley establecía que: “**La Policía española debe luchar contra el enemigo interior y exterior**”; labor a la que se entregó de forma permanente, sin descanso, la famosa *Brigada de Investigación Político-Social*¹⁵⁴. El cambio vino de la mano de la Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de Policía.

Sin embargo, los principios y los contenidos de la Ley de 1978, preconstitucional por escasos días, eran claramente insuficientes para una reforma en profundidad del aparato policial, tal y como ya hemos sostenido en capítulos anteriores de esta Tesis Doctoral.

A pesar del cambio de denominación del antiguo Cuerpo General al de Cuerpo Superior de Policía, de carácter civil con competencias de dirección de las intervenciones, y la transformación de la Policía Armada en aspectos sustanciales, como fueron el mantenimiento del carácter militar en el Cuerpo Nacional de Policía y las mínimas referencias a la Guardia Civil, hicieron de dicha Ley motivo de frustración.

Por otra parte, la Ley de 1978 contemplaba a los Policías Municipales como meros colaboradores de los Cuerpos de Seguridad del Estado, bajo el principio de la primacía y superior dirección de éstos¹⁵⁵.

La constitucionalización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad agudizó, más, si cabe, la necesidad de una regulación transformadora de la realidad policial.

La policía, los Cuerpos de Seguridad tienen una relación profunda, determinante

154- Gil Márquez, Tomás: “Una preocupación por la Seguridad”: Jaume Curbet, In Memoriam” Institut de Ciències Polítiques i Socials adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona, 2012.

155- Alonso Pérez, Francisco, García Navajo, José Jaime, del Amo Vara, Julio: “Manual de Policía”. Editorial: La Ley-Actualidad. Madrid 06-01-1998. ISBN: 978-84-7695-472-0.

con el sistema político¹⁵⁶. Una relación que a veces se nos aparece de una forma incompleta, evidente y en otras ocasiones se muestra más reservada, más oculta¹⁵⁷.

Los artículos 104, 149.1.29, 148.1.22 y 126 de la Constitución exigían una Ley Orgánica que desarrollase los aspectos fundamentales de una Policía al servicio de un Estado Democrático de Derecho.

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, vino a responder a esta necesidad.

Dos años antes, en 1984 se produce una muy significativa reforma de los órganos rectores de la Seguridad del Estado, a través de la aprobación por el Gobierno Socialista del Real Decreto 669/1984. Esta norma adelantaba los criterios organizativos que se plasmarán en 1986 con la Ley Orgánica policial¹⁵⁸.

Dicho texto reglamentario nacía con el propósito de clarificar la dispersa normativa de la estructura y funciones de la seguridad del Estado, pues “adolecía de una falta de coherencia y adecuación a las normas superiores”, destacándose la necesidad de introducir en la esfera policial “los principios organizativos de las modernas Administraciones Públicas”¹⁵⁹.

Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de la que no es muy raro que se diga, erróneamente, que es la reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, es una Ley de más amplias miras, como impone el artículo 104.2 de la Constitución y su Preámbulo asume sin reservas¹⁶⁰.

156- López Garrido, Diego: “El Aparato Policial en España”. Editorial: Ariel, pág. 167. Barcelona 1987. ISBN: 9788434410695

157- En la misma línea Jean-Jacques Gleizal en “La police: le cas de democraties occidentales”, Presses Universitaires de France, Colección Themis-Droit Publique, 1993, página 21 afirma que “la policía es un concepto ligado a la formación de los Estados modernos de la Europa continental”.

158- Villagómez Cebrián, Alfonso: Las Fuerzas y los Cuerpos de Seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana”. Editorial: Tapia - Libros S.A. I Ara Solís. Xunta de Galicia 1997. ISBN: 9788492105946.

159- Real Decreto 669/1984 (BOE de 4 de abril de 1984).

160- Barcelona Llop, Javier: “Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico”. Editorial Bosch, S.A. Barcelona, 2003. ISBN: 9788497900027

En el apartado I del mismo leemos que *“pretende ser omnicomprendiva, acogiendo la problemática de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales (...). El objetivo principal de la Ley se centra en el diseño de las líneas maestras del Régimen Jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto, tanto de las dependientes del Gobierno de la Nación, como de las Policías Autónomas y Locales, estableciendo los principios básicos de actuación comunes a todos ellos y fijando sus criterios estatutarios fundamentales”*.

Lo que el Preámbulo de la LOFCS sugiere veladamente, queda inequívocamente al descubierto en el articulado de la Ley. Aún a sabiendas de que la realidad municipal no siempre coincide con los planteamientos normativos, se puede afirmar que, funcionalmente, las Policías Locales reciben en la LOFCS un tratamiento sensiblemente distinto al de los Cuerpos Estatales o autonómicos que regula¹⁶¹.

La ley se sustenta sobre “tres pilares fundamentales” que son, por una parte, el concepto de seguridad pública o seguridad ciudadana que sustituye al caduco concepto de orden público, la delimitación clara de las competencias de las Fuerzas Armadas respecto de las competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con la consiguiente desmilitarización de las mismas y la posibilidad de existencia de policías autonómicas de acuerdo con la nueva organización territorial del Estado¹⁶².

Las misiones de las Fuerzas Armadas se recogen en el artículo 8.1 de la C.E. y consisten en “garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a tenor del artículo 104 de nuestra ley fundamental “tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”.

161- X Jornadas de Protección Ciudadana de la Federación Española de Municipios, “Prevención de la delincuencia en el medio urbano”, Vigo, 17 a 19 de Octubre de 1990.

162- Chinchilla Marín, Carmen: “Prólogo a Legislación sobre fuerzas y cuerpos de seguridad”, Tecnos, Madrid, 1992. ISBN: 9788430913411.página 11.

La Ley Orgánica 2/1986 establece unas líneas maestras sobre las que edificar el Modelo Policial Español:

a).- Desarrollo del mandato constitucional respecto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

b).- Entendimiento de la Policía como un servicio público, procurando el acercamiento entre la sociedad y los Cuerpos de Seguridad.

c).- Adaptación del Modelo Policial a la organización territorial del Estado, plasmada en el Título VIII de la Constitución; (materia también tratada con profusión en la presente Tesis Doctoral).

d).- Establecimiento de un Modelo Policial Plural mediante tres niveles de Policías (artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1986):

-Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dependientes del Gobierno de la Nación: Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil.

-Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas: Policías Autonómicas.

-Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales: Policías Locales.

e).- Cooperación recíproca y cooperación de las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como principio fundamental de actuación, estableciendo mecanismos orgánicos de coordinación (artículo 3).

f).- Determinación de los principios básicos de actuación, constituyendo un auténtico Código Deontológico del Policía (artículo 5)¹⁶³.

g).- Configuración de una Policía basada en criterios de profesionalidad y eficacia, mediante unas Normas Estatutarias Comunes, procurando mantener el necesario equilibrio entre el reconocimiento y respeto de los derechos personales y profesionales y las obligadas limitaciones a que ha de someterse el ejercicio de alguno de dichos derechos, en razón de las especiales características de la función policial.

h).- Determinación de funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siguiendo para ello el reparto de competencias al que, como se dice en el Preámbulo, se considera que apunta la Constitución.

i).- Integración del Cuerpo de Policía Nacional y del Cuerpo Superior de Policía en el Cuerpo Nacional de Policía.

j).- Desmilitarización del Cuerpo Nacional de Policía resultante (artículo 22).

k).- Mantenimiento de la naturaleza militar de la Guardia Civil (artículo 13) con una doble dependencia del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior (artículo 14).

Uno de los momentos más significativos de las posiciones sobre el papel de la Guardia Civil fue el de la discusión en 1980, de la Ley Orgánica de Defensa Nacional. La Ley dedicaba dos artículos a la Guardia Civil¹⁶⁴, cuyo texto definitivo es muy distinto al que se contenía en el Proyecto de la misma.

163- En consonancia con la Resolución 690 de la "Declaración sobre la policía" aprobada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el 8 de mayo de 1979, tal como afirma Jaume Curbet en su obra "L'Ètica de la policia", Direcció General de Seguretat Ciutadana, Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya, Colecció Policia i Societat-1, Barcelona, 1983, página 12. Resolución que fue recogida en parte por Acuerdo del Consejo de Ministros del Gobierno Español, de 4 de septiembre de 1981 (BOE 2 de octubre).

Así, en el texto inicial se decía que la Guardia Civil “es un Cuerpo militar que como tal forma parte del ejército de tierra”. En el Pleno del Congreso de los Diputados se modificó, a propuesta socialista, y se dio al artículo 138 la redacción siguiente:

“En tiempo de paz, el Cuerpo de la Guardia Civil dependerá del Ministerio de Defensa en cumplimiento de las misiones de carácter militar que por su naturaleza se les encomienden y del Ministerio del Interior en el desempeño de las funciones relativas al orden y la seguridad pública en los términos que establezca la Ley”.

En el caso de la Guardia Civil, se mantiene en nuestro Derecho un “*continuum Ejército-Policía*”, en expresión de López Garrido¹⁶⁵, que en nada favorece a la construcción de un moderno sistema administrativo de seguridad pública. Sin perjuicio de que, dicha dualidad no tenga cabida dentro de los esquemas de la propia Constitución de 1978: el sometimiento a la disciplina militar no tiene que implicar una interpretación expansiva, incompatible con el modelo constitucional, con lo que puede llegarse a la conclusión de que tal sometimiento convierta a la Guardia Civil en un cuerpo estrictamente castrense y a sus miembros en militares profesionales, pues ello equivaldría a restaurar un cuerpo de policía militarizada en todos los órdenes¹⁶⁶.

164- Villagómez Cebrián, Alfonso: *Las Fuerzas y los Cuerpos de Seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana*. Editorial: Tapia - Libros S.A. Ara Solis. Xunta de Galicia 1997. ISBN: 9788492105946.

165- López Garrido, Diego.: “*El aparato policial en España*”, Editorial: Ariel Barcelona, 1987. ISBN: 9788434410695.

166- En este sentido se expresa el voto particular de la STC 149/1989.

f).- La Ley Orgánica 1/1992, de 21 de Febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.-

Si alguna virtud puede encontrarse en la Ley Orgánica 1/1992, es sin duda la derogación total y formal que ha hecho de la legislación anterior: la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 y las normas que habían modificado algunos aspectos de esa Ley franquista (la Ley 36/1971, de 21 de julio, el Real Decreto-Ley 6/1977, de 25 de enero, y el Real Decreto-Ley 3/1979, de 26 de enero).

El Proyecto de Ley Orgánica sobre Protección de Seguridad Ciudadana se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del 26 de junio de 1991. Al texto remitido por el Gobierno se presentaron 240 enmiendas, cuatro de ellas de totalidad por lo que los grupos parlamentarios que las formularon (Mixto, CDS, Izquierda Unida y Popular) pedían la devolución del texto al Ejecutivo.

Por otra parte, no hay duda de que no existen derechos y libertades absolutos; todos tienen limitaciones de muy diversa naturaleza, aunque sólo sea para evitar la posibilidad que puedan resultar desnaturalizados¹⁶⁷.

El propio legislador encuentra límites a la hora del desarrollo normativo de los derechos fundamentales, pues la Constitución le impone la obligación de respetar siempre el contenido esencial de los derechos y libertades¹⁶⁸.

La Ley 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (en adelante, Ley 1/1992), popularmente conocida como “**Ley Corcuera**”, por el nombre del entonces Ministro del Interior que la promovió, fue aprobada para completar el proceso de derogación de la Ley 45/1959 de Orden Público, “tan emblemática del

167- Gómez Torres, C.J.: “El abuso de los derechos fundamentales, en *Los Derechos Humanos. Significación. Estatuto jurídico y sistema*”. Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1979, PP. 312-315.

168- Parejo Alonso, Luciano: “El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional. A propósito de la Sentencia del TC de 8 de abril de 1981” REDC, Volumen III, número 3, página 169.

régimen político anterior”, como expresamente se dice en la Exposición de Motivos de la Ley que la vino a sustituir.

Las materias reguladas en la Ley 1/92 cubren un amplio espectro de actividades, todas ellas con el elemento común de afectar, o ser susceptibles de afectar, la seguridad ciudadana. Esto implica que, en ella se regulan la tenencia de armas, de sustancias psicotrópicas, los motivos y formas de la identificación de los ciudadanos, los supuestos de disolución de concentraciones por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, etc.

-La Ley se fundamenta en la necesidad de ordenar jurídicamente fenómenos colectivos que implican la aparición de amenazas, coacciones o acciones violentas, con graves repercusiones en el funcionamiento de los servicios de la comunidad y en la vida ordinaria de los ciudadanos. Se intenta pues, con esta Ley regular dichos fenómenos de conformidad con las exigencias constitucionales.

Así pues, la Ley Orgánica 1/92 fue creada para regular las conductas sociales que podían suponer amenazas para la convivencia social y la actuación de las fuerzas de seguridad en los supuestos de infracciones, identificaciones y privación de la libertad deambulatoria¹⁶⁹.

La Constitución española, en su artículo 17, garantiza el derecho a la libertad y la seguridad de los ciudadanos, de ahí que todos los preceptos de esta Ley deban estar en concordancia con este artículo de nuestra norma fundamental.

Es generalmente aceptada la presencia de agentes policiales realizando controles, inspecciones y verificaciones de identidad en las calles para denunciar posibles infracciones y prevenir delitos. Efectivamente, la presente Ley que se trata faculta a los mismos para intervenir de una manera determinada, pero siempre garantizando los derechos constitucionales¹⁷⁰.

169-170- Vela Rodríguez, Luis Alfonso: “La Ley Española de Seguridad Ciudadana”. Last updated Jul, 15 2013.<http://suite101.net/article/la-ley-española-de-seguridad-ciudadana-a32613>

Se divide esta norma en cuatro Capítulos, estando el primero de ellos destinado al tratamiento de una serie de Cuestiones Generales, tales como la definición de autoridades competentes.

En el Capítulo II se sistematizan una serie de medidas de acción preventiva y vigilancia, en lo referido a armas y explosivos, espectáculos públicos y actividades recreativas, así como de documentación e identificación personal.

En lo atinente a armas y explosivos se regula la prohibición de ciertas armas, municiones y explosivos especialmente peligrosos y todo ello en el ejercicio de la competencia que le reconoce el artículo 149.1.26 a la Administración del Estado.

Se establece también el derecho y el deber de obtener el Documento Nacional de Identidad a partir de los catorce años, que tendrá por sí sólo suficiente valor para acreditar la identidad de los ciudadanos, garantizando que en el mismo no se consignen datos como los relativos a religión, opinión, ideología, afiliación política o sindical o creencias.

El artículo 11 regula la documentación de los extranjeros en España, materia que hay que poner en conexión con el artículo 100 del Real Decreto 2393/2004, de 30 de Diciembre, así como con el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de Diciembre.

El capítulo III versa sobre todo un conjunto de actuaciones para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana, particularmente en supuestos de desórdenes colectivos o de inseguridad pública graves.

Quedan así facultadas las autoridades para el cierre de establecimientos y para la evacuación de inmuebles en situaciones de emergencia, así como para la suspensión de espectáculos, desalojo de locales y cierre provisional de establecimientos cuando en los mismos tengan lugar graves alteraciones del orden.

Se posibilita el establecimiento de controles en las vías, lugares o establecimientos públicos en aras de la seguridad y se prevé la limitación o restricción de la circulación de personas o su permanencia en vías o lugares públicos en supuestos de alteración del orden.

Finalmente el Capítulo IV regula el régimen sancionador de esta norma de seguridad que permite el cumplimiento de las finalidades de la Ley y de las correspondientes garantías constitucionales.

A los efectos de este análisis, nos centraremos en las identificaciones, en los supuestos de disolución de reuniones o manifestaciones y en la calificación como infracción de determinados comportamientos que pueden darse en el ejercicio del derecho de reunión, haciendo una mención final a la presunción de veracidad de que gozan en este ámbito los informes policiales, tras una breve reseña a la habilitación contenida en el artículo 18 de esta norma.

I- De las identificaciones en la vía pública o en cualquier otro lugar.-

Los motivos y condiciones en los que los Agentes de Policía podrán requerir la identificación de las personas y realizar las comprobaciones que estimen pertinentes, ya sea en la vía pública o en cualquier otro lugar, se regulan en el artículo 20 de la Ley 1/1992.

Las identificaciones pueden venir motivadas por la intención de impedir la comisión de un delito, de una falta o bien para sancionar una infracción administrativa. En tales supuestos, la persona requerida debe mostrar su identificación (DNI, Pasaporte o NIE). Si no puede hacerse la identificación *in situ*, la Ley permite que los agentes requieran a la persona que les acompañe a la Comisaría para realizar la identificación allí.

Durante el traslado y por constituir éste una privación de libertad, según Sentencia del Tribunal Constitucional 341/1993: “una privación de libertad no deja de serlo por el mero hecho de que el afectado la acepte”, la persona objeto del mismo tendrá derecho a solicitar Habeas Corpus (como en la detención formal) por los siguientes motivos:

-Requerimiento injustificado para traslado a dependencias a efectos de identificación.

-Dilación injustificable para el afectado referida a la duración de la gestión.

Ahora bien, el mismo artículo 20, en su apartado 4, prevé que *“en los casos de resistencia o negativa infundada a identificarse o a realizar voluntariamente las comprobaciones o prácticas de identificación, se estará a lo dispuesto en el Código Penal y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal”*.

A efectos penales, hemos de reseñar en esta materia los artículos 634 y 556 del Código Penal, así como el artículo 495 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

II.- De los supuestos de disolución de reuniones y manifestaciones.-

Si bien el artículo 16 de la Ley 1/1992 prevé que las autoridades competentes (Ministerio del Interior, Gobierno Civil o Delegaciones de Gobierno) adopten las medidas necesarias para proteger la celebración de reuniones, manifestaciones y espectáculos públicos procurando que no se perturbe la seguridad ciudadana, sin embargo autoriza igualmente a dichas autoridades, por medio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a disolver, en la forma que menos perjudique, las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones, siempre que se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley 9/1983, reguladora del Derecho de Reunión.

Tal artículo 5 permite la disolución de reuniones y manifestaciones en tres supuestos: a) cuando se consideren ilícitas conforme a las normas penales; b) cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes y c) cuando se hiciera uso de uniformes paramilitares por los participantes.

En todo caso, antes de llevar a efecto la disolución, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán avisar a las personas presentes. Ahora bien, si se están produciendo alteraciones de la seguridad ciudadana con armas u otros medios de acción violenta, el artículo 17 autoriza a disolver la reunión o manifestación sin necesidad de previo aviso. Lo anterior implica que, una vez que los Agentes hayan avisado de su intención de disolver, si la orden no es acatada, se podría incurrir en un comportamiento calificable como desobediencia a un mandato de la autoridad, que, según las formas que adopte, podrá ser considerado bien una infracción administrativa, bien un ilícito penal.

Finalmente y en línea con lo anterior, el artículo 19 autoriza a los Agentes a limitar o restringir, por el tiempo imprescindible, la circulación o permanencia en vías o lugares públicos en supuestos de alteración del orden, de la seguridad ciudadana o de la pacífica convivencia, siempre que ello sea necesario para su restablecimiento.

III.- La habilitación del artículo 18 de esta norma.-

El referido precepto señala que los agentes de la autoridad podrán realizar, en todo caso, las comprobaciones necesarias para impedir que en las vías, lugares y establecimientos públicos se porten o utilicen ilegalmente armas, procediendo a su ocupación.

Se habilita así para el registro de vehículos y efectos personales en la vía pública en busca de armas: bolsos, mochilas, bolsillos de la ropa, etc. Ocupación temporal de armas u otros medios de agresión y su posterior denuncia.

Con respecto al amparo legal para el registro de vehículos señalamos las STS de 25 de Octubre de 2007, de 10 de Febrero de 1994, de 13 de Octubre de 1997 y de 18 de Mayo de 2007.

IV.- De los comportamientos vinculados con el ejercicio del derecho de reunión y tipificados como infracciones graves.-

El artículo 23 de la Ley 1/1992 incluye un listado de dieciséis infracciones graves; no obstante, a continuación nos referiremos únicamente a cuatro de estos comportamientos, por ser los vinculados con el ejercicio del derecho de reunión. Procede mencionar que estos comportamientos podrán ser calificados como muy graves, atendiendo a la entidad del riesgo producido, del perjuicio causado, o cuando hubieran alterado el funcionamiento de los servicios públicos, los transportes colectivos o se hubieran producido con violencia o amenazas colectivas.

En primer lugar, en el ordinal c) del artículo 23 se tipifica la celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones incumpliendo lo preceptuado en la Ley reguladora del Derecho de reunión; es decir, sin haber cumplido con el trámite de comunicación previa o bien, aun habiendo comunicado, si la concentración ha sido prohibida por la autoridad competente. En tales casos, se considerará responsables de la infracción administrativa a los organizadores o promotores, siempre que tales conductas no sean constitutivas de infracción penal.

En el caso de concentraciones comunicadas, tienen carácter de organizadoras o promotoras las personas físicas o jurídicas que firmen el correspondiente escrito de comunicación. Ahora bien, en el caso en que la concentración o manifestación no se haya comunicado, la Ley 1/1992 prevé que se considerará organizadores o promotores a quienes: (1) de hecho presidan las concentraciones, (2) dirijan o ejerzan actos semejantes, o (3) a quienes, conforme a una serie de elementos de hecho previos o concurrentes a la reunión o manifestación (publicaciones, declaraciones de convocatoria, discursos, impresos que se repartan, lemas, banderas u otros signos)

pueda considerarse como inspiradores de tales concentraciones o manifestaciones. En este sentido, para calificar a una determinada persona de organizadora o promotora, los tribunales se han basado en elementos de hecho como los siguientes:

- Ser quien despliega la pancarta principal, o la que defina la finalidad de la concentración.
- Ocupar un lugar central o de especial preeminencia.
- Hacer uso del sistema de megafonía y lanzar consignas o difundir el mensaje objeto de la concentración.

En segundo lugar, en el ordinal d) del artículo 26 se tipifica como infracción grave la negativa a disolver las manifestaciones y reuniones en lugares de tránsito público ordenada por la autoridad competente, cuando concurren los supuestos del artículo 5 de la Ley 9/1983, mencionados más arriba.

En tercer lugar, en el ordinal h) del mismo artículo, se tipifica la provocación de reacciones en el público que alteren o puedan alterar la seguridad ciudadana.

Finalmente, en el ordinal n) se incluye el supuesto de originar desórdenes graves en las vías, espacios o establecimientos públicos o causar daños graves a los bienes de uso público, siempre que no constituya infracción penal.

V.- De los comportamientos tipificados como infracciones leves, que pueden darse en el ejercicio del derecho de reunión.-

El artículo 26 de la Ley 1/1992 enumera hasta diez comportamientos susceptibles de ser calificados como infracciones leves. A continuación se hace referencia sólo a dos de ellos, por ser los que pueden darse en el ejercicio del derecho de reunión.

En primer lugar, en el ordinal h) se tipifica como infracción leve el desobedecer los mandatos de la Autoridad o sus Agentes dictados en directa aplicación de lo dispuesto en la Ley 1/1992 siempre que no constituyan infracción penal.

A falta de mayor detalle contenido en la propia norma que permita afirmar que ha de entenderse por desobediencia, habrá que estar a la interpretación que de este precepto hacen la Administración y la Jurisprudencia. A modo de ejemplo se pueden citar los siguientes comportamientos:

- Negarse a abandonar un determinado lugar o espacio, habiendo sido requerido para ello;
- Resistirse a exhibir la documentación, habiendo sido ésta solicitada por un Agente;

En segundo lugar, el ordinal (1) del mismo artículo 26 califica como infracción leve el alterar la seguridad colectiva u originar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos. A modo de ejemplo de lo que la Administración y la jurisprudencia entienden como comportamientos que alteren la seguridad u originen desórdenes, cabe indicar:

- Insultar a los Agentes actuantes.
- Alentar a otros a desobedecer.
- Ocupar, sin comunicación previa, el espacio público habiendo sido requerido para abandonarlo.
- Impedir la circulación por las vías públicas.

VII.- De la presunción de veracidad de los informes policiales.-

El artículo 37 de la Ley 1/1992 indica que ***“en los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de la presente Ley, las informaciones aportadas por los Agentes de la autoridad que hubieren presenciado***

los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados los hechos por los inculpados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que los inculpados deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles”.

Dicho de otro modo, lo que prevé la Ley es que, a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento penal -donde el atestado policial tiene el valor de simple denuncia- en el procedimiento administrativo los informes de la policía gozan de presunción de veracidad, por tanto de un mayor valor probatorio. Esto implica que la persona expedientada ha de aportar pruebas que contradigan lo afirmado por los Agentes. No obstante, la dificultad suele estribar en encontrar elementos de prueba y que éstos tengan entidad suficiente como para contradecir el contenido de los informes.

Ahora bien, los Tribunales en el orden Contencioso-Administrativo y el propio Tribunal Constitucional han puesto ciertos límites a esta presunción de veracidad de los informes policiales. En este sentido, para que los informes policiales gocen de tal presunción de veracidad, habrán de ser ratificados en su contenido por los concretos Agentes que efectivamente presenciaron los hechos, no siendo suficiente que la ratificación la haga el mando o cualquier otro agente que no se encontrara en el lugar de los hechos.

Finalmente la Ley cuenta con cinco disposiciones finales y una disposición derogatoria, en virtud de la cual quedan derogados:

- La Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público.
- La Ley 36/1971, de 21 de julio, sobre modificación de determinados artículos de la Ley de Orden Público.
- El Real Decreto-Ley 6/1977, de 25 de enero, por el que se modifican determinados artículos de la Ley de Orden Público.

Carlos Saavedra Brichis

- El apartado 5 del artículo 7 de 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona.
- El Real-Decreto 3/1979, de 26 de enero, sobre Protección de la seguridad ciudadana, además de cuantas otras disposiciones de igual o inferior rango se opongán a lo dispuesto en la presente Ley.

Con el referido ajuste derogatorio se abandona definitivamente la inaudita situación de aplicabilidad en estas materias de normas franquistas y preconstitucionales.

Se aborda así por el legislador una materia siempre crítica que ha de contar como piedra angular y referente con el artículo 17 de la Constitución y el elenco de Derechos Fundamentales consagrados en la misma.

El meritado referente constitucional es vital ya que la realidad es que este tipo de normas inciden de severa y grave forma en la esfera de los derechos civiles de los ciudadanos; esfera jurídica no exenta de la tentación de una regulación cada vez más restrictiva en lo atinente al ejercicio dichos derechos en el caso de mayorías parlamentarias, las cuales intentan en muchas ocasiones un blindaje del propio Gobierno ante justas reivindicaciones de la sociedad civil.

g).- La Ley de Bases de Régimen Local, Ley 7/1985.-

Las Corporaciones Locales en nuestro ordenamiento jurídico también pueden organizar estructuras de Policía de Seguridad y las competencias locales en la materia se ven mucho más limitadas en relación a las que se consideran más propias y características de la actividad administrativa local¹⁷¹.

En esta materia, los Alcaldes del sistema democrático han pasado de ser considerados como delegados gubernativos del poder central que perdían su condición natural de presidentes del gobierno local¹⁷², a que en su persona se encarna la representación de la autonomía municipal, como principio proclamado y garantizado en la Constitución de 1978, reconociéndose su papel de Jefe de la Policía Municipal por la Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Bases del Régimen Local¹⁷³. A partir de entonces se manifiesta una creciente atención por parte de los Ayuntamientos hacia los problemas de seguridad ciudadana¹⁷⁴.

El artículo 148.1.22 C.E., al señalar como competencias de las Comunidades Autónomas la “coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales” reconoció implícitamente que, de alguna manera, las entidades locales disponían de competencias sobre la materia policial¹⁷⁵.

La Constitución previó la existencia no sólo de una Policía Estatal (artículo 104) y Autonómica (artículo 149.1.29), sino también de una Policía Local (artículo 148.1.22)¹⁷⁶. Así pues, se han constitucionalizado tres niveles verticales de policía.

171- Sosa Wagner, Francisco; Miguel García, Pedro de: “Las Competencias de las Corporaciones Locales”. Editorial: Instituto Nacional de la Administración Pública.01-05-1985. Colección, Estudios, Derecho público.01-05-195. Madrid, 1985.ISBN: 978-84-7088-406-1.

172- González Pérez, Jesús: “Los Alcaldes ante la Ley de Orden Público”. El Consultor, número 17, 1971, página 972.

173-174- Parejo Alfonso, Luciano: “Garantía institucional y autonomías locales”. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1981. ISBN: 8470882767, 9788470882760.

175- Barcelona Llop, Javier: “Policía y Constitución”, página 284. Editorial Tecnos 1. ed. (10/1997). ISBN: 8430930787.

176- Ballbé Mallol, Manuel: “La policía local en los sistemas de pluralidad”. Municipios y actividad policial: ponencias de las terceras Jornadas de Derecho Local. Girona: El Pont de Pedra, 1991, p.22

Carlos Saavedra Brichis

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local fue modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

El artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, reconoce competencias a los Municipios en materia de seguridad en lugares públicos y de ordenación del tráfico de personas y vehículos en las vías urbanas.

A partir del reconocimiento de dichas competencias la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad admite distintas modalidades de ejecución de las mismas, desde la creación de Cuerpos de Policía propios por parte de las Corporaciones Locales, hasta la utilización de personal auxiliar de custodia y vigilancia.

Por lo que respecta a las funciones, dado que no existe ningún condicionamiento constitucional, se ha procurado dar a las Corporaciones Locales una participación en el mantenimiento de la Seguridad Ciudadana, coherente con el modelo diseñado, presidido por la evitación de duplicidades y concurrencias y en función de las características propias de los Cuerpos de Policía Local y de la actividad que tradicionalmente vienen realizando.

La Policía Local destaca por sus atribuciones de Policía Administrativa y por sus reducidas competencias reconocidas como Policía de Seguridad propiamente dicha¹⁷⁷. Hoy, la Policía Local asume un destacado papel de eslabón dentro de una cadena que pretende mejorar día a día la calidad de vida de los ciudadanos¹⁷⁸.

Existe una presunción de competencia en favor del municipio siempre que se refiera a asuntos que directamente afectan al círculo de sus intereses, entendiendo por tales aquellas tareas o cometidos que se hacen presentes y pueden ser resueltos dentro del espacio territorial del municipio sin que la simple proyección de un problema fuera

177- Barcelona Llop, Javier: "Régimen de la policía local en el derecho estatal y autonómico: 1. La ordenación jurídica de las Policías Locales en España: una visión de conjunto". J. M. Bosch Editor. 2003. ISBN: 84-9790-002-2

178- Aranda, Vicente: Congreso Internacional de Policía del Futuro, Hospitalet de Llobregat (Barcelona), 1998

de las fronteras municipales lo convierta sin más en supralocal¹⁷⁹. Con este planteamiento se trata de hacer efectiva la autonomía local y de evitar que el Estado absorba con el título competencial “Seguridad Pública” todas las funciones de carácter ejecutivo inherentes o complementarias a los servicios policiales que podrían llevar a cabo los entes municipales.

Aunque el artículo 149.1.29 de la Constitución proclama que la competencia en materia de seguridad pública pertenece en exclusiva al Estado, es posible que otras Administraciones con atribuciones en materia de policía propia ejerzan ciertas competencias materiales en el ámbito de la seguridad pública. Competencias éstas que, si bien se hallan fuera de lo que se entiende por organización de su propia policía, tienen carácter complementario e inseparable del servicio policial en sentido estricto¹⁸⁰.

Así, las actividades que se enmarcan en el ámbito genérico de la Seguridad Pública y a su vez, en el específico, son, desde el punto de vista de la distribución competencial actividades que pertenecen a las competencias de la Administración titular de dichos Cuerpos de Policía¹⁸¹.

179- Barcelona Llop Javier: “Régimen jurídico de la policía de seguridad”. Editores: Oñati: Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, IVAP, 1988, p.192. ISBN: 84-7770-158-X

180- Sosa Wagner, Francisco: *Manual de Derecho Local*. (2ª Ed.) Editorial: Aranzadi, 2001. págs. 60-66 ISBN: 9788484109549

181- Alameda Cerredá, Marcos, Arias Martínez, María Antonia: “La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de seguridad pública y su repercusión en el ámbito local”. Área de Derecho Administrativo. Universidad de Santiago de Compostela. Trabajo realizado en el marco del Proyecto PB98-0603 de la DGEIC y del proyecto de la Xunta de Galicia PGIDTOOPX120201PN.

**IV.- DESARROLLO DEL MODELO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDAD
PÚBLICA: FUNCIONES DE LAS DIFERENTES POLICÍAS.-**

a).- Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (Modelo Unificado de Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía).

Breve reseña histórica.-

No resulta nada fácil establecer el origen exacto de la Policía. Especialmente si tenemos en cuenta que, en la misma medida en la que se desarrollan las comunidades humanas, aparecen y se multiplican los órganos encargados de mantener el orden, sin que puedan precisarse adecuadamente las sucesivas etapas de su evolución.

Jaume Curbet¹ considera a la Policía la más antigua de las instituciones de protección pública y la forma principal de expresión de la autoridad.

Por otra parte, Manuel Ballbé² afirma que “la Policía no es un ente abstracto que pueda ser objeto de una definición unívoca”, manifestándose en la misma línea Claude Journès³ cuando manifiesta que “la Policía es un objeto difícil de definir”.

La policía, pues, en línea con lo sostenido por Villar Palasi⁴ es un concepto fluctuante según la época histórica y el país, al igual que ocurre con la Administración Pública.

Etimológicamente, el vocablo “*policía*” evoca, ante todo, un concepto de protección. Efectivamente la palabra proviene del griego “*polis*”, que quiere decir “*ciudad*”.

La palabra policía procede, pues, del griego “*politeia*”, sinónimo de protección, orden y organización social.

1- Curbet Hereu, Jaume: “*Democràcia i policia, Direcció General de Seguretat Ciutadana*”, Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya, Col.lecció *Policia i Societat-2*, Barcelona, 1983, página 45.

2- Ballbé Mallol, Manuel: “*El modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil*”, Cuadernos de la Guardia Civil número 5, de 1991, Editor: Centro de Publicaciones, Ministerio del Interior página 36.16.

3- Journès, Claude: “*Police et politique*”. Editore: Pu Lyon (1 maggio 1988). cit., página 19. ISBN-10: 2729703276.

4- Villar Palasí, José Luis: “*Poder de policía y precio justo, el problema de la tasa de mercado*”. (*Revista de Administración Pública*, número 16.) 1995, página 22-23.

Carlos Saavedra Brichis

Es una Institución de Control Social cuya función es garantizar la Seguridad Ciudadana. Como manifiesta el ya estudiado artículo 104 de la Constitución, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la Seguridad Ciudadana. El concepto de seguridad fue definido por el Tribunal Constitucional en las Sentencias de 8 de junio de 1982 y 5 de diciembre de 1984 como: ***“la actividad dirigida a la protección de las personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas...”***.

Vivimos en una sociedad donde la calidad de vida va unida, sin lugar a dudas, a la seguridad. La necesidad de la Policía es antiquísima, ya decía *Aristóteles*: ***“la Policía que mantiene el orden en la ciudad es el tesoro más preciado de los ciudadanos”***. Hoy en día la Seguridad Ciudadana es una de las exigencias más importantes de la sociedad actual, ascendiendo en la escala de valores de las comunidades contemporáneas. A todos los gobiernos les preocupa el incesante aumento de la criminalidad, abriéndose paso la concepción integral de la seguridad y acuñándose desde mediados de los años 90, el término, **SEGURIDAD HUMANA**, verdadero eje directriz de la presente Tesis y que examinaremos en breve.

Su misión en la sociedad es **LA SEGURIDAD DE LAS PERSONAS Y BIENES**. La Policía es la encargada de ejecutar por la fuerza los mandatos de la Autoridad Política y la persecución de conductas delictivas y hemos de considerar a la policía, siguiendo a Jaume Curbet⁶ “la más antigua de las instituciones de protección pública y la forma principal de expresión de la autoridad”.

Con frecuencia hace de ingeniero social, resolviendo los problemas que genera la convivencia diaria de una sociedad cada vez más agresiva e insolidaria⁷.

5- Vid. Artículo 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

6- Curbet Hereu, Jaume: “Democracia i policia, Direcció General de Seguretat Ciutadana”, Departament de Governació de Generalitat de Catalunya, Col.lecció Policia i Societat-2, Barcelona, 1983, página 45. ISBN: 84-7410-140-9

7- Soler Tormo, Juan Ignacio: “Manual para mandos de la Policía Local”, Edit. JLR, Barcelona 1995. ISBN: 8492091509, 9788492091508.

Carlos Saavedra Brichis

Su existencia es antiquísima, se conocía Policía en Persia, Egipto, Grecia, Israel, Roma, etc...No sería descabellado pensar que su nacimiento fuera anterior a estas civilizaciones. Atenas llegó a tener especialidades como Policía para borrachos, para las fiestas e incluso para vigilar la virtud de las mujeres. En Jerusalén estaba dividida en cuatro distritos que coinciden prácticamente con los actuales.

En la Edad Media, la Policía tenía estructura militar; habiéndose realizado en apartados anteriores de la presente Tesis Doctoral un exhaustivo análisis de ese periodo temporal. En la Córdoba musulmana, durante el Califato, existían policías incluso con especialidades: nocturnas y diurnas.

En la Edad Moderna nacen las Policías Civiles. Se considera a Fouché el creador. Fue José Bonaparte el que intentó, sin éxito, trasladar el Modelo Francés a España.

Joseph Fouché, Ministro de Policía de Napoleón manifestaba que “todo gobierno necesita como garantía de su seguridad una policía vigilante cuyos jefes sean firmes y estén bien informados”.

El Ministro de Napoleón consideraba a la Policía como pieza clave en la defensa de la seguridad del gobierno y en aras a la función encomendada creía indispensable centralizar la acción policial.

En el estudio y análisis de la Institución Policial la figura de Joseph Fouché es importante porque fue el primero que diseñó los principales rasgos del sistema de policía napoleónico que fue determinante a la hora de crear un modelo en la España del siglo XIX.

Los antecedentes de las Policías actuales hay que encontrarlos, en España, en las Hermandades contra malhechores y bandoleros.

La creación de los Alcaldes de Barrios, en el reinado de Carlos III, con funciones en materia de Seguridad Pública es lo que más se asemeja a la actual Policía Municipal, siendo elegidos por los vecinos del barrio. Es en el siglo XVIII cuando por primera vez se utiliza en España la palabra Policía para llamar un organismo de esta clase, pues en 1782 por un Real Decreto de 17 de marzo se creó en Madrid la Superintendencia General de Policía, emitiéndose Real Cédula ese mismo año para determinar sus funciones que abarcaron la delincuencia política, la delincuencia común y la recogida de vagos y mendigos. Fue suprimida por el Conde de Aranda en 1792.

Fuerzas militares o pseudo-militares como los Mossos d'Esquadra, Miñones, etc... se fueron ocupando de la seguridad. La Real Cédula de 13 de enero de 1824 que unánimemente es aceptado como el antecedente histórico directo del actual Cuerpo Nacional de Policía creó el primer Cuerpo de Policía Civil. La Guardia Civil, de estructura interna militar, fue creada el 28 de marzo de 1844. Reveladoras son las palabras que O'Donnell manifestó en la Circular de 18 de septiembre de 1854: “La distribución de la Guardia Civil en más de mil destacamentos proporciona una ocupación verdaderamente militar de todo el territorio”.

La Restauración empleó a la Guardia Civil en el mantenimiento del orden público y moduló la Administración Policial bajo la órbita castrense⁸.

La Guardia Civil por su organización interna y sobre todo, por su dependencia terminó fortaleciendo el poder militar, y no el civil como era su intención originaria, tal y como sostiene Martín Turrado⁹.

La creación de la mayoría de los Cuerpos de Policía Municipal, hoy Local, datan de la segunda mitad del siglo pasado. La aparición de las Policías Autónomas es reciente aunque con reminiscencias históricas.

8- Ballbé Mallol, Manuel: “Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)”. Alianza Editorial, 1984, cit., página 304. ISBN: 9788420623788

9-Turrado Vidal, Martín: “Estudios sobre historia de la policía”. Editores: Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio del Interior, 1991, página 142 ISBN: 84-87808-12-3.

A partir del siglo XIX podemos hablar de dos tipos de Estados, los de Sistema Centralistas y los Pluralistas (Protestantes) o Federales. La forma de Estado tendrá una gran repercusión sobre el Modelo Policial, de forma que de estos dos tipos de Estados diferenciados surgirán dos sistemas policiales contrapuestos.

El modelo Centralizado utiliza las técnicas y organización de corte militar, fuertemente armados, basados en la actuación militar, se rigen por una estricta normativa y conforman una sola unidad policial.

El modelo Descentralizado, son desarmados, necesidad de apoyo de su entorno, actuaciones preventivas, discrecionalidad, sistemas de experimentación, pluralidad policial, etc...

El Sistema Policial Latino es centralizado, estatalizado, militarizado y reactivo.

El Sistema Angloamericano, es descentralizado y se basa en la pluralidad policial.

En España se ha dado una constante evolución en los Sistemas Policiales tendente a adaptar la Policía a la realidad social. Este desarrollo histórico ha ido muy ligado a las distintas concepciones de la sociedad y de las tendencias políticas imperantes en cada momento, todo ello con la sempiterna presencia y potente influencia de la Iglesia Católica.

La llamada Ciencia de la Policía, surgida en el seno de los regímenes del despotismo ilustrado hizo girar toda la acción pública sobre el fundamento de la procura del bienestar de los súbditos¹⁰.

10- Carro Fernández-Valmayor, José Luis: "Policía y dominio eminente como técnicas de intervención en el Estado preconstitucional". Revista española de derecho administrativo, ISSN 0210-8461, N° 29, 1981, págs. 287-306

La noción de Policía de Seguridad no se restringe hasta mediados del siglo XVIII, con las obras de Putter, autor para el que la policía representa la función estatal de cura *avvertendi* mala futura, en oposición a la de cura *promovendi salutis*¹¹.

El orden público gozó de un tratamiento ambiguo en el Texto Constitucional de 1812.

El artículo 13 de la Constitución de 1812¹² afirmaba que “El objeto del Gobierno es la felicidad de la nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen”.

En la España del siglo XIX, la burguesía utilizó el orden público como elemento aglutinador de los valores supremos de su ideología. Orden que necesitaba ser impuesto a través de la Fuerza Pública que, además, tenía que organizarse con arreglo a los criterios y principios que propiciaron la más cumplida, rápida y disciplinada protección de los valores burgueses¹³. También se puede comprobar que en el Derecho francés se manifestó un proceso similar¹⁴.

La Constitución Española de 1837¹⁵ hace escasas referencias a la Policía. En su artículo 45 se afirma que: “La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes” y el artículo 77 establece que: “Habrá en cada provincia cuerpos de milicia nacional cuya organización y servicio se arreglará por una ley especial y el Rey podrá en caso necesario disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia; pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes”.

11- Pisana: “Policía di Sicurezza e Polizia di Benessere. Lo sviluppo delle funzioni pubbliche nello sttato di polizia” RP 1972.

12- Vid. Artículo 13 de la Constitución de 1812

13- Curbet. Hereu, Jaume: “Los orígenes del aparato policial moderno en España”, en *Policía y sociedad democrática*, página 64. Alianza Editorial, 1983 ISBN: 8420623571, 9788420623573

14- Le Clere, Marcel: “Historie de la Police”. Verlag: Presses Universitaires de France, 1964, páginas 93-121

15- Vid. Artículos 45 y 77 de la Constitución de 1837.

A lo largo de la historia, es obvio, que han ido variando y mutando los sistemas organizativos, objetivos y estructuras de las Organizaciones Policiales. A efecto de síntesis, se suelen agrupar estos sistemas en grandes Modelos Policiales, cuya somera descripción puede ayudarnos a comprender la propia situación actual y la variedad de soluciones que se han intentado para adaptar la Policía a la realidad social de cada momento; con ello podremos situar y conocer, de forma óptima, el Modelo Policial Español y el Modelo de Seguridad hasta ahora imperante en la Comunidad Autónoma Canaria.

a) MODELO TRADICIONAL.-

La decisión de los objetivos que ha de alcanzar la Policía la adoptan los sectores o grupos con capacidad para hacerlo: partidos políticos, grupos de presión, poderes económicos, religiosos, sindicales o de cualquier otro tipo que influyen en la definición de estos objetivos en función de su poder en cada momento¹⁶.

b) MODELO BUROCRATICO.-

Se caracteriza por su fuerte jerarquía y centralización. La burocracia y la militarización son elementos de consolidación de la organización que garantizan la imparcialidad y evitan la arbitrariedad. La definición de los objetivos de la policía viene determinada únicamente por la Ley y los intereses del Estado.

c) MODELO PROFESIONAL.-

Aparece en los años setenta, aunque burocrático en sus inicios, permite que la actuación policial se adapte a las necesidades sociales concretas. Se pretende que sea el propio profesional quien defina los problemas e inconvenientes de su trabajo policial.

16- Martín Fernández, Manuel: "Master en Estudios Policiales", Barcelona 1994.

d) MODELO COMUNITARIO.-

El único ente que puede definir el objetivo de la Policía es la propia comunidad a la que van destinados sus servicios. La Policía, debe en este modelo integrarse en la comunidad, detectar los problemas que tiene en cada caso y adaptar su respuesta a ese entorno¹⁷.

e) MODELO MIXTO.-

La respuesta policial debe ser flexible y adaptada a la complejidad social. No existe un estilo de organización policial ideal, sino que cada situación y cada objetivo requiere su propia respuesta y por tanto su propia organización¹⁸.

f) MODELO INTEGRAL.-

Considera a la Policía como un conjunto de profesionales con un mismo cuerpo de conocimiento y objetivos generales, pero encuadrados en organizaciones distintas, aunque interrelacionadas. El objetivo último de este sistema es el mismo para todos ellos: la Seguridad Pública y el Bien Común, pero también la resolución de los conflictos particulares, la contribución a la mejora de la calidad de vida y a la cohesión social y la vida en comunidad¹⁹.

g) MODELO TRADICIONAL.-

El problema se define por el grupo o grupos que tienen poder para hacerlo en cada momento. Sus características son:

17- Martín Fernández, Manuel: "Master en Estudios Policiales", Barcelona, 1994.

18- Tupman, William Arthur: "La démocratisation de services de police dans la nouvelle Communaute des Etats indépendents, les cahiers de la securité". 1992.

19- Goldstein, Herman: "Police Discretion: The Ideal versus the Real". *Public Administration Review*, Vol. 23, No.3 (Sep. 1963, pp. 140-148).

- Selección poco estructurada.
- Escasa formación.
- Nivel cultural y social bajo.
- Normas al servicio de los grupos.
- Fuerte presión social.
- Estilo policial reactivo y selectivo.
- Alto nivel de corrupción.
- Estilo de mando “*Laissez Faire*”.
- Organización poco burocratizada²⁰.

h) MODELO BUROCRÁTICO.-

El problema viene definido únicamente por la Ley. Se fundamenta en los siguientes rasgos:

- Selección muy normativizada.
- Formación formal rutinizada.
- Fuerte apariencia de control.
- Preponderancia de manuales y normas.
- Militarización de estructuras.
- Ascensos muy normativizados y por escalafón informal.
- Escasa flexibilidad.
- Prioridad de la eficacia.
- Gran burocratización.
- Uso de símbolos y formalismos.
- Motivación centrada en la carrera administrativa.

20- Sánchez Espino, Zenón: “La Policía Autónoma Canaria”, trabajo final Master en Estudios Policiales, Barcelona, 1995.

i) MODELO PROFESIONAL.-

El problema lo define el profesional de la Policía, que es el único capacitado para identificarlo y abordarlo y presenta como rasgos:

- Valores y metas sublimadas.
- Ocupación técnica permanente.
- La militarización es algo del pasado.
- Compromiso vocacional.
- Genera entusiasmo y compromiso.
- Gran autonomía.
- Poder discrecional.
- Estudios prolongados y de alto nivel.
- Naturaleza técnica y experimental.
- Selección por méritos.

j) MODELO COMUNITARIO.

El problema lo define la sociedad en la que presta sus servicios el profesional de la Policía. Sus notas esenciales son:

- Prioridad del Policía generalista.
- Fuerte descentralización.
- Implicación en el tejido social.
- Fuerte control público.
- Estructura muy poco sistematizada.
- Gran autonomía y soporte técnico.
- Programación/ Flexibilidad.

k) MODELOS MIXTOS.-

El problema lo definen todos los afectados citados en los modelos anteriores. Se persigue el combinar varios modelos.

Por tanto, la preocupación por los modelos organizacionales policiales es una constante en los últimos decenios en Europa, y más tardíamente en España.

La preocupación por la Policía, por cómo se organiza, por cómo se concibe, estructura y acomete su interrelación con el ciudadano se ha convertido en pauta de las sociedades modernas.

Los ciudadanos en relación a su Policía se preguntan por su acción, por su organización y por su estructura, no solamente en los tiempos actuales²¹. Los profesionales y estudiosos se afanan por perfilar el mejor diseño de tan crítico servicio público.

LA POLICÍA ACTUAL.-

Claude Journes²² señala con maestría que *“dentro de la historia de los Estados, la policía presenta el interés de ser un buen testimonio de las características de un sistema político, no solamente de la centralización o de la descentralización del Estado, si no que en ocasiones de su sistema partidista”*.

Nuestra Constitución indica (artículo 104.2), que una Ley Orgánica determinará las funciones, Principios Básicos de actuación y Estatuto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Dicho mandato fue atendido por el legislador con la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

21- Vid. “Diario La Provincia”, correspondiente al sábado 27 de diciembre de 1913, que contiene la noticia relativa a los problemas existentes en la cúpula de la Guardia Urbana de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria.

22-Journès, Claude: “Police et politique”. Editore: Pu Lyon (1 mayo 1988). cit. página 15. ISBN-10: 2729703276.

Carlos Saavedra Brichis

El legislador se propuso, también, la delimitación de competencias entre los distintos Cuerpos Policiales. Así el Artículo 1preceptua:

“1.- La Seguridad es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación.

2.-Las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la Seguridad Pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta Ley.

3.- Las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la Seguridad Pública en los términos establecidos en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local y en el marco de esta Ley.

4.- El mantenimiento de la Seguridad Pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad”.

Son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes del Gobierno de la Nación:

-La Guardia Civil (Instituto Armado de naturaleza militar, con sesenta y cinco mil miembros y actuación preferentemente rural) Policía Nacional (Instituto Armado de naturaleza civil, con cincuenta y un mil integrantes, ejerce su actividad esencialmente en la ciudad).

-Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes de los Gobiernos Autónomos: Policías Autónomas (aproximadamente ocho mil quinientos componentes en las Comunidades Catalana y Vasca) Unidades Adscritas (funcionalmente dependientes de los Gobiernos Autónomos y orgánicamente del Ministerio del Interior las encontramos en la Comunidad Valenciana, Gallega y Andaluza).

-Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes de las Corporaciones Locales (Ayuntamientos): Policías Locales. Aproximadamente unos cincuenta y dos mil setecientos miembros.

En cualquier caso y sirviendo la siguiente reflexión para todos los Cuerpos Policiales, repetimos el argumento ya volcado en esta Tesis consistente en que podemos sostener que una Policía Civil y Democrática puede y ha de aspirar a conseguir un objetivo común a todo servicio público: AJUSTAR SUS OBJETIVOS A LAS NECESIDADES REALES DE SU COMUNIDAD²³.

La protección de la seguridad ciudadana, como interés social, puede lograrse no sólo a través de técnicas jurídicas, sino incluso también por medio de medidas educativas y sociales de muy distinto contenido, hablándose de las “funciones sociales de la policía”²⁴⁻²⁵.

23- Wilson, James, Quinn: “Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities” Harvard University Press, New York, 1978. ISBN: 0674932110, 9780674932111

24- Giralt, F.: “Las funciones sociales de la Policía en el Estado Español”, III Seminario Internacional sobre Policía, Barcelona, 1984.

25- Janssens, E.: “Une gestion de la police axee sur L, organization sociale d, aujour d hui”, RICPT, número 3, 1984.

b) La Policía de las Comunidades Autónomas. -

Según la LOFCS, las Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos esté previsto, podrán crear Cuerpos de Policía para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección a que se refiere la Constitución. Estos Cuerpos son Institutos Armados de naturaleza civil, con estructura y Organización Jerarquizada y sus miembros, en el ejercicio de sus funciones, deberán vestir el uniforme reglamentario, salvo los casos excepcionales que autoricen las Juntas de Seguridad, estarán dotados de los medios técnicos y operativos necesarios, pudiendo portar armas de fuego, cuya licencia corresponde otorgar, en todo caso, al Gobierno de la Nación art. 37.

Potentes sectores doctrinales sostienen sin reservas que ha habido una actitud que como mínimo, podríamos calificar como restrictiva por parte de las instancias estatales en cuanto al despliegue de efectivos y de funciones de la policía autonómica²⁶.

Los Cuerpos de Policía objeto de estudio en este punto sólo podrán actuar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma respectiva, salvo en situaciones de emergencia, previo requerimiento de las Autoridades Estatales. Sus mandos se designarán por las autoridades competentes de la Comunidad Autónoma entre Jefes, Oficiales y mandos de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (arts. 42 y 43.1 LOFCS).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la LOFCS, las Comunidades Autónomas podrán ejercer, a través de sus Cuerpos de Policía, las siguientes funciones:

1.- Con carácter de propias: Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.

26- Padrós, Xavier (Dir.), Abbad, Neus, Amargós, Rosa, Carrasco, Raimon Fortuny, Josep M., Fossas, Enric, Grau, Encarnació, Serrahima, Conxita: "El desplegament autonòmic a Catalunya. Departaments de Cultura i d'Ensenyament". Editorial: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1992, cit., página 71.

Carlos Saavedra Brichis

- a) 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.
- b) La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.
- c) 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 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 propia decisión, lo estimen necesario las Autoridades Estatales competentes²⁷.

27- López-Nieto y Mallo, Francisco: "La policía municipal". Editor: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Edit. Abellá, Madrid 1998. ISBN: 8470522752, 9788470522758

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 (art. 38).

c) Competencias de las Policías Locales.-

El Estatuto Municipal de 1924, en su artículo 195 atribuía al Alcalde, como Delegado del Gobierno, la facultad de “*nombrar, separar, suspender, corregir y premiar a los guardias y agentes armados del municipio, dando cuenta al Ayuntamiento*”, lo que hace suponer la existencia de una norma de carácter interno que regulase tan importantes aspectos, a falta de una reglamentación similar al resto de los funcionarios. Los Policías carecían del carácter de funcionario²⁸.

El 14 de mayo de 1928 el Reglamento Orgánico Provisional de funcionarios Administrativo Municipales mantiene su “*status*”.

El reconocimiento del carácter funcional de los Guardias Municipales se produce en 1935, mediante la Ley Municipal de 31 de octubre, art.157: “*Los funcionarios de la Administración Municipal se clasifican en los grupos siguientes: a) Administrativo, b) Facultativos y Técnicos, c) Servicios Especiales, d) Subalternos y Guardias Municipales*”.

La Ley de Régimen Local de 1945 de 17 de julio, texto articulado de la Ley por el Decreto de 16 de diciembre de 1950 no aclara nada sobre la situación de estos funcionarios.

En los artículos 320 y 321 apartado 3 y 4, Texto Articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1953 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por el Decreto de 24 de junio de 1955, se hace la distinción de los funcionarios, clasificándolos en administrativos, técnicos, servicios especiales y subalternos; de los servicios especiales menciona que son los que desempeñan cargos que por su naturaleza y función no requieren título facultativo ni profesional, sino

28- *Henríquez Rodríguez, Francisco Javier, “Funciones del Inspector-Jefe de la Policía Local”, Memoria, para el acceso al empleo de Inspector, Las Palmas, 1997.*

simplemente aptitud particular para el servicio de que se trate. A los subalternos ya les asigna misiones secundarias de vigilancia.

El Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952 dedica el capítulo III a los funcionarios de los servicios especiales y en particular la sección 2, artículos 252 al 258, ambos inclusive. El artículo 253.2 es del siguiente tenor literal:

“A tal efecto cuando los funcionarios sean varios deberá establecerse una rigurosa jerarquía de clases, en relación con las necesidades del Municipio y el volumen de sus funciones, y con la distribución proporcionada dentro de la plantilla”.

“Las clases serán de menor a mayor, según la importancia creciente de cada localidad, serán Cabo, Sargento, Suboficial, Oficial, Subinspector, Inspector. El de mayor graduación ostentará el cargo de Jefe de la Policía Municipal”.

Las competencias de las Policías Locales están consagradas en la Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer las funciones siguientes: (Art. 53.1 de la Ley Orgánica 2/86):

- a) Proteger a las Autoridades de las Corporaciones Locales y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.
- b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.
- c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.
- d) Policía Administrativa, en lo relativo a Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.
- e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.

- f) La prestación de auxilio, en los casos de accidentes, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes en la ejecución de los planes de Protección Civil.
- g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas Locales de Seguridad.
- h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con las Policías de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en las grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.
- i) Cooperar en los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

Artículo 53.2:

“Las actuaciones que practiquen los Cuerpos de Policía Local en el ejercicio de las funciones previstas en los apartados c) y g) precedentes deberán ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes”.

Según la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, el Alcalde ejerce la Jefatura de Policía Local, nombra y sanciona a los funcionarios que usen armas, facultades que pueden ser delegadas. Hay determinadas funciones públicas que sólo pueden ser ejercidas por personal sujeto al estatuto funcionarial entre las que destaca: *“las que implican ejercicio de autoridad”*. (Artículo 92 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, antes referida).

El Real Decreto Legislativo 781/86 regula las normas básicas de los funcionarios. Así, el artículo 130.1: *“Son funcionarios de la Administración Local las personas vinculadas a ella por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho Administrativo”*.

El artículo 16 de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Canarias es del siguiente tenor literal: ***“Los Cuerpos de Policía Local se estructuran jerárquicamente en las siguientes escalas y empleos: (denominaciones éstas modificadas posteriormente).***

a) Escala técnica o de mando, que comprende los empleos siguientes:

- Inspector.
- Subinspector.
- Oficial.

Estos empleos se clasifican en el grupo A.

Los empleos de Inspector y Subinspector sólo podrán existir en los municipios de más de cien mil habitantes, o en aquellos de inferior población, previo informe de la Comisión de Coordinación de Policías Locales.

b) Escala ejecutiva, que comprende los empleos siguientes:

- Suboficial
- Sargento.
- Cabo.
- Policía.

El empleo de Suboficial se clasifica en el Grupo B, el de Sargento en el Grupo C y los de Cabo y policía en el grupo D”.

Este Artículo 16 de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Canarias fue modificado por la Ley 9/2007, de 13 de abril del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997 de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias, cuyo artículo 40.2, además establece lo siguiente:

“Artículo 40.2.- Todas las referencias de la Ley de Coordinación de las Policías Locales de Canarias a las escalas y empleos de la Policía Local se actualizan de conformidad con la modificación del artículo 16.1 según las siguientes equivalencias:

Carlos Saavedra Brichis

- Escala técnica o de mando a escala superior.
- Escala ejecutiva, se mantiene.
- Escala básica de nueva creación.
- Inspector a Comisario Jefe.
- Subinspector a Comisario.
- Oficial a Subcomisario.
- Suboficial a Inspector.
- Sargento a Subinspector.
- Cabo a Oficial.

Posteriormente, la Ley 2/2008 de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria, publicada en el BOE nº 175, de 21 de julio de 2008, en su **Disposición Final cuarta hace alusión al empleo de Comisario Principal de las Policías Locales Canarias.**

Las referencias articuladas por la Ley 9/2007, de 13 de abril, en la modificación que realiza a la Ley 6/1997, de 4 de julio, sobre el empleo de Comisario-Jefe se entienden realizadas al empleo de Comisario Principal.

d) La Policía Judicial.-

El artículo 126 de nuestra Constitución, prevé la existencia de la Policía Judicial en los siguientes términos:

“La Policía Judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca”.

El artículo 116 del Anteproyecto de Constitución establecía: “La Policía Judicial depende de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca”. El Informe de la Ponencia (BOC de 17 de abril de 1978)²⁹ introdujo la única modificación (la que contiene la referencia expresa a “los Jueces”) que finalmente se convirtió en el texto que conocemos.

Se constitucionaliza así el principio de dependencia de la Policía Judicial de los Jueces, Magistrados y Ministerio Fiscal. Por tanto, la Constitución en este precepto señala las dos notas o condiciones básicas de la Policía Judicial: su dependencia directa de los Órganos Judiciales y de la Fiscalía del Estado, y su especialización en materia penal³⁰.

Tal y como señala el Letrado de las Cortes, Arnaldo Alcubilla³¹ con respecto a esta materia, no existe ningún precedente constitucional patrio de este precepto. Por el contrario, sí se pueden señalar algunos de Derecho Comparado, aunque también son escasos. Es un precepto difícil de encontrar en los Textos Constitucionales, pues en la mayor parte de las Constituciones europeas su regulación se encuentra en la normativa procesal. Sin embargo, el artículo 109 de la Constitución italiana señala lacónicamente

29- Ver Boletín Oficial del Congreso, de 17 de abril de 1978.

30-31- Arnaldo Alcubilla, Enrique. *Letrado de las Cortes Generales*, González Hernández, Esther. *Profesora Asociada Universidad Rey Juan Carlos: “Sinopsis Artículo 126 de la Constitución de 1978.”* Diciembre 2003

que: “La autoridad judicial dispondrá directamente de la Policía Judicial”; y el 209 de la portuguesa de 1976 indirectamente se refiere a la Policía Judicial al señalar que: “Los Tribunales tendrán derecho en el ejercicio de sus funciones al auxilio de las demás autoridades”³².

Se apuntan razones de tipo histórico en la inclusión en el Texto Constitucional de un precepto como el que se analiza. La normativa anterior a la promulgación de la Constitución española de 1978 ya se orientaba en el cumplimiento del requisito de la especialización de la Policía Judicial gracias a los Reales Decretos-Leyes 1365 y 1367/1978, de 16 de junio de 1978. El primero de ellos creaba en la Dirección General de Seguridad la Comisaría General de Policía Judicial; y el segundo establecían la existencia de unidades de Policía Judicial especializadas según las clases de delitos. Posteriormente la Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía, ya derogada, en su artículo 10 sancionaba la creación de estas unidades especializadas bajo la dependencia de los Órganos Judiciales competentes. Por ello, el artículo 126 CE no viene sino a otorgar fuerza constitucional una línea de actuación ya iniciada por la legislación ordinaria.

El desarrollo constitucional de este precepto se encuentra en varias disposiciones normativas. En primer lugar en la Ley Orgánica del Poder Judicial en la que se señala que la función de la Policía Judicial es el auxilio de los Juzgados y Tribunales y del 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 competencias.

32-Arnaldo Alcubilla, Enrique. Letrado de las Cortes Generales, González Hernández, Esther. Profesora Asociada. Universidad Rey Juan Carlos: “Sinopsis Artículo 126 de la Constitución de 1978”. Diciembre 2003.

La concreta y específica plasmación del señalado mandato constitucional se ha materializado a través de los artículos 547 a 550 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, de los artículos 29 a 36 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y, además, a nivel reglamentario por el Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial.

Además de esta normativa, hemos de tener en consideración, en cuanto no hayan sido afectadas por la misma, las prescripciones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, así como el conjunto de disposiciones específicas, contenidas en la legislación policial sectorial específica reguladora de las diferentes Policías Autonómicas y Locales³³.

El Real Decreto 769/1987, señala en su Exposición de Motivos, que el concepto de Policía Judicial, lejos de tener un significado único o monovalente, se presta a interpretaciones dispares.

Por ello debe deslindarse la consideración general de la Policía, como Policía Judicial, de una concepción moderna de la Policía Judicial como Policía Científica que requiere los principios de Unidad Orgánica, y, sobre todo, de especialización.

La Policía Judicial no forma parte del Poder Judicial, aunque el constituyente consideró necesario su previsión expresa, siguiendo al texto italiano, para disipar toda duda sobre su vinculación a la función jurisdiccional a pesar de ser una institución administrativa³⁴.

Por tanto, comprende todas las Unidades dependientes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que bajo la dependencia orgánica del Poder Ejecutivo, están funcionalmente adscritas al auxilio de los Juzgados y Tribunales y al Ministerio Fiscal

33- Martos Navarro, Fernando, Acuña Neches, Miguel: "Policía Local de Canarias". Editorial MAD, Sevilla, 2006.

34- Arnaldo Alcubilla, Enrique. *Letrado de las Cortes Generales*, González Hernández, Esther. *Profesora Asociada. Universidad Rey Juan Carlos: "Sinopsis Artículo 126 de la Constitución de 1978". Diciembre 2003.*

en la averiguación de los delitos públicos que se cometieren en su territorio o demarcación y las diligencias necesarias para su comprobación, el descubrimiento de los delincuentes, la recogida de los efectos, instrumentos o pruebas del delito poniéndolos a disposición de la autoridad judicial (art. 282 Ley de Enjuiciamiento Criminal)³⁵.

La Policía Judicial como función general.-

El artículo 29 de la LOFCS establece que las funciones de la Policía Judicial “que se mencionan en el artículo 126 de la CE serán ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de las Unidades que se regulan en el presente Capítulo”.

La Policía participa en la investigación criminal realizando múltiples y diversos trabajos durante el desarrollo del proceso penal.

La Constitución de 1978 se ha decantado a favor de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas, reconociendo un amplio catálogo de derechos y libertades, a la vez que establece las técnicas de garantía de los mismos. El sistema constitucional de libertades condiciona, por tanto, toda la acción de todos los poderes públicos³⁶ y conduce a la necesidad de trazar los límites de la actividad policial³⁷.

Desde las primeras configuraciones jurídicas de la Policía Judicial, siempre se ha resaltado el carácter represivo de ésta³⁸. Por este motivo, la Constitución se ha pronunciado por un sistema judicializado de “averiguación del delito y descubrimiento del delincuente”, en el que la Policía Judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal (artículo 126).

35- Arnaldo Alcubilla, Enrique. *Letrado de las Cortes Generales*, González Hernández, Esther. *Profesora Asociada. Universidad Rey Juan Carlos: “Sinopsis Artículo 126 de la Constitución de 1978”*. Diciembre 2003.

36- Fernández Rodríguez, Tomás Ramón: “Los derechos fundamentales y la acción de los poderes públicos”. *Revista UNED*, número 15, 1982, pp. 7-20.

37- Veloti, G.: “Aspetti e problemi della Polizia Giudiziaria”. *RP*, 1965, pp. 234-241.

38- Zappa: “Potteri della Polizia Giudizaria secundo la Corte Costituzionale”, en *Il Nuovo Diritto*, 1986, pp. 581 y ss.

La regulación legal contenida en los artículos 547 a 550 de la LOPJ³⁹ y en los artículos 29 a 36 de ella LOFCS ha pretendido proporcionar un concepto más moderno, realista y cooperativo de la Policía Judicial. Sobre dichos presupuestos normativos, la Policía Judicial estaría constituida por Unidades Policiales dedicadas de forma específica y permanente, a los cometidos que le son propios, es decir, a las actuaciones policiales encaminadas a la averiguación del delito o descubrimiento del delincuente.

A ella se refieren los reseñados artículos 547 a 550 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el artículo 29 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como el artículo 1 del Real Decreto 769/1987, el cual preceptúa que:

“Las funciones generales de Policía Judicial corresponden a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cualquiera que sea su naturaleza y dependencia en la medida en que deben prestar la colaboración requerida por la Autoridad Judicial o el Ministerio Fiscal en actuaciones encaminadas a la averiguación de delitos o descubrimiento y aseguramiento de delincuentes, con estricta sujeción al ámbito de sus respectivas competencias, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal”.

Recordemos el contenido del artículo 2 de la Ley Orgánica Policial de 1986, el cual señala y concreta las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españolas.

El artículo 2 de dicha norma policial señala que: *“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”.*

39- Libro VII introducido por el apartado ciento veinticinco del artículo único de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de Diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE de 26 de Diciembre).

Carlos Saavedra Brichis

Con respecto a este precepto y su referencia a las Policías Autonómicas y Locales hay que matizar que desarrollan las funciones de Policía Judicial con el carácter de colaboradoras de las Fuerzas de Seguridad del Estado, o sea del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil.

No tienen, pues, una competencia originaria y propia en esta materia. En este sentido, conviene concretar que el artículo 38.2, apartado b) y artículo 53.1 de la Ley Orgánica Policial les confieren, en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estatales, la participación en funciones de Policía Judicial.

Así pues, son meros colaboradores de estos Cuerpos Policiales estatales, tal y como determinó el Tribunal Supremo de España en la Sentencia, de fecha 22 de junio de 1989, con motivo de la impugnación del R.D. 769/87 por la Comunidad Autónoma de Cataluña, en la que se señala que no hay un monopolio en esta materia de Policía Judicial a favor de las Fuerzas de Seguridad del Estado⁴⁰.

Ejercicio de los cometidos derivados de esta función general de Policía Judicial.-

Viene regulado en los artículos 2 a 5 del R.D. 769/87.

Conforme al artículo 2, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en sus funciones de Policía Judicial, desarrollarán los cometidos expresados en el artículo 1, a requerimiento de la Autoridad Judicial, del Ministerio Fiscal, de sus superiores policiales o por propia iniciativa a través de éstos últimos, en los términos previstos en los artículos siguientes, según los cuales:

a).- En cuanto a la mención de los Jueces, Tribunales y miembros del Ministerio Fiscal, éstos podrán, en defecto Unidades de Policía Judicial, con carácter transitorio o en supuestos de urgencia y siempre con sujeción a su respectivo ámbito legal y territorial de atribuciones, encomendar a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de

40- Sentencia del Tribunal Supremo de 22 junio 1989.

Seguridad la práctica de concretas diligencias de investigación, en los términos previstos en el artículo 288 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, esto es, entendiéndose directamente con estos funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualquiera que sea su categoría y si el servicio de que de ellos exigiesen admite espera, acudiendo al superior respectivo de los mismos mientras no necesiten el inmediato auxilio de éste.

b).- Por lo que respecta al desarrollo de estas funciones por propia iniciativa, dispone el artículo 4 R.D. 769/87 que: ***“todos los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualquiera que sea su naturaleza y dependencia, practicarán por su propia iniciativa y según sus respectivas atribuciones, las primeras diligencias de prevención y aseguramiento así como tengan noticia de la perpetración del hecho presuntamente delictivo y la ocupación y custodia de los objetos que provinieren del delito o estuvieren relacionados con su ejecución, dando cuenta de todo ello en los términos legales a la autoridad judicial o Fiscal, directamente o a través de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial”.***

Cualquiera que sea el funcionario policial que haya iniciado una investigación, habrá de cesar en la misma al comparecer para hacerse cargo de ella la Autoridad Judicial o el Fiscal encargado de las actuaciones, directamente o a través de la correspondiente Unidad Orgánica de Policía Judicial, a quienes hará entrega de las diligencias practicadas y de los efectos intervenidos, así como de las personas cuya detención se hubiere acordado, todo ello de conformidad con el artículo 5 del Real Decreto 769/87.

La Sentencia del Tribunal Supremo 1244/2001, de 25 de junio señala que ***“la Policía Judicial está no sólo autorizada, sino obligada, a actuar en su misión de averiguar el delito y descubrir y asegurar a los delincuentes. Y en tales funciones está facultada para efectuar registros e inspecciones oculares sin autorización judicial cuando no hay relación alguna con los derechos fundamentales de las personas”.***

Destacable en lo atinente a la Policía Judicial es la Sentencia 303/1993, de 25 de octubre, dictada en el Recurso de Amparo número 1669/1989, en la que se señala que: *“A la Policía Judicial, más que realizar actos de prueba, lo que en realidad le encomienda el artículo 126 de la Constitución es la averiguación del delito y descubrimiento del delincuente, esto es, la realización de los actos de investigación pertinentes para acreditar el hecho punible y su autoría. Ahora bien, junto a esta facultad investigadora, también le habilita nuestro ordenamiento, sin que contradiga lo dispuesto en la Constitución Española, a asumir una función aseguradora del cuerpo del delito (artículos 282 y 292 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y 4 y 28 del Real Decreto 769/1987 sobre regulación de la Policía Judicial) así como a acreditar su preexistencia mediante los pertinentes actos de constancia”.*

Las SSTC 197/1983, 201/1989, 138/1992, se refieren a la Policía Judicial al hilo de la argumentación del Alto Tribunal sobre el material probatorio en los procesos penales. En estas Sentencias se matiza la dicción del artículo 126 de la Constitución sobre las funciones encomendadas a la Policía Judicial al establecer que a ésta, más que a realizar los actos de prueba, lo que en realidad le encomienda la Norma Fundamental es la realización de los actos de investigación pertinentes para acreditar el hecho punible y la autoría. No obstante, esta actividad investigadora también le habilita a asumir una función aseguradora del cuerpo del delito, así como a acreditar su preexistencia mediante los pertinentes actos de constancia, sin por ello contradecir lo dispuesto en la Constitución. Sentencias recientes en relación con este ámbito de la prueba son las SsTC 7/2004 de 9 de febrero, 209/2007 de 24 de septiembre y 197/2009 de 28 de septiembre.

LAS UNIDADES DE POLICÍA JUDICIAL.-

Habiendo dejado ya aclaradas el desarrollo de funciones de Policía Judicial por cualquier miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los artículos 30 de la Ley Orgánica Policial de 1986, así como los artículos 547 a 550 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y también el artículo 6 y siguientes del R.D. 769/87, regulan la creación

de Unidades Orgánicas de Policía Judicial, a quienes compete con carácter permanente y esencial la función estricta de Policía Judicial (de conformidad con el artículo 30. 10 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad).

Es decir, en esencia, tareas de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, todo ello con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6 del Real Decreto 769/87.

Estas Unidades de Policía Judicial se organizan atendiendo a criterios territoriales y de especialización por el Ministerio de Interior (dependiendo, dentro del mismo, de la Comisaría General de Policía Judicial) con funcionarios exclusivamente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que cuenten con la adecuada formación especializada⁴¹.

La estructura de estas Unidades, de conformidad con el artículo 9 R.D. 769/87, se materializa con arreglo a criterios de distribución territorial sobre una base provincial.

También podrán constituirse Secciones de las mismas en las poblaciones cuyo índice de criminalidad así lo aconseje. Igualmente se constituirán Unidades de Policía Judicial con ámbito de actuación que exceda del provincial, por razones de especialización delictual o de técnicas de investigación.

Sin perjuicio de lo anterior, el Ministerio del Interior, previo informe favorable del Consejo General del Poder Judicial, podrá asignar con carácter permanente y estable a los Juzgados y Tribunales que por su ritmo de actividades lo requieran, Unidades de Policía Judicial especialmente adscritas a los mismos. De igual manera se adscribirán a aquellas Fiscalías que se estimen precisas, oído el Fiscal General del Estado y atendiendo preferentemente a aquellas con respecto a las cuales exista propuesta o informe favorable de éste.

41- Martos Navarro, Fernando, Acuña Neches, Miguel: "Policía Local de Canarias". Editorial MAD, Sevilla, 2006.

Carlos Saavedra Brichis

Estas Unidades adscritas formarán parte integrante de la correspondiente Unidad Orgánica provincial, en cuya estructura se incardinarán y de cuyos medios materiales y humanos se surtirán.

Con respecto a las funciones, el artículo 549 de la Ley Orgánica del Poder Judicial señala que serán:

a).- La averiguación de los responsables y circunstancias de los hechos delictivos y la detención de los primeros, dando cuenta seguidamente a la Autoridad Judicial y Fiscal, conforme a lo dispuesto en las Leyes.

b).- El auxilio a la Autoridad Judicial y Fiscal en cuantas actuaciones deba realizar en su sede y requieran la presencia policial.

c).- La realización material de las actuaciones que exijan el ejercicio de la coerción y ordenare la Autoridad Judicial o Fiscal.

d).- La garantía del cumplimiento de las órdenes y resoluciones de la autoridad judicial o fiscal.

e).- Cualesquiera otras de la misma naturaleza en que sea necesaria su cooperación o auxilio y lo ordenare la autoridad judicial o fiscal.

En ningún caso podrán encomendarse a los miembros de dichas Unidades la práctica de actuaciones que no sean propias de la Policía Judicial o las derivadas de las mismas.

Con respecto a los criterios y normas de actuación se estipulan en los artículos 10 a 22 del R.D. 769/87, pudiéndose distinguir entre dependencia orgánica y funcional.

Orgánicamente, las Unidades Orgánicas de Policía Judicial dependen del Ministerio del Interior y dentro de este Ministerio, según el Real Decreto 1.334/1994, de 20 de junio, de la Secretaría de Estado de Interior, de la que depende la Dirección General de la Policía, dentro de la cual se encuentra, a su vez, la Comisaría General de Policía Judicial.

En cambio, en la ejecución de los cometidos antes señalados, estas Unidades Orgánicas y los funcionarios a ellas adscritos dependen funcionalmente, es decir a los efectos tan solo de realizar su trabajo y por razón de éste, de los Jueces, Tribunales o miembros del Ministerio Fiscal que estén conociendo del asunto objeto de su investigación, quienes ejercen un poder directivo sobre estas unidades en el ejercicio de dichos cometidos.

A este respecto, procede traer a colación una Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 1989⁴², dictada a consecuencia de un recurso interpuesto por el Colegio Nacional de Secretarios Judiciales contra el R.D. 7669/87, en el que declara nítidamente que en ninguno de los preceptos reguladores de la Policía Judicial puede entenderse comprendida, expresa o tácitamente, su dependencia de los Secretarios Judiciales.

Como dice Jiménez Villarejo, un funcionario policial que se constituye en una especie de *alter ego* del Juez de guardia, no puede tener una dependencia cualitativamente distinta del Juez de la que es exigible a cualquier otro funcionario de la oficina judicial, “so pena de desnaturalizar gravemente el proceso penal mediante su desjudicialización, retrayéndola a un estadio previo al que es propio del Estado de Derecho”⁴³.

Esta dependencia funcional de Jueces y Magistrados y del Ministerio Fiscal se materializa en los artículos 10 a 17 del R.D. 769/87:

42- Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 1989.

43- Jiménez Villarejo, José: “La policía judicial; una necesidad, no un problema”. *Poder Judicial*, ISSN 0211-8815, Nº Extra 2, 1988 (Ejemplar dedicado a Justicia penal), pág. 182.

a).- Los funcionarios policiales comisionados por la Autoridad Judicial o Fiscal con arreglo al artículo 21, para la práctica de alguna concreta investigación se atenderán en el desarrollo de ésta a las órdenes y directrices que hubieran recibido, sin que las instrucciones de carácter técnico que obtuvieren de sus superiores policiales inmediatos puedan contradecir las primeras.

Estos funcionarios informarán de la evolución de sus investigaciones y rendirán cumplida cuenta del resultado final de su actuación a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal que la hubiere ordenado, en los términos y forma que la misma haya dispuesto.

b).- En las diligencias o actuaciones que lleven a cabo por encargo y bajo la supervisión de los Jueces, Tribunales o Fiscales competentes, los funcionarios integrantes de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial tendrán el carácter de comisionados de aquéllos y en tal concepto, podrán requerir el auxilio necesario de las Autoridades y en su caso, de los particulares, de conformidad con el artículo 34, 2 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

c).- Las diligencias y actuaciones llevadas a cabo por las Unidades Orgánicas de la Policía Judicial tendrán el valor reconocido en las Leyes y gozarán de especial consideración derivada de la adscripción y del carácter de comisionados de Jueces, Magistrados y Fiscales.

d).- Los funcionarios integrantes de estas Unidades Orgánicas deberán guardar rigurosa reserva sobre la evolución y resultado de las concretas investigaciones que les hubieren sido encomendadas, así como de todas las informaciones que, a través de ellas obtengan.

e).- Los funcionarios de estas Unidades Orgánicas no podrán ser removidos o apartados de la investigación concreta que se les hubiere encomendado, hasta que

finalice la misma o la fase procesal que la originó, si no es por decisión o con autorización del Juez o Fiscal competente.

Principios que caracterizan su actuación y forma de exteriorización de la misma.-

Esta materia se encuentra regulada en los artículos 18 a 22 del R.D. 769/87.

Con carácter general, el artículo 18 establece que a las Unidades Orgánicas de Policía Judicial corresponderá la investigación criminal con carácter permanente y especial. A tal fin, contarán con los efectivos y medios necesarios para el eficaz desenvolvimiento de sus cometidos, estableciéndose en aquellas Unidades en cuyo ámbito de actuación el nivel de delincuencia lo hiciese preciso, los correspondientes equipos de especialización delictual⁴⁴.

Los Jueces, Tribunales o Fiscales competentes no podrán encargar a estas Unidades otras funciones que las previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, sin perjuicio de las que con carácter excepcional puedan encomendárseles con arreglo al artículo 33 de la Ley Orgánica Policial de 1986 (misiones de prevención de la delincuencia y demás que se le encomienden, cuando las circunstancias lo requieran, de entre las correspondientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado).

La Policía Judicial es elemento indispensable para la Justicia penal.

La STS. 45/2007 de 29.1, trae a colación el art. 282 de la L.E. Criminal que autoriza expresamente a la Policía Judicial a “recoger todos los efectos, instrumentos o pruebas del delito de cuya desaparición hubiese peligro, poniéndolos a disposición de la Autoridad Judicial”. Los preceptos de la L.E. Criminal relativos a la recogida de pruebas materiales de la realización del delito en el lugar de los hechos (art. 326,

44- Escusol Barra, Eladio: “Manual de Derecho Procesal-Penal.” Editorial Colex. pág. 518., Madrid. 1993. ISBN: 8478791167, 9788478791163

inspección ocular; 334, cuerpo del delito, etc.) deben ponerse en relación con los arts. 282 y 286.2º de la misma ley y con el Real Decreto 769/1987, de 17 de junio, regulador de las funciones de la Policía Judicial, de cuya combinada aplicación se deduce la interpretación racional y actualizada de la norma en el sentido de que la labor especializada de búsqueda y ocupación de vestigios o pruebas materiales de la perpetración del delito en el lugar de los hechos compete al personal técnico especializado de la Policía Judicial, bajo la superior dirección del Juez Instructor cuando estén incoadas diligencias penales, pero sin necesidad de su intervención personal. (Sentencias 267/99, de 24 de febrero, 715/2000, de 27 de abril y núm. 873/2001, de 18 de mayo).

Bien entendido, como señala la STS. 2031/2002 de 4 de diciembre, las diligencias efectuadas por la Policía Judicial, en el curso de la investigación que constitucionalmente tiene atribuida, no constituyen pruebas sino cuando sus contenidos son expuestos, vía testifical, en el proceso penal, en el juicio oral. Como ha señalado la STS. 724/2002 de 24.4, es claro que la Policía Judicial, policía técnica y especializada en la investigación de hechos delictivos, tiene competencias propias sobre la realización de diligencias de investigación con el alcance y contenido previsto en la Ley Procesal. Cuestión distinta es la valoración que debe darse a las mencionadas diligencias policiales, pues como tales diligencias del atestado, no tienen naturaleza de prueba, sin perjuicio de su valoración como testifical en el juicio oral sujeta a las exigencias de esta prueba. En definitiva, no se trata de una pericial preconstituida sino de una diligencia policial de investigación que adquiere relevancia probatoria, como prueba testifical, cuando los agentes comparecen en el juicio oral para disponer sobre lo que sensorialmente apreciaron.

Por otra parte, el artículo 23 del R.D. 769/87 regula la adscripción a determinados Juzgados, Tribunales o Fiscalías, con carácter permanente, de Unidades de la Policía Judicial. Finalmente el artículo 31 del Real Decreto 769/87 crea las Comisiones Nacional y Provinciales de la Policía Judicial, con el fin de armonizar y lograr la unidad de dirección en las fuerzas policiales adscritas a la investigación

Carlos Saavedra Brichis

criminal y lo atinente a la selección formación y perfeccionamiento de los integrantes de las Unidades Orgánicas de la Policía Judicial es objeto de pormenorizada regulación en el artículo 39 y 44 del Real Decreto señalado.

Para concluir este apartado, no podemos dejar de reseñar que es opinión científica, generalmente aceptada, que el significado de la actividad policial necesitaba evolucionar, hasta darle un contenido específico propio y completo en razón de la justicia penal. Acaso necesite de una evolución que convierta a la Policía Judicial en el elemento de investigación oficial en materia penal, bajo la dirección del Ministerio Fiscal, concebida esta institución como un órgano del Estado, no dependiente del Gobierno⁴⁵.

45- Escusol Barra, Eladio: "Manual de Derecho Procesal-Penal." Editorial Colex. pág. 518., Madrid. 1993. ISBN: 8478791167, 9788478791163

e) **Crítica del modelo.**

Nuestra Historia Jurídico-Administrativa ha estado marcada, como demostró Ballbé, en su obra “*Orden público y militarismo en la España Constitucional*” por una concepción básicamente militarista del orden público. El elemento militar ha estado siempre presente en la Historia de España. Ya fuera mediante el constante reclamo gubernativo al ejército para resolver los problemas de seguridad, o bien mediante la simple dejación de la función policial en manos del estamento militar⁴⁶.

El mantenimiento del Orden Público ha estado entregado al Ejército en nuestra patria⁴⁷ y correlativamente, a la jurisdicción de guerra, sin interrupción alguna:

Monarquías y repúblicas, conservadores y liberales, dictaduras y regímenes constitucionales, derechas e izquierdas, han coincidido, por de pronto, en esa sorprendente fórmula⁴⁸.

El Modelo Policial más frecuente en los países de nuestro entorno es el que se inclina por la creación y el mantenimiento de Cuerpos Nacionales, unos de carácter militar y otros de carácter civil. La necesidad de que las Fuerzas de Policía constituyan Cuerpos Nacionales viene motivada por la aparición, en nuestro tiempo, de una delincuencia que en nada se asemeja a la de años atrás. Actualmente han nacido grandes asociaciones del crimen, que transponen con cierta impunidad las fronteras de los distintos países.

El contrabando de armas, el tráfico de drogas y la prostitución, las estafas organizadas y, sobre todo, el terrorismo internacional constituyen ejemplos palmarios de estas nuevas manifestaciones delictivas.

46- Ballbé Mallol, Manuel: “*Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*”. Alianza Editorial, Barcelona, 1987. ISBN: 9788420623788

47- Villagómez Cebrián, Alfonso J.: “*Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana*”. Editores: Oleiros: Consellería de Xustiza, Interior e Relacións Laborais, D.L. 1997. ISBN: 84-921059-4-1

48- García de Enterría, Eduardo: “*Prólogo de Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*”. Ballbé Mallol, Manuel. Alianza Editorial, 1984. ISBN: 9788420623788

Pero, ello no es óbice para que los asuntos que no afectan estrictamente a la Seguridad del Estado puedan ser atendidos por las correspondientes Comunidades Autónomas a través de Cuerpos Policiales propios.

En España se inaugura una nueva etapa en el año 1986, con la promulgación de la LOFCS, que contiene ya un diseño policial para nuestro país, distinto al anterior y del que la más relevante novedad es la creación del Cuerpo Nacional de Policía, en el que se integran los dos Cuerpos entonces existentes, es decir, el Cuerpo Superior de Policía, de carácter civil y el Cuerpo de Policía Nacional, de carácter militar. A tal novedad debe añadirse otra, objeto de atención legislativa por vez primera: el intento de COORDINAR la actuación de todas las Fuerzas Policiales, con independencia de que sean de carácter nacional, autonómico o local⁴⁹, lo que, indudablemente, puede lograr, si el intento se hace realidad, una Policía mucho más eficaz, objetivo este general que pretendemos en Canarias.

Procede recordar e insistir en que la mencionada Ley se muestra respetuosa con las competencias que, en materia de régimen de la Policía Autonómica, se contienen en los respectivos Estatutos de Autonomía, e incluye determinadas disposiciones estatutarias comunes, que, por su carácter general, resultan de aplicación en todo el territorio nacional.

Nos referimos, concretamente, a la regulación legal contenida en los artículos 5 a 8 de su texto, ambos incluidos. La puesta en vigor real, esto es, la aplicación de la nueva Ordenación Policial constituyó en su momento un reto importante para que se produjera, a la brevedad deseable, el cambio que la sociedad española parecía estar exigiendo.

Establece la Constitución que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los

49- López-Nieto y Mallo, Francisco: "La policía municipal". Editor: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Edit. Abellá, Madrid 1998. ISBN: 8470522752, 9788470522758

derechos y libertades y garantizar la Seguridad Ciudadana, añadiendo que una Ley Orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de tales Fuerzas y Cuerpos (art. 104 C.E.).

La Ley Orgánica anunciada, esto es, la LOFCS, determina, en primer lugar, lo que ha de entenderse por Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, diciendo que lo son:

1. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes del Gobierno de la Nación.
2. Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.
3. Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales (art. 2).

Dispone la LOFCS que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ejercen sus funciones en todo el territorio nacional, y están integradas por:

1. **El Cuerpo Nacional de Policía**, que es un Instituto Armado de naturaleza civil, dependiente del Ministerio del Interior.
2. **La Guardia Civil**, que es un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministerio del Interior, en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden, aunque, en tiempo de guerra y durante el Estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa (art. 9º).

El mando superior de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado corresponde al Ministro del Interior y bajo su inmediata autoridad será ejercido por el Director de la Seguridad del Estado (actualmente Secretaría de Estado de Seguridad). Y en cada provincia, será el Gobernador Civil quien ejercerá el mando directo de tales Fuerzas y Cuerpos (art. 10 LOFCS). (El cargo de Gobernador Civil, como sabemos, ha sido suprimido).

La figura del Gobernador Civil deviene caduca, tiene en palabras de Manuel Ballbé⁵⁰ “elementos de desprofesionalización, porque son hombres de partido, políticos de confianza que no siempre despliegan una labor profesional”.

Sus competencias serán ejercidas en adelante por el Delegado del Gobierno, por el Subdelegado del Gobierno o el Director Insular, en su caso, en la forma prevista en la Ley 6/1997, de 14 de abril y en el Real Decreto 617/1997, de 25 de abril).

Según la Ley, 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 (palabras idénticas a las de la Constitución), 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 públicas 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.

50- Ballbé Mallol, Manuel: “Modelos policiales comparados: El horizonte europeo”, Harlax número 3-4, Conserjería de Interior del Gobierno Vasco, 1991, página 201.

- 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 (art. 11.1).

La LOFCS contiene una serie de reglas encaminadas a distribuir, entre los dos Cuerpos Policiales existentes, las funciones hasta aquí señaladas, utilizando para ello criterios territoriales, y con cierto detalle.

Por la primera de tales reglas, queda claro que:

- a) Corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercitar sus funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine. El Real Decreto 1316/ 1977, de 2 de junio (en vigor mientras no se oponga a la LOFCS) fijaba como tope las ciudades de más de veinte mil habitantes.
- b) La Guardia Civil ejercerá sus funciones en el resto del territorio nacional y su mar territorial (art. 11.2). Por Real Decreto 246/ 1991, de 22 de febrero se regula el Servicio Marítimo de la Guardia Civil.

La regla anterior, como se ve, de doble contenido y de marcado carácter general, va acompañada de otras, que son las siguientes:

1.- Los miembros del Cuerpo Nacional de Policía podrán ejercer las funciones de investigación de delitos y las de coordinación de los datos de interés para la seguridad pública en todo el territorio nacional (art. 11.3 y 1).

2.- La Guardia Civil, para el desempeño de sus competencias propias podrá asimismo realizar las investigaciones procedentes en todo el territorio nacional, cuando ello fuere preciso (art. 11.3, párrafo 2º).

3.- En todo caso de actuación fuera de su ámbito territorial, los miembros de cada Cuerpo deberán dar cuenta al otro de las mismas (art. 11. 3 in fine).

4.- Ambos Cuerpos deberán actuar fuera de su ámbito competencial por mandato judicial o del Ministerio Fiscal o, en casos excepcionales, cuando lo requiera la debida eficacia en su actuación. En ambos supuestos, deberán comunicarlo de inmediato al Gobernador Civil y a los mandos con competencia territorial o material, pudiendo el Gobernador entonces ordenar la continuación de las actuaciones o, por el contrario, el pase de las mismas al Cuerpo competente, salvo cuando estuviesen actuando por mandato judicial o del Ministerio fiscal (art. 11.4).

5.- En caso de conflicto de competencias, ya sea positivo o negativo, se hará cargo del servicio el Cuerpo que haya realizado las primeras actuaciones, hasta que se resuelva lo procedente por el Gobernador Civil o las instancias superiores del Ministerio del Interior, sin perjuicio de lo dispuesto para la policía judicial (art. 11.5).

1.- Al objeto de conseguir la óptima utilización de los medios disponibles y la racional distribución de efectivos, el Ministerio del Interior podrá ordenar que cualesquiera de los Cuerpos asuma, en zonas o núcleos determinados, todas o algunas de las funciones exclusivas asignadas al otro cuerpo (art. 11.6).

Sentado lo anterior, la crítica al Modelo Policial instaurado por la Ley Orgánica Policial de 1986 se sustentaría en los siguientes apartados:

- **DESMILITARIZACIÓN.** En el preámbulo III, apartado c), leemos: *“En el aspecto estatutario se consagra la naturaleza civil del nuevo Cuerpo”*.

Todo ello supone la ruptura con la dependencia militar que venía caracterizada por, entre otros, los siguientes aspectos:

- Dependencia de la jurisdicción militar.

- Existencia de oficiales procedentes del Ejército.
 - Categorías y organización militar.
 - Realización de funciones extrapoliciales: peluqueros, zapateros, camareros...
 - Regirse por ordenanzas, ritos y símbolos específicamente militares.
- **SINDICALISMO PROFESIONAL.** Regulación de las actividades sindicales en el seno de la Institución Policial. Gozan de similares derechos a los de las organizaciones sindicales genéricas aunque con algunas limitaciones, por ejemplo, el Derecho a la huelga.
- **CREACIÓN DEL CONSEJO DE LA POLICÍA.** El 22 julio 1987 se aprobó con carácter provisional el reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo de Policía.

En dicha Resolución se define como:

“... es el Órgano Colegiado paritario de participación de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y de la Administración, en la determinación de sus condiciones de empleo o de trabajo y de prestación del servicio y medio para la posible solución de los conflictos colectivos”.

- **FORMACIÓN PERMANENTE.** La profesionalización del policía exige actualización en los conocimientos y en las actitudes. En el preámbulo II, B) puede leerse:

“Los funcionarios de Policía materializan el eje de un difícil equilibrio (...) ya que deben proteger la vida y la integridad de las personas, pero vienen obligados a usar armas; deben tratar correcta y esmeradamente a los miembros de la comunidad, pero han de actuar con energía y decisión (...) la balanza capaz de lograr ese equilibrio, entre tales fuerzas contrapuestas, no puede ser otra que la exigencia de una actividad de formación y perfeccionamiento permanentes...”.

- **ORGANIZACIÓN DE UNIDADES DE POLICÍA JUDICIAL.** Supone la adjudicación de miembros del Cuerpo Nacional de Policía a los Órganos Judiciales de quienes dependerán funcionalmente.

Por otra parte, La LOFCS deja demasiadas puertas abiertas a la duplicidad de funciones entre la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía.

Igualmente es reseñable que las competencias de las Policías Autonómicas y Locales se ven excesivamente restringidas. Aunque todos los Cuerpos de Seguridad mantienen el carácter de Policía Judicial, sólo los de la Policía del Estado podrán integrar las denominadas “Unidades de Policía Judicial”, con lo que la faceta investigadora de las Policías Autonómicas y Locales se ve sensiblemente mermada y por tanto, la capacidad de intervención profesional de los componentes de estos Cuerpos en esta materia. En este sentido, la LOFCS no consigue acabar con el fantasma del centralismo⁵¹.

No debemos olvidar que, aún hoy, “no puede hablarse de una solución definitiva a los problemas derivados de la nueva organización territorial del país, uno de los cuales es la creación de policía propia por parte de las Comunidades Autónomas”⁵².

Asimismo, la LOFCS establece una serie de funciones coincidentes entre las Policías Locales y el resto de colectivos policiales, especialmente en materia de seguridad ciudadana, lo que ha generado y genera solapamientos innecesarios y actuaciones descoordinadas, que han llevado incluso a enfrentamientos entre miembros de diversos Cuerpos Policiales.

En la actualidad, nos encontramos con Ayuntamientos en los cuales las Policías Locales se dedican, de manera prioritaria, al tráfico y a la vigilancia administrativa, pero, por otro lado, nos encontramos con Ayuntamientos en los que existen unidades

51-52- Jar Couselo, Gonzalo: “Modelo policial español y policías autónomas”. Editor: Dykinson, 1995. ISBN: 8481550736, 9788481550733

especializadas en resolver situaciones que la sociedad demanda en seguridad ciudadana, e incluso con mejores medios materiales y mayores recursos humanos que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Otro elemento a resaltar es que la suma de los efectivos de las Policías Locales y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dentro de un mismo ámbito territorial no representan, necesariamente, unos mejores niveles de seguridad, sino por el contrario, (y motivado principalmente por los conflictos competenciales y la falta de coordinación entre ellos) unos bajos niveles de eficacia.

Por otra parte, el cuestionamiento del carácter militar de la Guardia Civil se mantiene como un lastre permanente en la percepción de este Cuerpo, a pesar de consolidar un reconocimiento social cada vez más amplio.

Se observa en el sistema legal de la Ley Policial de 1986 una clara falta de delimitación entre los niveles políticos y profesionales, que si bien se ha atemperado por parte de los Delegados de Gobierno, se mantiene en la actualidad a nivel municipal, con una clara e intolerable intromisión en la esfera técnica por parte de Alcaldes y Concejales, afanados por obtener un rédito político inmediato, muchas veces incompatibles con los procesos de la seguridad pública, y que provocan decisiones organizativas desafortunadas, y en la práctica diaria, generan distorsiones en la esfera de las Policías Locales y graves tensiones con sus responsables técnicos.

Con referencia a la UNIFICACIÓN, queda reflejada en el Preámbulo III, apartado II:

“Por lo que se refiere a la Policía (...) la medida más importante que se adopta es la integración de los Cuerpos Superior de Policía y Policía Nacional en un solo colectivo denominado Cuerpo Nacional de Policía”.

Una de las consecuencias del proceso unificador ha sido el acceso de la Escala Básica a funciones que antes no realizaban y que motivan e incentivan profesionalmente. Este proceso unificador se ha llevado a la práctica, básicamente, a través de dos circulares emitidas por la Subdirección General Operativa, especialmente dirigida a los funcionarios en activo:

- Circular núm. 22 de 1987. En ella se creaban los Grupos de Investigación de Seguridad Ciudadana... Por primera vez en la historia, las Brigadas de Seguridad Ciudadana incluían funciones de investigación.

- Circular núm. 83 de 1992. Se reorganizan los servicios operativos de la Policía. Vuelven las funciones de investigación a las Brigadas de Policía Judicial únicamente, en las que ya estaban integrados miembros de la escala básica.

Finalmente debemos destacar que uno de los resaltables déficits (tal vez el mayor) de la LOFCS es que no logra solucionar problemas como el de la pluralidad de cuerpos. No se entra en la LOFCS a desarrollar la idea de una “Administración de Seguridad Pública” en la cual se integren a todas las autoridades con competencia en la materia⁵³.

Tal vez el oportunismo político y el vidrioso Título VIII impidieron esta crítica labor, optando el legislador en la LOFCS por la incidencia en unos mecanismos de Coordinación Policial que adolecen en todo caso de una visión global de la seguridad, que sólo se puede lograr con una Administración integradora y unificada de la seguridad, al estilo del modelo policial y de seguridad francés.

Como decía García de Enterría⁵⁴, a lo largo de los dos últimos siglos en España, los vencedores políticos de las elecciones se repartían el botín, con arreglo a la más estricta fórmula del “*spoil system*”, intentando colocar a los más fieles al frente del aparato de la Administración Pública.

53- Domínguez Berrueta, Miguel, y otros: “Constitución, Policía y Fuerzas Armadas”. Cit. páginas 373 y ss. Madrid, Marcial Pons. (1997)

54- García de Enterría, Eduardo: “La Administración Española”, Madrid, 1972, páginas 56 y 57.

f).- La “Seguridad Humana” como concepción emergente en los Estados occidentales y su afectación del régimen competencial policial clásico. -

Los impulsores de la seguridad humana están de acuerdo en que el individuo, antes que el Estado, debe ser el referente de la seguridad.

En muchas partes del mundo, los Estados constituyen una importante amenaza para la vida de sus propios ciudadanos. A lo largo del siglo XX ha muerto mucha más gente a manos de su propio gobierno que por la intervención de ejércitos extranjeros⁵⁵.

Con carácter previo al abordaje del hallazgo de una definición académica de seguridad humana hemos de señalar que el respeto a la dignidad humana es un principio informador y limitador, de toda la actividad administrativa en general, según ha destacado el Profesor González Pérez⁵⁶.

Este principio opera en el ámbito de la actividad de policía y pone de relieve “la grandeza de la actividad policial, al mostrar que ha muerto el programático, el caduco principio de que el fin justifica los medios”⁵⁷.

El derecho positivo ha erradicado y sanciona de forma drástica, todas las acciones coactivas que supongan un trato degradante a la integridad física o moral de los ciudadanos y los instrumentos internacionales de protección de los derechos individuales han venido reconociendo estas parcelas de inmunidad para la acción policial⁵⁸.

55- Rummel, Rudolf: “Freedom, Democracy, Peace; Power, Democide, and War”.

Disponible en: <http://www.hawaii.edu/powerkills/>

56- González Pérez, Jesús: “La dignidad de la persona”. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación Madrid, 1986, p.136.

57- Barbero Santos, Marino: “Grandeza y servidumbre de la actividad policial”. Estudios penales y criminológicos, Santiago, 1984, p. 23.

58- Beristáin, Antoni: “El delincuente en la democracia”, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1985, pp. 157 y ss. ISBN: 978-950-9072-85-5

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta de Naciones Unidas y las Convenciones de Ginebra han sido elementos centrales en la evolución de la seguridad humana. Incluso, como Emma Rothschild remarca, los antecedentes históricos de la seguridad humana se remontan aún más atrás y se asocian con la centralidad del individuo en la evolución del liberalismo⁵⁹.

Sentados los antedichos parámetros, procede ahora hacer constar que la expresión “Seguridad Humana” fue utilizada por primera vez en 1994 por la Organización de Naciones Unidas en uno de los informes que realiza anualmente en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este informe fue el inicio de una reflexión mundial acerca de las nuevas dimensiones de la Seguridad Humana. Hoy este concepto es empleado por un gran número de expertos y de investigaciones académicas para subrayar que la Seguridad Humana tiene un carácter multidimensional, interdependiente, universal y preventivo. Que ésta se amplía más allá de la presencia o ausencia de un conflicto armado y que la seguridad, en su sentido más básico, se refiere a la vida y salud de la persona y la comunidad⁶⁰.

La Seguridad Humana tiene que ver con la reducción y -cuando es posible- con la eliminación de las inseguridades que atormentan las vidas humanas. Contrasta con la noción de seguridad estatal, que se encuentra principalmente en la salvaguardia de la integridad y de la robustez del Estado. Numerosos fenómenos sociales han hecho que la seguridad se haya convertido en un tema de reflexión principal en la sociedad contemporánea. Los movimientos sociales de los últimos años han dado lugar también a una nueva concepción de la seguridad frente a los nuevos riesgos y peligros que se ciernen sobre el derecho a la vida de las personas, más allá de la única percepción que se valoraba hasta ahora, como derecho a la seguridad frente a la criminalidad común. La necesidad de seguridad ambiental, de la salud, alimentaria, seguridad política y jurídica para las minorías, para la protección de las mujeres, etc., tienen en el nuevo concepto

59- Rothschild, Enma: “*What is Security?*” Volumen1. ed. by Taylor Owen, 2013. ISBN9781446270806, 1446270807

60-“Comisión de la Seguridad Humana (2003): *La seguridad humana ahora*”, Multi-Language Services Inc. Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos. Nueva York.

de seguridad humana un espacio para la investigación y comprensión de este nuevo contexto de la sociedad del riesgo⁶¹.

Los tiempos en los que la Seguridad del Estado proporcionaba suficiente tranquilidad han cambiado sustancialmente. Ahora todo se ha hecho más complejo. Ante esa complejidad del presente, las ciencias han de contribuir, analizando nuestra conducta y sus condicionantes más importantes. Mostrando cómo podemos dotarnos de nuevos marcos jurídicos y sociales que regulen y nos protejan frente a los nuevos peligros y riesgos que se ciernen sobre nuestro derecho a vivir sanos y seguros.

Pero la realidad avanza con un tiempo diferente al de las instituciones, funcionarios o personas encargadas de la regulación y administración de estos nuevos riesgos. Ni su naturaleza, ni su dimensión parecen encajar en los moldes tradicionales de la administración de la seguridad del Estado⁶².

“Es de crucial importancia que nos resistamos a la manipulación del miedo y plantemos y nos plantemos ante la estrechez de miras de los programas de seguridad. Hay que ampliar la definición de seguridad para que en ella se incluya tanto la seguridad de las personas como la seguridad de los Estados, lo cual significa compromiso con los derechos humanos. Y significa también reconocer que el mejor método de atajar la inseguridad y la violencia son Estados eficaces y responsables que respeten, que no violen, los derechos humanos”⁶³.

Preocuparse por la seguridad humana es preocuparse por las amenazas que representan sobre las personas los abusos a los derechos humanos, la pobreza, el hambre, los daños al medioambiente y la guerra.

61- Ballbé, Manoll, Manuel: “Seguridad Humana: del estado anómico al estado regulador”. Prólogo a la edición española en Hood Christopher, Rothstein, Henry, Baldwin, Robert y otros, en “El gobierno del riesgo”, Ed. Ariel, Barcelona, 2006. ISBN13:9788434440050.

62- Fernández Pereira, Pablo: “La Seguridad Humana. Tesis Doctoral”. Editorial Ariel 2006.

63- Amnistía Internacional: “Informe sobre derechos humanos, 2003”.

(<http://www.amnistiainternacional.org/infoanu/2003/index.html>).

Los impulsores de la seguridad humana creen en la interconexión entre estas amenazas distintas y están comprometidos con un acercamiento holístico para abordar estos problemas. Prefieren las estrategias de prevención no violentas, como las negociaciones pacificadoras (peacemaking) y la construcción de paz (peacebuilding) antes que la disuasión y el uso de la fuerza. Desde esta perspectiva, la seguridad humana no es tanto un concepto analítico como un significante de valores políticos y morales compartidos⁶⁴.

Obvia es por tanto la crisis del paradigma estatocéntrico en el tratamiento de la seguridad. Tras el comienzo de la presente centuria, el entendimiento de lo que constituye la seguridad y de los varios peligros que la amenazan, ha evolucionado considerablemente. A estos efectos, a los aspectos convencionales de la seguridad, se suman las amenazas al medio ambiente, el aumento de las enfermedades transmisibles, el terrorismo transfronterizo, Internet y los delitos cometidos en la red. Ningún Estado solo puede manejar esta situación con los medios tradicionales de control.

Se produce así una constatación analítica: la relativa pérdida de significado de la distinción entre los espacios delimitados vigentes y “clásicos”: la seguridad interior y la seguridad exterior. El carácter de los nuevos peligros poco o nada tiene que ver con las fronteras nacionales. El ámbito local y el ámbito global se influyen mutuamente.

El concepto de seguridad ha quedado restringido al mero hecho delictivo extrapolando esta idea a los gobiernos y las fuerzas del orden, o sea, a un concepto exclusivamente estatocéntrico del monopolio de la fuerza. Ahora necesitamos una investigación que profundice en una perspectiva humanocéntrica de la seguridad⁶⁵.

La seguridad nacional vela por la protección de los Estados; la seguridad humana vela por la protección de los individuos. Los Estados deberían ser los primeros proveedores de seguridad ante sus ciudadanos. No obstante, a menudo fallan en esta

64- *Suhrke, Astri: “Human Security and Interests of States, Security Dialogue”, September 1999, Vol. 30, N° 3, p. 264.*

65- *Fernández Pereira, Pablo: “La Seguridad Humana. Tesis Doctoral”. Editorial Ariel 2006.*

tarea. En algunos casos persiguen violentamente a aquellos ciudadanos que están llamados a defender.

El paradigma de seguridad nacional, con su énfasis ante las amenazas externas, es de limitada relevancia en relación a la seguridad del individuo, particularmente respecto a las guerras civiles, que en este momento constituyen más del 90% de los conflictos armados⁶⁶.

Las concepciones amplias de seguridad humana conducen a amenazas al bienestar humano al imponer muchos más costos humanos que la propia violencia. La violencia criminal y política acaba con la vida de menos de un millón de personas al año, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), mientras las enfermedades contagiosas matan a más de 20 millones⁶⁷.

En esta línea, los autores del Informe Barcelona sobre las capacidades de seguridad europeas, afirman que a Europa le interesa comprender y aplicar esta noción centrada más en la dimensión humana que en los Estados⁶⁸.

Las razones para este cambio son de tres tipos⁶⁹:

“La primera razón es de índole moral. Esto tiene que ver con nuestra común humanidad. Los seres humanos tienen derecho a la dignidad y a la seguridad. Todas las vidas humanas tienen igual valor.

La segunda razón es legal. La seguridad humana es una categoría específica de protección de los derechos humanos. La nueva Constitución Europea reconoce la

66- Mack Andrew: “El concepto de seguridad humana”. (Director del Centro de Seguridad Humana de la University of British Columbia, Vancouver) artículo publicado en *Promoting Security: But How and Forwhom?*, Bonn, Octubre de 2004

67- Centro de Seguridad Humana, *Human Security Report*, Oxford University Press, Nueva York, 2004

68- Baena, G (2005): “Cuidate, una propuesta emocional para proteger nuestra seguridad humana. Seguridad humana e infraestructura emocional”. Baena: Metadata, México, 2005.

69- “The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities” (2004): *A Human Security Doctrine for Europe. Presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy Barcelona*,” pág.9

la obligación de los derechos humanos.

La tercera razón es el “propio interés informado”. EN GENERAL EL ENFOQUE DE LA SEGURIDAD HUMANA ES QUE LOS EUROPEOS NO PUEDEN ESTAR SEGUROS MIENTRAS OTROS EN EL MUNDO VIVEN EN UNA SEVERA INSEGURIDAD”.

LA GLOBALIZACIÓN.-

“La globalización, en su formulación más sencilla, alude a un cambio o transformación en la escala de las organizaciones humanas, que pone en contacto a comunidades alejadas y que acrecienta el alcance de las relaciones de poder por todas las zonas del mundo”⁷⁰.

“El fenómeno de la globalización ha creado un ambiente en el que las drogas ilícitas, la delincuencia y el terrorismo pueden circular fácilmente a través de las fronteras. Las ventajas para el bienestar que se derivan del libre comercio y la circulación de bienes públicos son en cambio contrarrestadas por la globalización de las amenazas a la seguridad humana”⁷¹.

LOS COSTOS DE LA INSEGURIDAD.-

La inseguridad tiene múltiples impactos negativos en el desarrollo humano: afecta profundamente las capacidades y las libertades de las personas, la manera cómo construyen la vida en sociedad y su relación con las instituciones del Estado. La inseguridad genera importantes costos, desde el gasto público de las instituciones y los gastos privados de los ciudadanos para procurarse seguridad, hasta los costos irreparables en la vida y en la integridad física de las personas.

70- “Held, D: *Un pacto global.*” Taurus. Madrid (2005), pp. 17 y 18.

71-Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (2004). *Marco estratégico 2006-2007.* Naciones Unidas (http://www.uodc.org/pdf/document_2004-03-10_es.pdf)

Los impactos de la inseguridad en el desarrollo humano no pueden abordarse desde una perspectiva lineal de causa-efecto. Su análisis requiere un enfoque que reconozca la heterogeneidad de las causas y los efectos, así como las conexiones que existen entre estos impactos. Las amenazas que afectan a los individuos tienen consecuencias para la sociedad en su conjunto. Asimismo, lo que ocurre en los espacios colectivos -comunidades e instituciones- tiene implicaciones para los ciudadanos.

Además de afectar múltiples dimensiones, los impactos pueden ser interdimensionales; es decir, lo que sucede en un ámbito específico por ejemplo, en el hogar, genera consecuencias negativas en otros espacios, en la escuela o en el espacio público. Los impactos de la inseguridad tienen, entonces, un fuerte componente endógeno, con efectos negativos que se retroalimentan y se multiplican⁷².

El desarrollo de una relación estratégica Estado-Sociedad se basa en una relación cercana con la ciudadanía en la que el Estado se mantiene como una esfera en la que deben definirse e instrumentarse políticas para el bien público. Un Estado que no mantiene su autonomía frente a sectores particulares de la sociedad corre el riesgo de ser capturado por actores cuyos intereses no se alineen con el bien público o sean contrarios al mismo. En cambio, un Estado que se percibe como distante o ajeno al interés ciudadano puede considerarse como ilegítimo. La autonomía estratégica consiste, así, en un equilibrio entre la independencia y la colaboración con la sociedad. Ésta permite obtener información crucial por parte de la ciudadanía para el diseño de políticas públicas que se adecúen a sus necesidades y demandas.

Cooperación internacional: una constelación entrecruzada.-

La práctica actual de la cooperación internacional puede concebirse como una “constelación entrecruzada” de diferentes modalidades de cooperación, con actores, objetivos e instrumentos diferenciados. Las modalidades de la cooperación en seguridad

72- “ONU Informe regional de desarrollo humano 2013-2014- Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.”.

hacen referencia a los actores que las llevan a cabo (entre estas dos, multilateral o descentralizada) los niveles de desarrollo de los cooperantes (Norte-Sur o Sur-Sur) y los mecanismos que utilizan para su interacción (bilateral o triangular).

La constelación de estrategias favorece la confluencia y la complementación para la cooperación internacional en materia de seguridad, pero también tiene un enorme potencial de duplicación, de tensión e incluso de contradicción⁷³.

EL MOTIVO DEL CAMBIO. LA ACTUAL SOCIEDAD.-

En primer lugar, el fin de la guerra fría y el paso a un primer plano de otros temas que no tenían que ver con las amenazas entre Estados o la guerra nuclear⁷⁴.

En segundo lugar; el desarrollo socioeconómico sacó a la luz las inseguridades de cada día a las que se enfrentaban los excluidos del mundo.

El empobrecimiento económico, las amenazas de violencia física y los efectos devastadores de enfermedades catastróficas. La degradación paulatina de los servicios y del papel del Estado por el neoliberalismo.

En tercer lugar nos encontramos con el proceso de la globalización, la aceleración de flujos transnacionales de bienes, servicios finanzas, tecnología, información, gente y enfermedades ha generado incertidumbre ante los rápidos cambios sociales⁷⁵.

En el informe “La Seguridad Humana Ahora” se pone de manifiesto que estamos en un mundo en el que la soberanía, como fundamento de los estados, es cada vez más compartida”.

73-74- “ONU Informe regional de desarrollo humano 2013-2014- Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina”.

75- Chen, L. y Narasimhan, V.: “A human security agenda for global health,” en Chen, L., Leaning, J, Narasimhan, V. “Global Health Challenges for Human Security.” Harvard University Press, 2003. ISBN: 0674014537, 9780674014534

Carlos Saavedra Brichis

“Vivimos en un mundo más interdependiente que nunca. Todas las sociedades dependen mucho más de las acciones u omisiones de los demás para la seguridad de sus componentes, incluso para su supervivencia. Esta realidad es evidente en todos los aspectos de la vida, desde la defensa del medio ambiente o la reducción de la pobreza, hasta los esfuerzos por evitar conflictos”.

Muchas nuevas amenazas⁷⁶ están emergiendo con el rápido ritmo de la globalización que sobrepasa la capacidad de los gobiernos para desarrollar respuestas políticas. Esas respuestas políticas son urgentes debido a que hay amenazas para las que no estamos preparados: Entre ellas podríamos citar:

- Crimen global y ciberdelincuencia.
- Tráfico de seres humanos.
- Expansión de nuevas enfermedades.
- Conflictos dentro de las fronteras nacionales.

LA SEGURIDAD COMO UN DERECHO HUMANO.-

La seguridad es un derecho humano. Diversas declaraciones y convenios sobre derechos humanos así lo recogen. La seguridad es un derecho humano en sí mismo. El artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos así lo reconoce: “Toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad y la seguridad”⁷⁷. En el pasado también quedó recogido así, como un derecho, en las declaraciones que precedieron a la actual Declaración de Derechos Humanos⁷⁸.

Así pues, ésta y no otra es la nueva concepción de la seguridad. Del orden público, a la seguridad ciudadana, y desde ahí a la seguridad humana marcan el *iter* de

76- “Comisión de la Seguridad Humana (2003): *La seguridad humana ahora*”, Multi-Language Services Inc., Nueva York.

77- Organización de Naciones Unidas Declaración Universal de los Derechos Humanos
(<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>).

78- Chen, L, y Narasimhan, V.: “*A Human security agenda for global health*”. Harvard University Press. Harvard. p.8. 2003.
ISBN: 0674014537, 9780674014534

Carlos Saavedra Brichis

la evolución de este crítico concepto. Por tanto la seguridad humana, su concepción y dimensión habrán de ser un punto de arranque para el modelo de seguridad propuesto para la Comunidad Canaria, y objeto de esta Tesis Doctoral.

V.- EL MODELO POLICIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CANARIA.-

a) **Fundamento constitucional y legal.-**

En su empeño de actualización y modernización, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad están realizando un importante esfuerzo por participar, como elemento imprescindible de la colectividad, en la construcción de una sociedad abierta y plural acorde con el ejercicio de los derechos y libertades propios del Estado Social y Democrático de Derecho que los españoles quisieron darse como marco de su convivencia¹.

La configuración del diseño de la nueva organización territorial española fue uno de los asuntos más ampliamente debatidos por el constituyente. De esta manera, el Título VIII de la Constitución: *“De la organización Territorial del Estado”* se erige en la pieza clave del diseño del Estado Español².

El artículo 2 de la Constitución establece:

“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

El artículo 137 de la Constitución enseña:

“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Canarias se constituye en Comunidad Autónoma tras ejercer el derecho previsto en el artículo 143 de la Constitución y bajo la fórmula *“de territorio insular”*.

1- Belloch Julbe, Juan Alberto Ex Ministro de Justicia e Interior. En el Prólogo a la obra de Jar Couselo, Gonzalo: *“Modelo policial español y policías autónomas”*. Editor: Dykinson, 1995. ISBN: 8481550736, 9788481550733.

2- Leguina Villa, Jesús. *“Escritos sobre Autonomías Territoriales”*, Editorial Tecnos, Madrid 1995.

Carlos Saavedra Brichis

El Estatuto de Autonomía de Canarias fue aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, reformada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

La Comunidad Canaria es la que más retraso acumula en la definición de su Modelo de Seguridad -debido, quizás a la inestabilidad política derivada de la alternancia en el ejecutivo de centristas, socialistas y nacionalistas- aún cuando en su Estatuto de Autonomía se había distinguido con nitidez lo que eran las competencias del artículo 148.1.22 de la de crear la Policía Autónoma³.

Respecto al ámbito de las Policías Locales, el Decreto 20/85 creaba la “Comisión Regional de Coordinación” de dichas Policías.

El contenido del punto 22 del artículo 149 es para muchos la primera vía que abre la Constitución de cara a poder contar con Cuerpo de Policía propio -aunque sea “incidentalmente”, como opina Fernández Rodríguez- pues “la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones” parece implicar la existencia de personal adecuado para cumplir esta función, así como desarrollar facultades en materia de seguridad pública, desde el momento en que son competentes las Comunidades Autónomas para “la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales”⁴.

En cuanto al tema de la Policía Autónoma, en 1987 el Gobierno Autónomo se declaraba partidario de crear un Cuerpo de Policía encargado de perseguir las numerosas infracciones urbanísticas que se producían en el Archipiélago, mientras que dos años más tarde AIC -socio del Gobierno- defendía una Proposición de Ley para la creación de la Policía Autónoma de Canarias, iniciativa rechazada frontalmente por la oposición, esta vez unida, de socialistas y populares.

Nuestra Constitución indica (artículo 104.2) que una Ley Orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y Estatuto de las Fuerzas y Cuerpos de

3- Jar Cuselo, Gonzalo: “Modelo Policial español y Policías Autónomas”, Dykinson, Madrid, 1995.

4- Fernández Rodríguez, T. R.: “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. *Revista de Estudios de la Vida Local*, Número 201, 1979, página 10.

Carlos Saavedra Brichis

Seguridad. Dicho mandato fue atendido por el legislador con la anteriormente referida Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Como se señala en su Preámbulo, estamos ante una Ley Orgánica, que pretende ser omnicompreensiva, acogiendo la problemática de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.

Así es, porque los artículos 104.2, 148.1.22 y 149.1.29 establecen reserva de Ley Orgánica sobre la materia.

Sin embargo, como se dice en su Disposición Final Quinta, sólo tienen el carácter de Ley Orgánica los preceptos que se contienen en los Títulos I, III, IV, V y el Título II (salvo los artículos 10,11.2 a 6, 12.1 y 17 del mismo) las disposiciones adicionales segunda y tercera y las disposiciones finales⁵.

El legislador se propuso, también, la delimitación de competencias entre los distintos Cuerpos Policiales. Así el Artículo 1⁶:

“1.-La Seguridad es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación.

2.-Las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la Seguridad Pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta Ley.

3.-Las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la Seguridad Pública en los términos establecidos en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local y en el marco de esta Ley.

5- García Navajo, José Jaime: “Manual del Policía.” La Ley-Actualidad, Madrid 1989.

6- Jar Cuselo, Gonzalo: “Modelo Policial español y Policías Autónomas”, Dykinson, Madrid, 1995

Carlos Saavedra Brichis

4.-El mantenimiento de la Seguridad Pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad”.

Son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes del Gobierno de la Nación:

-La Guardia Civil (Instituto Armado de naturaleza militar, con sesenta y cinco mil miembros y actuación preferentemente rural) Policía Nacional (Instituto Armado de naturaleza civil, con cincuenta y un mil integrantes ejerce su actividad esencialmente en la ciudad).

-Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes de los Gobiernos Autónomos: Policías Autónomas (aproximadamente ocho mil quinientos componentes en las Comunidades Catalanas y Vasca) Unidades Adscritas (funcionalmente dependientes de los Gobiernos Autónomos y orgánicamente del Ministerio del Interior las encontramos en la Comunidad Valenciana, Gallega y Andaluza).

-Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes de las Corporaciones Locales (Ayuntamientos): Policías Locales. Aproximadamente unos cincuenta y cuatro mil miembros.

En cualquier caso y sirviendo la siguiente reflexión para todos los Cuerpos Policiales, hemos de reiterar que una Policía Civil y Democrática puede y ha de aspirar a conseguir un objetivo común a todo Servicio Público: **AJUSTAR SUS OBJETIVOS A LAS NECESIDADES REALES DE SU COMUNIDAD**⁷.

Tras esta referencia a la Ley Estatal Policial procede la referencia a la normativa autonómica:

-Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias.

7- Alonso Pérez, Francisco, García Navajo, José Jaime, Amo Vara, Julio del: “Manual de Policía”. Editorial: La Ley-Actualidad. Madrid 06-01-1998. ISBN: 978-84-7695-472-0

Es incontestable que hoy contamos con diecisiete Normas Autonómicas Policiales. Sólo quedan al margen Ceuta y Melilla (que, según los Autos del Tribunal Constitucional 201 y 202/2000, de 25 de julio, no son Comunidades Autónomas), aunque es de recordar que sus Estatutos les confieren competencias en materia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones.

El Estatuto de Autonomía contempla la posibilidad de creación de un Cuerpo Policial propio.

Para ello se articula todo un edificio jurídico para consagrar legalmente esta legítima aspiración consagrada en el Estatuto de Autonomía de Canarias. Así destacamos entre estas normas de dicho sistema:

- LEY 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias.
- LEY 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias.
- DECRETO 172/1998, de 8 de octubre, por el que se regula la Academia Canaria de Seguridad.
- ORDEN de 20 de noviembre de 1998, por la que se aprueban las Normas de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Canarias.
- DECRETO 5/2001, de 22 de enero, por el que se crea el Registro de Policías Locales de Canarias

- ORDEN de 16 de febrero de 2001, por la que se establece la estandarización de los medios técnicos y defensivos de los efectivos de las Policías Locales de Canarias.
- RESOLUCIÓN 821 de la Dirección General de Seguridad y Emergencias, de 27 de mayo de 2002, por la que se establece la organización y funcionamiento de la Unidad Funcional de Comunicación de las Policías Locales de Canarias.
- ORDEN de 17 de junio de 2002, por el que se complementa la Orden de 16 de febrero de 2001, por la que se establece la estandarización de los medios técnicos y defensivos de los efectivos de las Policías Locales de Canarias.
- ORDEN de 27 de junio de 2002, por la que se organizan los actos protocolarios del día de la Coordinación de las Policías Locales de Canarias.
- DECRETO 134/2002, de 23 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 5/2001, de 22 de enero, que crea el registro de las Policías Locales de Canarias.
- RESOLUCIÓN 1744 de la Dirección General de Seguridad y Emergencias, de 19 de noviembre de 2002, por la que se acuerda la publicación del Protocolo General entre la Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica y la Federación Canaria de Municipios (FECAM) para la coordinación de las Policías Locales de Canarias.
- ORDEN de 20 de febrero de 2003, por la que se complementa la Orden de 16 de febrero de 2001, por la que se establece la estandarización de los medios técnicos y defensivos de los efectivos de las Policías Locales de Canarias.

- RESOLUCIÓN 544 de la Dirección General de Seguridad y Emergencias, de 17 de marzo de 2003, por la que se establece el procedimiento operativo para la utilización del sistema de consulta de la base de datos de vehículos a través del centro Coordinador de Emergencias y Seguridad (CECOES) 112.
- ORDEN de 3 de abril de 2003, por la que se establecen los contenidos mínimos para la homogeneización de los signos externos de identificación de las Policías Locales de Canarias.
- DECRETO 75/2003, de 12 de mayo, por el que se establecen las normas marco y otras normas de Coordinación de Policías Locales de Canarias.
- DECRETO 178/2006, de 5 de diciembre, por el que se establecen las condiciones básicas de acceso, promoción y movilidad de los miembros de los Cuerpos de la Policía Local de Canarias.
- LEY 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias.
- ORDEN de 24 de marzo de 2008, por la que se desarrolla el Decreto 178/2006, de 5 de diciembre, que establece las condiciones básicas de acceso, promoción y movilidad de los miembros de los Cuerpos de la Policía Local de Canarias.
- DECRETO 43/2009, de 21 de abril, por el que se establece y regula el procedimiento de abono a los Ayuntamientos del coste de reposición de los agentes de la Policía Local que pasen a situación de segunda actividad sin destino hasta su jubilación.

- ORDEN de 12 de noviembre de 2009, por la que se modifica el anexo I de la Orden de 3 de abril de 2003, que establece los contenidos mínimos para la homogeneización de los signos externos de identificación de las Policías Locales de Canarias (B.O.C. nº 71, de 11.4.03).

➤ **Registro de las Policías Locales de Canarias.**

- DECRETO 5/2001, de 22 de enero, por el que se crea el Registro de Policías Locales de Canarias.
- DECRETO 134/2002, de 23 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 5/2001, de 22 de enero, que crea el Registro de Policías Locales de Canarias.
- ORDEN 217/2004, de 4 de noviembre, por la que se crea y regula el fichero automatizado de datos que contiene el Registro de Policías Locales de la Comunidad Autónoma, así como su utilización.

➤ **Medios Técnicos y Defensivos de las Policías Locales de Canarias.**

- ORDEN de 16 de febrero de 2001, por la que se establece la estandarización de los medios técnicos y defensivos de los efectivos de las Policías Locales de Canarias.
- ORDEN de 17 de junio de 2002, por la que se complementa la Orden de 16 de febrero de 2001, que establece la estandarización de los medios técnicos y defensivos de los efectivos de las Policías Locales de Canarias.

- ORDEN de 20 de febrero de 2003, por la que se complementa la Orden de 16 de febrero de 2001, que establece la estandarización de los medios técnicos y defensivos de los efectivos de las Policías Locales de Canarias

➤ **Signos externos de las Policías Locales de Canarias.**

- ORDEN de 3 de abril de 2003, por la que se establecen los contenidos mínimos para la homogeneización de los signos externos de identificación de las Policías Locales de Canarias.
- ORDEN de 29 de junio de 2006, por la que se establecen disposiciones para la homogeneización de los signos externos de identificación de las Policías Locales de Canarias en funciones de Policía Autónoma y de apoyo a los Cuerpos de Policía de otros municipios.

➤ **Otras.**

- RESOLUCIÓN de 27 de mayo de 2002, por la que se establece la organización y funcionamiento de la Unidad Funcional de Comunicación de las Policías Locales de Canarias.
- RESOLUCIÓN de 19 de noviembre de 2002, por la que se acuerda la publicación del Protocolo General entre la Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica y la Federación Canaria de Municipios (FECAM) para la Coordinación de las Policías Locales en Materia de Seguridad
- RESOLUCIÓN de 17 de marzo de 2003, por la que se establece el procedimiento operativo para la utilización del sistema de consulta de la base de

datos de vehículos a través del Centro Coordinador de Emergencias y Seguridad (CECOES) 112.

<u>NORMATIVA EXISTENTE EN MATERIA DEL CUERPO GENERAL DE LA POLICÍA CANARIA.-</u>

- RESOLUCIÓN número 86 de la Vice-consejera de Administración Pública por la que se excluye totalmente al Cuerpo General de la Policía Canaria de la aplicación del Decreto 184/2004 y se autoriza el uso de marca propia y se aprueba su Manual de Identidad Corporativa.
- TEXTO A MODIFICAR en la Ley del Cuerpo General de la Policía Canaria, en virtud del acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, del 23 de febrero de 2008.

ACUERDO de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado/ Comunidad Autónoma de Canarias en relación con la Ley de Canarias 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria.

- LEY 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria.
- DECRETO 204/2008, de 30 de septiembre, por el que se establece la uniformidad de los miembros del Cuerpo General de la Policía Canaria.
- ORDEN de 28 de octubre de 2008, por la que se regula la normalización de la imagen de los vehículos del Cuerpo General de la Policía Canaria.

Carlos Saavedra Brichis

- DECRETO 78/2009, de 16 de junio, por el que se determina el contenido y la duración del curso selectivo de adaptación al Cuerpo General de la Policía Canaria para los miembros de otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- ORDEN de 7 de agosto de 2009, por la que se establece el sistema de evaluación de las capacidades psicológicas, físicas y los conocimientos profesionales del curso selectivo de adaptación al Cuerpo General de la Policía Canaria.
- ORDEN de 17 de mayo de 2010, por la que se establecen las normas y condiciones de uso de los vehículos del Cuerpo General de la Policía Canaria.
- LEY 9/2012, de 27 de diciembre, de modificación de diversos aspectos del Estatuto profesional de los Cuerpos de Policías de las Administraciones Públicas Canarias. (BOE de 28 de enero de 2013).

b) Referencia a la realidad geo-social y económica de Canarias.-

Se encuentra el Archipiélago al Noroeste del Continente Africano, en una situación subtropical, a unos 1.000 Km. de la costa peninsular más próxima. En cuanto a la Costa Africana, la distancia menor es de unos 100 Km. y la mayor de 500 Km.

Esta situación es privilegiada al ser ruta intercontinental, pues enlaza con los Continentes europeo, americano y africano.

La Comunidad Autónoma de Canarias tiene una superficie total de 7.447 Km² y una población de 2.118.519 habitantes, según el Padrón municipal de 2010, lo que representa el 1,5 % de la superficie total de España y el 4,5 % de su población.

La población extranjera residente en Canarias se multiplicó por cuatro durante la década 2000 a 2010, hasta alcanzar las 307.379 personas, un 14,5 % del total de la Comunidad Autónoma, frente al 12,2 % de España, según el Padrón municipal de 2010.

La densidad demográfica de Canarias (284,5 habitantes por Km²) triplica la media de España, siendo el crecimiento poblacional y en especial, la superpoblación, uno de los factores determinantes de nuestra insoportable y prolongada tasa de desempleo.

La extensión total es de 7.541 Km². El desglose por islas, nos arrojaría los siguientes datos:

ISLA	KM ²
Tenerife	2.058
Fuerteventura	1.725
Gran Canaria	1.558
Lanzarote	796

La Palma	728
La Gomera	378
El Hierro	278

El Islote de Lobos está incluido en Fuerteventura y el resto, en Lanzarote.

La mayor parte de las islas se caracterizan, a pesar de su reducido tamaño, por presentar elevadas altitudes que culminan en su centro (excepto Lanzarote y Fuerteventura, que son más llanas), desde donde desciende una red de barrancos. Las costas también son muy acantiladas, abundando más las playas en las islas orientales. En general el terreno es muy abrupto.

Por su situación subtropical y por la influencia de los vientos alisios goza del mejor clima del mundo, siendo muy suaves los contrastes entre estaciones o entre el día y la noche, en las franjas costeras, de ahí que se hable de clima primaveral.

A modo de recapitulación, podemos decir que el archipiélago canario está formado por siete islas mayores y otras islas menores, distribuida en ochenta y ocho municipios y dos provincias, con una superficie de 7.541 Km² y una densidad de 284,5 habitantes por Km²; contaba con una población de derecho de 1.605.400 habitantes según estadística de 1 de enero de 1996. A fecha 1 de enero de 2011 la población es de 2.126.769 individuos, manifestando las cifras una preocupante explosión demográfica.

Nuestras islas se han convertido en la frontera meridional de la Comunidad Europea y como tal, soportan una fuerte presión inmigratoria del vecino continente africano, con una industria turística muy potente y un índice de paro alto, añadiéndose el problema de la insularidad.

ESTUDIO DE LA REALIDAD DEMOGRÁFICA CANARIA A FINALES DE LA PASADA CENTURIA.-

Los resultados obtenidos en la encuesta de población realizada en 1996 por el Instituto Canario de Estadística (ISTAC) mostraban que, el archipiélago canario, con 1.605.400 habitantes, es donde más ha aumentado el nivel de población desde la década de los ochenta, superando entre 1986 y 1996 la cifra de un 9% de variación.

Sin embargo, entre 1986 y 1991, la masa de ciudadanos creció en unos 27.393 individuos, incremento que se triplicaría durante los cinco años posteriores.

Durante el último siglo, España ha multiplicado su población por dos y cuenta con más de cuarenta millones de habitantes. Andalucía, Cataluña y Madrid son las Comunidades donde viven mayor número de personas, pero Canarias, con un porcentaje del 7,47% es la que ha registrado un desarrollo más elevado en el período comprendido entre los años 1991 y 1996.

La comparación entre la provincia de Las Palmas y la de Tenerife no permite apreciar diferencias significativas con respecto a etapas anteriores de la segunda mitad de la pasada centuria. No obstante, las islas que más han intensificado el número de residentes son Lanzarote, El Hierro y Fuerteventura, mientras que las dos capitales consolidan su tendencia al estancamiento.

Los expertos señalan que la actividad turística estimula la entrada de inmigrantes peninsulares y extranjeros, contribuyendo así al tirón demográfico que se ha dado en los municipios de San Bartolomé de Tirajana, en Gran Canaria (con una variación del 45%), Adeje de Tenerife (44,5%), Tías y La Oliva, en Lanzarote y Fuerteventura, respectivamente (33%).

Carlos Saavedra Brichis

Los lugares residenciales, como los de San Bartolomé de Lanzarote y Santa Brígida, que se encuentran ubicados cerca de las zonas urbanas, han sufrido un fuerte impulso al servir de zonas de desahogo para acomodar a los sujetos de dichas áreas.

Otro factor esencial a tener en consideración es el alto índice de natalidad, debido a que un gran porcentaje de los canarios son jóvenes.

El último censo de población y viviendas del pasado milenio (editado en 1991, ya que se elabora cada diez años), presenta las características principales de la población canaria atendiendo a diversas variables. Así, en lo referente a la situación de residencia, es menester diferenciar entre la población de derecho, constituida por la suma de los vecinos empadronados tanto presentes como ausentes y la de hecho. Las mujeres que se encontraban en las islas en dicho momento superaban a los hombres, mientras que el número de personas de sexo femenino que estando censadas se hallaban ausentes era inferior al de la población masculina.

En cuanto al estado civil, los solteros (los menores de 35 años suman un 58,6%) representan un 49,5%, los casados un 43,9% y el 6,6% restante lo constituyen las personas viudas, las separadas y divorciadas.

Podemos sostener que, según todos los pronósticos de los expertos, se cumplió la predicción de que España llegó al año 2000 con una población envejecida puesto que tanto la tasa de natalidad como la de mortalidad eran bajas, tal y como revelaban estos indicadores en todos los estudios realizados. Sin embargo, en el Archipiélago Canario la situación presenta sus especificidades, ya que nacen al año alrededor de 18.000 niños, mientras que mueren unos 10.000 individuos.

ESTRUCTURA SOCIAL DE CANARIAS.-

**INFORME ANUAL DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS
(2012). ESTUDIO DE LA REALIDAD DEMOGRÁFICA CANARIA EN EL
ACTUAL SIGLO XXI. (DATOS AÑOS 2011).-**

DEMOGRAFÍA.-

“Los datos obtenidos del último año referentes a la población empadronada realizadas por el INE, pone de manifiesto la crisis en la cual estamos inmersos desde el año 2008”. (CES, 2012).

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN.-

**TABLA 1.- POBLACIÓN TOTAL EMPADRONADA EN CANARIAS Y EN
ESPAÑA. 1 DE ENERO DE 2011⁸.-**

Siguiendo el incommensurable trabajo de altísima calidad técnica realizado por la experta Leonor Ramos Navarro, podemos extrapolar la “radiografía” poblacional canaria en la actualidad.

Obvio es que estos datos y parámetros son simplemente vitales para el autor de esta Tesis, en tanto en cuanto ejecutan un auténtico scanner poblacional de la Canarias actual; datos éstos básicos para el Modelo de Seguridad Canario del siglo XXI, objeto de mi trabajo de investigación.

8- “Informe del CES año 2012”. Informe Demografía Canaria.

9	CANARIAS	ESPAÑA
Población total	2.126.769	47.190.493
Cuota Nacional (%)	4,51%	100%
Tasa de variación interanual 2010-2011	0,39%	0,36%
Tasa de variación interanual 2009-2010	0,69%	0,59%
Tasa de variación interanual 2008-2009	1,35%	1,27%

- Crecimiento interanual 2010-2011 = 0,39%; 8.250 personas. Reducción en comparación con años anteriores.
- Las ePOBa sitúan la población a 1 de enero de 2012 en 2.114.214; 13.979 personas más que en enero de 2011. Supone un crecimiento interanual = 0,67%.
- Las únicas Comunidades Autónomas que experimentan un crecimiento superior al 1% en el intervalo 2011-2012 son: Castilla y León y La Rioja 3,13% y 1,61%, respectivamente.
- Baleares, Madrid, Navarra, Comunidad Valenciana, Aragón, Galicia y Asturias experimentan reducciones en sus poblaciones.
- Ritmo de crecimiento en Canarias (0,67%) superior al de España (0,31%).
- Las proyecciones demográficas realizadas por el INE implican una reducción de las perspectivas de crecimiento demográfico para España. Se estima una pérdida de 81.587 habitantes.

9- Fuente: Elaboración Ramos Navarro, Leonor, a partir de los datos del Padrón Continuo (INE).

- En Canarias se estima una población de 2.157.229 para el año 2021, 6.166 personas más que para el año anterior donde se estimaron 2.151.063 personas. Aunque el crecimiento es menor, sigue siendo superior a la media nacional.

EXPLICACIÓN DE LO ANTERIOR.-

Los datos anteriores se explican analizando los saldos migratorios y el saldo vegetativo.

- **Saldo vegetativo en Canarias:** decreciente; se igualará el número de nacimientos y de defunciones en 2017. A partir de 2018 el saldo vegetativo será negativo.

- **Migraciones del resto de España:** decreciente por encima de los 3.000 habitantes por año.

- **Migraciones del extranjero:** es positivo, aumentando por encima de las 7.000 personas por año.

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN.-

Se produce una variación diferente según las provincias. Esta variación es mayor en las islas occidentales salvo en los años 2009 y 2012. En este último, Las Palmas aumenta su población en un 0,71% mientras que Santa Cruz de Tenerife un 0,62%.

Las tasas de variación han ido disminuyendo desde 2002 hasta la actualidad, alcanzando su punto más drástico en 2009.

Tanto para el caso de Canarias como de España, no presentan una gran variación interanual.

**TABLA POBLACIÓN TOTAL EN CANARIAS. DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL
Y POR ISLAS A 1 DE ENERO DE 2011¹⁰.-**

	Población	Densidad	Cuota%		Variación	
	Total				Anual %	
	Habitantes	Habitantes por Km²	Autonómica	Provincial	2010- 11	2009- 10
Las Palmas	1.096.980	259	51,6	100	0,6	0,7
Lanzarote	142.517	168	6,7	13	0,8	-0,4
Fuerteventura	104.072	63	4,9	9,5	0,6	0,3
Gran Canaria	850.391	545	40	77,5	0,6	0,6
Santa Cruz de Tenerife	1.029.789	168	48,4	100	0,2	0,7
Tenerife	908.555	447	42,7	88,2	0,2	0,8
La Gomera	23.076	62	1,1	2,2	1,3	0
La Palma	87.063	123	4,1	8,5	-0,2	0,4
El Hierro	10.995	41	0,5	1,1	0,3	0,6
Canarias	2.126.769	286	100	--	0,4	0,7

La información padronal a 1 de enero de 2011 confirma lo que se venía comentando en los dos últimos informes: reducción de las diferencias de crecimiento poblacional entre islas debido a la crisis económica.

Gran Canaria y Tenerife mantienen ritmos de crecimiento ligeramente superiores a la media regional.

Respecto a las islas menores, La Palma es la que más ve reducida su población durante 2010, mientras que La Gomera es la que mayor crecimiento experimenta (1,2%). Le sigue Lanzarote con un crecimiento del 0,8%. En general son las islas orientales las que más han aumentado su población durante 2010.

10- Fuente: Elaboración Ramos Navarro, Leonor, a partir de datos del Padrón de Habitantes (INE e ISTAC).

TABLA LOS 10 MUNICIPIOS CON MAYORES TASAS DE CRECIMIENTO POBLACIONAL ENTRE 2010 Y 2011¹¹.-

MUNICIPIOS	VAR. % 2009-10	VAR. % 2010-11	DIFERENCIA
35007-Betancuria	21,0	1,94	-19,09
35012-Mogán	4,4	3,70	-0,67
35024-Teguise	3,5	3,40	-0,14
38011-Candelaria	3,4	3,25	-0,13
38029-Puntagorda	3,3	-6,84	-10,12
38035-San Miguel de Abona	3,3	2,53	-0,73
38053-Villa de Mazo	3,2	0,63	-2,56
38013-Frontera	2,9	0,46	-2,41
38009-Breña Baja	2,8	1,69	-1,12
38017-Granadilla de Abona	2,2	1,70	-0,48

Los municipios con mayor crecimiento poblacional entre 2010-2011 fueron Mogán, Teguisé y Candelaria, dos de islas orientales y uno de las occidentales.

Los siete municipios restantes del ranking pertenecen a las islas occidentales.

Ninguno de los municipios con mayores tasas de crecimiento en 2009-2010 ha incrementado sus tasas, al contrario.

11- Fuente: Elaboración Ramos Navarro, Leonor, a partir de datos del Padrón de Habitantes (INE e ISTAC)

Cabe destacar Betancuria y Puntagorda ya que en ambos se ha producido una reducción drástica de sus tasas de crecimiento, debido a la crisis por la que está pasando Canarias.

TABLA LOS MUNICIPIOS CON MENORES TASAS DE CRECIMIENTO POBLACIONAL ENTRE 2010 Y 2011¹².-

MUNICIPIOS	VAR.% 2009-10	VAR.% 2010-11	DIFERENCIA
38044-Tanque (El)	-1,7	-2,9	-0,43
38002-Agulo	-1,7	1,86	3,53
38014.- Fuencaliente de la Palma	-1,9	0,37	2,28
35018-San Bartolomé	-1,9	2,49	4,41
35005-Artenara	-2,1	2,52	4,67
38007-Barlovento	-2,8	-2,83	0,00
38003-Alajeró	-2,9	-1,56	1,38
35029-Tinajo	-3,1	1,29	4,41
38091-Pinar de El Hierro (El)	-4,6	0,17	4,77
38016-Garafría	-5,0	-0,41	4,58

Entre los diez municipios con menores tasas de crecimiento, siete se encuentran en la provincia occidental y tres en la oriental. Son de menor tamaño y de corte rural.

La gran mayoría han experimentado un aumento de la tasa de variación durante 2010-2011 a excepción de El Tanque, Barlovento, Alajeró y Garafría.

12- Fuente: Elaboración Ramos Navarro, Leonor, a partir de datos del Padrón de Habitantes (INE e ISTAC)

ESTRUCTURA Y MOVILIDAD DE LA POBLACIÓN.-

La pirámide de población de Canarias a 1 de enero de 2012 según las estimaciones de ePOBa muestra una estructura relativamente joven en comparación con la media española, pero con fuerte potencial para un envejecimiento futuro.

Este proceso de envejecimiento hace que se incremente el número de individuos de mayor edad, es decir, a partir de los sesenta y cinco años.

Según las proyecciones 2011-2021 del INE, en Canarias el segmento de población superior a sesenta y cinco años crecerá en torno al 39,9% en diez años. El grupo de mayores de ochenta y años crecerá un 78,6%.

TABLA DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO EN ESPAÑA Y CANARIAS A 1 DE ENERO DE 2012. (ePOBa DATOS EXPRESADOS EN %¹³.-

Edad	ESPAÑA			CANARIAS		
	Varones	Mujeres	Sexo Ratio ¹⁴	Varones	Mujeres	Sexo Ratio ¹⁵
0-14	3.164.969	3.411.610	106,0	164.831	155.891	105,7
15-24	2.369.172	2.274.605	104,2	117.364	114.510	102,5
25-44	7.454.833	7.171.910	103,9	370.292	356.871	103,8
45-64	5.840.615	6.028.886	96,9	272.163	272.625	99,8
65-84	3.061.365	3.859.471	79,3	117.777	142.239	82,8
85 y más	364.489	744.348	49,0	10.279	19.369	53,1

Carlos Saavedra Brichis

Algo que caracteriza este tipo de pirámides con una estructura relativamente joven es el índice de masculinidad. Este índice en Canarias es relativamente elevado (99,17%) si se compara con la media española (96,66%).

La relación entre índice de masculinidad y edad se ve más clara en edades jóvenes. A edades más avanzadas este índice es más bajo debido a la sobre mortalidad masculina, sobre todo a partir de los ochenta y cinco años donde el índice disminuye desde un 82,8% a un 53,1% en Canarias. En España este índice es aún menor: 49%.

13-14-15- Fuente: Elaboración Ramos Navarro, Leonor, a partir de los datos de las Estimaciones de la Población Actual (INE)

TABLA MOVIMIENTOS MIGRATORIOS INTERIORES Y EXTERIORES DE ESPAÑA. AÑO 2011(valores absolutos y tasas) ¹⁶.-

	España	Canarias	España	Canarias	España	Canarias
	Nº Personas		Tasa sobre población 2011		Diferencia Tasas 11-10	
Inmigraciones	2.104.984	112.352	4,6	5,3	-0,1	0,1
Emigraciones	2.020.838	99.448	4,4	4,7	0,1	0
Saldo Total	84.146	12.904	0,2	0,6	-0,2	0,2
Inmigraciones Interiores	1.650.298	87.672	3,6	4,1	0	0,1
Emigraciones Exteriores	1.650.298	88.881	3,6	4,2	0	-0,1
Saldo Interior	0	-1.209	0	-0,1	0	0,3
Inmigraciones Exteriores	454.686	24.680	1,0	1,2	-0,1	0
Emigraciones Interiores	370.540	10.567	0,8	0,5	0,1	0,1
Saldo Exterior	84.146	14.113	0,2	0,7	-0,2	-0,1

El saldo migratorio total de Canarias en 2011 fue de doce mil novecientos cuatro personas. Esta inmigración neta es ligeramente superior a la del año anterior (nueve mil quinientas setenta personas), mientras que la contribución de las migraciones internacionales a este saldo es positiva (catorce mil ciento trece personas), aunque inferior al año anterior.

El saldo con el resto de España es negativo (-1.209 personas), aunque con mejores resultados que el año anterior, donde el saldo interior fue de - 6.784 personas.

16- Fuente: Elaboración Ramos Navarro, Leonor a partir de los datos de las Estadísticas de Variaciones Residenciales (INE).

DATOS DE INTERÉS.-

En las inmigraciones del extranjero a la provincia de Santa Cruz de Tenerife, tienen mayor peso las procedencias de la Unión Europea y América. Con respecto a la provincia de Las Palmas las procedencias de la Unión Europea, América y África tienen más peso.

En las emigraciones también se detecta el mayor peso de los españoles en Santa Cruz de Tenerife (39%) frente al 19,2% de españoles en la provincia de Las Palmas.

Son las nacionalidades americanas las que siguen experimentando una reducción en el actual contexto de crisis, a lo que también contribuye probablemente una mayor propensión a la obtención de la nacionalidad española.

Entre las nacionalidades que registran tasas de variación positivas destacan en Canarias las europeas y China.

TABLA DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA SEGÚN NACIONALIDAD EN ESPAÑA Y CANARIAS. RANKING 2011 DE LAS 20 NACIONALIDADES CON MAYOR PRESENCIA¹⁷.

ESPAÑA			CANARIAS		
Nacionalidades	Cuota 2011	Variación 2010-11	Nacionalidades	Cuota 2011	Variación 2010-11
Rumanía	15,1	0,6	Alemania	14,5	0,3
Marruecos	13,5	0,4	Reino Unido	13,6	-0,2
Reino Unido	6,8	-0,2	Italia	9,6	0,3
Ecuador	6,3	-0,4	Marruecos	6,2	-0,5
Colombia	4,7	-0,4	Colombia	6,1	0,2
Bolivia	3,5	-0,2	Cuba	3,8	0,0
Alemania	3,4	0,0	Venezuela	3,5	-0,2
Italia	3,3	0,1	Argentina	2,7	-0,2
Bulgaria	3,0	0,1	China	2,6	0,0
China	2,9	0,1	Francia	2,6	0,1
Portugal	2,4	-0,1	Rumanía	2,5	0,3
Perú	2,3	-0,1	Portugal	2,2	0,0
Francia	2,1	-0,2	Uruguay	1,7	-0,2
Argentina	2,1	-0,1	Ecuador	1,6	-0,2
Brasil	1,9	-0,1	Bélgica	1,6	-0,1
República Dominicana	1,6	0,0	Países Bajos	1,3	0,0
Paraguay	1,5	0,0	Noruega	1,3	0,0
Ucrania	1,5	0,0	India	1,3	0,0
Polonia	1,5	0,1	Bolivia	1,2	0,1
Pakistán	1,2	0,1	Polonia	1,2	0,1

Carlos Saavedra Brichis

En Canarias se observa cómo son las nacionalidades europeas las que ocupan los tres primeros puestos del ranking, representando los países de Alemania, Reino Unido e Italia el 37,77% de la totalidad de extranjeros que emigran a Canarias.

En el resto de España, la cosa difiere bastante; Rumanía, Marruecos y Reino Unido representan las tres primeras nacionalidades de la totalidad de la población extranjera con un 35,4%.

Tanto para el caso de Canarias como del resto de España, no presentan una gran variación interanual.

17-Fuente: "Padrón Continuo".

LA EXPANSIÓN POBLACIONAL.-

TABLA POBLACIÓN TOTAL EN CANARIAS. DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL Y POR ISLAS. A 1 DE ENERO DE 2011¹⁸.-

	Población Total	Densidad Habitante por Km ²	Cuota%		Variación Anual %	
			Autonómica	Provincial	2010- 11	2009- 10
Las Palmas	1.096.980	259	51,6	100	0,6	0,7
Lanzarote	142.517	168	6,7	13	0,8	-0,4
Fuerteventura	104.072	63	4,9	9,5	0,6	0,3
Gran Canaria	850.391	545	40	77,5	0,6	0,6
Santa Cruz de Tenerife	1.029.789	168	48,4	100	0,2	0,7
Tenerife	908.555	447	42,7	88,2	0,2	0,8
La Gomera	23.076	62	1,1	2,2	1,3	0
La Palma	87.063	123	4,1	8,5	-0,2	0,4
El Hierro	10.995	41	0,5	1,1	0,3	0,6
Canarias	2.126.769	286	100	--	0,4	0,7

REALIDAD ECONÓMICO-SOCIAL DEL ARCHIPIÉLAGO.-

Sin pretender hacer un estudio exhaustivo de este apartado y a título simplemente enunciativo, podemos afirmar que Canarias ha desarrollado un avance considerable en el valor de su producción en las últimas décadas, tanto en bienes (agricultura, ganadería, pesca, industria, etc.) como en servicios (enseñanza, sanidad...).

18- Fuente: Elaboración Ramos Navarro, Leonor, a partir de los datos del Padrón Municipal de Habitantes. (INE e ISTAC)

Nuestro Archipiélago se encuentra, al igual que el resto del Estado Español, entre los países de más alto grado de desarrollo, según muestran los indicadores económicos y sociales del desarrollo humano de Naciones Unidas, a saber: Dimensión económica (Producto Interior Bruto per cápita), Dimensión Educativa (Índice de escolaridad, obtenido a través de la Tasa de Alfabetización de Adultos y de la Tasa de Matriculación en los tres niveles de la enseñanza (primaria, secundaria y superior) y Dimensión Demográfica (Esperanza de vida al nacer).

Canarias está entre las ocho primeras Comunidades Autónomas españolas, según el índice de riqueza producida (PIB): en 1985 (93) y en 1995 (103) quedando la media nacional representada por 100.

Nuestras islas se encuentran en un nivel de pobreza, similar al de la mayoría de las Comunidades Autónomas españolas, cuando se compara con la media europea (100), según el índice de riqueza producida (PIB): en 1985 (66) y en 1995 (82) aunque el estallido de la actual crisis económica ha situado a Canarias como una región “crítica” de la Unión Europea.

La evolución económica canaria sigue el mismo trazado, a partir de la Guerra Civil, que la economía española en general. De este modo y dejando a un lado avatares históricos en aras de la brevedad, podemos decir que entre 1986 y 1993, se da en nuestra economía un período de avances y estancamientos. Así, entre 1986 y 1989, podemos observar un período de reactivación económica, mientras que en 1990 acontece otro parón que parece acabar en 1993 con una nueva reactivación. Estos períodos coinciden con óptimos años turísticos o malos años para este sector, todo lo cual evidencia la dependencia de Canarias del Turismo, auténtico motor de nuestra economía y pieza de atención especial en el Plan de Seguridad Canario.

Sin embargo, a pesar de las distintas reactivaciones, nuestra Comunidad Autónoma arrastra desde la crisis de los años setenta un altísimo nivel de paro, que

afecta con especial virulencia a mujeres y jóvenes, convirtiéndose en un problema que va más allá de lo económico.

El momento actual se ve afectado por el proceso de integración de Canarias en la Unión Europea, que ha variado el régimen económico de las islas, generando ilusiones e incertidumbres, especialmente en la agricultura y ganadería. Por otra parte, el impresionante momento turístico del año 1997, así como el del actual 2013 se encuentra motivado por los conflictos internacionales y las catástrofes naturales en otros lugares del globo, logrando así situar al Turismo en un récord histórico.

El índice de paro sigue siendo de los más altos de España en Canarias, concretamente en la provincia de Las Palmas el índice se sitúa en el 33% de la población activa. El índice de pobreza es también alto. La alta adicción a las drogas sigue siendo la principal causa que origina la comisión de hechos delictivos, según la Delegación del Gobierno.

Otra variable influyente es la falta de viviendas, existiendo varios centenares de chabolas en nuestro territorio. También la presencia de extranjeros ilegales en las islas es alarmante. El fracaso escolar, así como el absentismo escolar, debido, entre otras causas a la existencia de grandes bolsas de pobreza y marginación y a los conflictos familiares, es otro factor preocupante en el futuro de Canarias.

TABLA POBLACIÓN TOTAL EN CANARIAS. DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL Y POR ISLAS A 1 DE ENERO DE 2011¹⁹.

	Población Total	Densidad	Cuota%		Variación Anual %	
	Habitantes	Habitantes por Km²	Autonómica	Provincial	2010	2009
					-11	-10
Las Palmas	1.096.980	259	51,6	100	0,6	0,7
Lanzarote	142.517	168	6,7	13	0,8	-0,4
Fuerte-Ventura	104.072	63	4,9	9,5	0,6	0,3
Gran Canaria	850.391	545	40	77,5	0,6	0,6
Santa Cruz de Tenerife	1.029.789	168	48,4	100	0,2	0,7
Tenerife	908.555	447	42,7	88,2	0,2	0,8
La Gomera	23.076	62	1,1	2,2	1,3	0
La Palma	87.063	123	4,1	8,5	-0,2	0,4
El Hierro	10.995	41	0,5	1,1	0,3	0,6
CANARIAS	2.126.769	286	100	--	0,4	0,7

19- Fuente: Elaboración Ramos Navarro, Leonor, a partir de los datos del Padrón Municipal de Habitantes. (INE e ISTAC)

CANARIAS Y EL TURISMO. BREVE CONSIDERACIÓN. LA REPERCUSIÓN EN ESTE MOTOR DE LA ECONOMÍA CANARIA DE UN CORRECTO MODELO DE SEGURIDAD PÚBLICA.-

El primer vuelo chárter de la historia a Canarias despegó del aeropuerto de Bromma de Estocolmo a las siete horas del día veintidós de enero de 1955 con destino al Aeropuerto de Los Rodeos en Tenerife²⁰. Comenzaba la aventura del turismo en el Archipiélago.

Canarias es de los primeros centros turísticos mundiales. Los principales factores que favorecen la atracción turística extranjera hacia el Archipiélago son, sin lugar a dudas, las incomparables condiciones climáticas, las bellezas de nuestra tierra y la moderación de precios.

Se activaba así el motor básico de la economía canaria y el eje directriz sobre el que operaría la economía de los siguientes decenios. Obviamente, sin el turismo la evolución de Canarias hubiese sido diametralmente opuesta a la que se produjo en sus gentes y en su territorio.

Las islas tienen una alta dependencia de este sector, que es una actividad extremadamente vulnerable en etapas de crisis internacional. Esta aludida vulnerabilidad es mayor en el caso de Canarias. Primero, porque un amplio sector turístico procede de dos países (Inglaterra y Alemania) con el peligro que supone para nosotros una crisis en estas naciones.

Segundo, el turismo que viene a Canarias, tiene una escasa potencialidad económica, lo cual lo hace más vulnerable a las etapas de dificultad económica en sus países de origen.

20- Curbelo Navarro, Miguel: "La Génesis. El moderno Turismo de Canarias". La Provincia, /Diario de Las Palmas, domingo 11 de julio de 2004.

Como nota destacable podemos decir que nuestra Comunidad Autónoma acoge actualmente el 24% de la total demanda turística británica, por lo que se confirma como el primer destino del mundo en invierno para los británicos. Los datos de los tour operadores más importantes de Europa, reunidos recientemente en la feria “World Travel Market” (WTM) de Londres son significativos, ya en el año 1998 se registró un incremento del 18,5% en los diez primeros meses del año, respecto a las cifras alcanzadas en 1997, lo que hace un total de 2.748.076 turistas británicos. En el presente 2013 estas cifras registran un incremento acumulado del 4,3% a pesar de la crisis económica europea.

Así, desde el Gobierno Autónomo, presente en esa importante Feria de Turismo (la más importante de cuantas se organizan a lo largo del año a nivel mundial) se ha optado por combinar las promociones en mercados consolidados para no perder cuotas de mercado con el reforzamiento en nuevos mercados que responden positivamente a la atractiva e inigualable oferta de nuestra singular tierra, ya sean países escandinavos o antiguos países del Este.

La aprobación por parte del Parlamento de Canarias de la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias, en marzo de 1995, proporciona un estímulo a la necesaria reordenación y control del sector, tratando de evitar los problemas anteriores y estableciendo estándares mínimos de calidad para la oferta turística. Dicha preocupación por nuestra principal fuente de riqueza queda de nuevo patente en la Ley de Coordinación de Policías Locales de Canarias, que presta especial atención a este sector de nuestra economía.

**c).- Organización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en Canarias:
El Delegado del Gobierno.-**

Como antecedente normativo en esta materia tenemos el Real Decreto 765/1996, de 7 de mayo, de Estructura Básica, entre otros, del Ministerio del Interior; de su Secretaría de Estado de Seguridad dependen la Dirección General de la Policía, la Dirección General de la Guardia Civil y la Dirección General de la Administración de la Seguridad (art. 2º.1). Los dos primeros centros directivos cuentan con Órganos a través de todo el territorio nacional, organización periférica que es la que para nosotros puede tener interés. El tercero asume, como luego veremos, funciones meramente administrativas. Y las competencias de los tres habían sido establecidas por el Real Decreto 1885/1996, de 2 de agosto, que desarrolla la Estructura Orgánica diseñada en sus líneas generales por el anterior Real Decreto.

Actualmente, el Decreto 400/2012, de 17 de febrero (BOE número 42, correspondiente al sábado 18/02/12) desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

La articulación técnica de la función del Ministro del Interior se plasma en el ejercicio de las facultades que, de forma concreta y directa, encaucen el ejercicio de la actividad policial, como expresión de la competencia constitucional y administrativa que corresponden a los ministros, en cuanto son miembros del Gobierno²¹.

En este referido Real Decreto 400/2012 se señala que el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, dictado al amparo del artículo 2.2.j) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece una nueva estructura de la Administración General del Estado, mediante diversas supresiones y modificaciones en el ámbito de aquéllos, con el objeto de desarrollar el programa político de reformas del Gobierno y conseguir

21- Gómez-Ferrer Morant, Rafael, Carro Fernández-Valmayor, José Luis: "La potestad reglamentaria del gobierno y la constitución". Documentación administrativa, ISSN 0012-4494, Nº 188, 1980, págs. 183-232

la máxima austeridad y eficacia en su acción y la mayor eficiencia en el funcionamiento de la Administración General del Estado.

En la misma línea expuesta anteriormente, el artículo 5.2 del Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, suprime en el Ministerio del Interior la Dirección General de Infraestructuras y Material de la Seguridad, dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad, así como las Direcciones Generales de Gestión de Recursos y de Coordinación Territorial y Medio Abierto, dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Por otra parte, se crean las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, suprimiéndose, a tal efecto, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, con el objeto de dotar al Cuerpo Nacional de Policía y a la Guardia Civil de un mando propio, sin perjuicio de las tareas de coordinación que desempeñe el Secretario de Estado de Seguridad y el superior mando que le corresponde al Ministro del Interior sobre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Como continuación de este proceso de reestructuración, mediante este Real Decreto se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, que fue aprobada por el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre.

En coherencia con las modificaciones expuestas anteriormente, mediante este Real Decreto se trasladan las consecuencias de las mismas a todo el ámbito organizativo del Ministerio del Interior y se introducen otras reformas derivadas de la experiencia y de la necesidad de realizar ajustes para la mejora de la eficacia en el desempeño de las tareas asignadas a este Departamento, siempre en el contexto de restricción del gasto público.

Así, en primer lugar, en el ámbito de los órganos con dependencia directa del Ministro, la Oficina de Comunicación pasa a denominarse Oficina de Comunicación y

Relaciones Institucionales y se refuerzan y amplían sus competencias como responsable de la comunicación oficial del Departamento.

El Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista, creado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de mayo de 2004, pasa a depender del Secretario de Estado de Seguridad, con el doble objetivo de reforzar sus tareas de coordinación y optimizar al máximo la utilización de la información que este Centro recaba y procesa.

En el ámbito de la Secretaría de Estado de Seguridad, se crea la Comisión Ejecutiva de Coordinación, como órgano estratégico de coordinación ejecutiva de la Secretaría de Estado de Seguridad, la cual sustituye al Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado existente hasta la fecha. Asimismo, se suprime el Gabinete de Estudios de Seguridad Interior, cuyas funciones le son encomendadas al nuevo Gabinete de Coordinación y Estudios, volviendo a reunificarse en este órgano las competencias que tradicionalmente había tenido en la estructura departamental.

Por otra parte, como consecuencia de la supresión de la Dirección General de Infraestructuras y Material de la Seguridad, las Subdirecciones Generales de Planificación y Gestión de Infraestructuras y Medios para la Seguridad y de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad, que de ella dependían, pasan a depender del Secretario de Estado de Seguridad coordinadas por su Gabinete, dado que, en numerosas ocasiones, se trata de infraestructuras, medios y sistemas de utilización conjunta o compartida por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que, por lo tanto, requieren la coordinación de dicho Órgano Superior.

Como ya se expuso anteriormente, el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, suprime la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil y crea, respectivamente, la Dirección General de la Policía y la Dirección General de la Guardia Civil. Por ello y de acuerdo con las funciones que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, encomienda realizar al Cuerpo

Carlos Saavedra Brichis

Nacional de Policía y al Cuerpo de la Guardia Civil, se atribuyen a cada Dirección General las competencias específicas necesarias para poder ejercer el mando directo sobre la correspondiente Fuerza o Cuerpo de Seguridad del Estado.

Consecuentemente se han adecuado las estructuras de ambas Direcciones Generales a la consecución del objetivo de mejorar la efectividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la gestión de sus medios humanos y materiales.

En la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se han suprimido las Direcciones Generales de Gestión de Recursos y de Coordinación Territorial y Medio Abierto. Como consecuencia de dicha supresión, se reordenan las funciones que llevan a cabo y se realizan modificaciones en la denominación de las subdirecciones generales dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

En el ámbito de la Subsecretaría, se redefinen algunas funciones que ésta lleva a cabo en materia de gestión de recursos humanos y tecnologías de la información y la comunicación, respectivamente.

También en el ámbito de la Dirección General de Política Interior, se han reforzado las funciones que lleva a cabo esta Dirección General en materia de interlocución con la Administración Electoral y la dirección y coordinación de las tecnologías destinadas específicamente a modernizar la gestión de los procesos electorales. Por otra parte, se determina expresamente que la Subdirección General de Asilo tendrá el carácter de Oficina de Asilo y Refugio a los efectos de lo previsto en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. En cualquier caso, la estructura orgánica de esta Dirección General no sufre cambios.

En la Dirección General de Tráfico se ha procedido a dar una nueva redacción a las funciones que lleva a cabo esta Dirección General, sin que se hayan producido cambios sustanciales en el ámbito de competencias de este Ministerio, a través de dicha

Carlos Saavedra Brichis

Dirección General, en materia de administración general de la policía de circulación y de la seguridad vial.

Finalmente, en el ámbito de la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo, se refuerzan las funciones de asistencia y apoyo a las víctimas, así como la colaboración con los demás Departamentos Ministeriales y las restantes Administraciones Públicas, con el fin de garantizar la máxima eficacia en la puesta en marcha de las medidas contenidas en la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo.

Como antecedente normativo de este Real Decreto 400/2012, ya hemos señalado que teníamos el Real Decreto 765/1996, de 7 de mayo, de Estructura Básica, entre otros, del Ministerio del Interior.

De conformidad con la Orden INT/28/2013, de 18 de enero, las Jefaturas Superiores de Policía son órganos de mando, gestión, coordinación e inspección de los distintos servicios dependientes de la Dirección General de la Policía existentes en el ámbito territorial de actuación del Cuerpo Nacional de Policía.

Su denominación, sede y ámbito territorial son los que se mencionan en el Anexo I de dicha Orden, entre la que se encuentra la de Canarias, Jefatura Superior de Policía de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria y ámbito territorial en las provincias de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife.

Dependiendo del Jefe Superior, existirá una Unidad de Coordinación Operativa Territorial, que tendrá encomendadas las actividades de coordinación de las operaciones de las diferentes unidades territoriales operativas, así como el seguimiento, control y supervisión de los servicios, en el ámbito de la Jefatura Superior, a la que estarán adscritas las Unidades Territoriales de Inteligencia.

Carlos Saavedra Brichis

El Jefe Regional de Operaciones, como titular de esta Unidad, sustituirá al Jefe Superior en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.

Las Jefaturas Superiores contarán con un Gabinete, que dependerá directamente de los titulares de las mismas, para su asistencia y asesoramiento.

En el caso de Jefaturas Superiores pluriprovinciales y con el fin de prestar apoyo y coordinar las investigaciones sobre la delincuencia que actúa en diferentes provincias se podrán crear Brigadas Regionales por cada área de actividad, Información, Policía Judicial, Seguridad Ciudadana, Extranjería y Fronteras y Policía Científica, las cuales dependerán de la Unidad de Coordinación Operativa Territorial.

Con la misma finalidad de apoyo y coordinación de la gestión de recursos humanos y la logística, las Jefaturas Superiores de Policía que se determinen en el Catálogo de Puestos de Trabajo contarán con Secretarías Generales.

Las Comisarías Provinciales y las de las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán tener la siguiente estructura básica:

1. Unidad de Coordinación Operativa Provincial.-

Existirá en aquellas Comisarías Provinciales cuyo número de dependencias y volumen de la plantilla lo aconseje y así se recoja en el Catálogo de Puestos de Trabajo, con las funciones de coordinación de las operaciones de las unidades territoriales operativas, y las de seguimiento, control y supervisión de los servicios.

En las ciudades sede de la Jefatura Superior, ejercerá estas funciones la Unidad de Coordinación Operativa Territorial con dependencia directa del Jefe Superior.

Los Jefes Provinciales de Operaciones, como titulares de las Unidades de Coordinación Operativa Provincial, sustituirán a los Jefes de las Comisarías Provinciales respectivas en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.

2. Unidades Territoriales Operativas.-

Las Comisarías Provinciales y las de las Ciudades de Ceuta y Melilla contarán con tantas unidades territoriales operativas especializadas como Comisarías Generales se establecen en esta Orden, que llevarán a cabo, en su ámbito territorial, las funciones encomendadas a los mencionados Órganos Centrales, así como las de coordinación y apoyo de las unidades de su misma área funcional del resto de plantillas de su ámbito territorial, en los términos que se aprueben por la Dirección Adjunta Operativa. Su creación, rango administrativo, denominación y estructura se establecerá en el Catálogo de Puestos de Trabajo.

Asimismo, cuando las circunstancias e incidencia de la delincuencia lo aconsejen, podrán contar con las Comisarías Zonales que se determinen en el Catálogo de Puestos de Trabajo.

En las Comisarías Provinciales en las que no exista Unidad de Coordinación Operativa Provincial, el titular de aquella será sustituido en los casos de vacante, ausencia o enfermedad, a falta de designación expresa, por el Jefe de la Unidad Territorial Operativa de mayor categoría, y en caso de igualdad en la categoría, por el titular de aquella Unidad Territorial que figure primero en el orden en que estén relacionadas en el Catálogo de Puestos de Trabajo.

3. Secretaría General.-

Dependiendo directamente del titular, asume las funciones de apoyo técnico y de gestión de los recursos humanos y la logística, así como la gestión y coordinación de las unidades y equipos de expedición de la documentación de los ciudadanos españoles

y extranjeros residentes y del archivo. En los casos de ciudades sede de Jefatura Superior pluriprovincial, asumirá la coordinación de la gestión de todas las Secretarías Generales de aquélla.

4. Comisarías Locales.-

En las poblaciones que se indican en el Anexo II de la Orden INT/28/2013, existirá una Comisaría Local de Policía, que realizará aquellas funciones que el ordenamiento jurídico atribuye al Cuerpo Nacional de Policía. La demarcación de su ámbito territorial de actuación comprenderá las poblaciones que se mencionan en su denominación y, en su caso, aquellas que expresamente se indique.

Las Comisarías Locales contarán con las unidades necesarias para el cumplimiento de sus funciones, las cuales tendrán su sede en las poblaciones que se determinen.

5. Comisarías de Distrito.-

Son las unidades básicas de la organización policial en las grandes urbes. Existirán en las localidades y en el número que se refleja en el Anexo III, que podrá ser modificado por resolución del Director General de la Policía, cuando las circunstancias de índole administrativa, social o delincencial así lo aconsejen.

6. Puestos Fronterizos.-

Son los pasos o lugares físicos habilitados de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros. La Unidad Policial de los Puestos Fronterizos realizará las funciones de control policial, de carácter fijo y móvil, de entrada y salida de personas del territorio nacional, así como la seguridad interior de los aeropuertos cuando tuvieran su sede en los mismos.

Carlos Saavedra Brichis

Tienen también la consideración de Puestos Fronterizos aquellos puertos, aeropuertos y pasos terrestres que estén reconocidos, o puedan serlo en el futuro, como frontera exterior Schengen.

Cuando las localidades en las que se encuentren los Puestos Fronterizos cuenten con Comisarías de Policía, estarán integrados en la estructura orgánica de ésta. En los demás casos, formarán parte de la estructura de la respectiva Jefatura Superior de Policía o Comisaría Provincial.

Existirán en las localidades reflejadas en el Anexo IV de la Orden.

7.- Unidades de Cooperación Policial en los Centros de Cooperación Policial y Aduanera.-

Son unidades destinadas a desarrollar, en la zona fronteriza, la cooperación en materia policial con aquellos Estados con los que España comparte frontera común de acuerdo con lo previsto en los Convenios o Acuerdos Internacionales correspondientes.

Existirán en las localidades reflejadas en el Anexo V de esta Orden.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo primero, cuando las localidades en las que se encuentren los Centros de Cooperación Policial y Aduanera y los Centros de Cooperación Policial cuenten con Comisaría de Policía, estarán integradas en la estructura orgánica de ésta. En los demás casos, formaran parte de la estructura de la respectiva Comisaría Provincial.

8.- Unidades de Extranjería y Documentación en Puestos Fronterizos.-

Asumirán las funciones policiales en materia de extranjería y documentación y particularmente, la ejecución de controles móviles en la zona fronteriza, así como la tramitación y expedición de documentación de ciudadanos extranjeros en los Puestos

Carlos Saavedra Brichis

Fronterizos. Dichos cometidos podrán ser también realizados en esos lugares directamente por la respectiva Brigada Provincial o Comisaría Local, excepto la documentación de extranjeros residentes en España.

En el ejercicio de las competencias enunciadas, las Unidades de Extranjería y las de Extranjería y Documentación en los Puestos Fronterizos dependerán, para el ejercicio de sus funciones de la respectiva Brigada Provincial de Extranjería. Existirán en las localidades reflejadas en el Anexo VI de esta Orden.

Las Unidades que integran la organización periférica de la Dirección General de la Policía tendrán dependencia funcional de los Órganos Centrales correspondientes a su área de actividad policial, a través de la estructura orgánica y jerárquica de mando, que se establece en la presente Orden, sin perjuicio de las funciones de jefatura y dirección de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que corresponden a los Delegados del Gobierno, Subdelegados o Directores Insulares, según los casos, quienes las ejercerán bajo la dependencia funcional del Ministerio del Interior.

Mediante la Orden PRE/422/2013, de 15 de Marzo, se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Dirección General de la Guardia Civil, respecto a la cual ha de tenerse en cuenta la Orden PRE/875/2014, de 23 de mayo, (publicada en el BOE de fecha 29 de mayo de 2014) por la que se modifican la Orden PRE/422/2013, de 15 de marzo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Dirección General de la Guardia Civil, y la Orden INT/1176/2013, de 25 de junio, por la que se establecen las normas específicas para la clasificación y provisión de destinos en el Cuerpo de la Guardia Civil.

**ORGANIZACIÓN DE ESTOS CUERPOS ESTATALES EN EL ÁMBITO DE LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA CANARIA.-**

CUERPO NACIONAL DE POLICÍA.-

El Cuerpo Nacional de Policía cuenta, en nuestra Comunidad Autónoma con un total de dos mil cuatrocientos noventa y seis efectivos.

ESTRUCTURA.-

La estructura básica en Canarias está compuesta por una JEFATURA SUPERIOR, con sede en Las Palmas de Gran Canaria. De la misma depende una JUNTA REGIONAL DE POLICÍA (Órgano Colegiado) y un GABINETE TÉCNICO. De la mentada Jefatura Superior dependen la INSPECCIÓN REGIONAL DE SERVICIOS, LA SECRETARÍA GENERAL REGIONAL Y LAS COMISARÍAS PROVINCIALES.

Dichas COMISARÍAS PROVINCIALES se estructuran en Canarias de la siguiente manera:

- Inspección Provincial de Servicios.
- Inspección Central de Detenidos.
- Inspección Central de Guardia.
- Oficina de Denuncias y Atención al Ciudadano.
- Secretaría General Provincial.
- Unidad de Intervención Policial.
- Brigada Provincial de Policía Judicial.
- Brigada Provincial de Información.
- Brigada Provincial de Seguridad Ciudadana.

Carlos Saavedra Brichis

- Brigada Provincial de Extranjería y Documentación.
- Brigada Provincial de Policía Científica.

La Secretaría General Provincial se compone de los Servicios de:

- Personal.
- Formación.
- Unidad Sanitaria Provincial.
- Informática.
- Telecomunicaciones.
- Armamento.
- Automoción.
- Helicópteros.
- Régimen Disciplinario.

La Brigada Provincial de Policía Judicial se compone de:

- Secretaría.
- Sección de Estupefacientes.
- Sección de Delincuencia Urbana.
- Homicidios.
- Grupo de Mujer y Menores.
- Unidad Adscrita.
- Informes.
- Juego.

La Brigada Provincial de Seguridad Ciudadana se compone de:

- Secretaría.
- Atención al Ciudadano.

Carlos Saavedra Brichis

- Prevención de la Delincuencia.
- Unidad Polivalente. (Seguridad y Conducciones a Órganos Judiciales).
- Equipo desactivación explosivos.
- Guías caninos.
- G.O.E.S.
- Subsuelo.
- Seguridad Privada.
- Policía de Proximidad.

La Brigada Provincial de Extranjería y Documentación se compone de:

- Secretaría.
- Grupo Operativo de Extranjeros.
- Control Hospederías.
- Documento Nacional de Identidad.
- Pasaportes.-Archivo General.
- Extranjería (Control de estancias, residencias, permisos de trabajo).

La Brigada Provincial de Policía Científica se compone de las Secciones de Secretaría, Inspección Ocular, Fotografía, Balística, Documentos.

GUARDIA CIVIL.-

El artículo 3 del Real Decreto fundacional de la Guardia Civil, de 13 de mayo de 1844, disponía la constitución de catorce Tercios, coincidiendo cada uno de ellos con las respectivas Capitanías Generales.

El número catorce, dado a Santa Cruz de Tenerife y que debería estar formado por dos Compañías de Infantería, al mando de un Jefe y diez oficiales, con una plantilla

Carlos Saavedra Brichis

de 268 guardias, nunca fue creado en este Archipiélago, posponiéndose la implantación del Cuerpo en las islas hasta el 12 de julio de 1898.

Los motivos de tan azarosa demora de la implantación de la Guardia Civil en Canarias comienzan con el informe del Capitán General de las islas al Ministro Narváez, de fecha 11 de junio de 1844, que literalmente reza:

“Excmo. Sr.: El reducido círculo de las siete islas que componen este Distrito de mi cargo, obliga como una Ley forzosa de la misma naturaleza a que en tiempo alguno, haya habido necesidad de destinar partida en persecución de malhechores, cuya raza es desconocida en este suelo; porque, de haberse presentado en cualquier punto, sucedería lo que en todo pueblo de corto vecindario, en donde con la novedad que producirían queja, serían rápidamente descubiertos y aprehendidos, sin que hubiera medios para ocultarse.

Esta favorable circunstancia que impide encubrir toda clase de criminal, me hace graduar de innecesaria en este Distrito la organización de las dos compañías de Infantería de la Guardia Civil que detalla para el mismo el Real Decreto de 13 de mayo último, porque no presentándose objeto en que poderla emplear, ni recursos para sostenerla, parece innegable que en lugar de producir las ventajas que, sabiamente el Gobierno propone, habría de ser onerosa y acaso perjudicial la moral pública por la ociosidad en que habían de vivir...”²².

El Ministro de la Guerra Narváez, a la luz de este informe y previa consulta al Duque de Ahumada, expone a la Reina lo innecesario y gravoso que supone la implantación del Cuerpo en Canarias y ésta deja sin efecto la implantación del 14 Tercio de Tenerife por medio de una Real Orden del Ministerio de la Guerra de 25 de julio de 1844²³.

22- Archivo de la Zona Militar de Canarias, legajo G.C.

23- Artículo 4 del Reglamento Militar de la Guardia Civil, de 15 de Octubre de 1844.

Carlos Saavedra Brichis

Tras múltiples incidencias se implanta el Cuerpo Militar en las Islas en el mes de julio de 1898. A este respecto, y sobre el proceso de implantación de la Guardia Civil en Canarias, son destacables las investigaciones realizadas al efecto por el historiador Benito Cortés Márquez²⁴.

La Guardia Civil cuenta en la actualidad, en nuestra Comunidad Autónoma, con un total de dos mil trescientos efectivos.

ESTRUCTURA DE LAS COMANDANCIAS DE LAS PALMAS Y DE TENERIFE.-

ORGANIGRAMA DE UNIDADES Y SERVICIOS.-

Dentro de la aludida estructura, tenemos, en la cúspide, a un Teniente-Coronel, conceptuado como Primer Jefe y a un Comandante, considerado como Segundo Jefe. El primero cuenta con una Ayudantía, que le sirve de apoyo inmediato, ocupada en ambas Comandancias por un Teniente y dos Cabos, realizando labores de Secretaría, control de documentación, planificación de la agenda personal del Teniente Coronel.

Del Teniente-Coronel dependen los siguientes servicios:

- OFICINA DE MANDO: Que se encarga de las labores de Registro y Archivo, Sección de Personal, Sección de Servicios, Sección de Apoyo y Negociado de Expedientes.
- SUBCAJA: Dividida en Subcaja Pagadora y en la Unidad de Gestión de Dietas.
- GRUPO PERIFÉRICO DE INFORMÁTICA.
- SERVICIO CINOLÓGICO.
- CENTRAL OPERATIVA DE SERVICIOS.
- SANIDAD.

24- Cortés Márquez, Benito: "La Guardia Civil en Canarias I (1844-1930)". Editor: Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales, 1998. ISBN: 848721939X, 9788487219399

Carlos Saavedra Brichis

Del Teniente-Coronel depende directamente el Comandante, que hemos señalado anteriormente que era considerado Segundo Jefe. De dicho Comandante dependen directamente:

- LA UNIDAD DE OPERACIONES Y SERVICIOS. De dicha Unidad destacamos los siguientes servicios:
 - Unidad Orgánica de Policía Judicial que cuenta con sus correspondientes Grupos Operativos, Laboratorios, Secciones de Análisis de la información.
 - Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil.
 - Intervención de Armas.

- LA UNIDAD DE APOYO. De la aludida Unidad dependen directamente:
 - Grupo Especial de Operaciones Subacuáticas.
 - Sección de control de armamento.
 - Transmisiones. (Cuenta con sus propios técnicos).
 - Material Móvil.
 - Vehículos, helicópteros.
 - Talleres.

Finalmente, del Comandante Segundo Jefe, también dependen, tanto en Las Palmas como en Tenerife, las diferentes COMPAÑÍAS. Se dividen en cuatro:

- 1ª COMPAÑÍA.
- 2ª COMPAÑÍA.
- 3ª COMPAÑÍA.
- 4º COMPAÑÍA.

Dicha estructura se completa con:

Carlos Saavedra Brichis

- COMPAÑÍA PLANA MAYOR.
- SUBSECTOR DE TRÁFICO.

En el caso concreto de la Provincia de Las Palmas, la distribución de las Compañías sería la siguiente:

- **1ª COMPAÑÍA. DESTACADA EN SANTA MARÍA DE GUÍA.-**

De la misma depende en su ámbito de actuación la Intervención de Armas.

Se compone de su correspondiente Plana Mayor, Seprona de Santa María de Guía, Seprona de San Mateo, Patrulla de Puertos y Costas.

Cuenta a su vez con los Puestos Principales de Santa María de Guía y de Arucas, y con los siguientes Puestos:

- Puesto de Teror.
- Puesto de Agaete.
- Puesto de San Nicolás de Tolentino.
- Puesto de San Mateo.
- Puesto de Tejeda.

- **2ª COMPAÑÍA. DESTACADA EN VECINDARIO.-**

De la misma depende en su ámbito de actuación la Intervención de Armas. Presenta una Sección en el Aeropuerto de Gran Canaria, con su Unidad de Seguridad y su Unidad Fiscal. Cuenta esta Compañía con su Plana Mayor, Policía Judicial, Seprona, Patrulla de Puertos y Costas, Grupo de Extranjeros ubicada en el Aeropuerto de Gran Canaria.

Carlos Saavedra Brichis

Se complementa con el Puesto Principal de Vecindario y el Puesto Principal de Arguineguín. También tenemos el Puesto de Agüimes.

- **3ª COMPAÑÍA. DESTACADA EN COSTA TEGUISE (LANZAROTE).-**

De la misma depende en su ámbito de actuación la Intervención de Armas. Presenta una Sección en el Aeropuerto de Lanzarote, con su Unidad de Seguridad y su Unidad Fiscal. Consta esta Compañía con la Plana Mayor, Servicio de Información de la Guardia Civil, Seprona, Patrulla de Puertos y Costas, Servicio Cinológico, Grupo Especial de Extranjeros.

El Puesto Principal está localizado en Tías, que tiene Policía Judicial. Tenemos, además, el Puesto de Costa Tegui, Puesto de San Bartolomé de Lanzarote, Puesto de Yaiza, Destacamento encargado de la Seguridad de la Prisión de Tahíche.

- **4ª COMPAÑÍA. DESTACADA EN PUERTO DEL ROSARIO.-**

De la misma depende en su ámbito de actuación la Intervención de Armas. Presenta una Sección en el Aeropuerto de Fuerteventura, con su Unidad de Seguridad y su Unidad Fiscal. Cuenta esta Compañía con su Plana Mayor, Grupo Intervención de la Guardia Civil, Policía Judicial, Seprona, Patrulla de Puertos y Costas, Servicio Cinológico. Tenemos, además, los Puestos de Gran Tarajal, Puerto del Rosario, Puesto de Morro Jable, Puesto de Corralejo²⁵.

SUBSECTOR DE TRÁFICO.- Que se compone del Destacamento de Las Palmas, Gran Tarajal, Santa María de Guía, Maspalomas, Arrecife y Puerto del Rosario.

25-Fuente: Ayudantía Teniente-Coronel Guardia Civil Las Palmas. Curso Academia Canaria de Seguridad para Oficiales Policía Local Nuevo Ingreso. Diciembre 2008.

EFFECTIVOS.-

Tal y como quedó señalado, la Guardia Civil cuenta en nuestra Comunidad Autónoma con dos mil trescientos efectivos²⁶.

Los efectivos en la Provincia de Las Palmas ascienden a mil doscientos veinticinco miembros, cuyo desglose es el que a continuación se elabora:

- 1 Teniente Coronel.
- 2 Comandantes.
- 9 Capitanes.
- 12 Tenientes.
- 3 Alféreces.
- 20 Brigadas.
- 60 Sargentos.
- 82 Cabos.
- 1.036 Guardias.

Los efectivos en la Provincia de Tenerife ascienden a mil setenta y cinco miembros, cuyo desglose es el que a continuación se elabora:

- 1 Teniente Coronel.
- 2 Comandantes.
- 7 Capitanes.
- 9 Tenientes.
- 4 Alféreces.
- 18 Brigadas.
- 54 sargentos.
- 78 Cabos.
- 902 Guardias.

26- Fuente: Ayudantía Teniente-Coronel Guardia Civil Las Palmas. Curso Academia Canaria de Seguridad para Oficiales Policía Local Nuevo Ingreso. Diciembre 2008.

**PROBLEMÁTICA DE LAS FUERZAS ESTATALES EN LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA CANARIA.-**

Por parte de la Guardia Civil se destaca la necesidad de disponer de más medios tanto personales como materiales y acuartelamientos acordes a las necesidades de las Unidades.

Se insta una mayor agilización de los procesos penales para que se evite que individuos pendientes de condena se encuentren en libertad por esta causa y en disposición de delinquir nuevamente.

A nivel del Cuerpo Nacional de Policía, destacamos el inicio del **PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA CANARIAS**, entrando en funcionamiento en Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife la llamada Policía de Proximidad. Dentro del mentado Plan Integral de Seguridad para Canarias, se incrementaron las medidas para el control de la inmigración clandestina. Por otra parte se ha creado la Unidad de Drogas y Crimen Organizado en las Comisarías Provinciales de Las Palmas y Tenerife, con un Comisario como coordinador regional de ambas unidades.

La inauguración de la sede de la nueva Jefatura Superior de Policía de Canarias en 1997 ha supuesto una reestructuración práctica del servicio del Cuerpo Nacional de Policía.

d).- La Policía propia de la Comunidad Autónoma de Canarias: La Policía Local como desarrollo para alcanzar una Policía Autonómica.-

La Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria tiene por objeto la creación de dicho Cuerpo como Policía dependiente de la Comunidad Autónoma de Canarias y la regulación de su régimen jurídico en el marco del Estatuto de Autonomía de Canarias y de la Ley del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias.

La actuación de este Cuerpo se desarrolla en el marco del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El Gobierno de Canarias tiene las siguientes competencias en relación a este nuevo cuerpo policial:

1. La definición del modelo policial.
2. La planificación general.
3. La definición del modelo de gestión.
4. El mando superior.
5. La planificación del despliegue y el control de su ejecución.
6. La aprobación de la plantilla y de la relación de puestos de trabajo.
7. Las competencias normativas relacionadas con la selección, formación, especialización, promoción, régimen disciplinario y situaciones administrativas del personal en el marco de la Ley.
8. El resto de las competencias que le otorgue esta misma Ley y la legislación vigente.

Con el nombre de Policía Canaria se designa al conjunto de Cuerpos de Policía dependientes de las Administraciones Públicas Canarias constituidos por el Cuerpo General de la Policía Canaria y los Cuerpos de Policía dependientes de las corporaciones locales.

En aplicación del artículo 149.1.29, la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sitúa a las policías que se puedan crear por las Comunidades Autónomas en el contexto de un sistema en el que ocupan lugar principal las fuerzas de seguridad del Estado y en el que tienen su cabida específica, en el marco de sus competencias, las Policías Locales. Es en ese contexto en el que nace el Cuerpo General de la Policía Canaria, al servicio de un sistema complejo en el que la coordinación entre todas las Fuerzas de Seguridad implantadas en el territorio autonómico se convierte en un principio capital de todo el sistema.

No se trata así, con la aparición de este nuevo Cuerpo Policial Autonómico, de sustituir o reemplazar los medios humanos y materiales que actualmente están al servicio de la seguridad en Canarias, sino de completarlos y potenciarlos inyectando recursos a ese sistema con esta nueva Policía Autonómica, a la par que procurando el ejercicio efectivo de competencias que corresponden al Gobierno de Canarias.

Por otra parte, este nuevo Cuerpo Policial se incardina en el marco legal diseñado por la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias. Dicha Ley 9/2007 constituye el instrumento normativo que define el contenido, los principios y Órganos del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias, del cual es piedra angular el Cuerpo General de la Policía Canaria.

Se despliegan así en la realidad las previsiones del Plan de Seguridad Canario formuladas una década antes; Plan de Seguridad ahora volcado en un texto normativo tras la experiencia atesorada y el camino recorrido desde que el mismo sirviera de génesis y revulsivo para abordar la seguridad en el archipiélago canario, a finales de los años 90 de la pasada centuria.

Así pues, el Cuerpo General de la Policía Canaria tiene como misión principal proteger a las personas y bienes, garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, velar por la seguridad ciudadana y contribuir a la consecución del bienestar

Carlos Saavedra Brichis

social, colaborando a estos fines con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y cooperando con otros servicios públicos y privados en los ámbitos de la prevención, el civismo, la cohesión social, la ayuda y asistencia al ciudadano y la rehabilitación y reinserción social.

e).- Instrumentos de colaboración y cooperación entre Policías.-

El principio de colaboración entre todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad constituye uno de los postulados relevantes en la nueva Ordenación Policial. La colaboración se centra, en primer lugar y muy principalmente, en la idea de la coordinación, a la que deben añadirse otros conceptos o fines, útiles para obtener la primera.

LA COORDINACIÓN POLICIAL.-

El principio de coordinación es uno de los que deben presidir cualquier actuación de la Administración Pública según la Constitución (art. 103. 1) y por tanto, la de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, que no dejan de ser parte integrante de aquella Administración. Consecuente con ello, la LOFCS concede una importancia capital al mencionado principio, como presupuesto básico para el cumplimiento de las misiones fundamentales que la Constitución atribuye a aquellas Fuerzas y Cuerpos.

La regulación implantada por la LOFCS constituye el primer ensayo en nuestra Administración Policial de una coordinación total, que abarca los ámbitos de todas las Administraciones Públicas. La Ley tiene un carácter globalizador, ya que contempla el Régimen Jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto, tanto el de las dependientes de Gobierno de la Nación como el de los colectivos policiales de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales²⁷.

Tal y como ya tuvimos ocasión de comprobar en la parte primera de la presente Tesis, con los Pactos de la Moncloa de 1977 se esbozó la necesidad imperiosa de atender a la Coordinación Policial.

27- Navarrete Serrano, Manuel: "Las competencias municipales", Edit. El Consultor, Madrid 1995. ISBN: 8470522299, 9788470522291.

La Coordinación General debe ser entendida, según el Tribunal Constitucional, como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las Autoridades Gubernativas Estatales y Autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema de seguridad pública²⁸.

En cuanto a los mecanismos orgánicos de coordinación, se ha optado por crear un Órgano Político, de composición paritaria. Y así, se establece que, para garantizar la coordinación entre las políticas de seguridad pública del Estado y de las Comunidades Autónomas, se crea el **Consejo de Política de Seguridad**, que estará presidido por el Ministerio del Interior e integrado por los Consejeros de Interior o Gobernación de las Comunidades Autónomas y por un número igual de representantes del Estado designados por el Gobierno de la Nación.

El Consejo ejercerá las siguientes competencias:

- Aprobar los Planes de Coordinación en materia de seguridad y de infraestructura policial.
- Informar las plantillas de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y sus modificaciones. El Consejo puede establecer el número máximo de los efectivos de tales plantillas.
- Aprobar directivas y recomendaciones de carácter general.
- Informar las disposiciones que dicten las Comunidades Autónomas en relación con sus propios Cuerpos de Policía, así como la de creación de éstos.
- Informar de los Convenios de Cooperación en materia de seguridad entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
- Las demás que le atribuya la legislación vigente (art. 48.1 y 2 LOFCS).

28- Navarrete Serrano, Manuel: "Las competencias municipales", Edit. El Consultor, Madrid 1995. ISBN: 8470522299, 9788470522291.

Dentro del Consejo de Política de Seguridad funcionará un **Comité de Expertos**, integrado por ocho representantes, cuatro del Estado y cuatro de las Comunidades Autónomas, designados estos últimos anualmente por los miembros del Consejo de Política de Seguridad que representen a las Comunidades Autónomas. Dicho Comité tendrá la misión de asesorar técnicamente a aquél y preparar los asuntos que posteriormente vayan a ser debatidos en el pleno del mismo, y con carácter específico:

- Elaborar y proponer fórmulas de coordinación.
- Preparar acuerdos de cooperación.
- Proponer programas de formación y perfeccionamiento de las Policías.
- Elaborar planes de actuación conjunta (art. 49.1 LOFCS).

En los niveles Autonómico y Local, se recoge la posibilidad de constituir Juntas de Seguridad. Y así, se dispone lo siguiente:

1º.- En las Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpos de Policía propios podrá constituirse una Junta de Seguridad, integrada por igual número de representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas, con la misión de coordinar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de la Comunidad, en los términos que reglamentariamente se determinen. La Junta de Seguridad será el Órgano competente para resolver las incidencias que pudieran surgir en la colaboración entre los miembros de aquellos Fuerzas y Cuerpos y de los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma (art. 50 LOFCS). (A tal efecto, las Autoridades Competentes de las Comunidades Autónomas y los Gobernadores Civiles deberán informar periódicamente a dicha Junta acerca de las deficiencias que se observen en la Coordinación, mutuo auxilio e información recíproca entre aquéllos, indicando las medidas oportunas para corregir los problemas suscitados).

2º.- En los municipios que tengan Cuerpo de Policía propio podrá constituirse una **Junta Local de Seguridad**, que será el Órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos

de Seguridad en su ámbito territorial. La constitución de dichas Juntas y su composición se determinarán reglamentariamente y su presidencia corresponderá al Alcalde, salvo que concurriera a sus sesiones el Gobernador Civil de la provincia, en cuyo caso la presidencia será compartida con éste (art. 54 LOFCS).

Al objeto de facilitar la coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía de Canarias, la Junta de Seguridad, desarrollaría las siguientes funciones:

- a) Planificación, programación y ordenación de Servicios Policiales que por su propia naturaleza requieran actuaciones coordinadas.
- b) Aprobar la creación de Órganos Colegiados de Coordinación, para efectuar estudios, informes y en general, apoyo y asistencia a la Junta de Seguridad. Designación de los miembros de los Órganos Inferiores de Coordinación.
- c) Programación de reuniones sectoriales de responsables policiales con finalidades informativas y consultivas.
- d) Aprobación de propuestas elaboradas por los Órganos de Coordinación Inferiores.
- e) Resolución de conflictos planteados por los Órganos de Coordinación.
- f) Emitir directrices e instrucciones para la coordinación.
- g) Evaluación de cuantos datos e informes sean de interés para la función policial.
- h) Análisis de los resultados globales de la actividad policial.
- i) Dependiendo de la Junta de Seguridad y al objeto de coadyuvar al ejercicio de las misiones encomendadas a la misma, tenemos la Comisión Técnica de Coordinación Policial.

Dicha Comisión realizará los siguientes cometidos:

- 1º.- Proponer asuntos a tratar en la Junta de Seguridad.
- 2º.- Elaborar los informes técnicos pertinentes, a petición de aquélla.

3º.- Estudiar datos e información de interés policial, al objeto de trasladar las propuestas oportunas a la Junta de Seguridad.

4º.- Proponer la implantación de canales de comunicación e información permanente e inmediata, supervisándolo de manera que se alcance un correcto grado de funcionamiento.

5º.- Proponer la utilización de impresos, formularios y demás material de soporte técnico policial interno, necesario para una eficaz Coordinación Policial facilitando el intercambio técnico de métodos y Sistemas Policiales.

6º.- Proponer a la Junta de Seguridad los criterios y directrices para la prestación de Servicios Policiales que requieran ser coordinados.

7º.- Velar por el cumplimiento de las directrices impartidas por la Junta de Seguridad en la ejecución de los Servicios Policiales que requieran ser coordinados.

8º.- Conocer de inmediato cuantos datos o noticias de interés afecten a sus misiones, canalizándolas hacia el órgano adecuado.

9º.- Coordinar y dirigir las actividades de los Órganos o Grupos de Trabajo que pudieran crearse.

10º.- Cualquier otra que le encomiende la Junta de Seguridad.

La Comisión Técnica de Coordinación sería un Órgano de Composición paritaria integrado por representantes de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma y designados por la Junta de Seguridad. Cuando el desarrollo de sus funciones lo aconseje, podrán requerir la colaboración, consultiva, de especialistas en las materias a tratar.

La Comisión elevará a la Junta de Seguridad sus propuestas y las de sus Órganos o Grupos de Trabajo así como, en su caso, las discrepancias que pudieran surgir, haciendo constar los motivos de desacuerdo. Asimismo dicho Órgano celebrará cuantas sesiones de trabajo requiera el ejercicio de sus funciones.

La Comisión Técnica podrá proponer a la Junta de Seguridad la creación de Subcomisiones y Grupos de Trabajo para la Coordinación y el seguimiento de servicios

en que existe concurrencia Policías o de intercambio de cuestiones técnicas policiales. Estas Subcomisiones y Grupos de Trabajo mantendrán su actividad hasta la finalización de los trabajos encomendados o porque así lo ordene la Junta de Seguridad.

OTRO TIPO DE COLABORACIÓN.-

En la LOFCS, junto al Principio de Coordinación, se recogen otros conceptos afines, que sirven para configurar un Sistema Integral de la Seguridad Pública. Son los conceptos de **cooperación y mutuo auxilio**, cuya finalidad es servir de cauce para el logro de una perfecta Coordinación de las Políticas de Seguridad. La importancia de estos conceptos se deduce de su insistente aparición a lo largo del articulado de la LOFCS, en uno de cuyos primeros preceptos ya adelanta que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ajustarán su actuación al principio de cooperación recíproca (art. 32).

La misma exigencia aparece en la propia Ley, que obliga a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por ella regulados a la cooperación recíproca en el desempeño de sus competencias respectivas y manifestando, de manera muy concreta, que las dependencias del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia civil actuarán recíprocamente como oficinas para la recepción y tramitación de los documentos dirigidos a las autoridades de cualquiera de los dos institutos (art. 12.2 y 3).

De la misma forma, se vuelve a hablar de Cooperación Policial cuando la Ley clasifica las funciones de las Policías Autonómicas, uno de cuyos grupos es el de su colaboración con los Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 38.2) colaboración que se pone de nuevo de manifiesto cuando la propia Ley regula las funciones de las policías locales (art. 53) y en la LRBRL, cuando ésta regula las relaciones recíprocas entre las Administraciones Públicas (art. 55).

HEMOS DICHO QUE LA LEY HABLA, ADEMÁS, DE MUTUO AUXILIO.

En efecto, dispone que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas deberán prestarse mutuo auxilio e información recíproca en el ejercicio de sus funciones respectivas (art. 45).

La importancia de los conceptos que estamos comentando se desprende del precepto de la LOFCS, que considera como infracción muy grave la falta de colaboración manifiesta con los demás miembros de los Cuerpos de Seguridad, cometida por funcionarios del Cuerpo Nacional (ver art. 27.3.k).

Con el fin de garantizar la eficacia de la colaboración que la Ley proclama, ésta ha previsto dos fórmulas concretas para articular la cooperación entre la Policía Estatal y las Policías Autonómicas. Nos referimos a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas que puedan crear, según sus Estatutos, Policía Propia, soliciten el auxilio de las Fuerzas de Seguridad del Estado, cuando no dispongan de medios suficientes y a la posibilidad, igualmente, de que a las mismas Comunidades se les adscriban Unidades del Cuerpo Nacional de Policía, cuando no dispongan de aquélla.

Por Orden de 19 de junio de 1991, se ha constituido una de estas Unidades para la Comunidad Autónoma Gallega y por Orden de 16 de septiembre de 1992, otra para la Comunidad Autónoma Valenciana (arts. 46 y 47).

Con respecto al mutuo auxilio e información recíproca entre Cuerpos Policiales basta señalar el conflicto suscitado en Gran Canaria en junio de 1999 entre el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. La falta de coordinación entre Cuerpos y la competencia entre los mismos por ocupar espacios, motivó que la aprehensión de un alijo de drogas, en el muelle pesquero de Castillo del Romeral en Gran Canaria, desembocase en un serio y grave conflicto entre los mentados Cuerpos.

Anteriormente en octubre de 1998 y en Pasito Blanco, en la zona Sur de Gran Canaria, otro alijo de droga se saldó con un enfrentamiento muy similar.

Carlos Saavedra Brichis

Posteriormente y en diciembre de 1998, un nuevo alijo de drogas en la zona de Miller Bajo de la capital grancanaria fue la causa de otro conflicto policial entre la Benemérita y Policía Nacional, que venía a poner nuevamente de manifiesto la falta de coordinación entre las Fuerzas Policiales Estatales en nuestra Comunidad Autónoma²⁹.

29- "La Provincia/Diario de Las Palmas", 3 de junio de 1999

f).- La Seguridad en la Europa Unida.

La importancia del Convenio Schengen para el logro de una seguridad común europea.

Obviamente, Canarias forma parte de la Unión Europea y por ello es obligado realizar una somera referencia a los mecanismos comunitarios de seguridad en la Unión.

Schengen, una localidad en el sur de Luxemburgo a orillas del Mosela, se ha convertido en sinónimo de la supresión de los controles fronterizos interiores y de la libre circulación en Europa.

El espacio Schengen ha ido evolucionando gradualmente:

Se creó el 14 de junio de 1985 cuando cinco países (Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos) firmaron el Acuerdo de Schengen.

Cinco años más tarde, el Convenio de Schengen determinó cómo se llevaría a cabo en la práctica LA SUPRESIÓN DE LOS CONTROLES EN LAS FRONTERAS INTERIORES. También estableció una serie de medidas compensatorias, necesarias para reforzar los controles en las fronteras exteriores, determinar el procedimiento de expedición de visados uniformes, combatir el tráfico de drogas y establecer un sistema común de intercambio de información, el Sistema de Información de Schengen (SIS).

La supresión real de los controles fronterizos se inició el 26 de marzo de 1995, cuando siete países (los cinco iniciales más España y Portugal) suprimieron los controles en su fronteras interiores.

Desde entonces, el espacio Schengen ha seguido expandiéndose de forma continua y hoy abarca Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania,

Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, la República Checa, Suecia y otros cuatro países no pertenecientes a la Unión Europea: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

Con la plena adhesión de Bulgaria y Rumania, el espacio Schengen abarcará a veintiocho países. Tres Estados miembros de la Unión Europea (Chipre, Irlanda y el Reino Unido) no son miembros del espacio Schengen, aunque sí aplican algunas de sus reglas.

Croacia, Estado miembro de la Unión Europea desde el pasado año 2013, se adherirá plenamente al espacio Schengen cuando finalice el proceso de preparación y adopción de la correspondiente Decisión del Consejo. Se realizan regularmente evaluaciones de cada uno de los países del espacio Schengen, a fin de comprobar que todos ellos aplican correctamente las reglas acordadas. La supresión de los controles en las fronteras interiores tiene repercusiones en otros ámbitos de actuación, como son la lucha contra los delitos transfronterizos o bien los desplazamientos transfronterizos, el comercio transfronterizo y la justicia transfronteriza. En este sentido, las reglas del espacio Schengen no se refieren sólo a la libre circulación de las personas, sino también a los visados, el asilo y la cooperación policial, aduanera y judicial.

La libre circulación de Personas.-

La libre circulación en el espacio Schengen es un derecho, no sólo para más de 500 millones de ciudadanos europeos, sino también para todos los nacionales de terceros países que están legalmente establecidos en el espacio Schengen. Los ciudadanos extranjeros que residen en dicho espacio gozan de ese derecho, sin necesidad de visado alguno, siempre que dispongan de un permiso de residencia válido. Los ciudadanos extranjeros que viajen dentro del espacio Schengen pueden hacerlo libremente durante periodos no superiores a 90 días durante un periodo de seis meses. La libre circulación significa el fin de las colas en los aeropuertos y en las fronteras marítimas o terrestres y el fin de los controles en las fronteras internas. Se han retirado

infraestructuras de control como las garitas de la policía de fronteras y demás barreras físicas. No obstante, cada uno de los países participantes tiene derecho a efectuar controles de personas y controles aduaneros en cualquier lugar de su territorio nacional, dentro de la actividad cotidiana de control policial, aduanero y de la inmigración. Hay múltiples ejemplos de operaciones de este tipo, desde los controles del tráfico rodado hasta la lucha contra la delincuencia organizada³⁰.

Cooperación Policial y Aduanera.-

Fronteras interiores.-

Los países vecinos cooperan estrechamente y pueden realizar operaciones y controles conjuntos a ambos lados de su frontera común. Ejemplo de ello son las entregas controladas de droga y las patrullas de policía mixtas. Las fuerzas y cuerpos de seguridad también pueden realizar tareas de vigilancia transfronteriza y llevar a cabo persecuciones en el territorio de los Estados miembros vecinos, por ejemplo cuando un sospechoso intenta escapar de la policía de un país cruzando la frontera con un país vecino.

En caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, todo Estado miembro puede, con carácter excepcional, restablecer los controles fronterizos en todas sus fronteras o en alguna de ellas, durante un tiempo limitado que no puede exceder de treinta días. Así ocurre, por ejemplo, en caso de acontecimientos deportivos importantes que puedan constituir un riesgo para la seguridad.

Fronteras exteriores.-

La frontera del espacio Schengen tiene una longitud de más de 50.000 Km (de los cuales aproximadamente un 80% son frontera marítima y un 20 % frontera terrestre) incluye cientos de aeropuertos y puertos marítimos, además de pasos fronterizos

30- Secretaria General del Consejo de Europa, 2013.

terrestres.

Cada uno de los Estados Schengen es responsable del control de sus fronteras exteriores. Las normas y el nivel de los controles son iguales en todos los pasos fronterizos exteriores del espacio Schengen, independientemente de su localización. Las reglas comunes se establecen en el “Código de fronteras de Schengen”.

Se ha creado la Agencia Europea para la gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de la Unión Europea (Frontex), que inició su actividad en 2005. Su función principal es complementar los sistemas nacionales de gestión de las fronteras de los Estados miembros que forman parte del espacio Schengen, fomentando la gestión integrada de las fronteras exteriores y coordinando la cooperación operativa a escala de la Unión Europea. El objetivo es reforzar la seguridad en la frontera exterior del espacio Schengen.

Los agentes de la guardia de fronteras de un país pueden ser trasladados a otro en comisión de servicio para participar en operaciones conjuntas y prestar apoyo a Estados miembros que se enfrenten a situaciones de especial presión.

De acuerdo con las reglas de la Unión Europea sobre tráfico fronterizo menor en las fronteras exteriores, algunos Estados de Schengen han celebrado acuerdos bilaterales con terceros países vecinos en los que se contempla la concesión de permisos de tráfico fronterizo menor, para facilitar el tráfico, el comercio, los intercambios socio-culturales y la cooperación regional en las zonas fronterizas.

Sistema de Información Schengen (SIS).-

Una de las medidas más importantes que se ha adoptado para compensar la supresión de los controles en las fronteras interiores es el SIS. El SIS es una base de datos común para las autoridades fronterizas y de inmigración y los servicios de seguridad de los países que forman parte del espacio Schengen. Las autoridades

competentes pueden acceder a él tanto en las fronteras como en el territorio nacional y fuera de éste, en los consulados. Al SIS se le aplican rigurosas reglas específicas de protección de datos.

En agosto de 2012, el SIS contenía más de 44 millones de entradas relativas a: personas (más de un millón), de las cuales:

- no autorizadas a entrar o permanecer en el espacio Schengen (77%).
- que deben ser detenidas (orden detención europea) 4%.
- desaparecidas 6%.
- citadas a comparecer ante una autoridad judicial, 9%.
- que han de ser objeto de controles discretos o de controles específicos, 4%.
- y objetos perdidos o robados (casi 43 millones), para su incautación o utilización como pruebas en un procedimiento penal.

En 2011, las consultas del SIS generaron más de 110.000 respuestas positivas, que permitieron localizar a unas 80.000 personas y unos 30.000 objetos, incluidos más de 16.000 vehículos robados. Esto significa que se obtienen cada día más de 300 respuestas positivas (de las cuales 44, en promedio medio, se refieren a vehículos robados).

Cooperación Judicial.-

Los países del espacio Schengen aplican normas específicas para facilitar los procedimientos de cooperación judicial. Entre ellas figura la aplicación del principio *ne bis in idem*, en virtud del cual ninguna persona puede ser perseguida y sancionada dos veces por los mismos hechos en distintos países del espacio Schengen. La mayoría de las disposiciones originales de Schengen sobre cooperación policial y judicial se han integrado entre tanto en actos de la Unión Europea aplicables a todos los Estados miembros de la Unión Europea³¹.

31- Secretaria General del Consejo de Europa, 2013.

Visados.-

A los ciudadanos extranjeros que visitan el espacio Schengen y que están sujetos a la obligación de visado con arreglo al Reglamento (CE) nº 539/201 se les expide un visado común Schengen, que durante su periodo de validez, les permite circular libremente en todo el territorio Schengen. Este periodo no puede ser superior a 90 días. Las estancia superiores a 90 días, al igual que la residencia en los países Schengen, se rigen por la legislación nacional.

En 2011 se expidieron en todo el mundo más de 12 millones de visados Schengen. El número de visados de larga duración (para estancias superiores a 90 días) expedidos por las países de Schengen fue, en comparación, apenas superior a 1 millón.

Los Estados de Schengen cooperan para que los solicitantes de visados Schengen puedan presentar sus solicitudes en sus propios países o regiones.

Todos los consulados de los países de Schengen en todo el mundo aplican las mismas reglas para la expedición de un visado.

El sistema de Información de Visados (VIS), que permite a los Estados miembros y a los pasos fronterizos de la frontera exterior conectarse a una base de datos común, entró en funcionamiento en octubre de 2011 y se está desarrollando gradualmente para hacerlo efectivo a todas las regiones del mundo. El sistema facilita la tramitación de las solicitudes de visado en los consulados de los Estados de Schengen en todo el mundo y contribuye a aumentar la eficiencia de los controles fronterizos.

Asilo.-

En 2011, en el conjunto de los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea, junto con Noruega y Suiza, se dictaron más de 302.000 resoluciones judiciales en

Carlos Saavedra Brichis

primera instancia sobre solicitudes de asilo. Aproximadamente la cuarta parte de este total fueron resoluciones positivas, y unas tres cuartas partes, resoluciones denegatorias.

Existe un mecanismo (el Reglamento de Dublín) para determinar el Estado responsable de la tramitación de una solicitud de asilo, con el fin de impedir que una misma persona presente solicitudes de asilo en más de un país de Schengen y evitar el riesgo de que ninguno de dichos países trámite la solicitud. Con esta finalidad se ha creado una base de datos para el intercambio de impresiones dactilares (Eurodac).

El Parlamento Europeo prosigue sus trabajos con el fin de establecer un sistema europeo común de asilo (SECA).

VI.- DEL PLAN DE SEGURIDAD CANARIO A LA LEY 9/2007, DE 13 DE ABRIL, DEL SISTEMA CANARIO DE SEGURIDAD Y EMERGENCIAS.-

EL PLAN DE SEGURIDAD CANARIO.-

a).- Justificación de la existencia de un Plan de Seguridad.-

El **Plan de Seguridad Canario** se podría definir como el instrumento para la creación de un nuevo Sistema de Seguridad Pública. Se trataría, pues, de un Servicio Público indispensable para nuestra Comunidad. Un Servicio Público que ha sido concebido y activado para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y para garantizar la protección de sus vidas y sus bienes.

El **Plan de Seguridad Canario** marca, tras la reforma del Estatuto, una nueva etapa en nuestra experiencia de autogobierno, porque superadas fases anteriores es la hora de la Seguridad.

Seguridad como bien preciado por los ciudadanos, como exigencia incontestable de los canarios que precisaban la concepción de una plataforma estratégica para conseguir un Sistema de Seguridad propio, que atendiese a nuestras necesidades y especificidades y que fuera igualmente capaz de atender a ese ingente número de personas (diez millones) que eligen nuestras islas por la bondad de su clima y de sus gentes¹.

1- Revista "Las Islas Tranquilas", Editada por la Consejería de Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias, Diciembre 1998.

b).- Estructura del Plan de Seguridad Canario.-

El **Plan de Seguridad Canario** tiene una primera parte dedicada a establecer las que serían las características del actual Sistema de Seguridad Pública de Canarias y las carencias del mismo; el marco competencial de la Comunidad Autónoma y por último, el conjunto de actuaciones del Gobierno de Canarias en desarrollo del marco competencial descrito.

De esta manera, los elementos más débiles del actual Sistema de Seguridad Pública de Canarias serían:

1).- La descoordinación de las Administraciones. No existiría una política de Seguridad Pública que basada en un análisis permanente de las necesidades de los ciudadanos establecieran un conjunto articulado y coherente de líneas de actuación concertada de las Administraciones Autonómicas, Local y de Justicia.

2).- Una formación insuficiente. No se disponía hasta fechas recientes de un dispositivo de formación profesional, para dotar de las habilidades básicas y especializadas que se requieren en la materia y en cada momento, a los activos personales de los distintos servicios públicos de emergencia y seguridad.

3).- La limitación de la eficacia policial vendría motivada por la falta de una delimitación clara de los ámbitos competenciales de los Cuerpos Policiales, tanto desde el aspecto material como territorial. La provisión de vacantes, en las dotaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad adquiere en Canarias naturaleza crónica, todo lo cual conlleva un bajo nivel de motivación profesional, con su inevitable pérdida de eficacia. La falta de Coordinación de las Policías Locales y por último, la inexistencia de una Policía Autónoma que cubra los huecos competenciales y territoriales que no pueden atender adecuadamente el resto de las Policías, nos dibujan el resto del panorama de la Seguridad Pública en Canarias en materia policial.

La tasa media de Policías (Policía Nacional + Guardia Civil) en el conjunto del Estado es de 3,2 policías por cada 1.000 habitantes. En Canarias, dicha tasa se reduce hasta 2,6.

La situación se ve agravada por el hecho que, si bien la tasa media en el conjunto del Estado, de delitos por cada 1.000 habitantes es de 23,8, en Canarias se incrementa hasta 38. Todo lo cual significa que si en el conjunto del Estado se dispone de una media de 134,5 policías por cada 1.000 delitos cometidos, en Canarias sólo hay 68,5 policías para atender la misma cantidad de hechos delictivos.

El trato discriminatorio se plasma, aún con mayor contundencia, si comparamos el dispositivo policial asignado a Canarias (68,5 policías por cada 1.000 delitos) con el que está destinado a otras Comunidades Autónomas: Castilla-León dispone de 313,4, Extremadura 326,6, Galicia 169,3, La Rioja 425,8.

4).- Un dispositivo de extinción de incendios inadecuado. La insuficiencia de servicios cualificados de bomberos que garanticen la intervención adecuada en caso de incendio en cualquier lugar de la geografía insular no puede ser cubierta con la proliferación de grupos de voluntarios sin recursos, carentes de formación y sin una coordinación en su acción.

5).- La desubicación de la Protección Civil. La casi especialización del Servicio de Protección Civil de la Comunidad Autónoma en la extinción de los incendios forestales, así como la proliferación desordenada de grupos locales de Protección Civil que pretenden cubrir desde el voluntariado algunas de las carencias de los servicios profesionales de emergencias y seguridad explican las lógicas dificultades de este servicio para hallar su encaje en el sistema de Seguridad Pública.

6).- La inexistencia de un dispositivo integral de atención de urgencias trae como consecuencia que no se disponga de un ágil acceso a los servicios públicos de

emergencia y seguridad, limitando las posibilidades de recibir una respuesta adecuada a las demandas de auxilio.

Un estudio reciente sobre la opinión de los ciudadanos de Canarias en relación a los servicios de emergencias y seguridad ha puesto de manifiesto que:

“Si bien los ciudadanos saben que en caso de incendio hay que avisar a los bomberos (86,5%), en caso de robo a la Policía o a la Guardia Civil (94,6%), en caso de accidente al Servicio de Urgencias Canario (SUC) u otros organismos sanitarios (80,4%) y en caso de catástrofe a Protección Civil; la mayoría (57,4%) no sabe a quién hay que acudir.

Aún más llamativo resulta comprobar que una inmensa mayoría de los encuestados desconocen por completo los números de urgencia (080 Bomberos, 091 Policía, 092 Policía Local, 062 Guardia Civil) actualmente existentes: en caso de catástrofe no saben a qué número llamar el 93,59% de los encuestados, ante un incendio un 91,33%, en caso de robo un 64,72% y en un accidente el 59,28%.

Se confirma que el servicio más valorado es el de Urgencias Sanitarias 061 (4 sobre 5) seguido de Bomberos (3,5). El peor valorado es la Policía Local y Protección Civil (3). Y si tenemos en cuenta sólo aquellos encuestados que en alguna ocasión han sido usuarios de esos servicios o bien que han presenciado su actuación, la valoración de las Urgencias Sanitarias 061 mejora considerablemente y en menor proporción los Bomberos y Protección Civil. Por el contrario, la Policía (Nacional, Guardia Civil y Local) empeora aún más.

La mayoría aplastante (82%) cree que la implantación del 112 será muy útil y considera (en un 93,3 %) que debería entrar en funcionamiento antes de un año. Y de éstos, un 72,2% creen que debería estar operativo antes de seis meses. Incluso un 34% de los que no lo consideran útil, a pesar de ello, se muestran de acuerdo con su implantación. Sólo al 10,5% no le parecería bien la creación del 112.

Carlos Saavedra Brichis

Finalmente, la mayoría (57,3%) considera que el 112 debe implantarlo el Gobierno de Canarias, el 30% los Ayuntamientos y el 11% los Cabildos”.

c).- Competencias y actuación del Gobierno de Canarias.-

La Comunidad Autónoma de Canarias, en virtud de las reglas de reparto de competencias de la Constitución y de asignación estatutaria, ya sea en exclusiva o bien en concurrencia con otras administraciones, tiene atribuidas en la actualidad las siguientes competencias principales en materia de Emergencias y Seguridad:

1. Servicio de Urgencias Canario (SUC).
2. Policía Autonómica y Coordinación Policías Locales.
3. Protección Civil.
4. Salvamento Marítimo.
5. Teléfono Único de Urgencias 112.

SERVICIO DE URGENCIAS CANARIO (SUC).-

El SUC, es una línea de producto de la empresa pública Gestión Sanitaria de Canarias (GSC) antes conocida con la denominación Urgencias Sanitarias 061, creada en 1994 por el Gobierno de Canarias ante la necesidad de desarrollar una estrategia de respuesta a las urgencias médicas.

Si en 1995, el 061 consiguió alcanzar los objetivos contemplados para un plazo de dos años, en 1996 logró no sólo posicionarse como el servicio mejor valorado de cuantos existen en las Islas Canarias en el ámbito de las Emergencias y la Seguridad sino que, además, se ha convertido en la referencia básica obligada y en modelo a seguir dentro del área de las urgencias médicas para el conjunto del Estado.

POLICÍA AUTONÓMICA Y COORDINACIÓN DE POLICÍAS LOCALES.-

El artículo 34.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias asigna a la Comunidad Autónoma competencias en materia de Seguridad Ciudadana, en los términos establecidos en el artículo 148.1.22ª de la Constitución, es decir la vigilancia y la

protección de sus edificios e instalaciones y la Coordinación de las Policías Locales, en los términos que establezca una Ley Orgánica. Dicha Ley Orgánica es la 2/1986, de 13 de marzo, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

El apartado 2 del mismo precepto estatutario establece que la Comunidad Autónoma podrá crear una Policía Propia *“de acuerdo con lo que se disponga al respecto por la ley orgánica prevista en el artículo 149.1, 29ª de la C.E.”* y que le corresponde al Gobierno de Canarias el mando superior de dicha Policía Autónoma.

Finalmente, el apartado 3 establece que, en el caso previsto en el apartado precedente, podrá constituirse una Junta de Seguridad integrada por representantes del Gobierno Central y de la Comunidad Autónoma con el objeto de coordinar la actuación de la Policía Autónoma y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en el ámbito de Canarias, de conformidad a lo previsto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En este sentido eran muy clarificadoras las palabras del entonces Director General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias en el año 2005, cuando señalaba que:

“El impulso de la Coordinación de las Policías Locales es un elemento de importancia capital para el Gobierno de Canarias en el ámbito de la Seguridad Pública. Es sin duda este Colectivo Policial el que se encuentra más cerca de los vecinos trabajando en el primer nivel, a fin de garantizar nuestra seguridad. La coordinación de sus efectivos pasa por el impulso de cuantas acciones sean necesarias para la mejora de su servicio. Desde la Dirección General de Seguridad y Emergencias, queremos establecer líneas de contacto y trabajo con estos profesionales de la seguridad, que día a día se esfuerzan por dar una mejor respuesta a las necesidades que se le plantean en los diversos municipios canarios. Sólo desde la capacitación profesional y contando con el trabajo de todos, podremos llegar a obtener estos objetivos.

Es necesario para ello realizar un esfuerzo para unir a todos los profesionales que participan en el trabajo diario con las Policías Locales, desde las distintas tareas que les han sido asignadas, en el terreno operativo o en el técnico y de mando. Desde todos los niveles debemos buscar líneas de actuación encaminadas a potenciar la participación de este Cuerpo en las tareas de seguridad de las islas, coordinando esfuerzos entre sí o con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en aquellos casos en que así se precise.

La problemática en materia de seguridad, cada día, exige un alto nivel de cualificación profesional que sin duda están alcanzando cada vez más los miembros de las Policías Locales. La dotación de medios materiales y la garantía de unas buenas comunicaciones, así como una única imagen corporativa, llegando a compartir información a través de medios comunes favorecerán que la Policía Local esté colocada en un puesto de especial importancia para los ciudadanos canarios y las personas que nos visitan”².

PROTECCIÓN CIVIL.-

En este ámbito material “concurren” las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, según la postura mantenida por el Tribunal Constitucional, el cual, dada la falta de referencia concreta a la Protección Civil en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, la ha subsumido, a título principal, en la competencia estatal sobre “**SEGURIDAD PÚBLICA**” (149.1.29 C.E.) pero también en la autonómica de “vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones” (148.1.22 C.E.) y en muchos otros títulos competenciales como carreteras, sanidad, industria, bosques y montes, etc..., en los que puede participar asimismo el Poder Autónomo (STC 123/84, de 18 de diciembre).

2- Revista “Policías de Canarias” julio de 2005, nº6, editada por la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias.

Carlos Saavedra Brichis

Por Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil se establecen la distribución de competencias y responsabilidades de las distintas Administraciones Públicas en la materia, fijándose las directrices esenciales para la elaboración de los distintos Planes Territoriales y Especiales y posibilitando de esta forma la coordinación entre todas las Administraciones Públicas y la eventual dirección estatal cuando esté presente el “interés nacional”.

SALVAMENTO MARÍTIMO.-

El artículo 33.9 del recientemente reformado Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye a la Comunidad Autónoma las competencias de ejecución de la materia “salvamento marítimo”.

La ejecución de esta materia, de forma que vea mejorada su eficacia actual, debe insertarse ineludiblemente en el ámbito general de la Seguridad Pública y en particular, en el Dispositivo Integral de Atención de Urgencias que el Gobierno de Canarias ya presta mediante el Teléfono Único Europeo de Urgencias 112.

A este respecto, es menester señalar que el Tribunal Constitucional reconoce a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia ejecutiva en materia de salvamento marítimo, según la Sentencia de 19 de febrero de 1998.

La citada Resolución Judicial anula determinados artículos de la Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante, al considerarlos inconstitucionales por obviar competencias de las Comunidades Autónomas.

TELÉFONO ÚNICO DE URGENCIAS.-

El día 31 de diciembre de 1996 expiró la prórroga otorgada al Estado español por el Consejo de la Unión Europea, mediante Decisión 91/396 C.E.E. de 29 de julio para la implantación del Teléfono Único Europeo de Urgencias 112.

Si bien la regulación de las condiciones de acceso de los usuarios al nuevo servicio mediante las redes telefónicas públicas, corresponde a la Administración del Estado, la implantación y la gestión del Servicio de Atención de Urgencias 112 en Canarias corresponde, en exclusiva, a la Comunidad Autónoma.

LOS PRINCIPIOS BÁSICOS.-

El objetivo político que se estableció al inicio del proceso de elaboración del Plan de Seguridad Canario fue:

Dotar al Gobierno de Canarias del diseño de un nuevo Sistema de Seguridad Pública que responda a las necesidades reales y cambiantes del conjunto de ciudadanos de Canarias, mediante la elaboración de un Plan de Seguridad Canario que le facilite el desarrollo eficaz y eficiente a corto, medio y largo plazo de sus competencias en dicha materia.

En una primera fase, se establecieron cinco principios básicos que permitieran orientar todas y cada una de las acciones encaminadas al desarrollo de las competencias que tiene atribuidas el Gobierno de Canarias en materia de seguridad pública:

1.1- *La seguridad: un bien público determinante.*

1.2- *Un modelo propio para Canarias.*

- 1.3- *Un objetivo prioritario de gobierno.*
- 1.4- *Una acción concertada y un liderazgo efectivo.*
- 1.5- *Un instrumento de planificación y participación.*

1.1- Seguridad: un bien público determinante.- La existencia de un clima de seguridad que permita a todos y cada uno de los ciudadanos desarrollar armónicamente su proyecto personal de vida con libertad y plena responsabilidad individual, constituye uno de los bienes públicos más determinantes para el progreso de una comunidad.

1.2- Un modelo propio para Canarias.- Canarias no puede adoptar de una forma mimética -dadas sus características propias de insularidad, región europea ultraperiférica, actividad turística predominante, etc...- ninguno de los Modelos de Seguridad Pública existente en otras Comunidades Autónomas. De algunos de ellos podrá obtener, sin embargo, los beneficios de su experiencia tanto como de las dificultades que han debido superar.

Canarias necesita, consecuentemente, un modelo propio de Sistema de Seguridad Pública que, en la medida que responda a su singularidad, pueda atender sus necesidades específicas de protección.

1.3- La Seguridad como objetivo prioritario del Gobierno.- Que se sustente en el refrendo y en la participación activa y solidaria de la población y del conjunto de sus Instituciones, Organismos y Asociaciones representativas de intereses.

1.4- Una acción concertada y un liderazgo efectivo.- Las responsabilidades compartidas entre las Administraciones Públicas en el ámbito de la Seguridad requieren, de manera indiscutible, una acción concertada que mancomune

Carlos Saavedra Brichis

esfuerzos, evite duplicidades y vacíos y también, un liderazgo efectivo que garantice la orientación de todos los recursos disponibles hacia la consecución de los objetivos prioritarios de la Comunidad.

Este liderazgo, que sólo puede ser asumido por los propios canarios, constituye un reto que no puede eludir el Gobierno de Canarias.

1.5- Un instrumento apropiado de planificación y participación que permita integrar y articular las distintas aportaciones tanto en lo que sería la fase de diseño previo de objetivos, líneas de actuación y acciones específicas, como en lo que sería su ejecución, seguimiento y eventual adopción de medidas correctoras.

Este instrumento es el desarrollo del Plan de Seguridad Canario el cual deberá aportar un conjunto articulado y coherente de estrategias innovadoras que dé lugar a este nuevo Sistema de Seguridad Pública que demandan los ciudadanos canarios.

LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO.-

Incluye el Plan de Seguridad Pública de Canarias el conjunto de iniciativas desplegadas por el Gobierno de Canarias, en relación con el marco competencial descrito, de modo que:

Los Decretos de Presidencia 346/1995, de 23 de octubre y 337/1995, de 12 de diciembre atribuyeron las competencias en Materia de Seguridad Pública a la Vicepresidencia del Gobierno.

El desarrollo de dichas competencias se ha producido a tres niveles complementarios:

1. El Plan de Seguridad Canario.

2. La Ley de Coordinación de las Policías Locales de Canarias.

3. El Proyecto del Servicio de Atención de Urgencias y Emergencias 112.

1.- EL PLAN DE SEGURIDAD CANARIO.-

El Pleno del Parlamento de Canarias, mediante la Resolución nº 10 que fue aprobada en el transcurso del Debate General sobre el Estado de la Región celebrado los días 16 y 17 de octubre de 1996, instó al Gobierno a fin de que, una vez superado el trámite parlamentario actual de la Ley de Coordinación de las Policías Locales y efectuada la reforma del Estatuto de Autonomía, se profundizara en la elaboración de un Plan de Seguridad Canario.

El Gobierno de Canarias, a propuesta del Vicepresidente, en sesión celebrada el día 30 de abril de 1997, adoptó el acuerdo de:

- Establecer los Principios Básicos que orientarán todas y cada una de las acciones encaminadas al desarrollo de las competencias que tiene atribuidas el Gobierno de Canarias en materia de Seguridad Pública.

- Establecer las líneas de actuación que deberán integrar todas y cada una de las estrategias encaminadas a la renovación del Sistema de Seguridad Pública de Canarias.

- Remitir, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.2.a de la Ley 1/1992, de 27 de abril, al Consejo Económico y Social el documento que presenta los resultados de la primera fase del “**Plan de Seguridad Canario**”, la cual ha tenido por objeto la definición de los principios básicos y las líneas de actuación que deberán regir la política del Gobierno de Canarias a fin de facilitar la necesaria renovación del Sistema de Seguridad Pública de Canarias, a los efectos de que dicho organismo consultivo emita el preceptivo informe previo.

Carlos Saavedra Brichis

Una vez emitido el Dictamen del Consejo Económico y Social, remitir al Parlamento de Canarias el citado documento que presenta los resultados de la primera fase del **“Plan de Seguridad Canario”**, a los efectos de que la Cámara se pronuncie sobre el contenido del Plan.

El Pleno del Consejo Económico y Social de Canarias, en su sesión del 31 de julio de 1997, aprobó el dictamen previo sobre el proyecto del Plan de Seguridad Canario. Principios básicos y líneas de actuación que le habían sido solicitado por el Gobierno de Canarias con fecha 29 de mayo de 1997.

La revista “Las Islas Tranquilas”³ editada por la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias en su número 5, correspondiente a abril de 1998 recogía la noticia referida a que el Salón Internacional de la Seguridad SICUR98, celebrado el pasado mes de febrero en Madrid, acogió la presentación del Plan de Seguridad Canario, que contó con un pabellón propio en el Recinto Ferial Juan Carlos I. El vicepresidente del Gobierno de Canarias, Lorenzo Olarte, que inauguró el citado stand, destacó el protagonismo que adquirió el Pabellón Canario, convertido en el punto de referencia de este Salón para autoridades nacionales, internacionales y de diferentes comunidades autónomas que acudieron a esta feria.

SICUR98 fue también el marco elegido para dar a conocer la identidad corporativa del Plan de Seguridad Canario. Compuesta por tres formas geométricas romboidales, el sistema identificativo de este Plan es una simbiosis de los colores de cada uno de los cuerpos intervinientes.

El carácter innovador del Pabellón Canario despertó el interés de numerosos técnicos y autoridades del ámbito de la Seguridad Pública, generándose múltiples reuniones entre las que destacamos el acuerdo alcanzado con el embajador canadiense

3- Revista “Las Islas Tranquilas”, editada por la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias, número 5, correspondiente al mes de abril de 1998.

Carlos Saavedra Brichis

en España, Anthony Vincent, para que Canarias y su país inicien una línea de cooperación en materia de Seguridad Pública y Turística. Asimismo, los representantes de los gobiernos vasco y catalán manifestaron su intención de visitar el archipiélago para profundizar en las líneas de actuación del Plan de Seguridad Canario y conocer las instalaciones del Teléfono Único de Urgencias 112, que se pondrá en marcha el 30 de mayo del presente año 1998.

Por otra parte, los miembros de la Subcomisión que estudia el Modelo Policial Español en el seno de la Comisión de Interior solicitaron la presentación del citado Plan en el Congreso de los Diputados. Los parlamentarios mostraron a los máximos responsables del Plan su interés por conocer el modelo de **POLICÍA AUTONÓMICA**, basado en el desarrollo de las Policías Locales, del que destacaron la reducción de costes y su gran eficacia.

Destacables son también las declaraciones del entonces Vicepresidente del Gobierno de Canarias, Lorenzo Olarte Cullen, sobre el Plan de Seguridad Canario:

“La presentación del Plan de Seguridad Canario en Madrid, coincidiendo con la celebración del Salón de la Seguridad SICUR98 ha puesto de relieve ciertos aspectos que trascienden la importancia intrínseca que el Plan tiene para Canarias y que lo están convirtiendo ya en un referente en materia de Seguridad Pública no sólo para el resto de las Comunidades Autónomas, sino también a escala internacional.

Una buena parte de la atención suscitada se centró en la importancia que le da el Plan al aprovechamiento de todos los recursos disponibles, la coordinación de todas las Administraciones y los Servicios y finalmente, a la integración de todas las actuaciones en un Nuevo Sistema de Seguridad Pública basado en la descentralización y la coordinación.

No menos expectación tuvo la creación de la Policía de Canarias. El desarrollo conjunto y armónico de las dos competencias de que dispone la Comunidad Autónoma

en esta materia: la coordinación de las Policías Locales y la creación de una Policía Autonómica, se ha convertido ya en un referente indispensable en el proceso abierto de renovación del Modelo Policial Español. Finalmente, no por ello lo menos importante, llamó poderosamente la atención el vínculo directo que el Plan de Seguridad Canario establece entre el desarrollo del Estatuto de Autonomía y la mejora perceptible de la calidad de vida de los ciudadanos”.

2.- LA LEY DE COORDINACIÓN DE LAS POLICÍAS LOCALES DE CANARIAS.-

El Consejo de Gobierno acordó, a propuesta del Vicepresidente, en la sesión del 6 de mayo de 1996, el desarrollo de las facultades de Coordinación de las Policías Locales establecidas en el Estatuto de Autonomía de Canarias art. 34.1, mediante la presentación al Parlamento de la Ley de Coordinación de las Policías Locales de Canarias. Dicha Ley recibió el apoyo unánime de la Cámara en su sesión del 20 de noviembre de 1996 y por acuerdo de la Mesa, en la reunión celebrada el 21 de noviembre, fue enviada a la Comisión de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico.

El Pleno del Parlamento de Canarias, en su sesión del día 4 de julio de 1997, aprobó la Ley 6/1997, de 4 de julio de Coordinación de las Policías Locales de Canarias, que fue publicada en el Boletín Oficial de Canarias núm. 91, el día 16 de julio de 1997.

El 10 de octubre de 1997, el Vicepresidente del Gobierno de Canarias, Lorenzo Olarte, presidió el acto de constitución de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales. Con ello, el Ejecutivo Autónomo cumplía el primer compromiso establecido en la Ley de Coordinación de Policías Locales de Canarias, que fijaba la constitución de este órgano, en un plazo de dos meses, a partir de la publicación de la Ley en el Boletín Oficial de Canarias. La Comisión de Coordinación es un órgano consultivo, deliberante

y de participación, integrado por todos los sectores implicados en la tarea de modernizar estos cuerpos de seguridad.

3.- EL SERVICIO DE ATENCIÓN DE URGENCIAS Y EMERGENCIAS 112.-

El Consejo de Gobierno acordó, en la sesión del 23 de diciembre de 1996, la creación de una Comisión Especial que, presidida por el Vicepresidente y formada por los Consejeros de Presidencia y Relaciones Institucionales, de Sanidad y Consumo y de Política Territorial, tendría como finalidad adoptar las medidas necesarias para la implantación del Servicio de Atención de Urgencias a través del Teléfono Único Europeo de Urgencias 112 en Canarias.

Esta Comisión se constituyó el día 17 de enero de 1997 y acordó por unanimidad que:

“Es necesario el desarrollo de un proyecto de Decreto que regule el funcionamiento del Teléfono de Urgencias 112 en Canarias y cuya gestión debe ser directa”⁴.

“Es urgente reubicar el Servicio de Protección Civil, actualmente dependiente de la Consejería de Política Territorial, en la Dirección General de Justicia y Seguridad”.

“Es de gran importancia estratégica la implantación de la Red de Radiocomunicación de Emergencias que está llevando a cabo la Consejería de Presidencia”.

“La gestión del 112 debe realizarse a través de una Empresa Pública creada al efecto por el Gobierno de Canarias”.

4- Revista “Las Islas Tranquilas”, Editada por la Consejería de Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias, noviembre 1998.

Carlos Saavedra Brichis

En su segunda reunión, el día 5 de marzo de 1997, la Comisión Especial creada por el Gobierno adoptó por unanimidad, entre otros, los siguientes acuerdos:

“Incorporar al Proyecto de Implantación del Servicio de Atención de Urgencias 112 la propuesta elaborado por la Dirección General de Comunicaciones e Informática de la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales para la instalación en el conjunto del Archipiélago de una Red de Comunicaciones de Emergencias que facilite al nuevo servicio una infraestructura de comunicaciones adecuada”.

“Aprobar el contenido del Proyecto de Decreto de Creación del Servicio de Atención de Urgencias 112 elaborado por la Vicepresidencia del Gobierno”.

Finalmente, en el Consejo del día 30 de abril de 1997, el Gobierno aprobó el Decreto 62/1997 por el que se regula la implantación del Servicio de Atención de Urgencias y Emergencias a través del Teléfono Único Europeo de Urgencias 112, que se publicó en el Boletín Oficial de Canarias núm. 60, el día 12 de mayo de 1997.

Con posterioridad, se aprobó el Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, por el que se regula el acceso, mediante redes de telecomunicaciones, al Servicio de Atención de llamadas de Urgencia a través del número telefónico 112, que se publicó en el Boletín Oficial del Estado núm. 153, el día 27 de junio de 1997.

La **SEGUNDA PARTE** del Plan de Seguridad Pública de Canarias viene a definir, por un lado, los que se señalan como Principios Básicos que orientan todas y cada una de las acciones encaminadas al desarrollo de las competencias que tiene atribuidas el Gobierno de Canarias en materia de Seguridad Pública. Además se abordan las Líneas de Actuación que integran todas y cada una de las acciones que se lleven a cabo a lo largo del proceso de renovación del Sistema de Seguridad Pública de

Carlos Saavedra Brichis

Canarias. Esta segunda parte del Plan concluye indicando los elementos innovadores de lo que sería el nuevo Sistema de Seguridad Pública Canaria.

d).- Desarrollo del Plan de Seguridad Canario. Líneas de Actuación.-

Por otra parte, el Plan formula cuatro Líneas Básicas de Actuación que integrarían el conjunto de acciones que se llevarían a cabo a lo largo del proceso de renovación del Sistema de Seguridad Pública de Canarias.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN.-

1. Elaboración de una política de seguridad pública.
2. Creación de un sistema de formación profesional.
3. Desarrollo de una organización policial eficaz y eficiente.
4. Implantación de un dispositivo integral de atención de urgencias.

LÍNEA DE ACTUACIÓN 1ª.

1.- ELABORACIÓN DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA.-

-Que deberá permitir la asignación de los recursos de las Administraciones competentes a la resolución de los problemas que genera la inseguridad ciudadana en el marco de un desarrollo pleno de las competencias propias de la Comunidad Autónoma.

-La acción de desarrollar plenamente las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de Seguridad Pública debe constituir la afirmación de la voluntad política del Gobierno de Canarias de asumir plenamente sus responsabilidades en la

materia. Ello supone, además, que se propone asumir, gradualmente, todas aquellas competencias que no hayan quedado reservadas expresamente al Estado.

Asimismo, supone adoptar una perspectiva global en relación a la Seguridad Pública, integrando en ella no solamente el ámbito específico de la Policía, sino también el de los incendios y los salvamentos, la protección civil y las urgencias sanitarias.

Un factor crítico para el éxito de dicha estrategia radica -juntamente con la voluntad decidida del Gobierno de liderar el proceso de renovación del Sistema de Seguridad Pública- en la consecución de un clima que facilite el diálogo y en su caso, la negociación y el acuerdo con el resto de Administraciones implicadas.

DIAGNÓSTICO.-

Crear y desarrollar los órganos y los procedimientos que permitan obtener un diagnóstico fiable de las causas que generan la inseguridad ciudadana, así como la identificación de los elementos requeridos para la definición y permanente actualización de políticas de Seguridad Pública adecuadas.

GESTIÓN.-

Crear y desarrollar una Unidad Administrativa de alto nivel que garantice la gestión eficaz y eficiente del equipo humano y los recursos organizativos, financieros y materiales que el Gobierno de Canarias asigne a la consecución de sus objetivos en materia de Seguridad Pública; y que facilite la coordinación efectiva de las actuaciones de los distintos Consejerías en relación a dichos objetivos.

Dicha Unidad Administrativa deberá emplazarse en el nivel político y administrativo que, dentro de la estructura de organización del Gobierno, le permita asumir y desarrollar plenamente sus funciones de gestión y de coordinación

interdepartamental, así como disponer de la representatividad suficiente para convertirse en un interlocutor reconocido por el resto de las Administraciones implicadas.

La puesta en marcha del Plan de Seguridad Canario ha sido la causa fundamental por la que el Gobierno de Canarias tomó la decisión, en diciembre de 1997, de crear la **Viceconsejería de Justicia y Seguridad**.

Esta Viceconsejería pasa a ocupar un papel de primer orden en todo este proceso y en ella se integra la ya existente Dirección General de Justicia y Seguridad, la cual se encarga de todos los temas relacionados con el ámbito judicial. Así, de acuerdo con el Decreto 284/1997, mediante el que se aprueba la modificación del Reglamento Orgánico de la Presidencia del Gobierno, la nueva Viceconsejería depende directamente del vicepresidente del Gobierno y dispone, a su vez, de la citada Dirección General.

Su principal misión es el desarrollo del Plan de Seguridad Canario, cuyo objetivo prioritario es convertir a Canarias en un lugar cada vez más seguro y tranquilo. Entre las funciones que le corresponde a la nueva Viceconsejería destaca la de ejercer las competencias administrativas en materia de Administración de Justicia, Policía Autónoma y Coordinación de Policías Locales, así como las relaciones con el Departamento Ministerial con competencias en este ámbito.

El Plan de Seguridad Canario tuvo uno de sus hitos en la aprobación de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Canarias. La mentada Viceconsejería se ocupó de materializar, durante el año 1998, una serie de actuaciones en desarrollo del Plan de Seguridad Canario, destacando la puesta en marcha del Servicio de Atención de Urgencias y Emergencias 112, del que la Viceconsejería es su titular, que había tenido su consagración en el Decreto 62/1997, de 30 de abril, por el que se regula la implantación del Servicio de Atención de Urgencias y Emergencias a través del Teléfono Único de Urgencias 112, cuya puesta en marcha efectiva se produjo el 30 mayo de 1998.

Otro reto importante de esta Viceconsejería fue la creación de la Academia Canaria de Seguridad, mediante la cual se cubrirán las necesidades de formación que marca la Ley de Coordinación de Policías Locales de Canarias. A estos efectos es de señalar el Decreto 172/1998, de 8 de octubre, por el que se regula la Academia Canaria de Seguridad.

COORDINACIÓN.-

Articular un conjunto de mecanismos y procedimientos de coordinación que facilite una delimitación clara de los ámbitos de actuación de los distintos Administraciones Públicas (Autonómica, Central, Local y de Justicia) y en particular, de los distintos Servicios de Emergencias y Seguridad, y la integración de las actuaciones de dichas Administraciones y servicios de ellos dependientes, en un único Sistema de Seguridad Pública⁵.

La Junta de Seguridad, la Comisión de Coordinación de las Policías Locales, la Comisión de Protección Civil y las Juntas Locales de Seguridad, están llamadas a desempeñar un papel relevante en todo ello.

LÍNEA DE ACTUACIÓN 2ª.-

2.- CREACIÓN DE UN SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL.-

“Canarias debe disponer de un sistema de formación que atienda con eficacia y eficiencia las necesidades comunes así como las específicas del conjunto de agentes que integran el Sistema de Seguridad Pública: policías, bomberos, personal de protección civil y de urgencias sanitarias”.

5- Revista “Las Islas Tranquilas”, Editada por la Consejería de Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias, Noviembre 1998.

ACADEMIA CANARIA DE SEGURIDAD.-

“Crear una Academia Canaria de Seguridad que atienda con eficacia y eficiencia las necesidades comunes así como las específicas del conjunto de Agentes que integran el Sistema de Seguridad Pública: policías, bomberos, personal de protección civil y de urgencias sanitarias”.

La eficacia global del Sistema de Seguridad Pública depende, en buena medida, de la motivación y la capacidad profesional del conjunto de personas que lo integran.

Dado que dicho sistema está y seguirá estando basado mayoritariamente en los equipos humanos de que disponga, resulta obvio que el subsistema de formación complementado por el de selección, promoción y retribución, constituye un elemento crítico para la obtención de cualquier resultado que se persiga.

En este caso, lógicamente también, la opción estratégica adoptada debe responder a un enfoque amplio de la Seguridad Pública. Sólo así, se podrán atender satisfactoriamente tanto las necesidades comunes de formación que comparten el conjunto de colectivos profesionales que integran el sistema, como las específicas de cada uno de ellos.

Además, esta opción estratégica permitirá avanzar significativamente en la coordinación efectiva de todos estos colectivos y por extensión, de los distintos Servicios de Emergencias y Seguridad.

LÍNEA DE ACTUACIÓN 3ª.-

3.- DESARROLLO DE UNA ORGANIZACIÓN POLICIAL EFICAZ Y EFICIENTE.-

“Canarias debe disponer de un modelo propio de organización policial que, en base a las posibilidades que ofrecen la coordinación de los Policías Locales y la creación de una Policía Propia, le permita superar las limitaciones estructurales que condicionan la eficacia del modelo actual”.

POLICÍAS LOCALES.-

Las funciones de Coordinación de las Policías Locales atribuidas al Gobierno de Canarias, en el marco de la Ley Territorial 6/1997, de 4 de julio, no deben limitarse a cumplir unos requisitos administrativos, sino a impulsar una redefinición en profundidad del papel que hasta ahora se le ha asignado a dichos Cuerpos en el conjunto del sistema. El Plan incluye a propósito de lo señalado, el necesario compromiso que debe asumir el Gobierno de Canarias con las Policías Locales en orden a la aportación de elementos decisivos que faciliten una formación apropiada, el acceso a un sistema de información eficaz, unos canales efectivos de cooperación efectiva, etc...

POLICÍA AUTONÓMICA.-

Crear una Policía Propia con la finalidad de garantizar una prestación eficaz de las funciones que están reservadas a dicho Cuerpo; asumir la prestación del Servicio Básico de Policía a las poblaciones que no puedan mantener una Policía Local; y por último, facilitar el apoyo requerido por las Policías Locales en las situaciones que desbordan su capacidad de intervención operativa.

Carlos Saavedra Brichis

En realidad, la incorporación de un nuevo Cuerpo de Policía al mapa de la Seguridad Pública sólo puede justificarse en la medida que aporte una mayor **eficacia y eficiencia** al conjunto del sistema. No se entendería, por parte de los ciudadanos, que dicha incorporación supusiera un aumento de la dispersión, descoordinación y falta de eficacia global de los numerosos Cuerpos ya existentes. Y en ningún caso, se podría pretender que los ciudadanos aceptaran un aumento del coste de un servicio público que no está atendiendo eficientemente sus necesidades.

La nueva Policía Autonómica vendrá, esencialmente, a cubrir déficits existentes y que el resto de Administraciones se ven incapaces de cubrir.

Pretende, por una parte, complementar a las Policías Locales en la responsabilidad de garantizar la prestación del Servicio Básico de Policía a la totalidad de las poblaciones de las islas; y por la otra, a cubrir el vacío que han dejado las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes del Gobierno central.

LÍNEA DE ACTUACIÓN 4ª.-

4.- IMPLANTACIÓN DE UN DISPOSITIVO INTEGRAL DE URGENCIAS.-

Habrán de garantizarse con el Plan una respuesta eficaz, coordinada y eficiente, a las urgencias tanto ordinarias como a las extraordinarias de todo tipo que se produzcan en el conjunto del archipiélago y que requieran la intervención de los servicios públicos de emergencia y seguridad.

SERVICIO DE ATENCIÓN DE URGENCIAS 112.-

Asumir y desarrollar la competencia de implantación y gestión del Servicio de Atención de Urgencias mediante el Teléfono Único Europeo de Urgencias 112 en el ámbito de Canarias con la finalidad de:

- Facilitar el acceso a los ciudadanos, así como a los visitantes, a los servicios de emergencias y seguridad.
- Garantizar la necesaria coordinación en la respuesta a las llamadas de urgencia que así lo requieran.
- Mejorar substancialmente la calidad de las intervenciones en dichas situaciones. La implantación del Teléfono Único Europeo de Urgencias 112 constituye una exigencia de la Unión Europea que todos los Estados miembros debían haber cumplimentado antes del 31 de diciembre de 1996. Ello responde a la voluntad comunitaria de facilitar al conjunto de sus ciudadanos un acceso fácil y rápido a los dispositivos de atención a las necesidades que requieren una actuación inmediata, independientemente del país en que se hallen.

Además, constituye una oportunidad única para el Gobierno de Canarias de incorporarse de inmediato y de la mejor forma posible al Sistema de Seguridad Pública. Por dos razones básicas y complementarias: La primera, porque el 112 constituye el mejor de los pretextos para llevar a cabo una reorganización en profundidad del conjunto de servicios que actualmente configuran el sistema y a su vez, para coordinar sus actuaciones. La segunda, porque permitirá al Gobierno ofrecer a los ciudadanos y a los visitantes el mejor y por tanto también el más visible, de los recursos de que disponen para proteger sus vidas, sus bienes y sus libertades.

e).- **Nuevo sistema de Seguridad Pública como resultado de la implementación del Plan de Seguridad Canario.-**

Como consecuencia del desarrollo armónico del conjunto articulado y coherente de líneas de actuación y principios básicos descritos, el sistema deberá reunir como elementos más trascendentales los siguientes:

- El Servicio de Atención de Urgencias 112.
- La Academia Canaria de Seguridad.
- Una Organización Policial descentralizada y coordinada.
- Un Dispositivo de Emergencias eficaz y eficiente.

1.- EL SERVICIO DE ATENCIÓN DE URGENCIAS 112.-

El Servicio de Atención de Urgencias 112, en funcionamiento desde mayo de 1998, presta una respuesta eficaz y eficiente a las llamadas de Emergencias de todo tipo, que se dirigen a los Servicios Públicos de Protección.

A un ciudadano o visitante que precise cualquier tipo de ayuda urgente, en cualquier parte del Archipiélago y a cualquier hora, le bastará con marcar el número de teléfono 112 y accederá de esta forma al Servicio de Atención de Urgencias. Inmediatamente, su llamada será atendida por personal especializado que, en su propio idioma, le ayudará a precisar las características de la asistencia que necesita para resolver su problema.

En el caso que la naturaleza de la situación que ha motivado la llamada no precise de una asistencia inmediata o bien que ésta no competa a ningún servicio

público, el usuario del Servicio de Atención de Urgencias 112 recibirá la información necesaria para resolver su problema.

Si se trata, por el contrario, de una situación que demanda la intervención inmediata de uno o varios Servicios Públicos de Protección (policía, bomberos, urgencias sanitarias), entonces serán movilizados los recursos apropiados y coordinados su intervención hasta lograr la resolución eficaz y eficiente del problema que ha motivado la llamada de auxilio.

Simultáneamente a la movilización de los recursos e incluso mientras se produce la intervención en el lugar de los hechos, el ciudadano o visitante que haya efectuado la llamada de auxilio recibirá la atención telefónica, que pueda necesitar, de expertos en asistencia a personas que han sido víctimas de un delito, de un accidente o bien de un incendio urbano.

El 112 presta atención adecuada a todas las llamadas, respondiendo en un promedio inferior a doce segundos en español, inglés y alemán y sus operadores están preparados para obtener, en el menor tiempo posible los datos precisos para la intervención.

Destaca también la rápida activación de los medios precisos para la intervención, siendo menos de 120 segundos el tiempo transcurrido entre la recepción de la llamada y la activación del correspondiente servicio. Presenta también como característica una actuación concertada basada en los distintos protocolos acordados con los diferentes servicios de urgencias y seguridad.

2.- LA ACADEMIA CANARIA DE SEGURIDAD.-

La ya creada Academia Canaria de Seguridad garantizará la formación conjunta de la Policía de Canarias, bomberos, personal de protección civil y de urgencias sanitarias.

Todos y cada uno de los Policías Locales y Autonómicos, de los bomberos y de los miembros de protección civil y de urgencias sanitarias dispondrán de un centro especializado que atenderá satisfactoriamente, a lo largo de toda su trayectoria profesional, sus necesidades de formación básica, de perfeccionamiento, de especialización y de ascenso: la Academia Canaria de Seguridad.

En la Academia Canaria de Seguridad, los policías, los bomberos y los agentes de urgencias sanitarias adquirirán el sentido de pertenencia a un mismo sistema de seguridad pública y de servicio conjunto a una única misión: proteger la vida, los bienes y las libertades de los ciudadanos de Canarias.

Para ello compartirán -además de instalaciones, tiempos docentes y actividades complementarias- un módulo conjunto de formación en todas aquellas materias que les son comunes (legislación básica, idiomas, informática, organización de los servicios, etc...) y sesiones de integración de los conocimientos y las habilidades adquiridas que, mediante técnicas de simulación, les capacitarán para intervenir conjuntamente en todas aquellas situaciones que así lo requieren de una forma coordinada, eficaz y eficiente.

Ello permitirá que se establezca un vínculo crítico, para el éxito en la misión que tiene asignada el Sistema de Seguridad Pública, entre los objetivos pedagógicos de la Academia y los protocolos que regirán las intervenciones del Servicio de Atención de Urgencias 112.

De tal forma que, mediante un “*feed back*” permanente, las acciones formativas de la Academia facilitarán el desarrollo del Servicio de Atención de Urgencias 112 y a su vez, la experiencia adquirida a través de las intervenciones de éste vendrá a enriquecer la formulación de los objetivos pedagógicos de la Academia.

La Academia Canaria de Seguridad es un modelo de formación pensado para Canarias, que la dota de nuevos profesionales, completa la preparación de los que ya

Carlos Saavedra Brichis

están trabajando y crea un sistema que permite homogeneizar los conocimientos de todas las personas que trabajan por la seguridad en Canarias.

ACADEMIA CANARIA DE SEGURIDAD.-

La Academia Canaria de Seguridad supone la creación de un modelo único y exclusivo en nuestro país, en materia de Seguridad Pública. Porque la Academia Canaria de Seguridad es el organismo que canaliza la formación de todas las personas, que con su trabajo o su aportación, están en el sistema de Seguridad Pública. A todos ellos se les ofrece una formación específica en su ámbito correspondiente, de cara a alcanzar el mayor grado de coordinación y eficacia.

La Academia Canaria de Seguridad imparte su docencia con el objetivo de que todas las personas implicadas en la seguridad, profesionales y voluntarios, puedan realizar mejor su trabajo con un conocimiento real, competente y actualizado de Canarias, sus ciudadanos y sus visitantes, sus necesidades y peculiaridades. Con un conocimiento integral en materia de seguridad pública.

La Academia Canaria de Seguridad es, insistimos, un modelo de formación pensado para Canarias, que la dota de nuevos profesionales. Personas que trabajan para las personas, defendiendo sus vidas y sus bienes, mejorando su seguridad y calidad de vida.

3.- UNA ORGANIZACIÓN POLICIAL DESCENTRALIZADA Y COORDINADA.-

Una organización Policial Descentralizada y coordinada asegurará la protección de las personas y los bienes, así como de sus derechos y libertades, ante cualquier agresión delictiva.

Carlos Saavedra Brichis

Las Policías Locales, mejoradas en su capacidad de actuación por el desarrollo de la Ley de Coordinación, estarán en condiciones de prestar el Servicio Básico de Policía, es decir de atender las necesidades cotidianas de protección policial que experimenta una comunidad local.

La Policía Autonómica, desarrollada en base a las Policías Locales:

Atenderá las llamadas que, dirigidas al Servicio de Atención de Urgencias 112, requieran la intervención de la Policía Local, dispondrá la movilización de sus recursos y coordinará su intervención conjunta con los servicios del SUC y de Bomberos.

Asimismo asegurará el enlace y la coordinación entre las Policías Locales y las del Estado en todas aquellas intervenciones que así lo requieran.

- Prestará, mediante el Servicio de Atención de Urgencias 112, el servicio de ayuda a los ciudadanos y visitantes que hayan sido víctimas de un delito. Asumirá el Servicio Básico de Policía, mediante convenio con el respectivo Ayuntamiento, en aquellas poblaciones que no puedan sostener una Policía Local capaz de asumir plenamente dicha responsabilidad.
- Facilitará el apoyo operacional requerido por las Policías Locales ante situaciones que, por su magnitud o naturaleza, desborden su capacidad de intervención.
- Protegerá las 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.

- Finalmente, la necesaria integración de las actuaciones de las distintas Policías en el Sistema de Seguridad Pública de Canarias se efectuará mediante un mecanismo de coordinación establecido por el Gobierno de Canarias, complementariamente, a tres niveles:
- La coordinación de la Policía de Canarias (Policías Locales y Autonómica) con las del Estado (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil) tendrá lugar, en su ámbito general, en la Junta de Seguridad; y, en los casos que así lo requieran, en las Juntas locales de Seguridad.
- La coordinación operativa entre las distintas policías se producirá en el ámbito del Servicio de Atención de Urgencias 112.

4.- UN DISPOSITIVO DE EMERGENCIAS EFICAZ Y EFICIENTE.-

Un dispositivo de emergencias adecuadamente estructurado y dotado dará una respuesta rápida, coordinada y eficaz a las demandas de auxilio de todo tipo que se produzcan en cualquier punto del Archipiélago.

Los elementos básicos de este dispositivo serán:

- Servicio de Urgencias Canario que, gracias a la labor desarrollada en los últimos años, está atendiendo eficazmente, a través del teléfono 061, las emergencias médicas y constituye ya un puntal del nuevo sistema de Seguridad Pública de Canarias, tras su incorporación plena al 112.
- El Servicio de Protección Civil, una vez reubicado en el ámbito organizativo propio de la Seguridad Pública, asegurará la adecuación y la actualización permanente de los planes y los dispositivos de coordinación que faciliten la

intervención del conjunto de los servicios públicos en los casos de accidente grave, calamidad pública o catástrofe.

- La existencia, en el ámbito del Servicio de Atención de Urgencias 112 de un dispositivo de Coordinación de todos los recursos disponibles para la extinción de incendios urbanos y salvamentos que mejorará la gestión de las alertas por incendio y rescate, reduciendo substancialmente los tiempos de respuesta y por consiguiente, aumentando la eficacia de dichas intervenciones.
- El desarrollo de la competencia de ejecución en materia de Salvamento Marítimo que el artículo 33.9 del recientemente reformado Estatuto de Autonomía de Canarias confiere a la Comunidad Autónoma, mediante el proceso de traspaso de las funciones y medios que actualmente la Administración del Estado tiene asignados a dicha materia, vendrá a completar el proceso de articulación de los distintos medios destinados a la atención de emergencias en un único dispositivo que, aprovechando el potencial coordinador del Teléfono Único de Urgencias 112, aporte la necesaria eficacia y eficiencia a un sistema que resulta determinante para el desarrollo y la calidad de vida en Canarias.

EL TELÉFONO ÚNICO DE URGENCIAS 112.-

El 112 es un servicio público que funciona en Canarias desde el 30 de mayo de 1998. El 112 es un **Teléfono Único y gratuito** que facilita el acceso de los ciudadanos a todos los servicios de seguridad y urgencia del archipiélago. El Teléfono Único de Urgencias es una iniciativa del Gobierno de Canarias que se integra en el “**Sistema Europeo de Atención de Urgencias y Emergencias**” Decreto Regional 62/97 Real Decreto 903/1997 y Decisión Unión Europea 91/396.

BENEFICIOS DEL 112.-

- Facilita el acceso rápido y fácil en toda clase de urgencias.
- Funciona las 24 horas del día.
- Su cobertura es para todo el Archipiélago, tanto en tierra como en las aguas circundantes.
- Es gratuito y accesible desde cualquier punto de la red telefónica, terrestre y móvil, sin necesidad de marcar prefijo alguno.
- Es fácil de memorizar y marcar y, además, es el mismo número en todos los países de la Unión Europea.

PERSONAS Y TECNOLOGÍA.-

El equipo humano del “Teléfono Único de Urgencias 112” constituye un grupo multisectorial que reúne experiencias en las Áreas de policía, bomberos, urgencias sanitarias, salvamento marítimo, seguridad industrial, telecomunicaciones y protección civil.

Los profesionales del 112, más de ciento diez personas que trabajan en las dos Salas Operativas del Centro 112 han superado un curso especializado de trescientas horas impartido por la Academia Canaria de Seguridad.

Forman un equipo eficaz y motivado, pues son parte esencial de un sistema destinado a proteger las vidas y los bienes de las personas.

El Teléfono de Urgencias 112 está dotado de una plataforma tecnológica propia, basada en la eficacia del sistema utilizado, durante cuatro años, por Urgencias Sanitarias 061 y en el nuevo sistema de gestión de llamadas adoptado, líder mundial en centrales de coordinación de urgencias. Gracias a ello, el 112 de Canarias, cuenta con una tecnología experta y diseñada especialmente para atender las demandas de atención

Carlos Saavedra Brichis

urgente que se producen en el Archipiélago. Una tecnología específica para una realidad humana y territorial peculiar.

El Teléfono Único de Urgencias 112 de Canarias, opera bajo la estructura de un Centro Coordinador que cuenta con dos salas operativas, permanentemente interconectadas.

SEGURIDAD Y COORDINACIÓN.-

Para el ciudadano, el Teléfono Único de Urgencias 112 supone la garantía de contar con una puerta única siempre abierta a cualquier necesidad en caso de urgencia. Al tratarse de un solo número que puede marcarse desde cualquier teléfono y sin prefijo, evita la memorización de los diferentes números de urgencias existentes.

Además, el 112 garantiza la absoluta confidencialidad del tratamiento de los datos que recibe, protegiendo la intimidad de los ciudadanos que recurren a este servicio público.

Por otra parte, el Teléfono de Urgencias 112 se convierte en una plataforma excepcional para coordinar los diferentes servicios de seguridad, urgencias y emergencias, que facilita la exacta adecuación de los recursos a las demandas y permite conocer en tiempo real la tipología de las urgencias.

El Teléfono Único de Urgencias 112 es una de las principales líneas de actuación del Plan de Seguridad Canario, diseñado por el Gobierno de Canarias. El Plan de Seguridad Canario es un instrumento para renovar el Sistema de Seguridad Pública de Canarias, atendiendo a sus peculiaridades geográficas y a su atractivo como lugar turístico que visitan cada año más de diez millones de personas.

Con las actuaciones previstas en el Plan de Seguridad Canario, de las que el 112 es una de sus más potentes realidades, el Gobierno de Canarias desarrolla las

competencias que tiene en materia de Seguridad Pública apostando por un Sistema de Seguridad Pública eficaz, con el apoyo de todas las administraciones implicadas. Un sistema para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Canarias y de sus visitantes.

En este punto procede recordar las declaraciones de Lorenzo Olarte Cullen, Vicepresidente del Gobierno de Canarias en la presentación del PLAN DE SEGURIDAD CANARIO:

“La seguridad es una aspiración indiscutible de la ciudadanía. Una aspiración que se convierte, para la Administración, en un reto constante de renovación y mejora en la implantación de los recursos y en el diseño de políticas adecuadas.

Para los canarios, para Canarias, hablar de Seguridad Pública es un asunto prioritario. Nuestra singularidad geográfica y los más de diez millones de personas que nos visitan cada año, nos obligan a dar una respuesta eficaz en un aspecto tan vital”.

Así, el Gobierno de Canarias impulsó el diseño y puesta en marcha de un instrumento capaz de renovar el Sistema de Seguridad Pública de Canarias: el **“PLAN DE SEGURIDAD CANARIO”**, una plataforma estratégica a partir de la cual desarrollar importantes actuaciones que conviertan a Canarias en un lugar cada vez más seguro, tranquilo y amable.

“El “Plan de Seguridad Canario” -aprobado por el Consejo de Gobierno de Canarias- ya es una realidad que cumple, paso a paso, sus objetivos. Pero la seguridad no es un bien alcanzable a fecha fija: es una aspiración permanentemente mejorable. Precisa de la colaboración de todas las personas que participan, de una forma u otra en su consolidación cotidiana. Y también de la implicación de la ciudadanía a la hora de exigir a los poderes públicos mayores niveles de seguridad y en el momento de colaborar para que esa mejora sea posible.

Carlos Saavedra Brichis

Juntos, ciudadanos, Administración y profesionales de la seguridad, estamos haciendo que el “Plan de Seguridad Canario” sea efectivo, cumpla con sus objetivos y contribuya a conseguir un clima de tranquilidad que garantice nuestro desarrollo personal y colectivo”.

Las características geográficas de Canarias y su atractivo como lugar turístico por excelencia, convierten al Archipiélago en un espacio peculiar en materia de seguridad pública.

No existe una comunidad similar que reúna condiciones parecidas a la Canaria. Por eso tampoco existe un Modelo de Seguridad exportable capaz de afrontar las necesidades de los ciudadanos de Canarias y de sus visitantes.

De esta forma, el Gobierno de Canarias, apostó por avanzar hacia un Sistema Público de Seguridad Único, pensado para Canarias y diseñado no solamente para responder al presente, sino preparado para las exigencias de la seguridad pública del siglo XXI.

Asimismo, tanto por las competencias que el Gobierno de Canarias tiene en materia de seguridad, como por la responsabilidad compartida con la Administración Local y Central, la apuesta del Gobierno de Canarias busca la realización de una acción de seguridad pública eficiente, con el apoyo de todos y el liderazgo indiscutible de quien mejor conoce el territorio. Como un modelo propio para Canarias y objetivo prioritario del Gobierno, se diseña el **“PLAN DE SEGURIDAD CANARIO”**.

f.1).- Luces y sombras en el Plan de Seguridad Canario. Comentarios al Plan de Seguridad Canario.-

EL PLAN DE SEGURIDAD CANARIO responde a las necesidades reales del conjunto de los ciudadanos y visitantes de Canarias en materia de seguridad.

Dicho Plan basa sus actuaciones en cuatro grandes líneas de actuación:

- 1.- Elaboración de una política de Seguridad Pública, la cual permite avanzar hacia la consecución de un clima de seguridad y confianza y contribuir al progreso, a la tranquilidad y a la mejora de la calidad de todos los ciudadanos de Canarias y de todos aquellos que nos visitan.
- 2.- Creación de un sistema de formación profesional propio de Canarias, capaz de atender las necesidades comunes y específicas de todas las personas que intervienen en el Sistema de Seguridad Pública.
- 3.- Desarrollo de una organización policial eficaz y eficiente, que permita coordinar todas las actuaciones policiales adaptándolas a las necesidades reales del Archipiélago.
- 4.- Implantación de un dispositivo integral de urgencias, que constituye un sistema global de atención para dar respuesta eficaz, coordinada y eficiente a todo tipo de urgencias, tanto ordinarias como extraordinarias.

Las **ACCIONES DEL PLAN DE SEGURIDAD CANARIO** se centran en las grandes directrices que a continuación enumero:

- Conformar un dispositivo de atención de las llamadas de urgencias.
- Conformar, asimismo, un sistema de formación profesional.
- Dispositivo de coordinación de los servicios de urgencias y emergencias.

Carlos Saavedra Brichis

- La coordinación de las Policías Locales de Canarias.

Los **OBJETIVOS** que se traza el Plan serían los que se relacionan:

- Responder eficaz y coordinadamente a todo tipo de urgencias.
- Atender las necesidades de formación común y específica del conjunto de personas que integran el Sistema de Seguridad Pública.
- Disponer de un modelo propio de organización policial.
- Disponer de un sistema propio de servicios de urgencias.

A estos efectos y para lograr los objetivos trazados se hace precisa la implantación del Teléfono de Único de Urgencias 112, creación de la Academia Canaria de Seguridad, desarrollo de la Policía de Canarias y articulación de un Servicio de Urgencias Canario.

El Plan de Seguridad Canario, en términos del Profesor Jaume Curbet, podría ser definido como: ***“El instrumento para la creación de un nuevo sistema de Seguridad Pública”***.

Dicho Plan se estructuraría en una primera parte, que comprendería varios apartados.

Así, el primero de ellos estudia las que serían las características del actual Sistema de Seguridad Pública de Canarias y las carencias de dicho sistema.

El segundo apartado se ocupa del Marco Competencial de la Comunidad Autónoma en materia de emergencias y seguridad y por último, se estudia el conjunto de actuaciones del Gobierno de Canarias en desarrollo de ese marco competencial⁶.

6- Curbet Hereu, Jaume: “Curso de la Academia Canaria de Seguridad para el ascenso a Subcomisario”. Diciembre de 1998.

Carlos Saavedra Brichis

La segunda parte del Plan de Seguridad Canario conceptúa los que serían los Principios Básicos que disciplinan las actuaciones encaminadas al desarrollo de las competencias del Gobierno de Canarias en materia de seguridad. Igualmente se estudian con detalle las **Líneas de Actuación** que integran todas y cada una de las acciones que se ejecutan a lo largo del proceso de renovación del Sistema de Seguridad Pública de Canarias.

Concluye esta segunda parte del Plan estructurando y determinando los elementos innovadores que conformarían el nuevo Sistema de Seguridad Pública de Canarias.

Observamos que todo este documento es producto de un sistemático y pausado estudio de una realidad cambiante y dinámica, que aprovecha en sus primeras fases elementos ya existentes y los transforma (por ejemplo, la experiencia acumulada del servicio 061 es vital para articular el innovador Teléfono Único de Urgencias 112) mientras que simultáneamente crea factores nuevos para operar el cambio integrador de la Seguridad que se precisaba en Canarias (Ley de Coordinación de Policías Locales de Canarias, Teléfono Único de Urgencias 112, Academia Canaria de Seguridad).

<p>¿QUÉ ELEMENTOS DE ESTE NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD YA SE HAN MATERIALIZADO Y CUÁLES ESTÁN TODAVÍA EN PROCESO DE ELABORACIÓN?</p>

A este respecto hemos de decir que la característica vital del Plan de Seguridad sería el carácter de obra siempre en marcha, dinámica y en movimiento, una realidad cambiante y no una “foto fija” que, con carácter integrador y de continuidad sirve de hilo conductor a todo el proceso de renovación de la seguridad en nuestra nacionalidad.

Quiero decir que el Plan es una realidad en marcha, que goza de la suficiente flexibilidad para estudiar la realidad en Materia de Seguridad en Canarias, iniciar el proceso de cambio requerido, culminarlo con el alumbramiento de un nuevo Sistema de

Seguridad, y todo ello desde el mismo documento que, en ningún momento pierde el carácter de hilo conductor de todo este proceso dinámico, de garantía y mejora de la Seguridad Pública, real, actual, y sobre todo, con proyección de futuro.

Los elementos que, hasta hace muy poco, dibujaban el Marco de la Seguridad Pública en Canarias estaban presididos por la profunda descoordinación de las Administraciones, que carecían de una actuación conjunta en los ámbitos estatal, autonómico y local.

Por otra parte, la falta de **FORMACIÓN** de los activos humanos implicados en la seguridad era una constante en la realidad de nuestras islas y la ya creada Academia Canaria de Seguridad se consideraba vital para que, a través de su docencia, se lograra mejorar la calidad del trabajo de las personas implicadas en la seguridad.

La limitación de la eficacia Policial producida por una falta de delimitación clara de los ámbitos competenciales de los Cuerpos Policiales, la falta de coordinación de las Policías Locales y la inexistencia de la Policía Autonómica, configuraban un nada halagüeño panorama en nuestras islas.

Un dispositivo de extinción de incendios inadecuado y la desubicación de la Protección Civil, determinaban otro aspecto del análisis que precisaba de la elaboración de un instrumento estratégico (**PLAN DE SEGURIDAD CANARIO**) que determinase un Sistema Público de Seguridad Único, concebido para Canarias y diseñado no solamente para responder al presente, sino preparado para las exigencias de la seguridad pública del siglo XXI.

Pero de toda esta realidad que comentamos, uno de los factores críticos era la inexistencia de un Dispositivo Integral de Urgencias que determinaba que no se dispusiese de un ágil acceso a los servicios públicos de emergencias y seguridad, que determinaba la limitación de recibir una adecuada respuesta a las demandas de socorro y ayuda de los ciudadanos de Canarias y de los que nos visitan.

A modo de ejemplo y hasta hace apenas unos años, una demanda de asistencia sanitaria de un ciudadano canario no obtenía una adecuada respuesta de las Instituciones, de modo que un simple traslado en ambulancia a un centro asistencial se convertía en un auténtico calvario, realizando este servicio personal voluntario de Cruz Roja u otras instituciones médicas de carácter privado y todo ello sin la suficiente aptitud profesional de los primeros sujetos que entran en contacto con la urgencia sanitaria.

La implantación del Servicio de Urgencias Sanitarias supuso en este campo un revulsivo sin precedentes en el ámbito de nuestra Comunidad y como ya apunté, su valiosa experiencia fue hábilmente integrada en el nuevo diseño del servicio de atención de las urgencias de todo tipo que supone el Servicio de Atención de Urgencias 112. El Plan de Seguridad determina, en conexión con lo anteriormente referido, que el mejor servicio valorado por los canarios era el Servicio de Atención de Urgencias Sanitarias 061 (4 sobre 5).

La Ley de Coordinación de Policías Locales de Canarias marcaba otro hito en el sistema de renovación de la Seguridad Pública de Canarias.

El 25 de junio de 1997, el Parlamento de Canarias aprobó, por unanimidad, la Ley 6/1997 de 4 de julio, de Coordinación de Policía Locales de Canarias, constituyendo uno de los pasos más importantes del Plan de Seguridad Pública.

Por otra parte, la puesta en marcha del **PLAN DE SEGURIDAD CANARIO** determinó la decisión del Gobierno de Canarias, en diciembre de 1997, de crear la Viceconsejería de Justicia y Seguridad. Con este Órgano Superior ya en marcha era posible estratégicamente afrontar el ataque de los dos nuevos pilares que iban a constituir la auténtica columna vertebral del nuevo Sistema de Seguridad Pública: el Teléfono Único de Urgencias 112 y la Academia Canaria de Seguridad.

Carlos Saavedra Brichis

Igualmente, con el impulso determinante de dicha Viceconsejería, se lograría a lo largo del pasado año 1998 comenzar a desplegar los elementos primordiales del contenido normativo de la Ley de Coordinación de Policía Locales de Canarias (a estos efectos, puesta en marcha efectiva de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales de Canarias, a la cual ya me he referido).

EL TELÉFONO ÚNICO DE URGENCIAS 112.-

Considerado como una de las piezas clave en el diseño de la nueva Seguridad Pública de Canarias, el Teléfono Único de Urgencias 112, viene a dar respuesta, de forma rápida y coordinada, a todas las demandas de urgencia sanitaria, policial y de extinción y salvamento que se producen en cualquier lugar de la geografía de Canarias, durante las 24 horas al día.

Con la implantación, desde el 30 de mayo de 1998, del Teléfono Único de Urgencias 112 el Gobierno de Canarias cumplía una de las grandes líneas de actuación del Plan de Seguridad Canario. En dicho Servicio se han integrado ya el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil tras la firma del pertinente Convenio por parte del entonces Ministro del Interior, Jaime Mayor Oreja. Fueron elocuentes sus palabras en el acto de la firma del mentado Convenio:

“Creemos firmemente que en la seguridad hay que saber practicar la cultura de la suma. Esto significa tratar de no entorpecer sino sumar, aunar, apoyar las iniciativas y los esfuerzos de los unos y de los otros, pero en este terreno no hay ni unos ni otros, sino Administraciones Públicas que tienen la obligación de dar tranquilidad y bienestar a los canarios y a cuantos visitan estas tierras”⁷.

Así, pues, este servicio facilita el acceso rápido y fácil en toda clase de urgencias, funcionando las 24 horas del día, con una cobertura para todo el archipiélago, tanto en tierra como en las aguas circundantes. Igualmente es gratuito y accesible desde

7- Revista “Las Islas Tranquilas”, Editada por la Consejería de Justicia y Seguridad Gobierno de Canarias, octubre 1998.

Carlos Saavedra Brichis

cualquier punto de la red telefónica, terrestre y móvil, sin necesidad de marcar prefijo alguno, fácil de memorizar y marcar, es además el mismo número en todos los países de la Unión Europea.

EL EQUIPO HUMANO DE ESTE SERVICIO.-

El equipo humano del Teléfono Único de Urgencias 112 lo constituye un grupo de profesionales multisectorial que reúne experiencias en las áreas de policía, bomberos, urgencias sanitarias, salvamento marítimo, seguridad industrial, telecomunicaciones y protección civil.

Finalmente, el Teléfono Único de Urgencias 112 se convierte en una **PLATAFORMA EXCEPCIONAL PARA COORDINAR** los diferentes servicios de seguridad, urgencias y emergencias, facilitando la exacta adecuación de los recursos a las demandas ciudadanas, permitiendo conocer en tiempo real la tipología de las urgencias.

EL 112 HA RECIBIDO TREINTA Y CINCO MILLONES DE LLAMADAS EN QUINCE AÑOS DE VIDA⁸.-

El Centro Coordinador de Emergencias y Seguridad (CECOES) 112 de Canarias ha recibido en sus quince años de vida 35.387.459 llamadas, más de 6.000 diarias, procedentes de todo el archipiélago.

El 112 ha dado respuesta a casi seis millones de personas, más de 1.200 personas al día, que requerían la asistencia de algún tipo de servicio de emergencia de nuestro Archipiélago.

El 30 de mayo de 2013 se conmemoró el nacimiento del Centro y en estos quince años se han resuelto casi 6.300.000 incidentes.

8- Periódico "Canarias 7", 30 de mayo de 2013.

Es revelador que Canarias registre 144 demandas de los servicios 112 y 061 por cada mil habitantes⁹ y sin duda es un éxito del Plan de Seguridad Canario.

Los ciudadanos de Asturias y Cataluña son los que más usan los servicios de urgencias y emergencias dependientes de los centros de gestión 112 y 061, con más de 200 demandas por cada mil habitantes al año, más del doble que los ciudadanos de las dos Castillas y tres veces más que los de Extremadura. En el caso de Canarias se han registrado 144 demandas por cada mil habitantes.

Así se desprende de un informe del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, recogido por “Europa Press”, con el que el departamento de la Ministra de Sanidad, Ana Mato pretende dar a conocer con qué efectivos cuenta el Sistema Nacional de Salud (SNS) para responder a las necesidades sanitarias en situaciones de urgencia y emergencia a través de estos servicios específicos, y la utilización que hacen de los mismos los ciudadanos.

En este sentido, en 2012 se registraron un total de 7.157.332 demandas sanitarias, 153 por cada mil habitantes, de las que 1,5 millones fueron consultas informativas y 5,6 millones correspondieron a incidentes sanitarios.

De estos, uno de cada tres (1,7 millones) fueron resueltos sin necesidad de movilizar recursos mientras que en el resto (3,8 millones) fueron necesarios el uso de ambulancias u otros vehículos especiales.

No obstante, si se analizan las tasas de peticiones al 112 y al 061 se observan “importantes variaciones” en el uso de estos servicios según las comunidades.

Así, las autonomías con más demandas sanitarias son Asturias (278 por cada mil habitantes) seguida de Cataluña (215) Galicia (195) La Rioja (189) Ceuta y Melilla (188) Andalucía y Murcia (ambas con 160) y Cantabria (156).

9- Periódico “Europa Press”, 13 de diciembre de 2013.

Carlos Saavedra Brichis

Ya por debajo de la media nacional estarían País Vasco (151) Canarias (144) Navarra y Aragón (138) Madrid (126) Comunidad Valenciana (125) Baleares (121) Castilla-La Mancha (94) Castilla y León (92) y Extremadura (46).

Pese a liderar las demandas sanitarias, Asturias es sin embargo la comunidad donde se resuelven las consultas sin necesidad de recurrir al uso de ambulancias u otros vehículos, algo que sólo sucede en el 30 por ciento de los casos. En cambio, en Castilla y León y Extremadura más del 89 por ciento de los casos acaban requiriendo el desplazamiento de algún dispositivo móvil.

Además, el informe también muestra el perfil de los trabajadores que dependen de estas estructuras de gestión, tanto profesionales sanitarios (médicos y personal de enfermería) como conductores de vehículos y teleoperadores.

En total, estos servicios cuentan con 17.355 trabajadores, de los que 10.200 son conductores, 3.141 médicos, 2.852 personal de enfermería y 1.162 teleoperadores. Sin embargo, el informe muestra que estos profesionales no siempre pertenecen al sistema público y todas las comunidades tienen en mayor o menor medida “externalizado” este servicio a empresas.

En el caso de médicos y enfermeros, la mayoría de comunidades tienen a todos estos profesionales dentro de sus plantillas salvo la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, País Vasco y Canarias. En el caso de la comunidad insular, sólo el 35 % los médicos y el 8 % de los enfermeros son personal “propio”.

Sin embargo, en el caso de los conductores Andalucía es la única región en la que todo el colectivo pertenece al sistema público, mientras que en Madrid y Murcia son cerca de la mitad (56 y 43 % respectivamente). Además, un total de once comunidades (Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Navarra y La Rioja) tienen este colectivo completamente externalizado.

Carlos Saavedra Brichis

Sucede lo mismo con los teleoperadores, ya que en hasta diez comunidades (Andalucía, Aragón, Cataluña, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid y La Rioja) estos trabajadores son externos al sistema público.

Por contra, en Asturias, Extremadura, Murcia, Navarra y País Vasco forma parte en su totalidad del sistema público, mientras que en Baleares, Comunidad Valenciana, Ceuta y Melilla se apuesta por un modelo mixto.

LA ACADEMIA CANARIA DE SEGURIDAD.-

Dotar a todos los profesionales del ámbito de la seguridad de unos niveles de formación y perfeccionamiento que finalmente redunden en una mejora de la atención a los ciudadanos es el objetivo principal de la misma.

La Academia Canaria de Seguridad supone la creación de un modelo único y exclusivo en nuestro país, en Materia de Seguridad Pública, siendo el organismo que canaliza la formación de todas las personas que, con su trabajo o aportación, están en el Sistema de Seguridad Pública. A todos ellos les ofrece una formación específica en su ámbito correspondiente de actuación, y una formación común, de cara a alcanzar un mayor grado de coordinación y de eficacia.

La Academia Canaria de Seguridad es un modelo de formación pensado y concebido para Canarias, que la dota de nuevos profesionales, completa y actualiza la preparación de los que ya están trabajando y crea un sistema que permite homogeneizar los conocimientos de todas las personas que trabajan por la seguridad en nuestras islas.

El artículo **“DIEZ AÑOS DE LA ACADEMIA CANARIA DE SEGURIDAD”** publicado en el periódico “El Día de Tenerife” de 10 de enero de 2009 por el entonces Director de la misma, Víctor Tomás China Mendoza sintetiza diez años de esfuerzo formativo.

Carlos Saavedra Brichis

Así, el responsable de formación, sostiene que la Academia Canaria de Seguridad, como parte integrante del Sistema de Seguridad Pública, se ha esforzado en afrontar grandes retos, contribuyendo, con sus actividades de formación a mejorar y elevar el nivel de preparación de los Cuerpos de Seguridad y Emergencias.

Durante este periodo, unos treinta y ocho mil Policías Locales y Agentes de Emergencia se han formado en la Institución con el fin de ofrecer una mejor respuesta al ciudadano. Asimismo, en los últimos años se ha puesto el énfasis en la calidad de la oferta formativa, más que en la cantidad, propiciando con ello un Modelo Policial orientado a la prevención, la resolución de conflictos, la comunicación y sobre todo, la proximidad con los ciudadanos.

Pero al mismo tiempo, la Institución entiende que la Seguridad Pública no es sólo una cuestión policial, sino que debe ser contemplada desde una perspectiva global, teniendo en cuenta la gestión de las emergencias y la coordinación conjunta con otras administraciones y operadores.

Como conclusión, se puede decir que la Academia Canaria de Seguridad ha contribuido a incrementar el bienestar social, la calidad de vida y convivencia cívica de los ciudadanos, al dotar de una mayor preparación a los Cuerpos de Seguridad y Emergencias que trabajan en las islas.

POLICÍA DE CANARIAS.-

El Plan de Seguridad Canario propugna la Consolidación y Coordinación de los Servicios Locales de Policía de cada municipio como embrión de la auténtica Policía de Canarias.

El Gobierno de Canarias, no trata de crear un Cuerpo Policial Nuevo, sino que la Policía Local constituya el embrión de esa Policía de Canarias, que base sus sistemas de actuación en los objetivos del Plan de Seguridad Canario. Ésta fue la idea

Carlos Saavedra Brichis

primigenia, hasta que el Gobierno Canario hubo de decantarse por un cuerpo policial “*ex novo*”.

Las Policías Locales, mejoradas en su capacidad de acción por el desarrollo de la Ley de Coordinación, estarán en condiciones de prestar el servicio básico de Policía, o sea, de atender las necesidades cotidianas de protección policial que experimenta una comunidad local.

A este respecto, es obvia la enorme tensión entre el Gobierno Central y el Gobierno de Canarias, con respecto a la creación de la Policía Autonómica. Así, el Ministro del Interior, Jaime Mayor Oreja, en un viaje a las islas Canarias en mayo de 1999, afirmaba que la Policía Autonómica era innecesaria¹⁰.

Por contra, el entonces candidato a la presidencia del Gobierno de Canarias, Román Rodríguez, realizaba unas contradictorias declaraciones, alertando que si en un año el Estado Central no destinaba más recursos a las Fuerzas Estatales en Canarias desarrollaría la Policía Canaria¹¹.

10- “La Provincia/Diario de Las Palmas”, 21 de mayo de 1999.

11- Periódico “La Gaceta de Canarias”, 10 de mayo de 1999.

f.2).- Luces y sombras en el Plan de Seguridad Canario. Comentarios globales sobre el sistema de seguridad pública de Canarias.

Sólo siete de las diecisiete Comunidades Autónomas previeron en sus respectivos Estatutos la posibilidad de crear una Policía Autónoma propia: además de Cataluña y el País Vasco, Navarra, Galicia, Valencia, Andalucía y **Canarias**. En el resto ni se menciona la cuestión.

El mapa policial español, configurado de manera general en los últimos cincuenta años por unos Cuerpos Estatales y unas Policías Locales, aparece ahora diversificado por la presencia de unas Policías Autónomas ya conformadas (caso catalán o vasco) y otras recién alumbradas (como el caso de la Comunidad Autónoma Canaria).

Es también un desarrollo, aunque tardío, pero mejor tarde que nunca, del Estado de las Autonomías, el ámbito de la Seguridad Ciudadana, tal y como dejábamos entrever en el comienzo de la presente Tesis Doctoral.

El Modelo Canario supone la aplicación de principios avanzados de descentralización sobre las estructuras del viejo Estado centralista.

Todo el proceso iniciado en Canarias supone reconocer lo obvio, a saber, que una cosa es la Seguridad Ciudadana, que requiere estructuras territoriales, descentralizadas y autónomas, que atiendan a las especificidades de la Comunidad Canaria, de sus gentes y de los turistas que nos visitan y otra bien diferente -y no digo separadas- la Seguridad del Estado, como ente: terrorismo, mafias delictivas que operan a nivel nacional, todo lo cual requiere unos sistemas funcionales y unas estructuras centralizadas.

Otras Comunidades pueden tener o no la voluntad de asumir la responsabilidad de dirigir la política de Seguridad Ciudadana en sus territorios. El Gobierno de Canarias sí que la tiene y el mandato estatutario es el que da fuerza legitimadora para ejercerlo.

Se ha dicho, probablemente con mucha razón, que uno de los problemas del Modelo Policial español es la insuficiente coordinación y que la aparición de más cuerpos en escena -las Policías Autonómicas- no haría sino complicar más las cosas, y que incluso podría empeorarlas.

No será este el caso de Canarias. Las estrategias de actuación diseñadas por el Plan de Seguridad Canario establecen mecanismos de control de todo el proceso y así, en nuestra Comunidad se crearía una Policía Propia con la finalidad de garantizar una prestación eficaz de las funciones que están reservadas a dicho Cuerpo, asumir la prestación del servicio básico de policía a las poblaciones que no puedan mantener una Policía Local y facilitar el apoyo requerido por las Policías Locales en las situaciones que desbordan su capacidad de intervención.

En términos del Plan de Seguridad Canario, la incorporación de un nuevo Cuerpo de Policía al mapa de la Seguridad Pública sólo puede justificarse en la medida que aporte una mayor eficacia y eficiencia al conjunto del sistema. No se entendería por parte de los ciudadanos que dicha incorporación supusiera un aumento de la dispersión, descoordinación y falta de eficacia global de los numerosos cuerpos ya existentes. Y en ningún caso se podría pretender que los ciudadanos aceptaran un aumento del coste de un servicio público que **NO ESTÁ ATENDIENDO EFICIENTEMENTE SUS NECESIDADES.**

En la opción estratégica adoptada, la incorporación gradual de este nuevo cuerpo si viene plenamente justificada por el aporte de racionalidad, complementariedad y coordinación que supondrá al Sistema de Seguridad Pública de que dispone actualmente Canarias.

La nueva Policía Canaria vendrá a cubrir déficits existentes y que el resto de las Administraciones se ven incapaces de cubrir. Pretende, por una parte, complementar a las Policías Locales en la responsabilidad de garantizar la prestación del servicio básico

Carlos Saavedra Brichis

de Policía a la totalidad de las poblaciones de las islas; y por la otra, a cubrir el vacío que han dejado las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes del Gobierno Central.

El Cuerpo General de la Policía Canaria no viene a añadirse, pues, a los cuerpos existentes, creando descoordinaciones y disfunciones en el sistema de seguridad, aparte de la elevación del coste de un servicio que no atiende eficazmente las aspiraciones del ciudadano, sino que viene a COMPLEMENTAR a las Policías Locales y a SUSTITUIR el vacío que han dejado las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes del Gobierno Central.

Hacer otra cosa hubiera sido un disparate. No planificarla un desatino que incidiría en otros proyectos de autogobierno.

Afortunadamente ni lo uno ni lo otro se han producido, dado que las funciones de esa Policía Autónoma quedan nítidamente señaladas y por otra parte, la Planificación establecida en el Plan de Seguridad Canario, dando pasos cortos pero firmes, permiten augurar un resultado excelente en el proyecto. Y ello porque, con ser importantes las razones políticas, jurídicas y funcionales no son para mí suficientes. Se da una razón consistente en entender también el autogobierno, o si se prefiere la autonomía, como un conjunto de servicios públicos encaminados a promover la cohesión social y la vertebración del territorio.

Los Servicios Policiales no estatales y centralizados, es decir, aquellos en los que no está en juego ni la Seguridad Nacional ni el Orden Constitucional, han de ser concebidos desde las instituciones de autogobierno que nos hemos dado los canarios en defensa de la identidad y de los valores e intereses del Pueblo Canario.

Las Comisarías de Policía en nuestra geografía insular, en el campo o en la ciudad, han de integrarse en el tejido social como ya los están la Universidad, el turista que constituye el motor de nuestra economía, o el hospital o la escuela.

Carlos Saavedra Brichis

Estamos hablando de servicios públicos que se caracterizan por las estrechas relaciones que han de mantener con los ciudadanos y con la comunidad en general. En las condiciones de un pueblo como el canario, con una fuerte identidad cultural, puerta abierta a tres continentes y con una afluencia de visitantes que nos hace concebir un sano sincretismo combinado con la mayor defensa y sentimiento de la canariedad, esta exigencia de integración social de nuestra **POLICÍA DE CANARIAS** adquiere un singular relieve.

No podemos pretender ignorar el hecho, indiscutible e indiscutido, de que la mayoría de los funcionarios de los Cuerpos Policiales Estatales vienen a Canarias, inicialmente, al menos, con carácter forzoso; que nada más llegar muchos soliciten el traslado, preferentemente a su Comunidad de origen y que como consecuencia, tengamos aquí un déficit constante de Policías Estatales mientras las provincias tradicionalmente “exportadoras” de funcionarios tienen superávit, a veces muy alto.

EL ELEMENTO PERSONAL. LA MOTIVACIÓN Y EL ARRAIGO PERSONAL.-
--

Las situaciones anteriormente descritas y que afectan a los funcionarios de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía inciden también en sus familias. Creo firmemente que la solución a estas disquisiciones pasa por la integración social, cultural y por el arraigo personal a la Comunidad en la que se presta el servicio. Una Policía de Canarias está, “*ab initio*”, en mejores condiciones para resolver cuestiones como la formación, la promoción y para dar salida a las expectativas personales y familiares de los funcionarios policiales. Aunque a pesar de lo dicho, la labor desarrollada por el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil ha sido y seguirá siendo en Canarias fundamental.

Autogobierno, descentralización, funcionalidad, vertebración territorial, cohesión social, integración y arraigo personal constituyen, a mi juicio, un conjunto suficiente de razones para fundamentar y justificar una Policía de Canarias, al darse en

la misma los condicionantes anteriormente requeridos para una adecuada actuación. Así, por el Plan de Seguridad Canario se parte de la convicción de que la Policía Canaria (Cuerpo General + Policías Locales), se halla en la posición apropiada para lograr la mejor prestación posible del servicio básico de Policía (atención a las necesidades cotidianas en materia de seguridad) a sus respectivas poblaciones.

Lo sostenido anteriormente no quiere decir, en modo alguno, **AISLAMIENTO**. Obviamente, tal concepción equivaldría a empobrecimiento, marginación, conflicto y finalmente inoperancia, todo lo cual desvalorizaría el loable intento de avanzar en nuestro autogobierno, en materia de seguridad. La Seguridad, como bien superior indivisible, exige de las Administraciones cooperación, concurso de esfuerzos y recursos: en una palabra **RACIONALIDAD**. Racionalidad y coherencia que entiendo logra el **PLAN DE SEGURIDAD CANARIO** y su despliegue, y que constituyen la esencia del modelo Policial para Canarias en el siglo XXI.

El mismo proceso de unidad europea, con su enorme tensión bipolar entre integración y nacionalismos, demuestra que en materia policial, en la medida en que se crean más y más organismos policiales supraestatales -Schengen, Europol- se va observando la necesidad de traspasar la gestión de la seguridad de los territorios a los gobiernos territoriales, las Autonomías en nuestro caso.

La idea central es que los “servicios” han de ser prestados por la Administración que ofrezca unas mayores garantías de eficacia y eficiencia, aunque las obligaciones de cara a los ciudadanos hacen a las Administraciones Policiales **COMPLEMENTARIAS** entre sí, por tanto interdependientes.

El **TELÉFONO ÚNICO DE URGENCIAS 112** es un claro ejemplo de este postulado: basta ya de disquisiciones sobre las “competencias policiales”. Ha llegado la hora de actuar y sólo un objetivo es relevante: **EL CIUDADANO**.

El Modelo Policial de Canarias para el siglo XXI, afronta su fase más delicada y más apasionante en estos comienzos de siglo. El Modelo Policial se sustenta en la justificación de la implantación de la **POLICÍA DE CANARIAS** fundamentada en las razones ya aludidas y ello es perfectamente compatible -porque complementaria- con la actividad de las Policías Estatales en el desempeño de sus funciones específicas, las denominadas extra y supracomunitaria o relacionadas con el interés del Estado. La **COOPERACIÓN** es pues, una necesidad y una obligación.

El Modelo Policial para Canarias en el presente siglo XXI, pretende ser, a mi juicio, de **INTEGRACIÓN** de todos los Cuerpos, con los marcos competenciales ya reseñados, en un sistema o una red de servicios policiales, que reservando a los Cuerpos Estatales la defensa del interés del Estado en las denominadas funciones extra y supracomunitarias, cuente con una Policía propia, presidida por los principios de racionalidad y economía, de eficacia y calidad. Tendrá en cuenta el hecho insular y nuestra propia idiosincrasia, así como la impronta que ha dejado la principal industria de nuestro Archipiélago: la asistencia al usuario turístico, especialmente en el deber de información, de conformidad con la normativa turística canaria. Policía Social, Policía Ambiental y Policía Urbanística.

El **PLAN DE SEGURIDAD CANARIO** fue la plataforma estratégica y básica de Seguridad para nuestra Comunidad en el fin de siglo pasado. La creación del Servicio 112, la promulgación de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Canarias, la creación de la Academia Canaria de Seguridad son pasos prudentes pero firmes en ese Modelo Policial propio, porque no se trata a la hora definir el incipiente Modelo Policial atender exclusivamente a su modelo jurídico y formal, sino también del modelo de gestión de los servicios y de ejercicio de la profesión; todo ello sin olvidar el modelo de implantación, es decir, integradas las Competencias Policiales, el tipo de mapa policial más conveniente para la Comunidad Autónoma Canaria.

En el Modelo Policial elegido y aplicado a la Comunidad Canaria debemos ser conscientes del carácter intensamente interinstitucional de esta empresa, es decir que

Carlos Saavedra Brichis

será necesario dotarnos de herramientas jurídico-administrativas, como la Junta Local de Seguridad, que permita compartir el esfuerzo con la Administración Central.

No más fragmentaciones de la Seguridad. Ha llegado el momento de sumar y colmatar por las fuerzas policiales la “Seguridad Humana”, como apasionante reto para este siglo XXI.

LA LEY 9/2007, DE 13 DE ABRIL, DEL SISTEMA CANARIO DE SEGURIDAD Y EMERGENCIAS

Como consecuencia del despliegue en su integridad del Plan de Seguridad Canario se produce, al final del proceso, el alumbramiento de esta importante Norma Autonómica; matriz de un modelo de seguridad específico para las Islas Canarias, pues peculiares y especiales son las características de esta nacionalidad.

Dicha Ley tiene por objeto la ordenación de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de seguridad pública mediante la organización del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias. Esta Ley ve la luz tras el despliegue de las Fases y Acciones del Plan de Seguridad Canario y como consecuencia de la experiencia acumulada durante más de una década.

El objetivo fundamental de esta Ley es **CONTRIBUIR** a la articulación de un verdadero sistema canario de seguridad, que proporcione mayores garantías a los canarios y a nuestros visitantes en materia de seguridad ciudadana y protección civil.

Se movilizan así, mediante esta importante Ley, los medios de que dispone la Comunidad Autónoma de Canarias para su **ARTICULACIÓN** con los del Estado Central y con los de las Corporaciones Locales de Canarias.

Los principios básicos del sistema de seguridad canario y ejes fundamentales del modelo de seguridad del Archipiélago, podríamos sistematizarlos en los siguientes:

- a) El énfasis en la prevención como estrategia previa a la represión, mediante planes preventivos de seguridad.
- b) La participación ciudadana mediante sus organizaciones representativas a través de órganos específicos y programas en las políticas y en los procesos de prevención de la delincuencia y los riesgos.

- c) Promover la estrecha cooperación interdisciplinaria entre el Gobierno de Canarias, el Gobierno del Estado, los Cabildos Insulares y las Administraciones Municipales, con la participación del sector privado y las entidades representativas de la comunidad interesada.

- d) La coordinación institucional entre las Administraciones y con los servicios relacionados con la seguridad pública y los demás agentes sociales bajo los principios de solidaridad y lealtad institucional, información recíproca, colaboración y cooperación.

- e) La adecuación de las actuaciones conforme a la complementariedad y subsidiariedad de medios y recursos y a la integración, capacidad y suficiencia en la aplicación de los planes de emergencia de protección civil.

- f) El conocimiento de las necesidades ciudadanas y la adaptación del servicio público a las mismas.

- g) El sometimiento de las actuaciones a la planificación, la evaluación y la transparencia e información a los ciudadanos.

- h) La eficacia y eficiencia de las actuaciones de los servicios públicos de seguridad y emergencias.

Vectores para la ejecución de estos principios serían, tal y como dispone esta Ley Autónoma, la Coordinación de los Cuerpos de Policía Locales de Canarias, como elementos capitales del sistema de seguridad autonómico, con los ejes directrices de celebración de convenios entre Gobierno canario y Ayuntamientos en los campos de la seguridad que se estimen pertinentes.

A partir del Título II de la Ley, se regula el Sistema Canario de Emergencias, con los objetivos de:

- La previsión de riesgos.
- La planificación de la acción para dar una respuesta eficaz e inmediata ante situaciones de riesgo.
- La concreta intervención en la situación de riesgo generada.
- La implantación, mantenimiento y gestión de los sistemas de alerta y comunicación.
- La formación adecuada del personal adscrito a los servicios de emergencia.
- La información y sensibilización de los ciudadanos, empresas y colectivos que puedan estar afectados por catástrofes o situaciones de riesgo.

Así pues, esta Ley intenta alumbrar un Sistema de Seguridad Pública para Canarias, que complemente la acción de los medios de seguridad de la Comunidad Autónoma con los estatales y con los de las Corporaciones Locales.

En ese modelo de complementariedad, la Comunidad Canaria aporta como propios, elementos de seguridad y realidades ya alumbradas (que fueron esbozadas en el Plan de Seguridad Canario) y que antes no existían. Así la Policía Canaria, el 112 o las Policías Locales ya coordinadas son vectores del modelo de seguridad canario que se articulan y complementan con los medios y recursos estatales.

La incidencia en las políticas preventivas ante riesgos para la población, la planificación de las acciones, la actuación eficaz y programada en situaciones de crisis,

Carlos Saavedra Brichis

la formación permanente del personal de seguridad y emergencias y la activación de medios y recursos humanos y materiales son hoy una realidad como manifestación del autogobierno autonómico y del desarrollo de las competencias contenidas en el Estatuto de Autonomía de Canarias.

En este modelo de seguridad canario se incide en la participación ciudadana, así como en la cooperación interdisciplinaria entre niveles administrativos y la coordinación institucional.

Emerge así un modelo de seguridad integral, ordenado y segmentado en base a los diferentes niveles administrativos (pero perfectamente permeabilizado e intercomunicado) en el que se intenta colmar una visión integral y coordinada de la seguridad, para dar cumplida respuesta a la población, en el que la prioridad es el ciudadano y la satisfacción de la seguridad humana con la dimensión ya estudiada en la presente Tesis.

- Gestación del proyecto de “Policía de Canarias”.-

La decidida voluntad de dar forma a este proyecto surge a raíz de la constitución del nuevo Gobierno nacionalista.

En principio se considera que las competencias prioritarias de este Cuerpo serían perseguir el tráfico de drogas y custodiar edificios autonómicos¹².

A raíz de estos postulados anteriormente referidos surgen dos opiniones:

- Una, favorable, que justifica tal proyecto en base al fracaso de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, falta de coordinación y efectivos en la lucha contra el tráfico y consumo de drogas y el enorme incremento de la inseguridad ciudadana, afectando a la industria turística, fuente principal de la economía canaria.

- La opinión contraria se ampara bajo el fundamento de que en las islas no se dan los supuestos que motivan el nacimiento de una Policía Autonómica.

También se argumenta por determinados sectores políticos que la solución al problema de drogas e inseguridad se vería en parte solventada con el incremento de personal en los distintos Cuerpos de la Policía Nacional y Guardia Civil y que algunos objetivos podían ser cubiertos por la Policía Local.

Durante todo el mes de abril y principios de mayo del año 1994, la prensa fue recogiendo las opiniones de las fuerzas políticas y sindicales, que fueron sentando sus ideas a favor o en contra del proyecto de creación de una Policía Canaria.

A mediados del mes de mayo de 1994 se crea una partida presupuestaria de veinte millones de pesetas para el estudio y la viabilidad del proyecto, contando con el apoyo de Coalición Canaria y otras fuerzas políticas minoritarias, oponiéndose el

12- “La Provincia/Diario de Las Palmas”, 16 de abril de 1993.

Carlos Saavedra Brichis

Partido Popular manifestando que el modelo a seguir debía ser el de adscripción de Unidades de la Policía Nacional (modelo gallego) y el PSOE consideraba que era prioritario promulgar la Ley de Coordinación de Policías Locales¹³.

Durante más de un año el Gobierno sigue con el estudio, sin pronunciarse ante la opinión pública.

En noviembre de 1994, Coalición Canaria presenta ante el Senado una moción para instar a los Gobiernos Central y Autónomo a que estudien la mejor fórmula para que la Comunidad Canaria ejerza competencias en Materia Policial y de Seguridad Ciudadana, pronunciándose a su vez también que el modelo a seguir fuese el gallego (adscripción).

Coalición Canaria, a través de su portavoz, solicita al Ministro de Justicia e Interior que Canarias pueda contar con una Policía Autonómica, mostrándose éste receptivo ante la propuesta.

El Partido Popular respalda la petición del Gobierno Autonómico para exigir a la Administración Central que las islas asuman su competencia en materia de Policía y Seguridad ciudadana.

El Gobierno Autónomo amplía su petición no sólo al modelo gallego, considerado insuficiente, pretendiendo que los miembros y Fuerzas de Seguridad de la Comunidad Autónoma pasen a ser dirigidos por el Gobierno.

Existe reacción ante tal propuesta por parte del Delegado del Gobierno en Canarias, manifestando que tal modelo es inviable según la Legislación vigente, que ese modelo no existe en España y lo que se pretende es una Policía dirigida desde Canarias y costada por el Ministerio de Interior¹⁴.

13- "La Provincia/Diario de Las Palmas", 20 de mayo de 1993.

14- Periódico "Canarias 7", 5 de noviembre de 1994.

Carlos Saavedra Brichis

El día 10 de noviembre de 1994, el Gobierno Canario se reunió con el Ministro del Interior para tratar la implantación de la Policía Autonómica. El día 19 de noviembre de 1994 se aprueba en el Parlamento Canario una Proposición no de Ley, en la que se instó al Gobierno Autónomo junto con el ejecutivo central a tomar medidas que permitieran iniciar las negociaciones para la creación de la Policía Autonómica.

Votaron a favor todas las fuerzas políticas a excepción del PSOE, cuyos representantes no se negaban a la creación de la Policía Autonómica, ya que defendían que antes fuese promulgada la Ley de Coordinación de Policías Locales de Canarias.

Por estas mismas fechas se destinaron cinco millones de pesetas para la elaboración de un estudio sobre la implantación de una Policía Autonómica en el archipiélago.

En el programa de investidura del Presidente del Gobierno Autónomo Canario, Manuel Hermoso Rojas, anunció que la creación de la Policía Autónoma era un proyecto prioritario¹⁵.

El día 25 de noviembre de 1994, el PSOE y el PP cuestionaron el acuerdo del Gobierno de Canarias de impulsar la creación de la Policía Autonómica sin haber efectuado antes un estudio previo¹⁶.

Comienza por estas fechas a prepararse un estudio sobre la viabilidad del proyecto y su verdadero coste económico.

A partir de septiembre del 1995, el Gobierno Canario y el Central empezaron las negociaciones para que fueran transferidas las competencias en materia policial. El Modelo que se pretendía era el de la adscripción de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en Canarias.

15- Periódico "La Gaceta de Canarias", 15 de noviembre de 1994.

16- "La Provincia/Diario de Las Palmas", 10 de noviembre de 1994.

Ante las dificultades legales planteadas, en diciembre del año 1995 surge la idea de que la Policía Local sea el embrión de la futura Policía Autónoma¹⁷.

EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN DE LAS FUERZAS POLÍTICAS Y SINDICALES SOBRE LA CREACIÓN DE LA POLICÍA CANARIA¹⁸.-

FECHA	C.C.	P.P.	P.S.O.E
1.993	Adscripción	?	?
16/04	C.N.P		
1.993	Adscripción	Adscripción	Ley Coord.
20/05	C.N.P.	C.N.P.	P.L.
1.994	Dependencia	Adscripción	Ley Coord.
05/11	F.C.S-Cda A	C.N.P.	P.L.
1.994	Dependencia	Adscripción	Ley Coord.
11/11	F.C.S-Cda A	C.N.P.	P.L.
1.994	Dependencia	Adscripción	Ley Coord.
19/11	F.C.S-Cda A	C.N.P.	P.L.
1.994	Con base en	Adscripción	Ley Coord.
25/11	P.L.	C.N.P.	P.L
1.995	Con base en	Adscripción	Ley Coord.
10/06	P.L.	C.N.P.	P.L.
1.996	Con base en	Adscripción	Ley Coord.
10/05	P.L.	C.N.P.	P.L.

El 15 de mayo de 1997, el Gobierno de Canarias anunció la inminente aprobación de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Canarias en el Parlamento Canario, a la par que evidenciaba una palmaria situación de conflicto de los sindicatos

17- "La Provincia/Diario de Las Palmas", 30 de diciembre de 1995.

18- Sánchez Espino, Zenón, Comisario Principal de la Policía Local de Las Palmas de Gran Canaria: "Master en Estudios Policiales", Barcelona, 1996.

policiales con aspectos de la nueva Ley Policial, como la reclasificación de los policías del grupo D al C o el régimen disciplinario o el propio régimen estatutario.

Por otra parte, el entonces Ministro del Interior, Jaime Mayor Oreja, consideraba en declaraciones a la “La Provincia/Diario de Las Palmas” el 21 de mayo de 1999 que la ***“Policía Autónoma es innecesaria”, debido a que considera que la función policial más importante, “la proximidad” ya la desempeñan el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.***

“Lo importante de la Policía es su proximidad y creo que el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil tienen capacidades más que de sobra para poder desempeñar esas labores de proximidad” declaró el ministro tras firmar en aquel entonces un Protocolo con el Cabildo de Gran Canaria para atender a las víctimas de la violencia doméstica.

“El objetivo es dar la mejor seguridad de las posibles y que las Comunidades Autónomas participen lo más posible de estas materias y yo creo que hay una tarea importante para aproximar la Policía y para que en los próximos años podamos ir precisando y formulando todo lo que puedan significar modalidades para mejorar la proximidad”.

Por su parte, el Presidente del Partido Popular en Canarias, José Miguel Bravo de Laguna recordó que su formación política **“NUNCA”** ha sido partidaria de una Policía Autónoma para Canarias. A juicio del Partido Popular ni la creación de un Cuerpo de Policía Autónoma ni la puesta en marcha del canal televisivo regional constituían una prioridad para el archipiélago.

“Nosotros entendemos que dentro de los acuerdos que suscribimos con Coalición Canaria se ponía en marcha una cierta forma de Policía Autónoma, pero mediante la adscripción de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a determinadas funciones o fines de seguridad”.

Carlos Saavedra Brichis

“Lo importante es la eficacia policial”, añadió José Miguel Bravo de Laguna *“la proximidad policial y la especialización, porque hay tantas formas de delito que requieren una Policía Especializada”*. Según *“La Provincia/Diario de Las Palmas”*, cuando Bravo de Laguna culminó su intervención, el ministro apostilló: *“Es perfecto lo que ha dicho el presidente del PP de Canarias”*.

Jaime Mayor Oreja precisó que era partidario de la implicación de las Comunidades Autónomas, de los Cabildos, (en el caso del Archipiélago) y de los Ayuntamientos en el desarrollo de Políticas de Seguridad. En ese terreno, agregó hay que trabajar y explorar vías de colaboración en función de las necesidades, pero siempre a partir de del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil¹⁹.

Uno de los ejes de actuación del Plan de Seguridad Canario, era el de la formación a través de la Academia Canaria de Seguridad.

El diario *“Canarias7”* se hacía eco de la noticia de puesta en marcha de los cursos de dispensa de grado por parte de la Academia Canaria de Seguridad, con respecto a los cuales, el que suscribe, impetró el auxilio judicial del Tribunal Constitucional, declarándose los mismos contrarios a la Constitución en Sentencia de fecha de 2012²⁰, trece años más tarde de su aprobación.

En diciembre de 1999, el Gobierno de Canarias elaboró un informe sobre Seguridad Ciudadana para fundamentar la creación de una Policía Autonómica si el Ministerio de Interior no incrementa el número de Agentes y los medios necesarios para reducir la alta tasa de criminalidad que, según el Gobierno de Canarias, era casi el doble de la media nacional.

El análisis comparativo también reflejaba que en las islas hay sesenta y ocho Policías para la atención de cada mil delitos, mientras que la media española es de

19- *“La Provincia/Diario de Las Palmas”*, 21 de mayo de 1999.

20- *Sentencia del Tribunal Constitucional*, 2/2012, de 13 de enero de 2012. (B.O.E. nº36 de 11 de febrero de 2012).

ciento treinta y cuatro. Según la noticia publicada, el 52% de la población es partidaria de crear un cuerpo de seguridad propio.

El estudio sobre la Seguridad Ciudadana elaborado por el ejecutivo regional ha utilizado datos del propio Ministerio del Interior, de la Delegación del Gobierno Central en Canarias, de las Direcciones Generales de la Policía Nacional y la Guardia Civil, de los Ayuntamientos, del Diputado del Común y de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

“En los últimos años, señala el informe, Canarias ha sufrido una constante y creciente evolución de distintos aspectos relativos a la delincuencia y criminalidad. Estos diferentes aspectos, que delatan un alto índice de delincuencia, con delitos específicos de mayor incidencia, se contrarrestan con una falta de medios humanos y materiales con los que poder hacer frente a unas estadísticas cada vez más altas”.

En el capítulo dedicado a los indicadores de criminalidad, el análisis sobre Seguridad Ciudadana asegura que en el primer trimestre de este año 1999 que Canarias superó en siete puntos la media de delincuencia estatal. Según el informe de la Dirección General de la Policía referido a ese periodo la delincuencia disminuyó por término medio en España en un 5,4% mientras que en Canarias aumentó un 1,7%.

La tasa de criminalidad en las islas es una de las más altas de España, sólo superada por Ceuta y Melilla. Además casi duplica la media nacional. Estos datos están extraídos de un informe de la Delegación del Gobierno de septiembre de 1999, que refleja que la tasa de criminalidad (número de delitos cometidos por cada mil habitantes) es de 42,3 mientras que la media nacional es de 23,0.

El estudio del Gobierno canario precisa que durante 1999 el número de delitos y faltas por habitante fue el más alto de entre las diecisiete Comunidades Autónomas. Según detalló el Ministerio del Interior en un informe remitido al Congreso de los Diputados el mes de septiembre de 1999, el número de delitos y faltas por cada mil

habitantes en el Archipiélago fue de 68,8 y la media nacional fue de 46,23, lo que significa que Canarias supera en un 49% la media del territorio nacional. Por provincias, Las Palmas ocupa el primer lugar y Santa Cruz de Tenerife, el tercero.

Otro dato constatado en el informe es que en las islas se sigue incrementando la tasa de robos de coches, mientras que en el resto del territorio nacional se ha estabilizado este tipo de delito. Según una respuesta parlamentaria del 24 de septiembre de 1999, relativa a los seis primeros meses de ese año y a 1998, Canarias registró los aumentos más altos en sustracción de vehículos. En 1998, la tasa media nacional fue de 1,7 robos por cada mil habitantes, mientras que en el Archipiélago fue de 2,6. En el primer semestre de 1999, la nacional se mantuvo en 1,7, pero la de Canarias subió a 3,2.

Esta Comunidad Autónoma está también a la cabeza de los delitos de violencia contra las mujeres. Según la información del Instituto de la Mujer y del Ministerio del Interior, desde enero a junio de este año la tasa media española fue de treinta y cinco mujeres agredidas por cada cien mil habitantes, mientras que en Canarias fue de setenta y ocho, lo que duplica la cifra nacional. Le siguen Murcia (sesenta) y Madrid con cuarenta y ocho asesinadas.

Por otra parte, el análisis sobre Seguridad Ciudadana incluye datos recogidos en un informe realizado por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria en el que se asegura que el 52% de la población de las islas es partidario de crear una Policía Autonómica y que una de cada cuatro personas, el 24,8% del total dice sentirse bastante o muy inseguro. El 46,8 % siente que su seguridad es normal y el 28,4% se siente muy seguro o bastante seguro.

El municipio de Telde destaca por su alto grado de inseguridad percibida, un 40,3% y lo siguen, en orden decreciente, Las Palmas de Gran Canaria, Santa Cruz, La Laguna, San Bartolomé de Tirajana, resto de Gran Canaria y Lanzarote (entre el 25 y el 30% de sensación de inseguridad) y resto de Tenerife y Fuerteventura (20%).

Carlos Saavedra Brichis

En La Palma, La Gomera y el Hierro declara sentirse muy inseguro entre el 7,5% y el 10% de la población.

Respecto a la creación de la Policía Autonómica, el informe señalaba que frente al 52% que está de acuerdo, el 27,5% opina que no debe crearse y un 20,5% no sabe/no contesta. Telde y Fuerteventura destacan como las más favorables a un Cuerpo propio, mientras que la capital grancanaria es la que menos, el 43,8% a favor y el 31% en contra.

También resalta que la opinión más favorable sobre la creación de la Policía Autonómica es más alta en los grupos de edad más jóvenes y especialmente en las mujeres.

Un tercio de la población, según este estudio, no identifica claramente quién es el responsable de su seguridad, pese a que en 1998 lo identificaban con el Gobierno de Canarias. El 33% no sabe de quién depende la Seguridad Ciudadana y el otro 66% lo identifica a partes iguales entre el Ayuntamiento, el Estado y el Gobierno Regional.

Sobre la Coordinación de los Recursos, la Policía Local y la Guardia Civil son los peor valorados en cuanto a rapidez, mientras que las más favorecidas por la opinión ciudadana son las ambulancias.

El servicio mejor valorado por su profesionalidad es el de bomberos, con un 87% y lo siguen las ambulancias, con un 82%; la Policía Local, con el 62%; la Policía Nacional con el 61% y la Guardia Civil con el 58%.

La valoración global del Teléfono Único de Urgencias 112 es de ocho puntos sobre diez, indica el informe de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria²¹.

21- "La Provincia/Diario de Las Palmas", 8 de octubre de 2000.

En septiembre de 2000 el Gobierno de Canarias señalaba que la Ley de Seguridad sería el primer paso para constituir una Policía Autonómica y pretendía la Consejería de Presidencia que la nueva normativa entrase en el Parlamento Canario antes de finalizar el año 2000.

Así, la Ley de Seguridad de Canarias, que ya había sido redactada por la Consejería de Presidencia del Ejecutivo Regional y se iba a enviar al Parlamento ese mismo año, sería el primer paso para la creación de la Policía Autonómica al final de esta Legislatura, señalaba la portavocía del Gobierno nacionalista canario.

La Ley de Seguridad regulará el funcionamiento de los Servicios de Emergencia en los que tiene competencias la Comunidad Autónoma y creará las condiciones para la creación de la Policía Autonómica.

Por aquellas fechas, podíamos observar cómo la prensa era el escenario de un intenso debate entre el Gobierno nacionalista y el Gobierno de la nación sobre estadísticas policiales, pues el Gobierno de Canarias esgrimía como argumento capital el abandono en materia de seguridad por parte del Ministerio del Interior, para fundamentar la creación de la Policía Autonómica.

De esta manera, el periódico “Canarias7”, correspondiente al miércoles 4 de octubre de 2000, señalaba que los Gobiernos Central y canario se echaban en cara las estadísticas policiales, de modo que los representantes de ambos gabinetes mantienen versiones discrepantes sobre los datos de la delincuencia en el archipiélago.

Los Gobiernos Central y Autonómico, volvían así, a mantener notables diferencias respecto a la posibilidad de crear un Cuerpo de Policía Canario. Las mismas estadísticas que miden el nivel de seguridad son interpretadas en función de quién defiende o se opone a una Policía Autonómica. El Delegado del Gobierno en Canarias, Antonio López, se acogió a los resultados del socio-barómetro (encuesta impulsada por el Ejecutivo Regional) para defender el trabajo policial en las islas.

“Yo he visto los elementos estadísticos que ha manejado el Gobierno Canario, pero, por ejemplo, el socio-barómetro da a las Fuerzas de Seguridad una de las mayores valoraciones, así que si empleamos criterios de eficacia, esa misma encuesta avala que la verdadera Policía de Canarias es la Nacional y la Guardia Civil”.

El consejero de Presidencia del Ejecutivo canario, Julio Bonis, argumentó el “déficit” existente en las Fuerzas de Seguridad del Estado, para acto seguido, insistir en la necesidad de crear una Policía Autónoma. Bonis declaraba que *“el problema de la delincuencia empieza a aparecer con demasiada insistencia como un problema grave de la sociedad en las encuestas”*. El Consejero negó que la reaparición de la Policía Autónoma tuviera relación con la actual coyuntura política de los dos socios en el Gobierno.

Por su parte, el secretario de Organización del Partido Popular, Pablo Matos, advirtió que los conservadores no aceptarán un Modelo Policial similar al vasco o al catalán y dejó abierta la posibilidad de reflexionar sobre una “adhesión” o una “colaboración”.

Resaltar además, en la línea expositiva seguida, que el entonces Presidente del Gobierno de Canarias señalaba por aquellas fechas que *“crearé la Policía Autónoma si Interior no cumple”*, a la par que señalaba que Juan Cotino, como Director General de la Policía, se equivocaba al valorar la incidencia de la delincuencia en el Archipiélago.

Así, el máximo representante del Ejecutivo Canario consideraba en aquel entonces que los responsables del Ministerio del Interior se equivocaban lamentablemente en la lectura que hacen de los datos de seguridad ciudadana en el Archipiélago y que les llevan a descartar inversiones en recursos materiales y humanos para luchar contra el crimen y la delincuencia en las islas. Rodríguez responsabilizó directamente al Ministerio del Interior de *“una situación preocupante a este respecto*

en el Archipiélago, producto de la falta de medios materiales y humanos así como de una política propia en materia de seguridad”.

El Presidente respondió al Director General de la Policía, Juan Cotino, quien sostenía que Canarias es la región donde más ha disminuido la delincuencia, mientras que el Gobierno Regional afirma que el Archipiélago está a la cabeza en el ranking de criminalidad. Rodríguez instó a Cotino a preguntar a los ciudadanos cuál es su opinión al respecto y se ofreció a facilitarle los datos de que dispone el ejecutivo regional sobre la criminalidad en Canarias, datos *“que proceden de la Dirección General de la Policía, la Guardia Civil y la Fiscalía General del Estado”*, según expresó.

Por otra parte, el Presidente reconoció que los próximos presupuestos regionales no prevén la creación de la Policía Autonómica, se trata de *“generar el espacio normativo en virtud del Estatuto de Autonomía por si Interior no cumple con sus obligaciones”*.

El portavoz de Coalición Canaria en el Parlamento Autonómico declaraba a finales de 2000 que Coalición Canaria se acoge al Estatuto de Autonomía para reclamar una Policía como la vasca. De hecho, dicho portavoz nacionalista en el Parlamento reconocía que un Cuerpo como el gallego (con unidades adscritas del CNP) sería menos costoso, pero aseguró que no tendría encaje estatutario.

De esta manera José Miguel González señaló que los nacionalistas tenían la intención de reclamar una Policía Autonómica propia que se traducirá en un Cuerpo Policial propio similar al vasco (Ertzaintza) o al catalán (Mossos d'Esquadra). Ello contrasta radicalmente con la posición del Partido Popular cuyo Secretario de Organización, Pablo Matos, insistía que los conservadores **NUNCA** apoyarían un Cuerpo Policial de estas características²².

22- Periódico “Canarias 7”, 4 de octubre de 2000

Carlos Saavedra Brichis

El también responsable de Política Parlamentaria de la Agrupación Tinerfeña de Independientes (ATI) dijo que los nacionalistas apostarán por el modelo que posibilita el propio Estatuto de Autonomía, en cuyo artículo 34.1 se contempla el derecho de la Comunidad Autónoma a disponer de una **“Policía Propia”**.

González reconoció que la fórmula de adscripción a las Fuerzas de Seguridad del Estado -modelo que defendió Coalición Canaria (CC) en la pasada legislatura- sería en principio la menos costosa al tratarse de un sistema mixto de seguridad.

Sin embargo, añadió que ese modelo no tiene encaje en el Estatuto de Autonomía, lo que plantearía problemas desde un primer momento. El dirigente nacionalista dijo que la necesidad de crear un Cuerpo Autónomo de Policía no ha sido tratada en el seno de Coalición Canaria, rechazando, no obstante, que el anteproyecto de Ley de Seguridad Pública fuera una iniciativa aislada de la estrategia marcada desde la organización nacionalista.

En este sentido, el portavoz de C.C. en la Cámara Regional reiteró que el anteproyecto de Ley supone un conjunto de intenciones, no pudiéndose reducir por tanto a la creación de la Policía Autónoma.

Aún así, José Miguel González sugirió que la presentación del anteproyecto se ha llevado a cabo una vez que los nacionalistas ***“han llegado a la conclusión que la Ley de Coordinación de Policías Locales de Canarias no posibilita la creación de una Policía Canaria, tal y como resaltó el ex-vicepresidente del Gobierno Lorenzo Olarte, entonces su principal impulsor”***.

González explicó que las Policías Locales no cuentan con medios suficientes ni siquiera para cumplir todas las funciones que le encomienda la legislación²³.

23- Periódico “Canarias 7”, 5 de octubre de 2000.

En septiembre de 2000, la Ley de Seguridad de Canarias ya había sido redactada por la Consejería de Presidencia del Ejecutivo regional y fue enviada al Parlamento ese mismo año. Constituiría el primer paso para la creación de la Policía Autónoma, al final de esa legislatura, según señalaban fuentes nacionalistas consultadas, las cuales precisaron que el Presidente Román Rodríguez tenía intención de cumplir todos los objetivos anunciados en el programa de gobierno y en el discurso de investidura.

La Ley de Seguridad regulará el funcionamiento de los Servicios de Emergencia en los que tiene competencias la Comunidad Autónoma y creará las condiciones para la puesta en marcha de la Policía Canaria, iniciativa de Coalición Canaria que, de momento, no contaba con el respaldo del Partido Popular, que opinaba que no era un asunto prioritario. La normativa englobaría a todos los dispositivos de Atención de Emergencias, entre los que se encontraban los servicios de extinción de incendios, el salvamento marítimo, los servicios de rescate, los grupos de voluntarios y el 112.

La Comunidad Autónoma tiene competencias en estas materias, salvo en salvamento marítimo, pendientes de ser transferidas. Este traspaso también estaba recogido en el anexo I del Pacto de Gobierno entre nacionalistas y populares, también conocido como el **“acuerdo secreto”**.

La Dirección General de Seguridad y Emergencias, dependiente de la Consejería de Presidencia, también tenía preparado el proyecto de Policía Autónoma, según aseguró su titular, José Juan Istúritz, quien subrayó que su puesta en marcha **“sólo estaba pendiente de que se tome la decisión política”**.

Nosotros, explicó Istúritz **“hemos estudiado los tres Modelos de Policía que hay: el primero está basado en la Coordinación de las Policías Locales, el segundo es un Modelo de Policía propia y el tercero de Policía del Estado adscrita a la Comunidad Autónoma”**.

Carlos Saavedra Brichis

La previsión de los nacionalistas es ir hacia un Sistema propio, pero aprovechando el valor que tiene la Policía Local, por lo que, si finalmente se monta el Cuerpo de Seguridad Autonómico, probablemente estará integrado en gran parte por los actuales Agentes Municipales, que ya tienen experiencia.

Según los cálculos del Director General de Seguridad y Emergencias, una vez tomada la decisión de crear la Policía Autonómica, sólo se necesitarían de seis a ocho meses para ponerla en marcha. El primer objetivo sería la cobertura de los municipios turísticos. Los nacionalistas ofrecían numerosos argumentos para implantar un Cuerpo de Seguridad Autonómico, como el hecho de que el 70% de los Agentes de la Policía Nacional son peninsulares y la mayoría abandona las islas en cuanto cumple el tiempo de permanencia obligatorio.

El Presidente Román Rodríguez y el Portavoz de Coalición Canaria en el Parlamento, José Miguel González, insinuaron en aquellos momentos que, la única forma de que el Gobierno no siguiera adelante con su proyecto de Policía Autonómica era que el Ministerio del Interior aumentara de forma sustancial el número de Agentes de las Fuerzas de Seguridad del Estado²⁴.

Por otra parte, en agosto de 2000, el caso de un extranjero muerto en Arrecife reabría el debate sobre la Policía Autónoma.

Y así, el Presidente del Gobierno Canario, Román Rodríguez declaró al respecto que, *“o el Ministerio del Interior depura responsabilidades en el caso de la muerte del guineano Antonio Fonseca, o el Ejecutivo Regional estaba dispuesto a sacar adelante la Policía Autonómica, tal y como establece el Estatuto de Autonomía”*.

Rodríguez reconoció la importante presencia en el Archipiélago de funcionarios de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado procedentes de la península, *“lo cual*

24- “La Provincia/Diario de Las Palmas”, 2 de septiembre de 2000.

Carlos Saavedra Brichis

no tiene que generar ni ventajas ni inconvenientes si cada cual cumple con sus funciones”.

No obstante subrayó que *“lo que sí echamos de menos a veces es el arraigo de estos funcionarios”* porque para comprometerse con una realidad tienen que estar entroncados, imbricados en ella y la rotación que tienen los Policías no es la mejor medicina para un servidor público tan esencial.

El Presidente recordó que tenemos una cobertura estatutaria para sacar adelante la Policía Autonómica *“y yo siempre he creído que es un compromiso que tenemos con los ciudadanos y que de lo que se trata es de que seamos una sociedad moderna y abierta, con futuro, por lo que los aspectos de la seguridad deben estar garantizados”.*

Para Rodríguez *“en los últimos años ha habido un deterioro en torno a lo referente a la Seguridad Ciudadana y no hemos visto el esfuerzo ni la respuesta adecuada por parte de la Delegación del Gobierno en Canarias”.*

“Lo que estamos planteando es que, o el Ministerio del Interior cumple con su tarea y solventa los problemas que en materia de seguridad tiene ahora el Archipiélago, o el Gobierno de Canarias está dispuesto a sacar adelante una Policía Propia que nos permita ir especializando a los Cuerpos en función de las necesidades de la seguridad”.

Estas declaraciones tuvieron respuesta por parte de la propia prensa escrita de la época, que publicaba el mismo domingo 27 de agosto de 2000 un artículo titulado **“EL OPORTUNISMO DE LA POLICÍA AUTONÓMICA A CUENTO DEL CASO DEL GUINEANO”.**

Dicho artículo sostenía que no parecía de recibo que un suceso tan preocupante y de tanta trascendencia social como la muerte del guineano Fonseca en la Comisaría de Arrecife sea utilizado de forma partidista, intentando sacar tajada política de donde tan

Carlos Saavedra Brichis

sólo hay que esperar que reluzca la verdad y se depuren las responsabilidades correspondientes.

Viene esto a cuento de las declaraciones que realizó el Presidente del Gobierno de Canarias, que aprovecha que el Pisuerga pasa por Valladolid para reavivar la reclamación de una Policía Autonómica para las islas.

Que ese Cuerpo sea imprescindible o no, es harina de otro costal, pero que el lamentable suceso de Arrecife sea la excusa perfecta para hablar de la “guanchancha” es rizar el rizo y tomar a broma un asunto que es muy serio.

La serenidad, no exenta de firmeza, con que han reaccionado ante el caso otros miembros del Gobierno Regional y de Coalición Canaria contrasta con esa salida de tono que tuvo el Presidente. Y con las cosas de la seguridad no se juega, porque ocurre como con los niños que se entretienen encendiendo fósforos: más pronto que tarde alguien se quema.

La Policía Autonómica, por tanto, merece un debate, pero el mismo debe tener lugar en la esfera de la política y la muerte de Fonseca merece, por su parte, una respuesta clara del Ministerio del Interior y de la Justicia, pero mezclar una cosa con la otra sólo sirve para caldear más unos ánimos que ya están de por sí bastante calentitos. Y ese no parece que deba ser el papel de un presidente del Gobierno.

El presidente del Gobierno de Canarias, Román Rodríguez, pedía en octubre de 2000 a los Policías Locales de Canarias que **“SUPERASEN SU BAJA AUTOESTIMA”**. El titular del Ejecutivo Autónomo hizo estas declaraciones en la clausura de las jornadas ***“La Policía Local del Siglo XXI”***, celebradas en Vecindario (Gran Canaria).

Carlos Saavedra Brichis

“Hay que superar una cierta baja autoestima de la Policía Local, creo que entre todos hay que realizar un esfuerzo por superarlo, porque eso influye de forma decisiva en la calidad de vida”, manifestó.

Se continuaba a finales de 1999 con el empeño del Gobierno Canario en sacar adelante el Cuerpo Policial Autonómico. El Departamento de Presidencia del Ejecutivo Autónomo avanzaba en aquellas fechas que, el Gabinete que presidía Adán Martín continuaría la tramitación en el Parlamento Regional de la Ley Integral de Seguridad, con la oposición del Ministerio del Interior a tratar el asunto de la Policía Autonómica, a pesar de estar contemplada en el Estatuto Autonómico.

El equipo de Martín trataba de sacar adelante esa Ley con el consenso de todas las fuerzas políticas del Archipiélago, aunque desconocía cuál sería la actitud de los diputados socialistas que, apoyaban al Gobierno tras la salida de los tres consejeros del Partido Popular²⁵.

Además, el Gabinete del Presidente canario se encontraba en esos momentos con el traslado a la Consejería de Presidencia y Justicia de toda la documentación relativa a la creación de la Policía Autonómica. La necesidad de reforzar la seguridad en el Archipiélago fue un tema recurrente en todas las entrevistas mantenidas por Adán Martín con el Presidente del Gobierno, José Luís Rodríguez Zapatero.

Los nacionalistas de CC recordaban que uno de los compromisos de Rodríguez Zapatero durante su discurso de investidura fue el de abordar la implantación en Canarias de una Policía propia²⁶.

Sin embargo, esta petición encontró siempre las trabas del Ministerio del Interior, cuyos responsables consideraban que existían otras prioridades en el archipiélago y aún no se habían sentado de manera formal a analizar este asunto con las

25- Periódico “Canarias7”, 6 de octubre de 2001.

26- Periódico “Canarias7”, 24 de noviembre de 1999.

autoridades isleñas.

Continuaba la prensa de la época haciéndose eco del agrio debate sobre la creación del Cuerpo Policial Autónomo y así se señalaba que, Sentencias del Tribunal Constitucional permitían la adscripción eventual de Agentes de la Policía Local. El ejecutivo recibió el apoyo del Ayuntamiento de Santa Cruz y el “**NO**” de la capital grancanaria.

El proyecto de Ley del Sistema Canario de Seguridad dejaba un amplio margen a la posibilidad de que el futuro Cuerpo General de la Policía Canaria y las Policías Locales pudieran asumir relaciones de cooperación tan estrechas que permitían incluso el ejercicio de funciones propias de un cuerpo por Agentes del otro.

Aunque la Policía Autónoma iba a iniciarse desde las Policías Locales, el Ejecutivo aspiraba a contar con un Cuerpo Policial con Agentes propios. De hecho, la intención era contar con cerca de trescientos Agentes en los primeros tres años.

Asimismo el ejecutivo pretendía que el Gobierno Central contribuyera a la financiación del nuevo Cuerpo aunque éste fuera complementario y no sustitutorio, lo que suponía un importante escollo en las negociaciones políticas que se entablaran entre el Ejecutivo Regional y el Ministerio del Interior. Coalición Canaria echó mano de Sentencias del Tribunal Constitucional que han dado la razón a las Comunidades Autónomas para que las Policías Locales puedan realizar funciones de la Autónoma, siempre y cuando el Estatuto contemple las competencias en materia de seguridad y Cuerpo Policial propio. En el informe elaborado por el Consejo Consultivo sobre la Ley, también se hizo mención a esta posibilidad, aunque le da carácter transitorio hasta que haya una ley que la sustente²⁷.

27- Periódico “Canarias7”, 22 de junio de 2006.

Carlos Saavedra Brichis

El Ejecutivo planteó en su momento a los dos Ayuntamientos capitalinos una propuesta de convenio para la cesión esporádica de Agentes de la Policía Local de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas de Gran Canaria para que cubriera determinados eventos y competencias propias de la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, las diferencias políticas fueron notorias entre ambos. Mientras el Ayuntamiento de la capital tinerfeña gobernado por CC ya había firmado el convenio con el Ejecutivo, la Corporación de la capital grancanaria, del PP, anunció que no firmaría el convenio en los actuales términos porque suponía la implantación *de facto* de la Policía Autonómica.

Los Agentes, que de forma eventual estarían al mando del Gobierno, tendrían uniforme propio y una serie de medios y material puestos por el Ejecutivo. En este sentido el Ayuntamiento de Santa Cruz recibió, mediante este convenio, unos cuatrocientos ochenta mil euros.

En el convenio figuraban como materias a cubrir por estos Agentes cuestiones referidas a Policía Medioambiental y Urbanística, reforzar la vigilancia de las zonas turísticas y la protección y tutela de menores e inmigrantes. Asimismo se previa la custodia de edificios para determinados eventos y funciones ocasionales de escolta a autoridades.

El enésimo estertor sobre el mantenimiento de la Policía Canaria lo visualizamos en el programa electoral del Partido Popular del año 2006, en el que se hace clara mención a que el **Partido Popular proponía eliminar la Policía Canaria y privatizar la televisión autonómica.**

Dentro de las diez medidas para gobernar Canarias se incluye que el Partido Popular llegaría a un acuerdo con el operador privado que explota la Radio-Televisión Canaria para proceder a su privatización²⁸.

28- Periódico "Canarias 7", 5 de julio de 2006.

Carlos Saavedra Brichis

En la misma línea, el PP canario trataría de llegar a un acuerdo con el Ministerio del Interior que permitiera **“integrar”** la plantilla de la Policía Canaria en los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado²⁹.

Por otra parte, Adán Martín, Presidente del Gobierno de Canarias señalaba en el verano de 2006 que **“Canarias tiene reconocido un Derecho Constitucional y Estatutario a tener una Policía Propia. Ni queremos ni podemos renunciar a ella, así que su creación la haremos con tranquilidad y racionalidad, pero también con tenacidad”**, enfatizó.

El mensaje del presidente estuvo dirigido directamente hacia el Partido Socialista Canario (PSC) cuyos dirigentes han venido expresando su rechazo a tener una Policía Autonómica en esta Legislatura. Sin el apoyo de los socialistas, el Proyecto de Ley que ya ha enviado el Gobierno al Parlamento se quedará sin poder ser aprobado, ya que tampoco podrá contar con el apoyo del Partido Popular.

Esta dificultad fue puesta de manifiesto por el Consejero José Miguel Ruano, al advertir que **“cualesquiera que sean los problemas políticos la creación de la Policía Autonómica es un compromiso firme de este Gobierno; así que confió en encontrar los apoyos necesarios”**.

Nos revela la prensa de la época la tenacidad del Gobierno de Canarias para justificar la creación de la Policía Autonómica. Así llegaban a afirmar desde el Gobierno que: **“La Policía Canaria frenará la inmigración”**. El Gobierno decía que sin el Cuerpo Autonómico crecería la inseguridad y llegarían menos turistas. La “delincuencia organizada en torno a la inmigración” obligaba a la Policía Local a asumir nuevas tareas.

La creación de la Policía Canaria, en los términos que planteaba el Gobierno que presidía Adán Martín, contribuiría a frenar la inmigración ilegal y con ello se rebajaría la sensación de inseguridad creciente que sentían canarios y turistas.

29- Periódico “Canarias7”, 30 de julio de 2006.

Al menos así lo explicaba el Ejecutivo en la exposición de motivos de la futura Ley que ni PP ni PSC apoyaban.

El Gobierno Canario insistía en que *“no se trata de reemplazar o sustituir los medios humanos y materiales que el Estado ha desplegado en las islas, esto es Guardia Civil y la Policía Nacional, sino de complementarlos y potenciarlos inyectando recursos adicionales en el sistema y procurando el ejercicio efectivo de competencias que corresponden al Gobierno Canario”*.

El proyecto de Policía Canaria que preveía aprobar el Gobierno antes de que finalizara la legislatura contemplaba la práctica fusión de las Policías Locales con el nuevo cuerpo.

Según la Exposición de Motivos de la Ley, el texto contempla mecanismos de coordinación y dejaba *“un amplio margen a la posibilidad de que el Cuerpo General de la Policía Canaria y las Policías Locales puedan asumir relaciones de cooperación tan intensas que permitan incluso el ejercicio de funciones propias de un Cuerpo por Agentes del otro”*. Para ello, la Academia Canaria de Seguridad, que será quien forme a todos los Agentes, les procurará un **“sustrato formativo homogéneo”** a ambos cuerpos.

La prensa de aquellos años contenía informaciones como que:

El Consejero declaraba que *“La Policía Canaria operará a finales de 2008 con un centenar de Agentes. La Ley por la que se creará la Policía Canaria podrá aprobarse en febrero o marzo, ya que, tal y como había calculado el Ejecutivo Regional, el texto entrará en el Parlamento antes de que finalice este año, dijo el Consejero de Presidencia Justicia y Seguridad, José Miguel Ruano. Por tanto, el Cuerpo Autonómico podrá estar operando en la calle a finales de 2008 con un centenar de agentes”*.

Estas declaraciones las hacía al término de una reunión de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Canarias en la que los sindicatos, la Federación Canaria de Municipios (FECAM) y los Cuerpos Locales mostraron su “**adhesión**” a la creación de la Policía Canaria.

El Consejero informó *“que el Consejo de Gobierno conocerá en breve el Anteproyecto de Ley de creación del Cuerpo General de la Policía Canaria, que será remitido al Consejo Consultivo. Tras el dictamen que haga el Consultivo, la iniciativa legislativa volverá al Consejo de Gobierno, donde se aprobará su remisión al Parlamento Regional, donde entrará antes de que finalice este año. Esto permitirá, dijo, que la ley se apruebe dos o tres meses después”*.

El proceso de creación del Cuerpo General de la Policía Canaria continuaba imparable y así, el consejero señalaba a finales de 2007 que *“la Ley por la que se creará la Policía Canaria podrá aprobarse en febrero o marzo, ya que, tal y como había calculado el Ejecutivo regional, el texto entrará en el Parlamento antes de que finalice el año”*.

El Consejero hizo estas consideraciones al término de una reunión de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Canarias en la que sindicatos, FECAM y Cuerpos Municipales mostraron su “adhesión” a la creación de la Policía Canaria.

Ruano indicó que la respuesta de la comisión a la iniciativa del Gobierno regional había sido “muy positiva” y destacó que sus integrantes mostraron “colaboración total” con el proyecto, sobre el que también había formulado aportaciones.

El Consejero informó *“que el Consejo de Gobierno conocerá en breve el Anteproyecto de Ley de creación del Cuerpo General de la Policía Canaria, que será remitido al Consejo Consultivo. Tras el dictamen que haga el Consultivo, la iniciativa*

legislativa volverá al Consejo de Gobierno, donde se aprobará su remisión al Parlamento regional, Cámara en la que entrará, tal y como estaba previsto, antes de que finalice el año. Esto permitirá, dijo, que la Ley se apruebe dos o tres meses después”.

José Miguel Ruano reiteró que la Policía Canaria “pretende contribuir a la seguridad en las islas desde la complementariedad con las Fuerzas de Seguridad del Estado y las Policías Locales” y sobre sus funciones, dijo que abarcarán **“ámbitos de refuerzo de la seguridad en toda su extensión”**.

El Consejero recordó que el compromiso del Gobierno canario es financiar un despliegue de hasta 300 efectivos del nuevo Cuerpo Policial Autonómico y agregó que si el Gobierno español participa en su financiación, tal y como ha hecho con la Policía gallega, creada en abril, se podría llegar a los 1700 efectivos “en 10 o 12 años”.

Sin embargo, Ruano destacó la “frialidad” que ha encontrado hasta el momento el Gobierno Canario en el Ministerio del Interior en torno a la creación de la Policía Canaria y dijo que con la administración estatal **“hay contactos” pero “todavía no hay compromisos”**.

Sobre la oposición que también ha mostrado el Delegado del Gobierno en Canarias, José Segura, a la puesta en marcha de este nuevo Cuerpo Policial, Ruano afirmó que **“no es a él al que corresponde decidir si hay o no Policía Canaria, sino al Parlamento regional, porque ésta es una cuestión que aparece recogida en el artículo 34 del Estatuto de Autonomía”**.

A juicio de José Miguel Ruano, no es aceptable que **“la persona que tiene que coordinar la actividad de la Administración del Estado con la autonómica se dedique a insultar a los responsables de la comunidad o a hacer valoraciones que no le corresponden”**.

Carlos Saavedra Brichis

Por ello, el Consejero recomendó a Segura *que “si quiere hacer carrera electoral al Congreso de los Diputados en las listas del PSC en Santa Cruz de Tenerife lo haga de otra manera y no buscando escenarios de confrontación con el Gobierno de Canarias”*.

DESPLIEGUE.-

El Consejero de Presidencia, Justicia y Seguridad reconoció en la prensa de la época que *“el despliegue de la Policía sin Interior será muy difícil, sin el Ministerio del Interior la Policía Autonómica no alcanzará su mayoría de edad. Lo que espero es respeto mutuo y un trato homogéneo. A día de hoy, los modelos de Policía Autonómica en España cuentan con financiación estatal. Parece que tenemos el derecho como españoles a pedir el mismo tratamiento. Cualquiera otra cosa, lógicamente, se encontraría con una posición no correcta entre dos gobiernos”*.

En ese momento declaraba que *“diecisiete millones de euros era el gasto total hasta 2011 de trescientos efectivos. Hemos proyectado dos fases. Una inicial que hemos llamado de división de recursos operativos donde se crea un grupo de especialistas en temas de Intervención Policial, información, apoyo a unidades caninas, de rescate. Y la segunda fase sería el despliegue territorial para lo cual hemos pedido la participación del Ministerio del Interior sobre la base de un conjunto de plazas vacantes de la Policía Nacional y de la Guardia Civil que son de imposible cobertura. Por lo tanto, nosotros estamos proponiendo un acuerdo con el Ministerio del Interior para que un número de Policías Autonómicos vaya cubriendo esas vacantes que materialmente no se van a cubrir”*. Con respecto a la pregunta de cuál sería el coste hasta 2011 señaló en la entrevista que, *“en el 2009 estaríamos hablando de siete millones en 2009, en 2010 son catorce millones y medio y en 2011 llegaremos a diecisiete millones”*.

En relación al deseo de participación en el proyecto por parte del Ministerio del Interior, el cálculo que hacían está en torno a cuarenta y cinco mil/cincuenta mil euros

por Agente, incluyendo su nómina y los medios que utiliza. A la pregunta de cuántas plazas vacantes de la Guardia Civil y Policía Nacional había en estos momentos señaló que **“puede haber alrededor de tres mil plazas”**.

Preguntado sobre a qué cree que se debe el rechazo de Interior a la nueva directriz de no más financiación para Policías Autonómicas o a la intervención del Secretario General del PSC respondió que, ***“en general, los socialistas están muy interesados en producir interferencias en las relaciones institucionales, eso está claro. No obstante, el planteamiento del Ministerio más parece de aviso a las Comunidades Autónomas que gobierna el PSOE, porque en estos momentos tanto Andalucía como Baleares proyectan Policías Autonómicas. El caso de Galicia es singular porque han renunciado al modelo adscrito y han ido a la creación de la Policía Gallega, sobre la cual el Gobierno español tendrá que definirse. Ahí veremos si hay comportamiento de un Gobierno o uno de partido”***³⁰.

En el verano del año 2008, Ruano insistía en reclamar financiación para la Policía. El Consejero se interesaba por el Modelo Navarro y volvió a pedir que la Administración estatal complementara la financiación de la Policía Autonómica como ocurría en Navarra, donde disponían de un modelo de seguridad similar que el Consejero fue a visitar.

Al término de una visita que efectuó a Pamplona para conocer las dependencias de los efectivos de la Policía Foral de Navarra, Ruano recalcó ***“que dicho Cuerpo es complementario y no sustitutivo de las Fuerzas de Seguridad del Estado, como pretende el Gobierno Canario que sea su Policía Autonómica”***. En Navarra, según el Consejero las ratio de seguridad son excelentes ***“por lo que, para nosotros, su modelo es un ejemplo”***.

30- Periódico “Canarias7”, 17 de noviembre de 2007.

Carlos Saavedra Brichis

La Policía Foral de esta Comunidad, como la ideada por el actual Gobierno de Canarias es, según argumentó, un modelo *“progresivo que, mediante una implantación de forma escalonada ha permitido articular una respuesta efectiva a las necesidades específicas de seguridad”*.

Alabó, además, la forma en que se ha ido desarrollando el Cuerpo Autonómico Navarro, que dijo **“ES EQUIPARABLE A LO QUE SE QUIERE HACER EN LAS ISLAS”**³¹.

En esta región empezaron con poco más de cien efectivos y hoy son casi novecientos, con la pretensión de llegar a los mil doscientos, que complementan a los seiscientos Policías Nacionales y mil ochocientos Guardias Civiles que hay también en la comunidad.

Según el Consejero, *“existe un paralelismo entre el Modelo de Seguridad navarro y el que se quiere implantar en Canarias ya que, en ambos casos, se apuesta por hacer de las Policías Locales parte de la estructura de la seguridad de la comunidad”*.

Desde la alusión a esas equivalencias entre uno y otro modelo, José Miguel Ruano aprovechó para reiterar: *“la demanda de su Ejecutivo de que el Gobierno de España asuma costear parte de la financiación de la futura Policía Autonómica, puesto que ya lo hace en Navarra...Una región donde ha visto que es posible un Cuerpo complementario que beneficia a los ciudadanos”*.

Tan azaroso proceso culmina con la promulgación de la Ley 2/2008, de 28 de Mayo, de creación del Cuerpo General de la Policía Canaria, posteriormente reformada por la Ley 9/2009, de 16 de julio.

31- Periódico “Canarias 7”, 1 de junio de 2008.

MODELO COMPLEMENTARIO.-

Aprobada ya la Ley, el Consejero Ruano señalaba que el Modelo Policial Autonómico del archipiélago es *“complementario y no pretende sustituir la presencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”*. También comentó que otras Comunidades Autónomas *“como Cataluña, con siete millones de habitantes, empezó con doscientos cincuenta Agentes en su Cuerpo Policial y otras como Navarra empezaron con ochenta”*.

El Consejero de Seguridad del Ejecutivo regional informó que estaban a la espera de reunirse con el Ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, para precisar la fecha exacta para conformar la Primera Junta de Seguridad *“y ponernos de acuerdo en los servicios que unos y otros podemos hacer”*.

“Hemos ajustado el número de Policías a las necesidades porque en nuestro proyecto, eran trescientos para esta legislatura, pero ha sido imposible por la situación económica”, afirmó Ruano que añadió que *“cuando la situación económica mejore seguiremos con el proceso de creación. Será una contribución a la Seguridad Pública junto a las preexistentes Policías Locales de Canarias, que tienen tres mil cuatrocientos efectivos desplegados en el territorio y la Policía Nacional y Guardia Civil”*, indicó.

El Consejero canario detalló que en otras Comunidades Autónomas estas Policías *“tienen modelos sustitutorios, pero aquí será complementario, empezaremos con cien, pero en otras comunidades como Cataluña, comenzaron con doscientos cincuenta o en Navarra empezaron con ochenta”*. José Miguel Ruano ya adelantó que *“la implantación del Cuerpo General de la Policía Canaria llevaba un desembolso que supera el millón de euros, contabilizados los cuatrocientos mil euros previstos para este año más los realizados en vehículos y uniformes que superarán los seiscientos mil euros”*.

Los Agentes autonómicos prestarán sus servicios desde dos bases, ubicadas en las dos capitales canarias, pero con movilidad hacia otras islas, como es el caso de su próxima presencia en las Fiestas Lustrales de La Palma, que supondrá su estreno visible en las calles canarias. Su aportación será adicional a la ya existente por lo que será un trabajo planificado con el resto de los Cuerpos de Seguridad, en especial con los tres mil cuatrocientos Policías Locales, que junto con el centenar de los Guardías Autonómicos, conforman por Ley la Policía Canaria, según hizo hincapié el Consejero. El Cuerpo regional nace, según el referido responsable, con vocación de complementariedad pues, además de las relacionadas con las competencias autonómicas, estará en las calles protegiendo fiestas y concentraciones o en acciones preventivas.

LOS DATOS REALES DEL NUEVO CUERPO POLICIAL CANARIO.-

1.- Personal.- El Cuerpo General de la Policía Canaria cuenta con un total de noventa y un efectivos. Cinco pertenecen al Cuerpo de Mando y ochenta y seis están dentro de la escala básica. El catálogo contempla cien agentes.

2.- Actuaciones.- La Policía Canaria realizó en 2012 un total de 29.790 actuaciones. Destaca el control policial de vehículos con 14.591 servicios y las denuncias formuladas a Tráfico y Ayuntamientos, 5.223.

3.- Presupuesto.- El Presupuesto del Cuerpo General de la Policía Canaria para 2013 es de cuatro millones de euros. La crisis económica es uno de los principales problemas a los que se enfrenta la Policía Canaria.

4.- Funciones.- De las competencias que tienen, la Policía Canaria se vuelca en menores, tributos, seguridad ciudadana, Instituto de la Vivienda y colaboración con las autoridades judiciales.

5.- Novedades.- Una de las novedades es la colaboración de la Policía Canaria con Tributos. En un solo día inspeccionaron doce industrias y talleres detectando importantes fraudes en cinco de ellos.

6.- Juicios.- El Cuerpo General de la Policía Canaria está inmerso en dos procesos judiciales. Uno por una denuncia por acoso en el trabajo y otra por una supuesta detención ilegal y cobros irregulares³².

32- Periódico "Canarias 7", martes 23 de abril de 2013.

VII.- EL PROYECTO “TECLA HELP” COMO EJEMPLO DE ESTRATEGIA PREVENTIVA ORIENTADA A LOS MENORES CANARIOS, CON EL OBJETO DE LOGRAR UN USO RACIONAL POR LOS MISMOS DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN. LA IMPORTANCIA DE LA PREVENCIÓN EN ESTA MATERIA.-

Carlos Saavedra Brichis

En la inmensa mayoría de los estudios relativos a la seguridad (en cualquier nivel académico y profesional, incluyendo el más elevado que es el universitario) acontece que, cuando se abordan las “políticas preventivas”, en muchas ocasiones, se perfilan las mismas y la prevención en sí como una muy loable “declaración de intenciones”, pero sin una real y concreta implementación en el mundo real, en la sociedad de este siglo XXI que nos ha tocado vivir.

Pero la seguridad humana es real (al igual que su otra faz que es la inseguridad humana) se desarrolla en el mundo real y la faceta de la prevención sólo puede consumir el tránsito de la esfera ideológica y académica a la real, al mundo real, a través de concretos y tangibles programas que contribuyan a la seguridad humana. En esta línea de ser absolutamente realistas en estas políticas preventivas bascula la presente Tesis.

Las acciones reactivas en materia de seguridad han de ser la “última ratio” para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, activándose entonces los mecanismos coactivos del Derecho Penal y de nuestro Código punitivo, que vienen a integrar la “última ratio” en el elenco de los mecanismos represivos del Estado (que ostenta el monopolio de la fuerza y de la coacción jurídica) para restablecer el orden jurídico perturbado, sancionando aquellas acciones y omisiones tipificadas penalmente, las cuales dañan de forma más severa y crítica la vida en comunidad y en paz entre los hombres.

Dentro de la apuesta en la presente Tesis Doctoral por las políticas preventivas en materia de seguridad, aportamos, como concreto proyecto real, el Proyecto “**Tecla Help**”, el cual está siendo objeto de una muy gratificante implementación en la realidad educativa de la Comunidad Autónoma Canaria.

El Proyecto “Tecla Help” es un **PROYECTO INTEGRAL** de:

Carlos Saavedra Brichis

-Alfabetización digital.

-Prevención.

-Protección de los menores de la Comunidad Autónoma Canaria en el uso de Internet y de las nuevas tecnologías.

El ideólogo y Director de este Proyecto es el autor de la presente Tesis Doctoral, en el que concurre la condición de Comisario-Principal de la Policía y Abogado (ahora no ejerciente) del Ilustre Colegio de Abogados de Las Palmas.

Igualmente, he conseguido reunir a empresas del sector como “Pantallas Amigas”, a Organismos como Cruz Roja y a empresas como Telefónica para que participen en el Proyecto.

También he conseguido integrar y coordinar a un equipo multidisciplinar de expertos en seguridad informática, letrados, mandos policiales y pedagogos que tienen un objetivo y meta común: conseguir por los menores un uso racional y seguro de las nuevas tecnologías.

¿A quién va dirigido el Proyecto “Tecla Help”?.-

A los niños de la Comunidad Autónoma Canaria. Igualmente se dirige a toda la comunidad escolar y a los padres y tutores de los menores canarios, así como a los menores de otras nacionalidades que nos visitan. Ponemos así nuestro granito de arena para que Canarias sea un lugar “ciberseguro”.

¿Cuál es la esencia de este Proyecto y cómo se despliega?.-

El Proyecto “Tecla Help” intenta lograr dos notas esenciales, clave para su éxito y que lo diferencian de otras acciones en esta materia ya realizadas, y que serían, a saber:

Carlos Saavedra Brichis

1).- Su inclusión en el currículo escolar a través de la transversalidad.

2).- Su permanencia en el tiempo.

El referido proyecto se despliega por Fases y Niveles, en función de los destinatarios de las acciones formativas que tienen un elemento diferenciador común: su concepción y voluntad de **permanencia** en el tiempo desde su génesis.

La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de Diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa tiene como meta la consecución por todos nuestros estudiantes de una serie de Competencias, verdadero objetivo de toda la legislación educativa española.

Las competencias se definen como las capacidades para aplicar de forma integrada los contenidos propios de cada enseñanza y etapa educativa, con el fin de lograr la realización adecuada de actividades y la resolución eficaz de problemas complejos.

Así, se intenta lograr, por parte de nuestros alumnos, la adquisición de las siguientes competencias:

1. Comunicación lingüística.
2. Competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología.
3. Competencia digital.
4. Aprender a aprender.
5. Competencias sociales y cívicas.
6. Sentido de iniciativa y espíritu emprendedor.
7. Conciencia y expresiones culturales.

La referida Ley Educativa se desarrolla mediante el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria.

Carlos Saavedra Brichis

Igualmente se regula de forma pormenorizada toda esta materia a través de la Orden ECD/686/2014, de 23 de abril, por la que se establece el currículo de la Educación Primaria para el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, Cultura y deporte y se regula su implantación, así como la evaluación y determinados aspectos organizativos de la etapa.

Por tanto, observamos cómo el abordaje y consecución de la competencia digital es ya una pauta permanente de todo nuestro sistema educativo, estando presente dicha competencia digital tanto de autónoma forma como en el resto de las áreas del bloque de asignaturas troncales y específicas que marca el legislador en la normativa que acabamos de referir.

Teniendo muy en cuenta las señaladas previsiones legales, el proyecto está concebido y diseñado como un “mecano”. Hemos huido de grandes diseños formativos por los problemas inherentes a su implementación, pues así nos la ha demostrado la experiencia docente que atesoramos.

Cualquier acción formativa (que ya está tasada) con cualesquiera destinatarios (que ya están tasados) se integra automáticamente en el Proyecto.

La verdadera demanda de asesoramiento de los alumnos, de los padres o de los educadores es la que hace ir desplegando Fases y Niveles del Proyecto. Sin esta inquietud y sin interiorizar las cuestiones previas por padres o niños el proyecto en ese grupo en cuestión queda abortado y no progresa.

Si no se DEMANDA información por los intervinientes no efectuamos un salto de Fase o de Nivel. Se trata de ir interiorizando la cultura de la seguridad. En el proceso de interiorización surgen nuevas demandas y se activan nuevas Fases y Niveles, de conformidad con la exhaustiva programación del PROYECTO.

Carlos Saavedra Brichis

Por tanto tenemos un gran proyecto, pero con diferentes velocidades e implementándose de forma asimétrica, pero ordenada, y como hemos dicho, con la nota de **permanencia en el tiempo**.

¿Cómo pueden participar las familias en este Proyecto?-

Todos pueden participar. Nuestros menores no han pedido dejar a los adultos fuera de su vida virtual.

Acciones familiares integrales como el subproyecto “ciberabuelos” pretende aprovechar el bagaje de los mayores para que ayuden a los pequeños en esta tarea.

Jubilados con experiencia informática pueden ayudar. Y los abuelos, con o sin experiencia informática, son capaces de hacer razonar a sus nietos, por ejemplo, de que en Internet, al igual que en la vida real, no se habla con desconocidos.

La integración del “Proyecto Tecla Help” en los sistemas de calidad.-

Sería deseable que la seguridad en Internet en el centro escolar se integrase en los sistemas de calidad. La estructura de los sistemas de calidad en este momento lo impide. Por tanto, se ha de tender hacia una certificación en paralelo realizada por empresas de dilatada experiencia en el sector de la protección de los menores.

La consecución de un sistema de certificación “TECLA HELP” en los Centros Escolares por parte de Pantallas Amigas.-

El Proyecto “Tecla Help” y su implementación en el hogar y en la escuela. La necesidad de actuar en conexión familia y escuela. El papel crítico de la escuela.

Diseño del programa “Tecla Help” en la escuela:

- Clases de informática y la incorporación sistemática a la formación en esta materia de las pautas básicas de seguridad para menores.
- Pantallas iniciales. Incorporación del decálogo de navegación segura y responsable.
- Protocolo escolar de prevención del ciberacoso.
- Protocolo escolar de prevención del sexting.
- Las citas con desconocidos a través de Internet.
- Los foros o “las verbenas de Internet”.
- El estallido de una crisis y la activación de los mecanismos del Derecho Penal. La entrada en acción de las Fuerzas Policiales. La comisión de delitos.
- Incorporación de la cultura de la seguridad al ideario del Centro Escolar.
- Formación de la comunidad escolar: Prevenir para evitar el estallido de una crisis.

- El compromiso de los padres y tutores. Programa “se enseña no lo que se sabe; se enseña lo que se es”. Programa especial para padres sin conocimientos informáticos.
- Programas de control compartido de la navegación realizada por los menores. Softwares de protección. El asesoramiento de las empresas del sector en la compra de terminales. Las Organizaciones de Consumidores y Usuarios.
- Control de la resiliencia por los equipos psicopedagógicos como potencial precipitador de las conductas inadecuadas en el uso y manejo de Internet por los menores.
- El programa “cibermanagers”.
- El programa “ciberabuelos”.
- Certificación del centro escolar de cumplimientos de parámetros estándar y avanzados de ciberseguridad en relación a menores.
- Última fase: el autocontrol y la responsabilidad del menor. El nacimiento de un usuario responsable, seguro y protegido.

Los datos reales del Proyecto Tecla Help:

En el momento de escribir estas líneas el Proyecto “Tecla Help” ya ha sido implementado en varios centros escolares de la Comunidad Canaria, alcanzando las

Carlos Saavedra Brichis

acciones formativas a unos trescientos profesores, a varios cientos de padres, y a cerca de un millar de alumnos de Primaria y de la ESO.

**VIII.- UN MODELO DE SEGURIDAD HUMANA PARA CANARIAS QUE HA
SER LA ALTERNATIVA AL DERECHO PENAL DEL ENEMIGO.-**

Recordemos que el Derecho Penal del Enemigo es una teoría jurídica reciente surgida tras los terribles acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, con la pretensión de combatir la criminalidad organizada y sobre todo el terrorismo.

El autor de esta teoría es el Profesor alemán Günter Jakobs, quien señala que el Derecho Penal del enemigo se contrapone al Derecho Penal del ciudadano; éste trataría al autor como persona y aquél como fuente de peligro o como medio para intimidar a otros, cuyo único fin sería su exclusión e inoquización. En suma, el Derecho Penal del ciudadano es respetuoso con los principios del Estado de Derecho y el Derecho Penal del enemigo incumple tales principios.

Son tres las características del Derecho penal del enemigo¹:

- adelantamiento de la punibilidad.
- desproporción de las penas.
- relativización de las garantías procesales.

Por tanto, hemos de permanecer expectantes y no permitir que el Modelo de Seguridad propuesto para Canarias en la presente Tesis Doctoral, con sus bases y pilares ya existentes, permitan la instauración de estas exacerbadas teorías de la seguridad tan en boga y que, a fin de cuentas, reducen el bello y tan duramente conquistado espectro de nuestra LIBERTAD COMO SOCIEDAD y como Sociedad Civil del nuevo milenio.

1-Pérez Valle, Felipe: "La regulación de la violencia doméstica como Derecho Penal del Enemigo". Artículo publicado en la Revista General de la Abogacía Española, Número 30, abril/junio 2005, página 70.

IX.- CONCLUSIONES.-

Como inicial conclusión, podemos sostener, que ha quedado acreditado en el presente estudio que nos encontramos en estos comienzos de siglo con una destacable preocupación por la Seguridad en el ámbito de la Comunidad Autónoma Canaria, así como en el contexto de la tan nombrada **“GLOBALIZACIÓN”**.

La Seguridad, o más correctamente la **“Seguridad Humana”**, es objeto de preocupación ciudadana e institucional a nivel local, nacional e internacional.

La consideración de la seguridad como un factor posibilitador del ejercicio de los Derechos Civiles de los individuos alcanza cotas máximas de preocupación e interés en esta segunda década del siglo XXI. La protección frente a todo tipo de peligros es un anhelo de los ciudadanos en esta “aldea global” en la que hemos convertido el planeta.

Podemos admitir que es unánime el sentir desde todos los estamentos sociales en el caso europeo y español por alcanzar unos niveles de Seguridad Pública con niveles de excelencia, que permitan el ejercicio y disfrute del conjunto de derechos del individuo, consagrados en el marco constitucional español, así como en los proyectos de Constitución Europea.

Así pues, seguridad en el contexto de sociedades cada vez más y más complejas, tecnificadas y todo ello en un marco global que desborda la visión estatocéntrica de la seguridad, y en la que debe primar el ser humano considerado y concebido en su natural inseguridad. Un claro ejemplo del peligroso binomio tecnificación y posibilidades de conflicto en la era digital del siglo XXI lo integra la lucha por el control de minerales como el escandio, el itrio y el grupo de los lantánidos. Todos ellos son absolutamente precisos para la construcción de la práctica totalidad de los actuales aparatos tecnológicos con los que vivimos, tales como teléfonos móviles, Ipod, Ipad, pantallas planas y un largo etc.

Hasta los años 80 del pasado siglo, Estados Unidos controlaba el 80% de la producción mundial de estos “minerales estratégicos”. Desde mediados de los años 90

del siglo XX, China ha ido monopolizando el mercado internacional, hasta copar el 95% de la producción mundial de estos importantísimos recursos de la actual era digital, preciso para la industria tecnológica mundial.

Así pues, la “aldea global” en que se ha convertido nuestro planeta, ha de satisfacer su seguridad con nuevas visiones y concepciones en que el eje central sea el propio ser humano y todo ello considerando nuevos retos y peligros, hasta ahora inconcebidos, como el monopolio por determinadas potencias de las bases de la industria y los recursos sobre la que se asienta nuestra sociedad.

Como segunda conclusión de la presente Tesis Doctoral aportamos que la organización territorial del Estado Español que diseña la Constitución de 1978, dividido en Administración Central, Autonómica y Local, conlleva igualmente una teórica fragmentación de la Seguridad, articulándose y adaptándose las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con que cuenta el país con el objetivo y finalidad de cubrir esas parcelas organizativas del Estado.

No obstante, dicha parcelación de la Seguridad es realmente artificial y es obvio que ésta no se puede fragmentar para acoplarse a la estructuración del Estado.

Por tanto, intentar separaciones académicas de la Seguridad, es una empresa destinada al fracaso. Esta es otra de las conclusiones del presente estudio: la necesidad de consideración de la seguridad con un carácter globalizador y sin fragmentaciones teóricas, pues el mundo y la realidad son realidad dinámicas y de conjunto que no admiten aprehensiones de las mismas de forma segmentada y ello con más fundamento en los momentos actuales de cambio y convulsión económica y social.

Como tercera conclusión tenemos que el Modelo de Seguridad que se propone para Canarias ha de partir indefectiblemente de unos axiomas básicos.

a).- Pleno convencimiento de que la Institución Policial forma parte integrante del sistema penal.

b).- La Policía debe estar al servicio de la Comunidad, siendo su razón de ser la de garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la Ley le reconoce. Esto implica una adaptación de los Servicios Policiales a las necesidades reales de la Comunidad y la colaboración y participación del público en el cumplimiento de ciertas funciones policiales.

c).- La Policía debe ser, en sus estructuras básicas y en su funcionamiento, un servicio democrático, lo cual conlleva la desmilitarización del servicio, un absoluto respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la adopción de un **Código Deontológico Policial**.

d).- La participación de la población en la elaboración de las políticas policiales y la aceptación de rendir cuenta de sus actividades.

e).- La Policía debe ser un servicio profesional.

f).- La Policía debe reconocer la necesidad de planificación y de la evaluación de sus actividades.

El respeto a la Constitución, el servicio permanente a la Comunidad Canaria, la adecuación entre fines y medios, el respeto al honor y a la dignidad de la persona y la responsabilidad en el ejercicio de su función.

Estos serán sin duda los grandes principios informadores del Sistema de Seguridad para estas afortunadas islas.

Dicho diseño apriorístico de la Institución Policial puede ser considerado como otra de las primeras e indiscutibles conclusiones que aportamos a este campo de la organización policial en el archipiélago Canario.

Como cuarta conclusión tenemos que el recorrido histórico de la Institución Policial en España ha marcado unos Cuerpos Policiales militarizados y excesivamente reactivos, hasta la llegada de la Constitución de 1978. Los cambios de concepción operados en este campo, para igualarnos a los países anglosajones encuentran en la Seguridad Humana el elemento catalizador y precipitador para ponernos al día y superar el recorrido y bagaje histórico de la seguridad en España (ampliamente tratado en esta Tesis) y así, participar de una concepción de la seguridad, de la seguridad humana, acorde a los nuevos retos del siglo XXI y una sociedad cada día más compleja y tecnificada.

La quinta conclusión de la presente Tesis Doctoral es que podemos sostener que el **PLAN DE SEGURIDAD CANARIO** (estudiado al detalle en la presente Tesis) ha demostrado su vigencia y valor hasta este momento, si quiera de forma parcial, como elemento ordenador de la Seguridad en Canarias. Recordemos su carácter de documento abierto y en permanente fase de revisión.

Es cierto que dicho **PLAN DE SEGURIDAD CANARIO** ha servido para radiografiar y contextualizar la Seguridad en Canarias, siendo sus resultados excelentes en materia sanitaria. La articulación de las emergencias sanitarias en dicho Plan (y su posterior implementación de forma exitosa durante más de una década) sitúa a Canarias en altas cotas mundiales en lo atinente a la atención y gestión de las emergencias sanitarias. Es ése uno de los valores del sistema que hay que mantener, cuidar y mejorar.

Sin embargo, no se han alcanzado iguales éxitos en el ámbito referido a la esfera policial. El Plan de Seguridad no ha podido resolver la articulación de relaciones los Cuerpos Policiales que convergen en el cuidado y mantenimiento de la Seguridad en

Canarias y ello es lógico dada la falta obvia de carácter normativo de dicho Plan para esta tarea, al ser una herramienta estratégica y no jurídica.

Por ello se precisa que los mecanismos de coordinación contenidos en la Ley Orgánica 2/1986 se materialicen en la realidad canaria.

Como sexta conclusión aportamos que, sentado lo antedicho en la conclusión precedente, se evidencia la necesidad perentoria de un nuevo “**PLAN DE SEGURIDAD CANARIO PARA EL SIGLO XXI**”, a efectos estratégicos, que llegue a ser un elemento valioso por su carácter integrador de la seguridad en sus múltiples facetas: sanitaria, policial y de protección civil.

Por tanto, podemos sostener que **EL PLAN DE SEGURIDAD CANARIO** hasta ahora en vigor es la hoja de ruta previa y el sustrato que se puede considerar para fundamentar el Modelo Integral de Seguridad que defendemos en Canarias, aunque con ajustes de calado sobre el mismo para lograr su real implementación en la segunda década del siglo XXI, siendo el nuevo “**PLAN DE SEGURIDAD CANARIO PARA EL SIGLO XXI**” el nuevo documento estratégico que se propone a la sociedad para afrontar los nuevos retos de este nuevo mundo en el que vivimos.

El Director del Instituto de Estudios Estratégicos, Miguel Ángel Ballesteros afirma que *“Canarias es el lugar más seguro del mundo”. Este rasgo confiere a las Islas un valor geoestratégico para potenciar el comercio y el turismo”*.

La posición geoestratégica y política de Canarias ha sido puesta en valor por el Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) Miguel Ángel Ballesteros de cara al desarrollo del comercio y del turismo.

Las claves de una estrategia para el futuro de Canarias que ha de contemplar este nuevo Plan de Seguridad Canario para el siglo XXI, serían:

- **Zona privilegiada.** Canarias, junto con el resto de España, se encuentra en una zona privilegiada para los intercambios entre Latinoamérica, Europa y África.
- **Plan estratégico de Turismo.** Ballesteros consideró excelente el **PLAN ESTRATÉGICO DE TURISMO**, pero animó a concertar estrategias de desarrollo “a largo plazo” entre las administraciones.
- **Expectativa de BRIC.** Los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) ofrecen grandes expectativas turísticas. Ballesteros subrayó Brasil y Rusia y aconsejó empezar a potenciar el aprendizaje del ruso.
- **Aeropuertos como Hub.** Los aeropuertos canarios pueden aspirar a convertirse en Hub o centros de conexión de rutas aéreas mundiales, complementarias con el de Madrid-Barajas.
- **Base logística.** Potencialidad de Canarias como “base logística” de desarrollo tecnológico para las empresas occidentales que quieran operar en el continente africano.
- **Plataforma digital.** Capacidad de Canarias para convertirse en una plataforma digital que ponga la vista en África Occidental.

La séptima conclusión del presente estudio consiste en que no se presta atención en el Modelo de Seguridad que hemos analizado en la presente Tesis Doctoral a las novedosas formas delincuenciales enmarcadas en el plano de las nuevas tecnologías. El marco físico de la delincuencia se combina ahora con el escenario virtual: toda una batería de ilícitos penales en Internet evidencian que el marco en el que pululaba la delincuencia ha sufrido profundos cambios, y el Modelo de Seguridad

propuesto ha de tener en cuenta estas circunstancias y las irrupción de las nuevas tecnologías como nuevo escenario para el crimen.

Como octava conclusión tenemos que todo este modelo existente de seguridad que nos hemos esforzado por radiografiar en el presente estudio adolece gravemente de falta de implementación en el mismo de una **CULTURA DE LA PREVENCIÓN EN LA SEGURIDAD**, tanto en la atención de la salud, como en las emergencias sanitarias, como de las actuaciones que son susceptibles de actividad por parte de los Cuerpos Policiales intervinientes en el control de la seguridad de la población canaria y de los diez millones de turistas que nos visitan, tanto en el plano real, como en la dimensión virtual.

No se presta ninguna atención al control de situaciones predelincuenciales. No forma parte de la cultura social en la que estamos inmersos en Canarias y ello es lógico como buenos herederos de un sistema latino de seguridad, opuesto al anglosajón.

Con el objeto de corregir la antedicha distorsión se propone diseñar en el ámbito canario de la gestión de la Seguridad (la Seguridad Humana, tal y como hemos sostenido en la presente Tesis Doctoral) un novedoso e integrador modelo de prevención social, en el cual participarían varios operadores sociales. Estas nuevas tendencias son las que habría que incorporar al **“PLAN DE SEGURIDAD CANARIO PARA EL SIGLO XXI”** al que hemos aludido y que proponemos como la nueva herramienta para una mejor seguridad en Canarias.

A tal efecto se propone la creación del denominado **“GABINETE DE PREVENCIÓN”** inserto en la Presidencia del Gobierno.

En dicho GABINETE DE PREVENCIÓN estarían representados equipos multidisciplinares, provenientes del mundo de la Judicatura, la Asistencia Social, la Pedagogía y la Criminología, la Sociología y la Institución Policial.

Carlos Saavedra Brichis

Este Gabinete, presidido por el Viceconsejero de Seguridad, se encargaría de la real coordinación de las políticas preventivas en el ámbito autonómico y lo más importante, su implementación real en el ámbito educativo de la Comunidad Canaria.

Una Policía que combine los elementos reactivos y preventivos dota de estabilidad al sistema de Seguridad Pública y protege a los ciudadanos frente a las formas de cristalización de la delincuencia.

Como novena conclusión tenemos que el actual Modelo Policial existente tiene su virtualidad. Los sistemas y subsistemas de la seguridad en Canarias nos revelan un modelo mixto esencialmente reactivo que tiene unas destacables cotas de eficacia. Ahora bien, la nueva concepción de la Seguridad Humana exige una radical atención a la **PREVENCIÓN** tal y como acabamos de sostener.

Podemos defender la virtualidad y hasta la eficacia del actual modelo policial mixto que se nos presenta en Canarias, valorando en positivo su dimensión **REACTIVA**.

Por contra, su dimensión **PREVENTIVA** dista mucho de satisfacer las demandas y expectativas de los ciudadanos canarios y de los visitantes que interactúan con nosotros en el presente milenio.

El elemento catalizador para tan digno fin ha de ser **LA SEGURIDAD HUMANA**, con su carácter integral e integrador, con la protección integral del individuo moderno y de la sociedad canaria en la que desarrolla su existencia. Ese modelo mixto reactivo/preventivo ha de verse conceptualizado en su nueva dimensión de la Seguridad Humana. Por tanto, el sistema de seguridad público que deseamos para Canarias tiene todavía como asignatura pendiente la prevención y la concepción integradora de la seguridad humana. Hemos avanzado mucho en la eficacia de la dimensión reactiva en nuestro Modelo de Seguridad existente en Canarias; y sostenemos que es cuasi excelente tras el radiografiado efectuado en la presente Tesis.

Sin embargo este doctorando defiende que la cultura preventiva ha de sumar y “refrigerar” el Sistema de Seguridad Pública de Canarias. Y no es ésta una postura teórica sostenida por el que suscribe, sino que desde mi condición de Comisario-Principal de la Policía intento contribuir a la plasmación de proyectos concretos para este objetivo; tales como el **“Proyecto Tecla Help”**.

El aludido proyecto que tengo el placer de dirigir persigue contribuir al éxito de la “Seguridad Humana”, mediante la prevención integral en el uso de las nuevas tecnologías por los menores de nuestra Comunidad Autónoma, a la par que intenta encender, de humilde forma, esta llama de la “Seguridad Humana” en los profesionales de la Seguridad en Canarias en este siglo XXI. Y todo ello, con el objetivo de que Canarias sea un lugar “*Ciberseguro*” para nuestro principal activo para el futuro: los niños tanto canarios como de otras procedencias que despliegan una vida virtual desde dispositivos tecnológicos radicados en cualquiera de nuestras islas.

Como décima conclusión de la presente Tesis Doctoral aportamos la perentoria necesidad de definir el papel del Cuerpo General de la Policía Canaria en el Sistema de Seguridad de las Canarias del siglo XXI; sin duda uno de los grandes fracasos del anterior Plan de Seguridad Canario.

El modelo de Estado tiene, obviamente, y tal y como ya hemos señalado, cumplido reflejo en la organización y despliegue de sus efectivos policiales.

La Coordinación de la Policía Local Canaria ha ido de la mano de un azaroso debate sobre la creación de un Cuerpo Policial Autonómico.

La creación de este Cuerpo Policial ha supuesto, como ha quedado demostrado en la presente Tesis Doctoral, un ingente esfuerzo por la creación de un **MODELO DE SEGURIDAD PROPIO PARA CANARIAS**.

Dejando a un lado cuestiones presupuestarias (la presente crisis golpea a las Administraciones Públicas con virulencia) e incluso cuestiones sentimentales y viscerales sobre la necesidad o no de este Cuerpo Autonómico, lo que es obvio es que, desde un plano estrictamente legal, la creación de un Cuerpo Policial Autonómico propio está consagrada en el Estatuto de Autonomía de Canarias. Otras Comunidades Autónomas no incluyeron esta potencialidad en sus Estatutos, pero Canarias sí.

Por tanto, es tal vez un mal momento económico para la aparición de este nuevo Cuerpo Policial, pero su encaje constitucional no admite duda.

Insisto, otro debate será el soporte financiero de este nuevo Cuerpo Policial, pero su acomodo legal al marco constitucional está fuera de toda sospecha.

Podemos, pues, concluir que el **Modelo de Seguridad Propio para Canarias**, con sus peculiaridades de territorio insularizado y región ultraperiférica de la Unión Europea exige unas notas identificativas entre las que se puede encajar la creación de un Cuerpo Propio, defendiendo su virtualidad y necesidad a modo de conclusión en la presente Tesis Doctoral.

El problema presupuestario con respecto al coste de la Policía Autonómica se suscitó incluso en los momentos de eclosión de *“la burbuja inmobiliaria y financiera”* en España y Canarias. De esta manera se intentó crear este Cuerpo Autonómico *“mancomunando de facto”* las Policías Locales de los entonces ochenta y siete municipios de Canarias, a través de la forzada vía de los convenios consagrada en el artículo 8 de la Ley de Coordinación Policial de Canarias.

Los graves escollos legales de elección de esta vía supusieron el abandono de la misma y la decantación por la creación de un cuerpo *“ex novo”*, que, no obstante, intentó **“ACOGER”** y **“CONCILIAR”** a las Policías Locales al integrarlas en la consagrada ecuación de que la Policía Canaria era la suma del Cuerpo General + las Policías Locales de Canarias.

El empeñamiento por el acogimiento de la vía inicial por los autores del Plan de Seguridad Canario (entre ellos el ya fallecido Profesor Jaume Curbet) colisionaba con la imposibilidad fáctica de actuación supramunicipal de las Policías Locales. Por muchos intentos de homogenización de medios técnicos y de transmisiones que se llevaron a cabo, la normativa de régimen local y el poder parcelario de los Alcaldes en el sistema legal español, constreñía a las Policías Locales, las encorsetaba y dificultaba su actuación en un marco que excediese del meramente Municipal.

Por ello se recurrió a la creación de un cuerpo “*ex novo*.” Estos problemas que acabo de citar ya eran planteados por el que suscribe en el Primer Curso de la Academia Canaria de Seguridad que se acababa de crear y de la que tuve el honor de ser uno de sus primeros alumnos en el curso de Subcomisarios a finales del año 1998, debatiéndose con el Profesor Curbet los imponderables ya esbozados en interesantes debates, al igual que con el Profesor Ballbé o el Profesor Juli Sabaté. Ya en aquella época debatíamos en profundidad el Modelo Policial Canario.

La decimoprimer conclusión de esta Tesis Doctoral es que la transición operada y culminada a nivel nacional se produce, en lo que respecta a la seguridad, de forma muy tardía en el caso del Archipiélago Canario, con un retraso de quinquenios desde el advenimiento de la democracia.

En cualquier caso, el debate suscitado por el Gobierno de Canarias, con la creación de la Policía Autonómica y el enfoque de la faceta sanitaria ha puesto sobre la mesa el gran problema de la seguridad y la posibilidad de nuevos enfoques para afrontar los retos que la misma impone.

Evidentemente, algo ha cambiado, pasando de una situación de pura inercia en la labor de los Cuerpos Estatales, a una evidente preocupación de los mismos (y del Estado central del que dependen) por aminorar los efectos de los nuevos intentos por cambiar, por parte de los gobiernos nacionalistas de Coalición Canaria, el mapa de la Seguridad en Canarias.

Se ha logrado, sin duda, que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de ámbito estatal aporten un mayor número de efectivos a las plantillas Canarias. Es una conclusión que Canarias se convirtió en prioridad para Madrid en lo referente a Seguridad, si quiera para intentar contrarrestar los avances sociales de los partidos de corte nacionalista como Coalición Canaria.

Igualmente se ha producido el fenómeno paralelo de incluir a Canarias en multitud de proyectos específicos de Seguridad diseñados a nivel estatal y que, por sistema, excluían de su puesta en funcionamiento a ciudades del archipiélago (sobre todo las capitales de provincia).

Esta preocupación que hemos definido, no es más que otro ejemplo de la guerra de espacios entre los Cuerpos de Seguridad, produciéndose una invasión de estos cuerpos estatales en un ámbito tradicionalmente ocupado por la Policía Local: *“el espacio barrio”*.

La ocupación de este nivel produce una indiscutible rentabilidad para los responsables políticos, ya que es en el mismo donde se producen los continuos actos delincuenciales que originan la verdadera alarma social y la tan nombrada *“inseguridad ciudadana”*.

Dicha inseguridad responde realmente, y en buena parte, a *“sensaciones”*, entrando de lleno en el campo del *“marketing policial”*, destacablemente dominado por el Ministerio del Interior, sobre todo en lo que a la actuación del Cuerpo Nacional de Policía se refiere.

Como ejemplo de cuanto antecede, sirva de ejemplo el **PLAN POLICÍA 2000**, de implantación y despliegue de la Policía de Proximidad, que desde el punto de vista de *“la venta del producto”*, tan buenos resultados ha dado.

Como decimosegunda conclusión del presente estudio aportamos que se precisa también la incorporación de la Seguridad Privada al nuevo “**PLAN DE SEGURIDAD CANARIO PARA EL SIGLO XXI**” auténtica propuesta de esta Tesis para la seguridad en Canarias para los próximos años.

No podemos obviar que la contribución de la Seguridad Privada a la estabilidad del Sistema de Seguridad es un hecho, pues con varios miles de miembros en Canarias aportan su empuje y esfuerzo a la custodia de edificios, centros comerciales, transporte de fondos, custodia de instalaciones públicas, etc. que posibilitan una mayor dedicación de las Fuerzas Policiales a sus tareas de prevención y represión del delito.

Como decimotercera conclusión podemos afirmar que el Modelo de Seguridad en Canarias en la actualidad tiene numerosísimos puntos fuertes. La gestión de las emergencias sanitarias en Canarias alcanza niveles de primer orden mundial.

A nivel policial, el actual modelo mixto y sincrético (hasta a veces “*arrítmico*”) que existe en Canarias no da tan malos resultados, pues el concurso de las Fuerzas Estatales es preciso para atacar a las organizaciones del crimen que siguen pautas transnacionales. Por tanto sería una aberración desdeñar en el mundo de la globalización y de las mafias internacionales del crimen el control de las Fuerzas de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía y sustituirla por una visión localista.

Empero lo dicho, no obsta para que el espacio más próximo al ciudadano lo ocupen las Fuerzas Policiales Locales y/o autonómicas, que realizan una espléndida labor no sólo en sus tareas de represión del delito, sino como posibilitadoras de la vida en comunidad, mediante sus labores propias de Policía Administrativa, todo lo cual favorece la paz y la tranquilidad en una sociedad y se convierten en presupuesto para su desarrollo y progreso.

La decimocuarta conclusión de este estudio supone que es menester defender que nuestro Sistema de Seguridad Pública para Canarias ha de desarrollar

“*anticuerpos*” contra el Derecho Penal del Enemigo, y su afectación de las actividades policiales.

Por tanto, hemos de permanecer expectantes y no permitir que el Modelo de Seguridad propuesto para Canarias en la presente Tesis Doctoral, con sus bases y pilares ya existentes, permitan la instauración de estas exacerbadas teorías de la seguridad tan en boga y que, a fin de cuentas, reducen el bello y tan duramente conquistado espectro de nuestra LIBERTAD COMO SOCIEDAD y como Sociedad Civil del nuevo milenio.

En el momento de escribir estas líneas, acaba de estallar el grave escándalo del ex-espía norteamericano Snowden, que quiso poner en alerta al mundo sobre el hecho de que Estados Unidos chequeaba por sistema (desde hace años) más de medio millón de correos y comunicaciones al mes, tanto de Instituciones y países de la Unión, como de ciudadanos europeos. Por tanto el Derecho Penal del enemigo tiene más arraigo y peligrosidad de la que en un primer momento pudiésemos imaginar.

Como conclusión final de esta Tesis Doctoral, aportamos que Canarias es uno de los lugares más seguros del mundo, según el Centro de Estudios Geoestratégicos de España. La ausencia de desastres naturales, la ausencia de ataques terroristas, la benignidad de su clima y la nobleza de sus gentes hacen que Canarias sea un lugar idóneo para vivir.

En conexión con lo anterior sirva de última reflexión para esta Tesis Doctoral lo sostenido por Tomás Gil Márquez en su obra “*Una preocupación por la seguridad: Jaume Curbet in memoriam*” (Madrid 2011) y que refrendo por su calado:

“..el mundo actual, y muy a pesar del crecimiento económico experimentado en las últimas décadas, sigue siendo desigual, conflictivo y sujeto a vaivenes puesto que ese anhelo del ser humano de sentirse seguro es una constante en la historia de la humanidad, planteándose la paradoja de que nunca el ser humano había experimentado el nivel de conocimientos de que dispone en la actualidad, ni un

Carlos Saavedra Brichis

bienestar como el actual, a pesar de lo cual nos encontramos en esa incertidumbre que nos depara este principio de siglo XXI, pero que solamente puede ser afrontada si aceptamos sin reservas la inseguridad inherente a la existencia".

En palabras del Profesor Jaume Curbet, *“asumir que vivimos una existencia finita, llena de contratiempos y con un final inevitable que es la muerte. Y actuar en consecuencia, por descontado”*. (Curbet, 2011).

Comenzaba esta Tesis invocando al maestro Curbet (que tuve el placer de conocer y con el que fue todo un lujo “reflexionar” amablemente a finales de los años noventa sobre el mejor Modelo Policial para Canarias) y me parecía justo acabar este trabajo invocando nuevamente al Maestro, tristemente fallecido.

Si el Profesor Curbet nos animaba en su último libro, en lo atinente a la seguridad, a *“actuar en consecuencia”* debemos hacerlo para Canarias (yo lo he intentado con mayor o menor fortuna con el presente estudio) en relación a su modelo ideal de seguridad.

Así, puerta sincretista entre tres continentes y crisol de culturas, podemos afirmar con rotundidad que Canarias es un lugar seguro, que no deja de serlo porque se mantiene una constante y permanente atención al estudio de la Seguridad, como valor incalculable de una sociedad y ello tanto por el trabajo diario de los hombres y mujeres que contribuyen al mantenimiento de estos niveles de seguridad, como por la permanente preocupación por el estudio y mejora del sistema, todo lo cual nos permite desarrollar una vida en libertad a los que tenemos la suerte de vivir aquí y a los diez millones de turistas que eligen estas Islas para conocer uno de los mayores destinos turísticos del planeta.

Por los unos y por los otros; por todos, la **“SEGURIDAD HUMANA”**, como eje y herramienta posibilitadora de la vida en paz entre los hombres y como elemento

Carlos Saavedra Brichis

controlador y reductor de la inseguridad inherente a la frágil condición humana y a su efímera existencia.