

Policía y control social: problemas de construcción y definición jurídica y social

Amadeu Recasens i Brunet

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tesisenxarxa.net) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tesisenred.net) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tesisenxarxa.net) service has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized neither its spreading and availability from a site foreign to the TDX service. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service is not authorized (framing). This rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

POLICIA Y CONTROL SOCIAL:

PROBLEMAS DE CONSTRUCCION Y DEFINICION JURIDICA Y SOCIAL.

*Tesis de doctorado presentada por:
Amadeu Recasens y Brunet.*

*Bajo la direccion del Profesor Doctor:
Roberto Bergalli.*

2) LA ADMINISTRATIVIZACION DEL REGIMEN: REORGANIZACION Y
REFORMA. DE LA DECADA DE LOS 60 A LA MUERTE DE FRANCO.

2.1) LA ADMINISTRATIVIZACION DE LA DECADA DE LOS SESENTA.

Sin ánimo de entrar en la polémica sobre las distintas etapas del franquismo (26), podemos afirmar que a finales de la década de los años 50, y principios de los 60 se opera un cambio significativo, que apunta alguna novedad. A nivel interno, la oposición más estructurada y comprometida al franquismo, aglutinada básicamente entorno a partidos de izquierda con experiencia en la lucha de la guerra civil y la clandestinidad renuncia definitivamente al derrocamiento del régimen por las armas ("maquis"). En el exterior, los pactos con el Vaticano (18 de julio de 1951), la entrada de España en las Naciones Unidas (15 de diciembre de 1955), los pactos con Estados Unidos (25 de febrero de 1957), abren de alguna manera una puerta hacia las relaciones exteriores.

En contrapartida, el régimen ha de mostrar al mundo alguna voluntad de reforma en ciertos aspectos. Para Ballbé, esta reforma supuso la puesta en funcionamiento de instituciones jurídico-administrativas tendentes a establecer una Administración más civil del Estado, sin que ello significara un alejamiento real del ámbito castrense respecto de la Administración, y en particular, de la parcela del orden público (27).

Concretamente, en cuanto a orden público se refiere, se imponía necesariamente un lavado de cara. La breve, y justamente por ello significativa Ley de 17 de julio de 1953 de reorganización de la Guardia Civil y de la Policía Armada y de Tráfico, de tan sólo tres artículos, aprobaba los planes de reorganización general presentados por el Ministerio de la Gobernación, al que además se faculta para desarrollar la Ley, bajo las directrices de movilidad y modernización. En los años siguientes, la importantísima Ley de Orden Público, de 30 de julio de 1959 (28) deroga -pues todavía estaba en vigor- la Ley de 28 de julio de 1933, las leyes de 23 de mayo y 18 de junio de 1936, así como el Decreto de 18 de octubre de 1935. La exposición de motivos de la Ley de 1959 explica que "Tal es la finalidad de la presente norma legal, en que se ha procurado fundir armónicamente el viejo material heredado, que ha mantenido su prestigio a través de la prueba histórica, con las tendencias modernas apuntadas, y de este modo confeccionar un instrumento jurídico capaz de afrontar con las máximas

garantías de acierto las necesidades de la paz pública nacional."

Esta Ley inaugura, de hecho, una etapa de reforzamiento de las autoridades gubernativas, especialmente en cuanto a su facultad sancionadora. Por ello debe ser vista como el primer paso hacia la formación de una pátina administrativista del "régimen" en materia de orden público. La norma sitúa aparentemente al ejército en un plano secundario, más "tutelar". A pesar de seguir monopolizando los puestos de mando de los distintos cuerpos policiales, el ejército parece dejar recobrar algo de su independencia a lo que debería ser el aparato policial. Hay que preguntarse no obstante porqué un régimen que tanto arrasó la obra y modelo republicanos dejó en vigor nada menos que su orden público. Y porqué, además, ello contrasta tanto con la premura que se dió en desmantelar la anterior policía y crear la suya propia. Probablemente la respuesta sea que al Estado franquista no le interesó el orden público, sinó la beligerante represión. Hubo que esperar a que los acontecimientos forzaran al "régimen" a una tímida apertura. Hasta la Ley de Orden Público del 59 no se habla de paz, sinó de enemigos y exterminio. Esta Ley de 1959 pone de manifiesto una situación de cambio. Evidencia el nulo interés del franquismo por desarrollar un política de orden público, y deja claro que entre 1939 y 1959, el "régimen" no se preocupó por el orden público, ni tan sólo por crear un aparato policial, inexistente como tal según la concepción

que de él he dado, sinó por tener una policía como apéndice militar de una represión todavía vista como una situación de guerra larvada entre leales y enemigos del régimen.

Dentro del plan de reformas, la creación del Tribunal de Orden Público, en 1963, tiene la misma significación en el ámbito judicial. Aparentemente, la jurisdicción militar, hasta entonces omnipresente en la vida judicial española (29) tomó un poco más de distanciamiento.

Los años 60 del régimen franquista fueron determinantes, en lo que a su aspecto jurídico-político se refiere. Por Decreto 779/67 de 20 de abril, se refundían las leyes fundamentales del reino, que a los efectos que nos ocupan, tenían como una de sus características principales el reforzamiento de ciertas estructuras civiles, al tiempo que trataban de establecer un modelo estatal mucho más paternal-autoritario que el militar-revanchista de los primeros años de la dictadura.

Por un lado, en términos vagos y generales se ofrecía un estado física y moralmente protector: la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de marzo de 1958 establece en su punto XII que : "El Estado procurará por todos los medios a su alcance perfeccionar la salud física y moral de los españoles...". Dicho Estado, además, adquiriría ciertos rasgos caritativo-asistenciales para quienes se atuvieran a sus reglas: "El Estado mantendrá instituciones de asistencia y amparará y propulsará las creadas por la Iglesia, las Corporaciones y los particulares" (Fuero de los Españoles,

de 17 de julio de 1945, modificado por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, art.29). Dicho en otras palabras, el estado e instituciones adictas tendrían "sus" pobres, siempre y cuando estos quisieran hacer de pobres como dios manda.

Pero estos aspectos paternalistas andaban parejos con los principios de básicos "de siempre" del régimen: "El sistema institucional del Estado español responde a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones" (artículo 2 de la Ley Orgánica del Estado). "El Jefe del Estado (...) vela por la conservación del orden público en el interior, y de la seguridad del Estado en el exterior (...)" (id. art. 6). "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 sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional" (id. art. 37)

A finales de los años 60 se reemprende la actividad legislativa en materia policial. La Orden de 7 de marzo de 1967 aprueba el Reglamento Orgánico de la Escuela General de Policía, de 109 artículos, y la Orden del Ministerio de la Gobernación de 14 de marzo de 1968, ejecutando un Decreto de 15 de febrero del mismo año, determina la organización de las Unidades que integran la Dirección General de Seguridad, lo que equivale en cierto modo a una reestructuración de la misma.

A partir de mediados de los años 70, ante el hecho irreversible del envejecimiento del dictador y la muerte en atentado de E.T.A. del Presidente del Gobierno, el Almirante Luis Carrero Blanco el 20 de diciembre de 1973 (30) (lo que por cierto significó -extraña recompensa- que dieran el cargo del fallecido a quién debió haberse ocupado de su seguridad, el Ministro de la Gobernación con Carrero, Carlos Arias Navarro, que ocupó el cargo presidencial entre el 5 de enero de 1974 hasta el 12 de diciembre de 1975.) el régimen empieza a tratar de dejar las cosas "atadas y bien atadas", por usar una expresión póstuma del senil dictador. Así, en la materia que nos ocupa, a partir de 1974 se aprecian grandes reformas legislativas.

Por Decreto 258/74 de 8 de febrero, en los inicios del gobierno de Arias Navarro, se reorganiza la Dirección general de Seguridad. Es un Decreto breve, una vez más, de 4 artículos, que refuerza la figura del subdirector general y crea un Secretario general con categoría de subdirector. Su significación cronológica es lo que le da la importancia, puesto que casi al mismo tiempo, por Ley 6/74 de 13 de febrero se modifican diversos artículos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal respecto de funcionarios del Cuerpo General de Policía, elevando el conocimiento de los delitos por estos cometidos en el ejercicio de sus cargos o desempeño de sus funciones a las Audiencias Provinciales, y las faltas a los jueces de Instrucción. A partir de estas fechas, los acontecimientos se precipitan.

Ese mismo año, el 1 de marzo, el Gobierno, en Consejo de Ministros da el "enterado" a las penas de muerte dictadas contra Salvador Puig Antich y Heinz Chez, que serían fusilados.

El 9 de julio, Franco es hospitalizado por enfermedad cardiovascular que hace incluso pensar en su posible fallecimiento. Tiene entonces 81 años, y de acuerdo con el art. 11 de la Ley Orgánica del Estado se establece la transmisión temporal de poderes a su sucesor ya designado en la persona del príncipe Juan Carlos de Borbón, que durará hasta el 2 de septiembre, en que Franco recobra dicho poder

El 18 de abril de 1975, el Decreto 1088 reorganiza la Dirección General de la Guardia Civil. Se trata de superar, según su exposición de motivos, la provisionalidad de la organización, que se venía arrastrando...desde el 8 de abril de 1940. Pero es que ahora, algo urgía al sistema. El Decreto, de 18 artículos, se dedica exclusivamente a crear estructuras dentro de la Dirección general.

El 25 de abril se decretaría el estado de excepción en Guipúzcoa y Vizcaya durante tres meses.

El 17 de julio, el Decreto 2038 aprueba el reglamento orgánico de la policía gubernativa. Se trata en este caso de un extenso documento de 544 artículos, repartidos en tres partes y siete títulos, además de tres disposiciones transitorias y tres finales, la última de las cuales es una amplísima disposición derogatoria.

Como ya pasara con la Guardia Civil, el Decreto trata de asentar estructuras, al tiempo que reafirma una vez más el régimen militar para la Policía Armada (art. 5) y se mantiene una cuota de mandos para el ejército (arts. 538 a 544). Persiste el caracter de auxiliares para los cuerpos de policía local o de las Diputaciones así como de otros tipos de vigilantes (art.6). Se proclama también la independencia entre la Policía Armada y el Cuerpo General de Policía en cuanto a régimen, instrucción y disciplina interior (art.11), probablemente porque la subordinación funcional establecida en la práctica de la Policía Armada respecto del Cuerpo General provocó más de un mal entendido en este terreno. En el aspecto jurisdiccional, se mantienen los Tribunales de Honor (art. 512 a 518))

En síntesis, se trata, una vez más de recuperar la estructura civil anterior a la guerra. Para ello hay que remontarse hasta el Real Decreto de 25 de noviembre de 1930, de Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, según la propia exposición de motivos del Decreto. Se pone una vez más en evidencia que no existió jamás en el franquismo la voluntad de crear un cuerpo normativo coherente que permitiera, en un contexto de normalidad civil, la aparición de un aparato policial. La pretensión del Reglamento es básicamente la de fijar una estructura al territorio, dejando fluctuar, al albur de Ordenes ministeriales, los aspectos más inmediatos de la actividad policial. Así, la exposición de motivos afirma que "En consecuencia, en el

nuevo Reglamento, junto a la materia relativa a personal y régimen disciplinario, se ha procurado integrar todo lo relativo a la organización central, regional, provincial y local de la policía gubernativa, segregando las materias relacionadas con el funcionamiento y régimen interior de los servicios, que mejor pueden y deben ser desarrollados en Reglamento aparte, mediante Orden ministerial, por estar más sujetas a variaciones y necesitadas de continua actualización".

El 27 de agosto aparece el Decreto-Ley sobre prevención del terrorismo, que lleva a límites extremos de dureza al código penal y a la Ley de Orden Público.

El mismo 27 de agosto son fusilados tres militantes del F.R.A.P. (Sanchez Bravo, José Baena y Ramón García) y dos de E.T.A. (Juan Paredes "Txiki" y Angel Otaegui).

El 12 de octubre, en un acto del "Día de la hispanidad", el dictador contrae un resfriado que se halla en el origen de las disfunciones físicas que lo llevarían a la tumba. El 15 de octubre se comunica su insuficiencia coronaria. El 18 escribió su famoso testamento. El 29 se produce por segunda vez el traspaso de poderes al Príncipe Juan Carlos. La madrugada del 20 de noviembre, Franco deja de existir.

2.2) PREMISAS PARA LA TRANSICION: EL ORDEN PUBLICO EN SU
CONTEXTO

A la muerte de Franco, el concepto de orden público venía definido en la ley de 1959 como "el normal funcionamiento de las Instituciones públicas y privadas, y el mantenimiento de la paz interior y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales políticos y sociales, reconocidos en las leyes" (art.1º). Hay que recordar que estas "instituciones públicas" son las mismas que respondían a la "unidad de poder y coordinación de funciones", y que la "paz interior" tiene su correlación con la paz exterior, desde el punto de vista de concepción de su "defensa" a través del ámbito militar y desde la polarización del concepto amigo-enemigo. A pesar de los últimos esfuerzos del "régimen" por mostrar un rostro más homologable por las democracias occidentales, sigue apareciendo, como telón de fondo, la concepción belicista, la que reduce todo problema en estos ámbitos a una relación amigo-enemigo. Por un lado el Estado corporativo, o incluso el "régimen" mismo, y sus "adhesiones inquebrantables", frente o contra la sociedad civil, en la que germina la subversión y el contubernio, a pesar de los denodados y voluntariosos esfuerzos de la "parte sana de la sociedad", colaboracionista a la que hay que proteger en su santa y espontánea indignación, ya que, como dijo el Ministro de la Gobernación, **Camilo Alonso Vega**,

al pleno de las Cortes españolas -también conocidas por aquel entonces como "cámara de los aplausos"-, el 28 de julio de 1959, en defensa del Dictámen de la Comisión especial sobre el proyecto de Ley de Orden Público: "allí donde clava su garra el marxismo es difícil que las gentes no reaccionen contra él por su propio estímulo" (31)

La propia Ley de Orden Público en su artículo 2º se encarga de definir cuales son los actos contrarios al orden público, muchos de los cuales, como los "paros colectivos", figuran hoy en el catálogo de derechos fundamentales y libertades públicas amparadas por la actual Constitución.

Baste, como ejemplo, la cita de las palabras de un ex-gobernador civil de Barcelona, **Tomás Garicano Goffi**, en su defensa del proyecto de Ley de modificación de determinados artículos de la Ley de Orden Público que, como Ministro de Gobernación, llevó a cabo el 20 de julio de 1971; decía: "la lucha ya vieja pero siempre persistente contra la subversión, cuya posibilidad no cabe nunca eliminar por completo, y el combate moderno y acuciante contra esas dos plagas amenazadoras que son las drogas y la pornografía, constituyen hoy, a mi juicio, los tres fundamentales campos de acción para el ejercicio de la autoridad en materia de Orden Público, sin perjuicio, naturalmente, de continuar en su labor genérica de perseguir los delitos e infracciones sancionados por las Leyes" (32).

Por su parte, la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social de 4 de agosto de 1970 cerraba cualquier posible

resquicio que pudiera ofrecer la Ley de Orden Público para sustraerse a la coactiva imposición de la beneficencia estatal, previa aprehensión por parte de la Autoridad (con mayúsculas, naturalmente pero nada definida respecto a si era la gubernativa o la judicial) y sus servidores, las Fuerzas de Orden Público.

Dicha ley, sancionando actitudes y actividades predelictuales y de difícil evaluación (cosa que no parecía turbar en lo más mínimo los, al parecer, preclaros criterios de la mayoría de quienes la invocaban y la aplicaban) tuvo desde su inicio "el rechazo de los penalistas sensibles a la salvaguarda de los derechos humanos fundamentales, que han exigido su derogación" (33).

El concepto de beneficencia constituye un correlato lógico al concepto todavía demasiado autoritario del Orden Público ya expuesto. Corresponde a una noción paternalista de intervención social, a través de la cual el Estado, apiadado de la situación de determinados súbditos (en la cual aparentemente, él no tiene responsabilidad alguna) interviene de modo benéfico-moral.

Este aspecto benéfico, realizado en gran parte por el giro de los últimos años de la década de los cincuenta, y que por razones temáticas no puede ser tratado en toda su extensión en este trabajo, produjo una eclosión de asistencialismo paternal, que alcanzó desde las altas esferas de la "aristocracia" del régimen, hasta las instituciones. Como muestra, las palabras de Ramón Albó en

los actos conmemorativos del 25 aniversario del Tribunal Tutelar de Menores, que dirigiéndose a los niños del mismo les decía : "Queridos niños: Os hemos invitado porque el Tribunal Tutelar celebra sus Bodas de Plata y, como estas fiestas son de familia, nos ha parecido que el Tribunal no podía celebrarlas sin estar también vosotros. Sois tantos porque el Tribunal Tutelar, además de la facultad reformadora, tiene la protectora y, en provincias como la de Barcelona, los casos de abandono, malos tratos o peligro de corrupción en que ha de entender el Tribunal son innumerables.

El Secretario del Tribunal ha recordado una serie de ejemplos tan auténticos que incluso sus autores están aquí, entre vosotros. Sed vencedores como ellos en la lucha que todos hemos de sostener para ser buenos. Ayer vino a saludarme un ex-tutelado que se gana espléndida y honrosamente la vida, yendo en auto propio. Hace pocos días, en la Colonia Agrícola de Santa María del Vallés, uno, que está aquí también, encontró y entregó a la señora que lo había perdido, un collar de perlas. Los casos son innumerables.

Sed también agradecidos. Y puesto que nuestro Ministro ha dejado a su madre gravemente enferma para asistir a estos actos, dadle las gracias con vuestro aplauso (todos aplauden). Agradeced a cuantos cooperan en esta obra a favor vuestro y rogad por ellos, porque hay muchas personas que no hacen ruido y que prestan grandes servicios. Incluso las hay

que serían millonarias si no hubieran preferido ser generosas.

El Señor Ministro quiere daros a todos una buena nueva, pues sois humildes y sentís la solidaridad humana. Los que más se han distinguido, de entre los que han sido citados antes, van a ser premiados.

Estos son los niños que forja hombres el Tribunal Tutelar. Que todos merezcáis ser recompensados por éste y, sobre todo, por Dios".

A ello, el Ministro **Raimundo Fernandez Cuesta** añadía:

"Pensad cuál sería vuestra situación si, en lugar de haber sido recogidos por estos hombres beneméritos, os encontráseis en medio de la calle sin calor de familia, sin pan que comer, sin techo, sin ilusión, sin un afecto en vuestro corazón, dominados por el odio y el rencor hacia una sociedad causante de vuestra ruina física y moral. En cambio, ahora vuestra situación es distinta; habeis sido educados en los principios de una religión y de una fe que es todo amor y caridad..." (34).

Por lo que a la mujer se refiere, el Patronato de Protección de la Mujer ejercía tareas igualmente "benefactoras". **E. Jiménez Asenjo**, Magistrado del Tribunal Supremo, profesor de la Escuela Jurídica, escribía en la Revista General de Legislación y Jurisprudencia, en marzo de 1961, bajo el título "Instituciones Protectoras de la Mujer Joven" : "El tratamiento más complejo y difícil, el que ofrece los problemas genuinos de la actividad

rehabilitadora, se presenta con las jóvenes extraviadas, pervertidas, corrompidas o en trance grave de corrupción, muy singularmente las prostitutas. Es un material humano deficitario y lleno de taras físicas y espirituales que es preciso reparar, rehabilitar o recuperar. El tratamiento es, por tanto, de ejecución delicada y difícil y de rendimiento precario, ya que muchas se encuentran en el 'limbo de la psiquis' y otras muy dentro de la anormalidad moral pura. Mujeres que nunca tuvieron limpia la noción primigenia de la honestidad, y otras ya tan cegadas que más bien parecen ciegas de propio nacimiento. Es, pues, un problema de adaptación o readaptación personal al medio ambiente, delicado, difícil y abnegado" (35)

De todos modos, y a pesar de estos patéticos afanes del régimen por mostrar un rostro más "humanizado", el ejército continuó siendo el dueño de la situación, con una distribución interna y un tipo de mando de carácter territorial, expresamente proyectado para el cumplimiento de las funciones políticas internas (36).

Que el Ejército fue arbitro durante el régimen franquista hasta el final lo dejó claro la reacción de parte de este mismo Ejército a la muerte de Franco, contrastada con la falta de reacción de los sindicatos verticales y el Movimiento .

Lo primero que hay que señalar respecto del sistema policial puesto en pie por el régimen franquista es que, al igual que su modelo de Estado, no inventava nada nuevo.

Potenciando los rasgos militaristas del siglo XIX y XX (37), el franquismo establece un sistema de orden público militarizado, enfocado a los intereses del Estado, que solo disimula a partir de su interés por romper el aislacionismo internacional que siguió a la segunda Guerra Mundial. Con todo, esta apariencia no es suficiente para ocultar los rasgos militares, ahora camuflados tras un patético paternalismo benefactor que no es otra cosa que una nueva modalidad de tutela y de control. Con todo, se mantiene a una parte del ejército dentro del sistema policial y a este como piedra de toque de un orden público que incluye amplias áreas de la esfera de la sociedad.

En síntesis, se puede decir que el franquismo, por sus características de militarización, impide una función de tipo policial, y todavía más la aparición de una institución policial, que queda subsumida en la institución castrense, lo que además proporciona a la policía un muy escaso margen de autonomía. Con estas premisas, hay que mantener que el régimen franquista dispuso, e incluso modeló y creó diversos cuerpos policiales, los cuales incluyó como piezas de su proyecto dictatorial, pero no contó en ningún momento con un aparato policial propio en el sentido que le venimos dando en este trabajo.

2.3) DEL REGIMEN JURIDICO POST-FRANQUISTA AL PRE-
CONSTITUCIONAL. UN EMBRION DE APARATO POLICIAL.

El 1º de julio de 1976, el Rey provoca la dimisión del inmovilista Carlos Arias Navarro, hombre adicto al franquismo más retrógado, incluso tras la muerte del dictador. Una hábil jugada de Torcuato Fernández Miranda a la sazón presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, permite que éste último organismo, verdadero *bunker* del franquismo, proponga, en la terna para sustituía a Arias, a Silva, López Bravo y Adolfo Suarez; este último, candidato del mismo Fernandez Miranda y del Monarca.

La designación de Adolfo Suarez como Presidente del Gobierno (dió a conocer su gobierno el 7 de julio) abre un período al que la historia conoce ya como "la transición" (nota sobre la "ruptura), en el que la democracia sustituyó, sin violencia pero con un evidente coste político, al régimen franquista. Como Ministro de la Gobernación de Suarez tomó posesión del cargo Rodolfo Martín Villa, ex gobernador civil de Barcelona (junio 1974-11 de diciembre de 1975), ex Ministro de Relaciones sindicales del último gobierno Arias, a la vez primer gobierno de la Monarquía, y proveniente del sindicalismo franquista (fue entre otras cosas jefe del S.E.U. y secretario general de la Organización Sindical) .

Martín Villa heredaba unos nueve mil policías del Cuerpo General, más de treinta y cuatro mil policías armados, y más de sesenta y tres mil guardias civiles, y un macro-ministerio destacado en el anterior régimen por su brutalidad represiva. En palabras del propio Ministro : "Al tomar posesión del Ministerio de la Gobernación en julio de 1976 concebí desde un primer momento lo que debían constituir sus competencias específicas, liberándolo de aquellas que, pese a su importancia, debían integrarse en otros departamentos ministeriales. También entendí, como explico más adelante, que el Ministerio del Interior, en sentido estricto y riguroso, a la manera de sus homólogos europeos, debía ser como el ministerio de las libertades públicas -expresión, reunión, manifestación y asociación- y de la seguridad y el orden público." (38).

Dos fueron las grandes preocupaciones del nuevo Ministro, aparte de la ya citada de remodelación total de su Ministerio. Por un lado, "porfesionar el cargo y con la idea de que los gobernadores civiles, pasados los primeros tiempos de problemas estrictamente políticos, se constituyeran en jefes y coordinadores de la administración periférica del Estado en las provincias" (39). Este modelo, por decirlo de algún modo "afrancesado" y deudor de la idea de los "Prefectos" del vecino país, revertía a los gobernadores civiles el mando de la policía estatal en la periferia. Ello corría parejo con la preocupante y urgente

necesidad de una ley de policía que adecuara a ésta a los nuevos tiempos democráticos.

El 30 de octubre, a los cuatro meses de gobierno, aparece el Real Decreto 2614/1976, por el que se introducen modificaciones en la estructura orgánica del Ministerio de la Gobernación, norma que se desarrolla por Orden de 6 de diciembre del mismo año, reorganizando la Dirección General de Seguridad.

El 2 de junio del año siguiente, aparece el Real Decreto 1316/1977, sobre demarcación territorial y funcional de las Fuerzas de Orden Público. Sus nueve artículos y dos disposiciones finales tratan de poner orden en un aspecto que la legislación franquista había dejado voluntariamente ambiguo. Así lo expresaba la exposición de motivos: "La necesidad de una perfecta coordinación entre los diversos Cuerpos encargados del mantenimiento y restauración del orden público exige una clara delimitación tanto del ámbito territorial en que han de actuar cada uno de ellos, teniendo en cuenta sus especiales características y organización, como de las funciones a desarrollar por los mismos, que evite la duplicidad de esfuerzos y permita una más perfecta y racional organización de sus efectivos, consiguiendo al mismo tiempo la centralización de determinadas materias cuya competencia está hoy atribuida a distintos órganos de este Ministerio". Bajo estas palabras se encubría una realidad bastante más dura, que siete años más tarde el ex-ministro describía así: "La preocupación por la seguridad ciudadana y

su debida garantía se plasmó en una más adecuada distribución territorial y funcional de los cuerpos de seguridad del Estado, que era muy deficiente y planteaba frecuentes roces entre los cuerpos. Hube de cortar por lo sano y definir con gran claridad de qué cosas se ocuparía la Policía y de qué otras la Guardia Civil. Territorialmente la Policía ejercería sus funciones en las capitales de provincia y ciudades de más de 20.000 habitantes y la Guardia Civil en las restantes localidades. También en el orden funcional se requería claridad. Por ello, la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas, fronteras y vías de comunicación, así como el exterior de los establecimientos penitenciarios y edificios públicos de caracter civil y la materia relacionada con armas y explosivos, se atribuyó a la Guardia Civil

La investigación en sentido estricto, los pasaportes, documento nacional de identidad y el control de extranjeros eran funciones privativas de la Policía.

Sé que no se cumplió plenamente esta nueva y más racional delimitación, sobre todo en el orden territorial, pero se avanzó decisivamente en este terreno. Como cualquier norma rígida, y la nuestra lo era, esta decisión podía ser discutible, pero sirvió para poner orden donde imperaba el desorden, e introdujo claridad donde reinaba la confusión." (40). El Real Decreto fue desarrollado en su artículo cuarto (armas y explosivos) por la Orden de 28 de noviembre de 1977.

La siguiente actuación del ya denominado Ministerio del Interior fue abrir 133 comisarías, en poblaciones de más de 20.000 habitantes. Se estableció el servicio de patrullas urbanas prestado por la Policía Armada, por turnos de 8 horas de duración, apoyados por radio patrullas, en todos los municipios donde existiera Comisaría de Policía, con asignación siempre de la misma zona y número según habitantes. La Orden de 8 de junio de 1978 estipula que: "En cada término municipal, por cada 10.000 habitantes o fracción superior a 5.000, actuará una Patrulla de Policía Armada a pie, compuesta de dos o tres Policías armados de tal manera que el número de patrullas resultante se distribuyan el cincuenta por ciento de dos y el otro cincuenta por ciento de tres hombres."

Desde el punto de vista judicial, se crearon unidades especializadas de policía judicial por Real Decreto 1377/78 de 16 de junio, que constaba de dos artículos, el primero de los cuales establecía que : "El Ministro del Interior procederá a crear en la Dirección General de Seguridad y en la Dirección General de la Guardia Civil unidades de policía judicial especializadas, según las diferentes clases de delitos. Las unidades creadas en la Dirección General de Seguridad dependerán de la Comisaría General de Policía Judicial. La unidad de policía judicial para los delitos de terrorismo se integrará conjuntamente por miembros de la Policía Gubernativa y de la Guardia Civil, y dependerá directamente del Ministro del Interior, a través de la

Subsecretaría de Orden Público". Se trata sin duda de un primer y tímido paso para establecer una policía judicial, a pesar de que se entiende esta no como una policía al servicio del poder judicial, sino como una ayuda del poder ejecutivo a Jueces y Magistrados, que verán facilitada su labor por una mejor investigación de la policía, pero dejando a esta siempre en la esfera del Gobierno.

Otras preocupaciones de Martín Villa fueron la selección y los planes de estudio, las condiciones de vida y las incompatibilidades, en que incurrían no pocos elementos de todos los cuerpos policiales. Intentó paliar esto último con el Real Decreto 218/1978 de 27 de enero, al tiempo que trataba, en contrapartida de aumentar los exiguos sueldos de las Fuerzas de Seguridad que en el presupuesto de 1978 era, según él mismo, de 40.000 pesetas netas para un policía o Guardia Civil de ingreso y sin hijos. Con todo, el fenómeno persistió, como el mismo Ministro reconoce: "Se daban casos de dedicaciones de Policía y Guardia Civil a funciones claramente incompatibles y aun opuestas a las de sus esenciales misiones. Los corté de raíz. Al menos, en la norma. Creo que posteriormente se ha bajado la guardia." (41).

Pero sin duda, la pieza clave del edificio policial del gobierno de Unión del Centro Democrático, del que era Ministro Martín Villa fué la Ley 55/78 de 4 de diciembre de la Policía. Se trataba de la culminación de todo el proceso anterior de remodelación del sistema policial heredado del

franquismo, a la vez que de la conversión en texto normativo de lo acordado en los Pactos de la Moncloa.

Estos pactos eran el fruto de la política de consenso llevada a cabo para los temas clave de la transición entre las primeras y las segundas elecciones generales. Las grandes líneas programáticas de este documento, elaborado entre el 8 y el 27 de octubre de 1977 eran, por una parte económicos (la inflación superaba el 26 por ciento en ese mismo año) centrados en el "Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía" en que se establecían líneas de actuación para el saneamiento económico, la reforma fiscal, del sistema financiero y de la Seguridad Social entre otros. En otro orden de cosas, se trataron también algunos aspectos básicos relativos a libertades democráticas en el segundo acuerdo "sobre el programa de actuación jurídica y política". Libertad de expresión, medios de comunicación, derecho de reunión y asociación, reforma del código penal, código de justicia militar y ley de enjuiciamiento criminal, así como orden público y reorganización de los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público fueron los aspectos esenciales del consenso en esta materia. Los acuerdos fueron asumidos e impulsados por Resolución del Congreso de Diputados el 27 de octubre, y del Senado el 11 de noviembre (42).

La materia objeto de pacto es de por sí suficientemente expositiva de los problemas que preocupaban a las fuerzas democráticas en 1977, y el hecho de que orden público y

fuerzas de seguridad se hallaran entre ellas demuestra el papel que su reforma ocupaba entre las necesidades urgentes del nuevo modelo de Estado.

En los pactos se establecía el "sometimiento a los tribunales ordinarios de las Fuerzas de Orden Público, cuando actúen en el mantenimiento del mismo" (dentro de los acuerdos sobre el Código de Justicia Militar).

En materia de orden público, se pactó la revisión parcial -temporalmente limitada a la espera de la Constitución- de la Ley de Orden Público. Se buscaba una nueva definición del concepto de orden público, depurándolo de contenidos no democráticos y asentando su fundamento esencial en el libre, pacífico y armónico disfrute de las libertades públicas y el respeto de los derechos humanos. El orden público al servicio de la protección de la democracia, la tipificación del terrorismo dentro del código penal, el fortalecimiento de la protección penal a las Fuerzas de Orden Público, reformas en la potestad sancionadora en materia de orden público, así como regulación de la suspensión de garantías, y fortalecimiento de los sistemas de protección civil y de prevención antiterrorista.

Por lo que respecta a reorganización de los cuerpos y fuerzas de orden público, diez fueron los puntos pactados:

La estructuración de estos en un cuerpo civil (Cuerpo General de Policía) y dos cuerpos militares (Policía Armada y Guardia Civil), el primero encargado de la investigación criminal y los otros dos como cuerpos operativos encargados

del mantenimiento de la "paz pública", seguridad ciudadana, ejercicio de los derechos y libertades y guarda física de los espacios urbanos y rurales.

Una reforma en la cadena de mando, que pasaba por el Ministro, un Director de la Seguridad del Estado con categoría de Subsecretario o Secretario de Estado, y el mando compartido con Defensa en el caso de la Guardia Civil.

Una distribución funcional y territorial de competencias entre los distintos Cuerpos.

Mayor intercomunicación entre los Cuerpos.

Desburocratización y liberación de funcionarios de las oficinas para que puedan ejercer sus tareas en la calle.

Perfeccionamiento de la formación.

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.

División de competencias clara, y reforzamiento de las competencias de las policías locales.

Reforma del Reglamento orgánico de la Policía Gubernativa de acuerdo con todo lo anterior.

En esencia, estos eran los pactos que el gobierno de Suarez, a través del Ministro del Interior debía cumplir. No todos ellos se cumplieron, como es evidente de su simple lectura, siendo tal vez uno de los más graves la no inclusión en el código penal de la legislación especial

antiterrorista. Hay que reconocer, no obstante, que en materia de policía Martín Villa los cumplió con bastante fidelidad (ello dejando al margen la realidad de lo que siguió siendo la actuación policial en la calle o el trato que daba a los detenidos, aspectos en los que poco se avanzó).

Desde el punto de vista normativo, además de las normas ya analizadas emanadas del Gobierno Suarez, la Ley 55/78 plasmó los pactos monclovitas. Su artículo segundo establecía: "Los Cuerpos de Seguridad del Estado tendrán como misión defender el ordenamiento constitucional proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana". Ello se hace a partir de una estructura jerárquica basada en el Ministro y el Director de la Seguridad del Estado, del que dependían las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil (art.3.2). Respetando así lo pactado, se establecía una pirámide jerárquica clara, que a nivel periférico pasaba por el Gobernador civil, ejerciendo el mando directo de los Cuerpos de Seguridad del Estado (art.3.3). El art. 4º marcaba una clara diversificación territorial y competencial, basada en la ubicación urbana de la policía y rural de la Guardia Civil, al margen de las materias atribuidas directamente a uno u otro cuerpo. También la exigencia de cooperación recíproca halla su reflejo en el art.4.2.

El artículo 5 confirma una protección específica para los miembros de los cuerpos policiales, en lo que constituye

un claro aforamiento, pero siempre dentro de la aplicación de la jurisdicción ordinaria, salvo ciertos casos de aplicación del fuero militar a la Guardia Civil cuando ésta no ejerza funciones relacionadas con la Ley que comentamos. El conocimiento de los delitos cometidos por miembros de los cuerpos policiales se mantiene, tal y como estaba, atribuido a los juzgados ordinarios pero siendo competentes en estos casos los superiores a aquellos que conforme a la Ley de Enjuiciamiento Criminal instruirían y/o juzgarían los delitos cometidos por los restantes ciudadanos (Audiencia para los delitos, Instrucción para las faltas).

El Capítulo segundo de la Ley dedica su primera sección a reestructurar y desconcentrar a la policía -en Jefaturas Superiores, Comisarías Provinciales, Locales y de Distrito- (arts. 6 a 8).

La Sección segunda establece (art.9 a 11) las funciones investigadoras y de información del que a partir de esta norma pasa a ser Cuerpo Superior de Policía, y que sustituye al antiguo Cuerpo General de Policía. Al mismo tiempo, se perfilan las unidades específicas de policía judicial bajo la dependencia funcional de los órganos judiciales competentes (art.10), y se intenta elevar el nivel académico del Cuerpo, exigiendo para ingresar un título que habilite para el acceso a la universidad y creando el Diploma de Facultativo, para licenciados, ingenieros o arquitectos, que, previa la superación de

ciertas pruebas, daba acceso a determinados puestos de la organización policial.

En la Sección tercera, la anterior Policía Armada, que por esta Ley pasa a convertirse en Cuerpo de Policía Nacional, se aparta del ámbito castrense, al proclamarse, en el art. 12 que : "La Policía Nacional constituye un Cuerpo de estructura y organización militar, no integrada en las Fuerzas Armadas, y que depende del Ministerio del Interior". Se mantenía no obstante como supletorio el ordenamiento militar aplicable al Ejército de Tierra, y el Código de Justicia Militar en lo no regulado por el art. 5 de esta misma Ley. A este cuerpo se le atribuían funciones de auxilio y colaboración con el Cuerpo Superior, además de las funciones generales de orden público y protección de personas y bienes, y en el ámbito interno la protección de edificios y dependencias policiales. Una vez más, la preocupación por elevar el nivel de formación llevaba a la creación de la Academia Especial de la Policía Nacional, donde se efectuarían los cursos de formación de los oficiales del Cuerpo (art.14.2).

Siempre atendiendo a los Pactos de la Moncloa, el Capítulo tercero de la Ley (arts. 15 a 17) está dedicado a los Cuerpos Administrativo y Auxiliar de Seguridad, para el desempeño de "tareas burocráticas de tramite y colaboración que exija el desarrollo propio de la función policial". Estas tareas no podrían, en lo sucesivo, ser ejercidas por

los miembros del Cuerpo Superior, ni de la Policía Nacional (art. 15.2).

De las disposiciones adicionales, es importante destacar que la Ley prevé ya la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas, "en la forma que establezcan los respectivos Estatutos, en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica de acuerdo con la Constitución.

En síntesis, puede decirse que esta Ley se limita (nada más, pero nada menos) a recoger en un texto articulado todos y cada uno de los puntos establecidos en los Pactos de la Moncloa. La Ley apareció el 4 de diciembre, es decir, con posterioridad a la aprobación de la Constitución por el pleno del Congreso, el 21 de julio de 1978, pero un día antes del Referendum sobre la norma básica (el 6 de diciembre), veintidos días antes de que el Rey la sancionara el 27 de diciembre, y veinticuatro días antes de su promulgación el 29 de diciembre de 1978.

Era indudable, y así lo tiene dicho Martín Villa, que conocía, por su condición de Ministro, el texto constitucional, y ello se refleja sobradamente en la Ley. Entonces, ¿porqué no esperar la definitiva vigencia de la Constitución antes de dar a conocer la Ley de Policía? A raíz una reunión de análisis de su trabajo con los Gobernadores civiles y el efecto de las circulares a éstos cursadas, **Martín Villa** ha escrito: "En esta reunión quedó patente que tanto las directrices de la circular de 1976 y de la instrucción de 1977 como la actuación de la autoridad

gubernativa durante el período de transición y en la fase preconstitucional se habían desarrollado dentro de las coordenadas que la nueva Constitución de 1978 consagraba. Estaba claro que previsoriamente nos habíamos adelantado, de forma gradual y paulatina, al Estado de derecho reconocido y proclamado en la Constitución." (43).

Vistos los acontecimientos, cabe dejar en el aire la duda respecto de si el Gobierno Suarez se adelantaba a los acontecimientos, o lo que realmente hacía era balizar el camino que lleva a la Constitución en una dirección concreta. Está claro que, en el caso que nos ocupa, apenas promulgada la norma suprema, ya llevaba, en adelante, el corsé de una Ley de Policía que no era el caso de discutir ni de cambiar en cuatro días; máxime cuando, a grandes rasgos, se adaptaba al texto constitucional. Sólo que, a partir de éste razonamiento, un buen número de "pequeños detalles" venían a incrustarse en el ordenamiento jurídico inferior a la Constitución, rozando o incluso traspasando sus límites... ¿prevención, o "tutela"?

En todo caso, hay que señalar que en la etapa del Ministerio Martín Villa se cumplieron, al menos sobre el papel, la mayoría de los pactos monclovitas en materia de reorganización de los cuerpos y fuerzas de orden público, en gran medida porque en ellas se jugaba no poco en orden a garantizar que el proceso hacia la democracia llegara a buen puerto

Se cambió la imagen a todo el conjunto represivo del Estado. Los uniformes policiales cambiaron su denostado color gris por el marrón, los Cuerpos policiales -salvo la Guardia Civil- cambiaron de nombre, así como también el propio ministerio, que además perdió buena parte de sus anteriores y excesivas funciones, para dedicarse más al orden público y política local. Se reorganizó, en una palabra, todo el sector represivo del Estado, desmilitarizándolo parcialmente. Desde el punto de vista sindical, planteó la sindicación de los miembros del entonces todavía Cuerpo General de Policía. Se creó la Asociación Profesional de Funcionarios del Cuerpo General de Policía, legalizada en mayo de 1978, la misma cuya ejecutiva publicó, en agosto de ese mismo año, el famoso documento "estamos dolorosamente hartos", de marcado cariz involucionista. El Ministro respondió rápidamente con sanciones a ocho de sus dirigentes. Con todo, este fue el origen del sindicalismo policial actual, uno de cuyos sectores evolucionaría hacia posturas decididamente progresistas (44).

Lo que no logró Martín Villa fue ver convertido en realidad su deseo de unificar los ministerios de Interior y Justicia con competencias, además en libertad de prensa y medios de comunicación: "Un ministerio para las libertades, incluida también la de expresión, y para la seguridad debía comprender, asimismo, según mi criterio, muchas de las competencias del Ministerio de Justicia, sobre todo después

de la creación del Consejo General del Poder Judicial, que asumió funciones antes atribuidas a este ministerio, idea que siempre me ha parecido racionalizadora" (45). Este Ministerio, según su promotor, resolvería la situación en las cárceles (no explica como) y posibilitaría una verdadera Policía Judicial: "Una parte de la Policía, la que se integra en la Comisaría de la Policía Judicial, debe estar en conexión y a las ordenes del ministerio fiscal y de los jueces y tribunales. Y ello no por un planteamiento progresista de la cuestión, sino por imperativo de eficacia. Si nuestros jueces y fiscales sólo saben, en relación con las actuaciones policiales, lo que la propia Policía les traslada por escrito, carecen de la visión que resultaría de un trabajo continuado con una Policía dirigida por ellos mismos.

Ello nos llevaría a una organización territorial de la Policía análoga a la de la justicia. Y a un ministerio que debe ser de la justicia y también de la seguridad. " (46). Lo que ya escapa un poco a los límites de la comprensión es el porqué no se puede hacer lo mismo con dos ministerios separados, máxime cuando se supone que pertenecen al mismo gobierno y porqué, además, no se plasmó esta idea, cuando menos unilateralmente, desde el Ministerio del Interior en la Ley 55/78, que bien podía haber establecido una mayor dependencia de la policía judicial respecto de Jueces Magistrados y Ministerio Fiscal, tal y como abogaba la Constitución, que para otras cosas se invocó como

inspiradora de dicha Ley. En todo caso, no hay que perder de vista la consideración que la justicia le merecía al Ministro del Interior: "Algunas veces tropezamos, lógicamente, con el Ministerio de Justicia, en el que, con todo, observaba un exceso de preciosismo jurídico. Por supuesto nunca utilicé políticamente las discrepancias entre Justicia e Interior para explicar situaciones negativas en la seguridad ciudadana. El Gobierno es algo más serio que todo eso, y la solidaridad entre los ministros, indispensables. Por lo demás algunas actuaciones judiciales me parecieron, dicho sea con todo respeto pero con toda claridad, desesperantes, contempladas desde el Ministerio del Interior, y pienso que también desde la ciudadanía" (47). A pesar de que el Ministro de Justicia fuera Landelino Lavilla, la concepción martinillista de la justicia parece más tendente a la absorción del Ministerio de Justicia por parte del de Interior que a su fusión. Afortunadamente, ni una cosa ni la otra se llevaron a cabo.

3) EL MARCO NORMATIVO CONSTITUCIONAL, ESTATUTARIO Y GENERAL.

3.1) LA REGULACION CONSTITUCIONAL.

Promulgada en diciembre de 1978, la Constitución establece un marco jurídico para la convivencia democrática innovador respecto de anteriores modelos constitucionales del Estado. Es una Constitución consensuada, elaborada por un equipo de juristas representativo de las principales fuerzas democráticas. Se estableció un texto lo suficientemente amplio como para que cupieran en él diversas interpretaciones e incluso diversos modelos de Gobierno dentro del espectro democrático.

Un decenio es verdaderamente poco tiempo para analizar resultados, por lo que, el estudio de este período deberá entenderse no como un exhaustivo análisis de normas, sino

tan sólo como un mero comentario del marco jurídico existente, y de las posibilidades que ello ofrece.

En primer lugar, es importante destacar que la Constitución y su posterior desarrollo (con la incorporación de lo realizado en el período preconstitucional del Gobierno Suarez), abren por vez primera en el Estado español la posibilidad de poner en marcha un verdadero aparato policial según los parámetros descritos en la primera parte de este trabajo. Ello es así en la medida en que se facilita, desde el interior de un marco democrático, y bajo la forma de un Estado social y democrático de derecho, una homologación con las democracias occidentales, las cuales tienen ya una larga trayectoria y experiencia respecto de la forma de Estado en cuyo seno hemos detectado la aparición de aparatos policiales como parte integrante del sistema de control social penal.

Dos son los aspectos esenciales a analizar en la Constitución desde el punto de vista de este trabajo. Por una parte, la regulación que en ella se efectúa de la seguridad pública, y que se contiene en el artículo 149.29. En él se establece como competencia exclusiva del Estado la "Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica"

Por otra parte, hay que ver cuál es la ubicación dentro de la Administración y la distribución de funciones que la norma básica establece para la policía.

En cuanto a su ubicación, queda claro que es en el ámbito civil de la Administración que hay que situar a los cuerpos policiales. La Constitución señala netamente cuál es la función de las Fuerzas Armadas, a las que ubica en el importante Título Preliminar (48) y de las cuales excluye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: "Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución." (art.8). Con ello se desmilitariza en su conjunto el orden público, salvando excepciones como la Guardia Civil, cuyo fuero resulta de difícil conceptualización desde el punto de vista constitucional. Desaparece además, con ésta formulación, el concepto castrense de "enemigo interno".

Por lo que se refiere a la distribución funcional, la Constitución, manteniendo su papel de norma superior, no entró en distinciones de cuerpos ni funciones, sino que se limitó a establecer el marco de actuación de un verdadero aparato policial respecto de los poderes que configuran un estado democrático de corte liberal.

Así, establece un ámbito para la policía de dependencia gubernativa, y otro para la policía judicial. Respecto del primero, el artículo 104 establece :

"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." Es de destacar, en este artículo, a parte de la ya señalada desvinculación orgánica y funcional de las Fuerzas Armadas, el uso de un nuevo término, el de seguridad ciudadana, para expresar lo que hasta ahora venía denominándose, con cierto deje castrense, orden público, y que como hemos visto, derivó, en los últimos años del franquismo en esa especie de paternalismo tutelado, no exento de brutalidad hacia quien no se dejara tutelar. Desde el punto de vista no sólo semántico, sino conceptual, este cambio tuvo gran importancia, básicamente por la modificación político-policial de largo alcance que, como veremos, abrigaba.

En lo que concierne a la policía judicial, el artículo 126, ubicado -y ello es política y sistemáticamente importante- en el Título VI, denominado "del poder judicial", dispone que: "La policía judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y

aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca."

Hay que señalar por otra parte la sumisión que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad -como el resto de la Administración- deben al control judicial. Esta viene contemplada en el artículo 106.1 de la misma Constitución: "Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican". Todo Tribunal de Honor es, además, abolido: "Se prohíben los Tribunales de Honor en el ámbito de la administración civil y de las organizaciones profesionales" (art. 26).

Hecho este planteamiento por lo que a los cuerpos policiales estatales se refiere, es preciso tener muy en cuenta que la Constitución establece una organización territorial del Estado en el Título VIII, basada en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, con autonomía para la gestión de sus intereses.

En el marco de esta organización, y en lo que concierne a la materia de seguridad, hay que distinguir entre cada una de las esferas.

Por lo que respecta a las provincias, la autoridad en este terreno son los Gobernadores Civiles. Recordemos que ostentan, desde la época de Martín Villa, la responsabilidad directa en sus provincias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estatales, lo que antes de la Constitución equivalía a decir de todas las Fuerzas de Seguridad, al

ostentar también, indirectamente, el mando sobre las policías urbanas. Estas eran meras fuerzas auxiliares de las estatales, a menudo, como se ha visto, mandadas por antiguo personal de dichos cuerpos. El Alcalde era, en el fondo, un simple delegado del Gobernador civil, al que la Ley de Orden Público convertía en coadyuvante, bajo la autoridad y dirección del Gobernador, en la conservación del orden público en su término municipal. En otro orden de cosas, hay que recordar que por Real Decreto 3046/1977 de 6 de octubre, las corporaciones provinciales podían crear cuerpos de policía de ámbito provincial, a propuesta del Ministro del Interior y previa autorización del Consejo de Ministros.

Los municipios, desde el inicio de la etapa democrática, habían luchado por disponer de unas policías locales (49) dignificadas frente a la calificación de meros auxiliares que el franquismo otorgaba a estos cuerpos, entonces relegados a materias menores y servicios a menudo impropios, salvo tal vez en las grandes capitales, donde se ocuparon, ciertamente con más aciertos que desaciertos, del tráfico urbano. Muy lentamente se había logrado ya, antes de la Constitución, la aparición de un clima favorable a la dignificación de tales Cuerpos que tuvo su plasmación en los Pactos de la Moncloa, en que se pedía expresamente el fortalecimiento de las competencias de las policías locales, "fundamentalmente en atención al mantenimiento del orden en las vías urbanas" (IX, 9). Con este precedente, y el reconocimiento de la autonomía municipal efectuado por la

Constitución, quedaba abierto el camino para el pleno desarrollo de las policías locales en todo el territorio español.

Las policías autonómicas (50), en cambio, constituían una novedad, en la medida que las propias Comunidades Autónomas habían tenido una efímera existencia durante la segunda República, durante la cual apenas llegaron a aprobarse los estatutos catalán, vasco y gallego, y solo tuvieron experiencia real de autogobierno las dos primeras comunidades. Especialmente la primera, que tuvo Estatuto de autonomía vigente con anterioridad al inicio de la guerra. En consonancia con ello, sólo vascos y catalanes pudieron tener entonces policía autonómica.

Las competencias en materia de orden público habían sido repetidamente reclamadas por los distintos y sucesivos proyectos estatutarios vascos, desde el de Estella hasta el Estatuto efectivamente promulgado el 4 de octubre de 1936, cuyo artículo 5 especificaba, como señala Castells (51), que el orden público y el régimen de policía eran competencias autonómicas; sin mayor especificación sobre los instrumentos policiales a arbitrar. Desde el Departamento de Gobernación vasco, Telesforo de Monzón articuló una política que utilizó una doble vía. Por una parte, creó un nuevo cuerpo de policía de investigación y vigilancia, con funciones de carácter eminentemente político e integrado por personal seleccionado por los partidos políticos republicanos. Por otra parte, encomendó a la organización

policial gubernativa precedente -respecto de la cual mantenía serias reservas-, la tarea de vigilancia de los delitos de carácter común. (52). Además, el Gobierno vasco disolvió la Guardia nacional republicana (efímero nombre que tomó por un tiempo la Guardia Civil) y creó la "Ertzaña", con 750 hombres y material moderno (53). El franquismo no llegó nunca a disolver dicho cuerpo, entendiéndolo simplemente como no existente, mientras que sí disolvió, por resolución del general jefe del ejército del norte a los miñones y miqueletes vizcaínos y guipuzcoanos, por su participación en la contienda al lado de la República. En su lugar aparecieron unas secciones protocolarias, dependientes de la Diputación provincial vizcaína. En cambio, los forales de Navarra y miñones de Alava no desaparecieron. Los primeros, escasos y con funciones auxiliares de la Guardia Civil, tuvieron un Reglamento de 24 de enero de 1941, mientras que los segundos se rigieron por otro de 15 de diciembre de 1939 (54).

En Catalunya, la intervención en materia de orden público de Generalitat republicana fue tal vez más compleja. El Estatuto de autonomía catalán de 1932 establecía en su artículo 82 una reserva similar a la del Estatuto vasco, dejando para el Gobierno autonómico todos los servicios de policía y orden interior de Catalunya. Los "Mossos d'Esquadra", que contaban con unos 400 hombres (durante la guerra civil llegaron a los 1000 hombres) se ocuparon de parte de las tareas de seguridad, como cuerpo de confianza

de la Generalitat, pero siempre integrados en una política más amplia de seguridad emanada de la *Conselleria de Governació* y de la *Comissaria d' Ordre Públic* (55).

La victoria franquista hizo correr a los Mossos la misma suerte que a la *Erzaña*, pero por iniciativa de la Diputación de Barcelona, y concretamente del marqués de Castell-Florite que la presidió durante los años cincuenta, se instauró por Decreto de 21 de julio de 1950 una Sección de "Mozos de Escuadra". El mismo documento se encargaba claramente de especificarla como "de nueva creación", tratando así de romper cualquier vínculo con el pasado de este ya dos veces centenario Cuerpo. Dicha sección, cuyo mantenimiento corría a cargo de la Diputación, estaba compuesta según el citado Decreto por "un Capitan Jefe, un Teniente Subjefe y treinta números con sus correspondientes mandos subalternos". Sus funciones se limitaban a "la vigilancia y mantenimiento del orden en el Palacio Provincial, Residencia Presidencial y cordón técnico exterior de seguridad en dichos edificios". El reglamento de dicha "sección" se aprobó por Decreto de 20 de abril de 1951. El acto fundacional de la sección no tuvo lugar, no obstante, hasta el 23 de abril de 1952. Las características de esta iniciativa han hecho decir con razón a Cardona que no se trató de una verdadera reconstrucción del cuerpo, sino de una resurrección de su nombre y apariencia, para finalidades folclórico-decorativas (56).

Así estaban las cosas en cuanto a policías autonómicas, cuando la Constitución, recogiendo sobre todo el sentir de los políticos democráticos catalanes y vascos, estableció en su artículo 148.22 que las Comunidades Autónomas podían asumir competencias en "La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías en los términos que establezca una ley orgánica.". También su artículo 149.29, ya citado, establece la posibilidad de crear policías autonómicas, según los respectivos Estatutos de Autonomía, y en el marco de una ley orgánica.

La Constitución otorga también a las Comunidades autónomas que quieran asumirlas, competencias en materia de policías locales, especialmente en cuanto respecta a su coordinación en el ámbito de la Comunidad, basadas en el propio artículo 148.22. Ello debe entenderse siempre, naturalmente, a partir del escrupuloso respeto de la autonomía municipal, como valor explícitamente consagrado en el texto constitucional. (57).

3.2) LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA.

Con este marco constitucional, las Comunidades Autónomas fueron perfilando sus respectivos Estatutos de autonomía, asumiendo de distinto modo sus atribuciones y competencias en materia policial y de seguridad ciudadana en general. Según las Comunidades Autónomas, podemos hablar de un primer nivel de regulaciones tendentes a la consecución, a corto plazo, del techo máximo. Era el caso de los Estatutos catalán (Arts. 13 y 14 y disposición transitoria 1ª) y vasco (art. 17 y disposición transitoria 4ª).

En un segundo nivel, sin avanzar tanto en la formulación, hablan de la posibilidad de crear una policía autonómica propia el Estatuto gallego (artículo 27.25); el andaluz (art. 14) -que además prevé también la coordinación de policías locales y la creación de una Junta de Seguridad-; el valenciano (art. 36); el canario (art.30) y el navarro (art. 51 de la Ley Orgánica 13/82 de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra)

En un tercer nivel, hay que situar a aquellas Comunidades que tienen competencias estatutarias explicitadas de coordinación en materia de policías locales. Es el caso de las Comunidades de Aragón (ar. 35); Castilla-La Mancha (art. 31); Extremadura (art. 7); Castilla-León (art. 26.20); Cantabria (art.22) y las Islas Baleares (art.10).

En un cuarto y último nivel, podemos situar a aquellas Comunidades Autónomas que Estatutariamente sólo tienen competencias respecto de la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, como son la Comunidad murciana (art. 10); la madrileña (art.26); la riojana (art.8) y la asturiana (art. 10).

Con todo, hay que señalar que ello no impide a las Comunidades que así lo deseen, el acceso a mayores niveles competenciales en este ámbito; a partir de lo establecido en el art. 148.2 de la propia Constitución, que establece que : "Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149".

En su planteamiento originario, no obstante, vuelve a aflorar el empuje de las Comunidades históricas. Hallamos una regulación de la materia muy superior en los Estatutos vasco y catalán, que además, disponen ya efectivamente de Policía Autónoma. Es de significar también que la Comunidad Gallega, cuyo Estatuto llegó a aprobarse también durante la segunda República, ha manifestado recientemente una clara y decidida voluntad de disponer de Policía Autónoma según lo previsto en su Estatuto (58).

3.3) LA NORMATIVA ESTATAL.

Proclamada la Constitución, poco se hizo en materia legislativa durante el resto del mandato del Gobierno U.C.D. presidido, desde el 26 de febrero de 1981, por Leopoldo Calvo Sotelo. El Ministerio de Interior fue ocupado, a partir de febrero de 1981 y hasta el triunfo electoral del Partido Socialista Obrero Español -en octubre del 82-, por Juan José Rosón. Durante ese tiempo, el Gobierno estuvo más preocupado por la aprobación de los Estatutos de autonomía catalán y vasco y por el problema terrorista que por el desarrollo legislativo de la Constitución en terreno policial. Ello, además, no aparecía como urgente, al existir ya una Ley que si bien era anterior a la Constitución, era ciertamente acorde con ella en varios aspectos (no desde luego en cuanto al tema de la policía judicial) y resultaba claramente suficiente para la mayoría parlamentaria de U.C.D. Este vacío estatal contrasta vivamente con los desarrollos vasco y sobre todo catalán que se esfuerzan, como hemos visto, por poner en marcha sus policías autonómicas sin poder contar con el marco legislativo orgánico previsto en la Constitución.

Respecto del Estado, es de destacar el Real Decterto 190/1980 de 1 de febrero, que establece la posibilidad de que el Gobierno pueda nombrar Delegados especiales para la Seguridad, con autoridad en más de una provincia. Se trata

de una norma específicamente pensada para la lucha antiterrorista. Asimismo, el 1 de junio de 1981 aparecía la Ley Orgánica 4/81 sobre estados de alarma, excepción y sitio. El 30 de septiembre del mismo año aparecía una Orden por la que se disponía la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de setiembre de 1981 sobre principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Se trata de un acuerdo de veintiocho puntos, que es, en el fondo un intento de dar directrices acordes con la Resolución 690 del Consejo de Europa relativa a la Declaración sobre la policía (59). Por orden de 19 de octubre de 1981, se aprueba también el reglamento de la Escuela Superior de Policía.

Las elecciones generales de 1982 dieron el triunfo electoral al P.S.O.E.. En diciembre se formó el primer gobierno socialista. Como Ministro de Interior, Felipe Gonzalez nombró a José Barrionuevo, que repetiría en el segundo gobierno , el 4 de julio de 1985.

Dos campos han marcado profundamente la gestión de este ex-Concejal Tercer Teniente de Alcalde encargado de los servicios de seguridad y Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid. La lucha contra el terrorismo y la reestructuración de la Dirección de la Seguridad del Estado y la elaboración de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

El terrorismo siguió con especial virulencia: secuestros (Diego Prado y Colón de Carvajal) peñados de barrios

enteros por parte de la policía (El Pilar, de Madrid), aparición de turbios grupos terroristas practicando "antiterrorismo" (G.A.L.), asesinatos (Doctor Santi Brouard, Tte. general Quintana Lacaci, Senador Enrique Casas...). Legislativamente, ello se plasmó con el envío a las Cortes de la Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución. Esta norma, vulgarmente conocida como Ley Antiterrorista fue criticada duramente por la doctrina jurídica como confusa y excesivamente expansiva (60) y sólo recientemente derogada en su totalidad, a pesar de que en muchos de sus términos se haya introducido en el Código Penal a través de la Ley Orgánica 3/1988 de 25 de mayo de reforma del Código Penal, que a la vez deroga la Ley Orgánica 9/1984 de 26 de diciembre, y de la Ley Orgánica 4/1988 de 25 de mayo de Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. A nivel europeo, su política ha sido una de las impulsoras del denominado "Grupo de Trevi", de coordinación internacional de la lucha antiterrorista.

Respecto de los aspectos internos, desde su misma llegada al Gobierno el Ministro empieza una serie de modificaciones estructurales. Así, la Orden de 16 de diciembre de 1982, de delegación de determinadas atribuciones del Ministro en sus subordinados ministeriales, y el Real Decreto 3383/82 de 29 de diciembre de estructura y competencias de la Dirección de la Seguridad del Estado, en

que crea los Gabinetes de Asuntos legales; Coordinación y Planificación; Administración, Documentación e Informática; y de Información y Operaciones Especiales. Este Real Decreto se desarrolló por Orden del Ministerio del Interior de 28 de abril de 1983. Ello, de hecho, creó todo un nuevo sistema organizativo en la Dirección de la Seguridad del Estado, de cuyo titular dependen, además de los citados Gabinetes, tres grandes áreas, la Inspección General de la Policía Nacional, la Dirección General de la Policía, y la Dirección General de la Guardia Civil.

Pero sin duda, en el aspecto legislativo, la etapa Barrionuevo será recordada por la elaboración y entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad -en adelante L.O.F.C.S.- (B.O.E. nº 63 de 14 de marzo) (61). Lo primero que hay que decir es que se trata de una ley esperada. Esperada siete años, tiempo durante el cual, como hemos señalado, los gobiernos de U.C.D. no tuvieron el interés, o la capacidad para adaptar un texto policial a la Constitución. Seguía todavía aplicándose la Ley 55/78. Es demasiado tiempo de vigencia para un texto pre-constitucional, sobre todo teniendo en cuenta la necesidad de clarificar aspectos como los de la militarización, la policía judicial, las policías autonómicas, o el papel de las policías locales. De hecho, buena parte de la falta de entendimiento entre las instancias estatales y las autonómicas y locales en materia de policía se debe a este retraso de la ley orgánica, que

dejaba atadas de pies y de manos a las restantes instancias, salvo que estas se avanzaran, como así hicieron, a la Ley. Ello acarreó las consiguientes disfunciones, agravadas desde el momento en que el gobierno pretendió, con esta Ley, recuperar el "tiempo perdido" desde una óptica claramente favorable al Gobierno del Estado respecto de las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales. Con todo, hay que reconocer al Ministerio Barrionuevo el hecho de haber hecho frente (¿voluntad o necesidad?) a la elaboración de esta norma.

Se trata de un texto relativamente largo: 54 artículos, cuatro Disposiciones Transitorias, cuatro adicionales, cinco finales y una derogatoria, con un largo preámbulo, que contiene un buen número de claves interpretativas no tan sólo de la propia Ley, sino también de la política en general seguida por el gobierno socialista en esta materia. Su carácter de Orgánica le viene dada por exigencia constitucional, en la medida que colma el vacío existente desde la promulgación de la Constitución, cuyo mandato cumple (arts. 104, 148.1.22 y 149.1.29). Con todo, tal y como especifica la Disposición final 5ª, no todo el texto tiene este carácter: "Tienen carácter de Ley Orgánica los preceptos que se contienen en los títulos I, III, IV, V y título II, salvo los artículos 10, 11.2 a 6, 12.1 y 17 del mismo, las disposiciones adicionales segunda, tercera y las disposiciones finales."

De las primeras palabras del preámbulo se desprende una voluntad del legislador por reunir, en un solo texto, todo lo referente a la materia: "pretende ser omnicomprensiva, acogiendo la problemática de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales". Como señala el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de 14 de mayo de 1986, (62) esta no era la única opción posible a la hora de legislar. Efectivamente, se podía haber optado por otras posibilidades como la de legislar por separado las distintas funciones contempladas en la Constitución a fin de obviar posibles injerencias o intromisiones en las esferas autonómicas y locales. Pero basta con ver la distribución de los cinco Títulos de que consta la Ley para ver la intención "omnicomprensiva" del legislador. Ello podía constituir una opción válida en un momento de gran carencia de vertebración del aparato policial español, siempre y cuando se evitara que el concepto "omnicomprensivo" se tornara "totalcomprensivo", lo que no siempre se logró.

Sucintamente, el contenido de los Títulos de la Ley es el siguiente:

I "De los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad" (artículos 1 a 8). Es un título destinado al conjunto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, estatales, autonómicas y locales. En el se fija el código deontológico, que pretende adaptarse a las resoluciones del Consejo de Europa y de la Asamblea General de las Naciones Unidas y establece un conjunto de

disposiciones estatutarias comunes, entre las que se halla la pervivencia de esa especie de aforamiento especial que hace que sea un juzgado de mayor rango el que juzgue los delitos cometidos contra miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

II "De las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado" (artículos 9 a 36). En él se regula el Cuerpo Nacional de Policía, de nueva creación, y que fusiona los antiguos Cuerpo de Policía Nacional y Cuerpo Superior de Policía. Se contempla también a la Guardia Civil, y establece para ambos cuerpos las funciones, organización y estatuto. Son de destacar en este Título la regulación del tema sindical y de representación al también recién creado Consejo de Policía (art.18 a 26) y la organización de Unidades de Policía Judicial (arts.29 a 36)

III "De las Policías de las Comunidades Autónomas" (artículos 37 a 44). Establece los principios generales, competencias, funciones y régimen estatutario de las policías de las Comunidades Autónomas.

IV "De la colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas" (artículos 45 a 50). Contiene los principios rectores de la colaboración entre ambas instancias, a partir de la idea de reciprocidad en la información, y de la ocasional adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía a ciertas Comunidades autónomas que en el ejercicio de su competencia, quieran cubrirla con efectivos de este Cuerpo. Establece asimismo los órganos de

coordinación, que son básicamente El Consejo de Política de Seguridad estatal y las Juntas de Seguridad autonómicas.

V "De las Policías Locales". Establece los principios generales, estatuto, funciones y organización de las policías locales en tan sólo cuatro artículos (51 a 54).

Se trata pues, en principio, de un intento de regular extensivamente los distintos cuerpos policiales posibles en el Estado. Así lo expresa el propio Preámbulo : "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 las Policías Autónomas y Locales, estableciendo los principios básicos de actuación comunes a todos ellos y fijando sus criterios estatutarios fundamentales." Ello se hace en base a una interpretación del art. 104 de la Constitución, pero al margen de su discutibilidad, lo cierto es que el diseño de esas líneas maestras era del todo imprescindible, dada su inexistencia. Las directrices de la Ley 55 jamás alcanzaron nivel de líneas maestras, y además, con la Constitución y la aparición de las Policías Autonómicas, habían quedado totalmente obsoletas.

A nuestro entender, cuatro grandes apartados son claves a la hora de ver si, realmente, esta Ley consigue de modo inequívoco marcar las líneas maestras de un aparato policial como el que se requiere en un modelo democrático de corte liberal en que se mueve el actual Estado y la norma

constitucional. Los apartados a analizar son los siguientes: el cambio que significa la concepción de "orden público" respecto de la que refleja la expresión "seguridad ciudadana"; Policía Judicial; militarismo y competencias autonómicas y locales.

3.3.1) Orden público versus Seguridad ciudadana.

Como ya hemos señalado, el concepto de "orden público se identifica con una imagen paterno-represiva del franquismo que era imprescindible borrar a toda costa. Fue durante la discusión del texto constitucional cuando una propuesta socialista logró substituir el término "Fuerzas de Orden Público" contenido en el primer borrador constitucional, por la expresión "seguridad pública y ciudadana", introduciendo el término "seguridad", con la única oposición del grupo de Alianza Popular (63). Ballbé: ha afirmado que "No es posible entonces que las 'Fuerzas de Orden Público' ahora transformadas en 'Cuerpos y Fuerzas de Seguridad' (según el artículo 104 de la Constitución), mantengan el mismo modelo estructural. El cambio de denominación no es baladí, como se desprende de la discusión parlamentaria. La voluntad del legislador, al operar esta transformación, es la de que la

nueva institución policial sea la antítesis de lo que ha significado como Fuerzas de Orden público en nuestra historia. El cambio de modelo policial es, pues, un imperativo constitucional." (64).

El Tribunal Constitucional recogió desde el primer momento esta necesidad, definiendo la "seguridad pública" como : "el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano" (S.T.C.; 123/84 de 18/XI). Mantiene además (S.T.C. 33/82 de 8/VI) que la seguridad pública es un concepto más preciso que el de "orden público", ya que "sin que sea necesario un examen pormenorizado de lo que debe entenderse por Orden Público, es lo cierto que con él pueden incluirse cuestiones como las referentes a la salubridad, para limitarse a lo que aquí interesa, que no entran en el concepto de seguridad, la cual se centra en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas". En ultimísima Sentencia, el Tribunal Constitucional se reafirma en la exclusividad para el Estado de la competencia en materia de seguridad pública (S.T.C. 104/89 de 4/7).

A diferencia de lo que ocurría en el modelo franquista, la construcción del Tribunal Constitucional es ahora de ámbito general y excede el concepto policial de seguridad, para abarcar y enlazar con el marco del Estado social y

democrático de derecho : "Parece obvio que en un Estado social y democrático de derecho, la noción de seguridad pública no puede circunscribirse al 'puro orden o tranquilidad de la calle', sino que debe abarcar todas aquellas medidas que tienden a asegurar el regular funcionamiento de las instituciones. La noción de seguridad pública refleja aquella parte de la actuación administrativa que consiste en un aseguramiento preventivo o en una realización urgente y no demorable, del Derecho" (S.T.C. 117/84 de 5 de diciembre).

En pocas palabras, el viejo Orden Público franquista ha dejado paso a un Orden Público inserto en la esfera de "lo social", dentro de la cual, un apartado es el de la seguridad pública. Recoge con ello el Tribunal Constitucional parte del concepto de "policía" como actividad administrativa tendente a proporcionar bienestar a los administrados, concepción, como ya se ha visto, heredada del viejo concepto liberal del derecho administrativo.

A partir de esta interpretación, acorde con los principios que inspiran el Estado surgido de la Constitución, parece que deberían definitivamente superarse -o cuando menos eliminarlos del centro del debate- los conceptos de prevención y represión, sobre todo entendidos como una antinomia y referidos a la policía. Contraponer "policía preventiva" a "policía represiva" -retomando a otro nivel el debate "orden público-seguridad ciudadana"- significa desviar la atención sobre lo que en el fondo no

son más que funciones, olvidando que lo que debe centrar la discusión es el logro o no de una policía democrática, entendida como servicio público, frente a una policía no-democrática, o anti-democrática, vista como un elemento de terror en manos del aparato-Estado. Una vez logrado el objetivo de una policía democrática (no siempre tan al alcance de la mano como se afirma), las funciones (de prevención o de represión) que ésta realice, se efectuarán, por sí mismas, en el marco del respeto de los derechos y libertades democráticas. Entonces será el momento de discutir su alcance y sus límites y de decir, si estos derechos y libertades se siguen conculcando, no que nos hallamos ante una policía represiva -lo cual forma parte de su tarea- sino que estamos ante una policía no democrática, e incumbirá en todo caso al Gobierno democrático que se halle ejerciendo sus funciones, el cortar de raíz, por todos los medios a su alcance, tales actitudes policiales. Seguir hablando de policía represiva versus preventiva es permanecer en el umbral de lo que ha de ser un aparato policial, y significa mantener la cuestión desenfocada, en beneficio de sectores poco proclives a aceptar el marco democrático.

Desde el punto de vista jurídico positivo, el primer texto que dejó de lado el concepto de orden público fue la Ley 55/78, sin duda influenciada en este aspecto por el texto constitucional. El artículo 2º de dicha ley, ya citado, habla de "seguridad ciudadana". Esta expresión, junto con la

de "seguridad pública", serán retomadas por la L.O.F.C.S., que dice en su artículo 1.1 : "La seguridad pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación". Ello sin perjuicio de la participación en dicho mantenimiento por parte de las Comunidades autónomas y Corporaciones locales (art. 1.2 y 3). El punto 4º y último de este mismo artículo especifica que : "El mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad." En cuanto a la Seguridad ciudadana, el artículo 11, hablando de las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece, retomando la definición de la Ley 55 y de la Constitución que: "Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones...."

Se detecta, en cambio, en la LOFCS una determinada concepción práctica del concepto de "seguridad" que merece un comentario:

a) Por un lado aparece un evidente "olvido" de la función preventiva -entendiendo *prevención en sentido policial*, que si bien es concordante, no siempre es totalmente coincidente con el concepto jurídico-penal de la palabra-. Dice el Preámbulo de la ley, refiriéndose a la dificultad de parcelar la competencia en materia de seguridad pública, que "las normas ordenadoras de la

seguridad pública no contemplan realidades físicas tangibles, sino eventos meramente previstos para el futuro, respecto a los cuales se ignora el momento, el lugar, la importancia y, en general, las circunstancias y condiciones de aparición" (Preámbulo b, párrafo 3º). A tenor de ello, sólo la previsión de eventos (y no su prevención) que en un momento u otro han de aparecer, es lo contemplado por las normas ordenadoras de la seguridad pública, dejando al margen toda la tarea de prevención policial, positiva, que para que se muestre eficaz debe de ser no ya anterior al evento, previendo éste, sino partiendo del mantenimiento de una situación de normalidad que dé pie a la imposibilidad de que ésta se rompa por eventos previstos o no -o al menos que tienda hacia ello-. La espera de que suceda -con todo lo impredecible que pueda ser el momento, lugar, importancia, circunstancias o condiciones- retrotrae a una concepción de seguridad pública destinada a la previsión de intervención a posteriori, a la tendencia a trabajar a remolque (todo lo previsto que se quiera), de los hechos consumados.

Ello no queda paliado en el articulado, cuando el art. 11 de la Ley, enumerando las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, habla en su punto "f" de la misión de "prevenir la comisión de actos delictivos". La prevención sigue referida al acto, sin que comporte prevención informativa, de asistencia social -en los términos anteriormente expuestos- o simplemente protección de bienes jurídicos, que tan sólo contempla como dignos de protección

en caso de peligro -art. 11.b-. En suma, cuando la Ley utiliza el concepto de prevención, lo hace con el espíritu de análisis técnico, y como prevención negativa, a través del concepto de peligro.

El problema radica, en este punto, en confundir la prevención policial -que debe traducirse por una función continuada de servicio de vigilancia y protección de un ámbito como un elemento más, en él, de garantía del respeto de los derechos de los ciudadanos-, con el concepto de prevención penal general. Ello es justamente lo que hace la L.O.F.C.S.. Al aplicar el segundo de los conceptos, reduce la idea de prevención, introduciéndola así en el ámbito penal, desde donde convierte al conjunto social en sospechoso, y al aparato policial en custode de un supuesto orden consensual. Ello, una vez más, legitimado a partir de una respuesta sintomatológica al conflicto, referida a la infracción de la norma -especialmente la jurídica penal-, olvidando la función primordial de garantía y salvaguarda de derechos. Reaparece así, ahora encubierta, la lógica represiva subyacente a la concepción del "orden público" y con ella, el fantasma del aparato policial al servicio de estrategias de dominación de todo orden (social, económico, cultural, etc...).

b) Por otra parte, la Ley demuestra una inequívoca equiparación entre uso de la fuerza y utilización del arma, la cual, a tenor de dicho Preámbulo, es *imprescindible* para que, a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se

ejerza el monopolio, por parte de las Administraciones públicas, del uso institucionalizado de la coacción jurídica. También el articulado, en este caso, trata de matizar, pero reafirma este sentido del sustantivo "utilización" no como mero porte de armas, sino como uso efectivo y real, concretado en el art.5.2.d), paradójicamente incluido bajo el epígrafe *relaciones con la comunidad*, en el que, sin hablar del uso de la fuerza, habla del uso de las armas, cuando éste presupone en todo caso ya el máximo, y por ello último nivel de la fuerza, pero jamás un objetivo en sí mismo.

En síntesis, poco es lo que se ha avanzado en este terreno, después del importantísimo cambio de concepción, de orden público a seguridad ciudadana. Parece pendiente todavía una orientación tendente al desarrollo de un aparato policial entendido como servicio público, cuya misión principal sea el evitar -en lugar de remendar, cosa que debe hacer pero sólo como constatación de una situación límite- la ruptura de la tranquilidad y el orden ciudadanos, recurriendo para ello a los medios lícitos que tiene a su alcance. Ello no puede en modo alguno constituirse en pretexto para, aprovechando lo difusa que de este modo deviene su función, introducirse, también difusamente, en todas las áreas de la vida ciudadana. En este caso se caería en la creación de un aparato policial cuyo poder de control rebasaría en mucho los límites tolerables en una sociedad democrática.

3.3.2) El militarismo como obstáculo a la creación de un aparato policial.

Como ya se ha visto, constituye premisa básica para la creación de un aparato policial la separación del mismo de las Fuerzas Armadas o Ejército. El hecho de que en toda la historia moderna española no se haya logrado tal diferenciación, es uno de los factores básicos que han impedido la verdadera creación de un aparato policial homologable con los aparecidos en Europa durante los siglos XIX y XX.

Ciertamente, el ejército, al que el régimen franquista utilizó, obviamente con su beneplácito, como guardián último de las esencias del sistema, empezó a perder tal papel de modo irreversible a partir de 1975, tanto por la voluntad del nuevo sistema democrático, como por una serie de movimientos, muy minoritarios pero a la vez extremadamente significativos, desde el interior de las propias Fuerzas Armadas (65).

La militarización de los cuerpos de seguridad durante la etapa franquista, no siempre fue aceptada sin reticencias. A pesar del miedo, hasta cierto punto lógico, que mostraron los cuerpos policiales frente a altos mandos del ejército, se alzaron voces de protesta, individuales primero, sindicales luego; sobre todo en el seno del Cuerpo Superior de Policía, pero también en la Policía Nacional e incluso

dentro de la Guardia Civil. La desmilitarización de los Cuerpo policiales, ya iniciada en el periodo preconstitucional, quedó claramente estipulada en la Constitución, con la distinción entre los artículos 8 y 104/126.

La aparición de la L.O.F.C.S. significó la definitiva consagración de un modelo en el que el Cuerpo Nacional de Policía queda totalmente desmilitarizado, y definido en el art. 9 como "Instituto Armado de naturaleza civil, dependiente del Ministerio del Interior." La disposición Transitoria 1ª en su punto tercero establece además que "Los miembros de las Fuerzas Armadas que hasta la entrada en vigor de la presente Ley Orgánica venían prestando servicio en el Cuerpo de Policía Nacional, podrán optar, en el plazo de seis meses desde dicha entrada en vigor, por integrarse definitivamente en las Escalas correspondientes del Cuerpo Nacional de Policía, en cuyo caso pasarán a la situación militar de retirado, o por reintegrarse a su Arma o Cuerpo de procedencia."

No corrió la misma suerte en cambio la Guardia Civil, que a pesar de las reiteradas protestas de determinados sectores (66) sigue militarizada : "La Guardia Civil, que es un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye, y del Ministerio de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el

estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa." (art. 9, b.). Ello naturalmente repercute en su estructura jerárquica, que se establece "de conformidad con su naturaleza militar", y en su régimen estatutario (art. 13). Significa entre otras cosas, su imposibilidad de sindicación, ni que sea la exigua y limitada que permite la L.O.F.C.S. al Cuerpo Nacional de Policía y plantea el problema de su ubicación constitucional. Ello consagra, una vez más, la permanente situación "esquizofrénica" del Cuerpo de la Guardia Civil, tanto funcional como jurídicamente, entre su carácter civil y el militar (67).

Por cuanto respecta a las policías autonómicas, se mantiene, de modo absurdo, una situación más regresiva al primar la pertenencia a las Fuerzas Armadas a la hora de elegir los mandos superiores de dichas policías. Así, el Estatuto vasco establece que los mandos de la policía autonómica : "se designarán entre jefes y oficiales de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado que, mientras presten servicio en estos Cuerpos, pasarán a la situación administrativa que prevea la Ley de Policía de las Comunidades Autónomas, o la que determinen los Ministerios de Defensa e Interior, quedando excluidos en esta situación del fuero castrense." (Disposición Transitoria cuarta)

En similares términos se expresa el Estatuto catalán, que estipula que los mandos de la policía autonómica: "...serán designados entre jefes y oficiales de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado que, mientras

presten servicio en la Policía de la Generalitat, pasarán a la situación administrativa que prevea la Ley Orgánica a que hace referencia el apartado 1 del presente artículo o a la que determine el Gobierno, quedando excluidos en esta situación del fuero militar." (art. 13.7)

Ello significa, de hecho, mantener un cierto grado de militarización en las policías autonómicas incluso superior al previsto para las policías estatales -obviamente salvo la Guardia Civil-. Los mandos militares de las policías autonómicas no pierden su condición castrense, ni deben hacer la opción que en su día hicieron los militares integrados en el Cuerpo Nacional. A tenor de la Ley 17/1989 de 19 de julio, Reguladora del Régimen del personal militar profesional, dos situaciones administrativas son posibles en estos casos: la situación de servicios especiales "cuando presten servicios en organismos, entidades o empresas del sector público, en caso de que dichos servicios sean calificados por el Ministro de Defensa de interés para la defensa" (artículo 99.1.e). En este caso se computarán los servicios a efectos de trienios y derechos pasivos como servicios efectivos, pero se dejará de estar sujeto al régimen general de derechos y obligaciones del personal de las Fuerzas Armadas (art. 99.1.2 y 3). La otra situación es la de excedencia voluntaria "cuando se encuentren en situación de servicio activo en otro Cuerpo o Escala de cualquiera de las Administraciones Públicas o de Justicia o pasen a prestar servicios en organismos, entidades o

empresas del sector público." (artículo 100.1.a), en cuya situación no se computan trienios ni derechos pasivos, dejándose también de estar sujeto al régimen general de derechos y obligaciones del personal de las Fuerzas Armadas (art. 100.8 y 9). La diferencia entre ambas situaciones, a buen seguro, planteará dificultades en el futuro respecto de posibles nuevas incorporaciones de mandos militares a las policías autonómicas.

Por lo que se refiere a las Policías Locales, dado que cada municipio establece las bases que, ajustadas a derecho, considera más conveniente para la convocatoria de plazas de sus cuerpos -entre los que se cuenta el de Policía-(68), queda al albur de cada municipio incluir la condición de militar como requisito o mérito de la convocatoria, especialmente en lo que a mandos se refiere. Ello no obstante, la tendencia general es la de no incluir la condición castrense entre los requisitos o méritos, dada la diferencia esencial de funciones entre un jefe de policía y uno militar; cuestión que los municipios de la etapa democrática han entendido sobradamente.

3.3.3.) Regulación jurídica y elementos del debate sobre el concepto y límites de la Policía Judicial.

La policía judicial (69) se rige por un *corpus* jurídico desigual. A la ya centenaria Ley de Enjuiciamiento Criminal (en adelante L.E.Cr.) de 1882, hay que añadirle lo regulado por la Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio del Poder Judicial (en adelante L.O.P.J.), especialmente en sus artículos 443 a 446, y lo que establece la L.O.F.C.S., particularmente en sus artículos 29 a 36. Todo ello teniendo siempre bien presente el mandato superior del artículo 126 de la Constitución. A este conjunto normativo hay que añadirle el Real Decreto 769/1987 de 19 de junio sobre regulación de la Policía Judicial, desarrollo reglamentario que deberá ser tenido muy en cuenta dada la polémica que su promulgación ha levantado.

La LECr, obedeciendo a su planteamiento decimonónico, establece un modelo de policía judicial pensando básicamente en la funcionalidad del conjunto del aparato judicial de finales del siglo XIX, a partir del contacto directo entre la autoridad enjuiciadora y la jerarquía administrativa, con la sombra de la Guardia Civil como cuerpo policial de fondo. Necesitada de apoyo policial, considera a cualquier policía como auxiliar de Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal, estableciendo además un listado de autoridades, a

las cuales, por razón de profesión o cargo, les atribuye la categoría de policía judicial, sin crear un auténtico cuerpo o unas Unidades en sentido estricto (art. 283), por otra parte, imposible de poner en práctica en su tiempo. Ello no significó, en absoluto, que en aquél momento histórico esta opción pluri-policial debilitara la posición de la autoridad judicial, sino todo lo contrario, le permitió la máxima expansión, al abarcar el máximo de auxiliares posible en su labor.

El legislador de 1882 reflejó en la ley su carácter liberal y reformista, a partir del principio de la división de poderes. En el espíritu de la L.E.Cr., el juzgador es soberano, mientras que los que actúan como policía judicial lo hacen en tanto que "auxiliares" (art.283) y bajo la estricta dependencia del órgano judicial competente, al cual deberán participar inmediatamente todo delito del que tengan conocimiento (art. 284), le librarán en el acto todas las diligencias en cuanto este se presente (art.286) y le ejecutarán todas las diligencias que el mismo les encomiende (art.287). Jueces y fiscales tienen, además, funciones inspectoras de la tarea policial (arts. 288-289), la cual viene severamente limitada en cuanto al tiempo de comunicación al juzgador de las diligencias practicadas. Este tiempo no podrá exceder de las 24 horas (art.295). Al atestado dimanante de dichas diligencias, se le relativiza en varios de sus aspectos, otorgándole el simple valor de denuncia a efectos legales (art.297), al tiempo que se prima

la contradictoriedad de la fase oral. (nota véase a propósito la importante S.T.C. de 28 de julio de 1981 que mantiene el simple valor de denuncia de las declaraciones contenidas en el atestado)

Dicho en otras palabras, la LECr. configura un modelo de policía judicial posibilista, en la medida en que, en una época de difícil comunicación y largas distancias, otorgaba categoría de policía judicial al espectro más amplio posible de sujetos, a la vez que permanecía respetuosa con un Estado de derecho de corte liberal, al establecer nítidamente la supremacía del juzgador respecto de los asuntos bajo su jurisdicción, y la total dependencia y subordinación de unos agentes del poder ejecutivo con funciones de estricto auxilio puntual respecto de unos hechos cuyo conocimiento, bajo los principios de inmediatez y celeridad, se otorga única y exclusivamente a los representantes del poder judicial.

Lo cierto es, no obstante, que ya desde el principio la letra de la ley no se correspondió con la realidad. Ello se debió principalmente a las características de un Cuerpo como la Guardia Civil. Su eficacia la convirtió en la práctica, en la auténtica policía judicial; pero su idiosincracia la confirmó como el principal instrumento de vaciado de poder de los juzgadores, en favor de la autoridad gubernativa, al responder más a los conceptos de mando y jerarquía que al de auxilio a la justicia. Es de destacar que se produjo, no obstante, un intento de creación -el 19 de septiembre de

1826- de un Cuerpo de Policía Judicial en Madrid y en Barcelona que no tuvo, de hecho, ninguna incidencia efectiva.

A partir del momento histórico de aparición de la L.E.Cr., toda la historia posterior del desarrollo de la policía judicial, o de sus funciones, vendrá marcada por la clara voluntad del poder ejecutivo de reducir y limitar, en su provecho, la supuesta independencia del poder judicial.

Cien años de mantenimiento de esta situación, nos sitúan en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985. La Ley dedica el título tercero del Libro quinto a regular la policía judicial, en un bloque de cuatro artículos, del 443 al 446.

De hecho, la L.O.P.J. desarrolla el artículo 126 de la Constitución, estableciendo paradójicamente un ligero retroceso respecto de ésta en cuanto a la capacidad de control judicial sobre la policía que lleva su nombre. Efectivamente, el artículo 443 establece que: "la función de la policía judicial comprende el auxilio a los juzgados y tribunales y al Ministerio Fiscal en la averiguación de los delitos y 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". Así pues lo que era una clara dependencia

constitucional se ha convertido en esta ley en un auxilio, establecido a través de una función. En este sentido el artículo 446 insiste en que: "en las funciones de investigación penal, la policía judicial actuará bajo la dirección de los juzgados y tribunales y del Ministerio Fiscal". Es evidente que en ningún momento se utiliza la palabra dependencia para significar la relación de esta policía judicial respecto de juzgados, tribunales y Ministerio Fiscal.

Si ello es así por cuanto respecta a la función de policía judicial en general, el artículo 444 dispone que: "1.- Se establecerán unidades de policía judicial que dependerán funcionalmente de las autoridades judiciales y del Ministerio Fiscal en el desempeño de todas las actuaciones que aquéllas les encomienden.

2.- Por ley se fijará la organización de estas unidades y los medios de selección y régimen jurídico de sus miembros."

De esta manera, la dependencia constitucional queda no sólo matizada por el aspecto funcional, sino reducida en la realidad a estas unidades de policía judicial, que por cierto no se instauran "ex novo" con esta Ley, puesto que ya existían unas "unidades especializadas" de policía judicial creadas por Decreto de 16 de junio de 1978 (BOE 22 de junio) en la Dirección General de Seguridad y en la Dirección General de la Guardia Civil, dependientes las primeras de la comisaría general de policía judicial, ello al margen de la

función de policía judicial establecida en la ley de policía de 1978 (Ley 55/78).

En síntesis, la LOPJ estructura el tema de la policía judicial a partir de los siguientes aspectos básicos:

a) Distingue dos tipos de policía judicial: por un lado la policía en general, compuesta por los miembros de todos los cuerpos policiales, que en determinadas intervenciones actúan en funciones de policía judicial por la mera circunstancia de tomar parte en unas operaciones que lleven implícita la obligación de puesta en conocimiento de la autoridad judicial, por ser ésta la que deba conocer de los hechos. Por otro lado, establece las unidades de policía judicial, funcionalmente dependientes de jueces y fiscales, que se quieren más especializadas.

b) Deja abierto el ejercicio de la función de policía judicial a los cuerpos estatales, autonómicos y locales (art. 443) .

c) Establece una inamovilidad relativa de los funcionarios de policía judicial respecto de las investigaciones que tengan encomendadas (art. 446.2.).

d) Reduce el concepto constitucional de dependencia de la policía respecto de Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal.

e) Obvia cualquier referencia a la inmediatez de la comunicación a los Jueces de los delitos conocidos por la policía, así como de cualquier control judicial o fiscal sobre ésta. Tampoco habla del plazo de 24 horas para

comunicar a la autoridad judicial las diligencias realizadas (art. 445.1.a). El que ello deba ser sobreentendido no evita que su ausencia en estos artículos sea significativa.

Con este equipaje jurídico, la L.O.F.C.S. dedica el Título segundo, Capítulo quinto a la organización de las Unidades de policía judicial, lo cual queda contenido en los artículos 29 a 36.

El preámbulo explica que : "Respecto a la Policía Judicial, el carácter de Ley Orgánica se deduce del contenido del artículo 126 de la Constitución, ya que al regular las relaciones entre la policía y el Poder Judicial, determina, indirecta y parcialmente, los estatutos de ambos y, al concretar las funciones de la Policía Judicial, incide en materias propias de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y concretamente en lo relativo a la 'averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente', que constituyen zonas de delimitación de derechos fundamentales de la persona". Con ello, el preámbulo "olvida" significativamente, la existencia desde julio de 1985 de la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial, cuyos artículos 443 a 446 tratan justamente de éste tema. Una vez más, la ubicación de la materia de policía judicial en la L.O.F.C.S. es una opción, ya que nada impedía regular dicha materia a partir de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dada la naturaleza troncal de dicha Ley en lo tocante a la esfera judicial, y a tenor de la inequívoca dependencia de la

policía judicial respecto de los miembros de éste poder, tal y como establece la Constitución.

Del articulado de la Ley se desprende que:

a) Las funciones de policía judicial serán ejercidas por los cuerpos estatales, atribuyendo carácter colaborador de estos cuerpos a las policías autonómicas y locales (art. 29). Ello constituye una vez más una lectura restrictiva de la legislación vigente, especialmente de la LOPJ, que al no especificar nada en su artículo 444, dejaba abierta la posibilidad de que las policías autonómica y local pudieran formar parte de las Unidades de policía judicial.

b) Se establecen las unidades de policía judicial con una doble dependencia: orgánica del Ministerio del Interior y funcional de los Jueces, Tribunales o Ministerio Fiscal que estuvieran conociendo del asunto objeto de su investigación (art. 31.1). Además, se establece un complejo camino para solicitar, por parte de los órganos judiciales, la intervención de las unidades de policía judicial, que teóricamente y funcionalmente depende de ellos mismos, ya que habrán de hacerlo "por conducto del Presidente del Tribunal supremo o de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia o del Fiscal General del Estado, respectivamente (art. 31.2).

c) No se garantiza la exclusividad de la tarea de los funcionarios de las unidades de policía judicial, que podrán ser mandados a otras misiones "cuando las circunstancias así

lo requieran" (obviamente a criterio de los mandos jerárquicos, no de los funcionales) (art. 33).

d) Se otorga un poder parajudicial añadido a los funcionarios de las unidades de policía judicial, al atribuirles el carácter de comisionados de jueces, tribunales y fiscales (art. 34.2) lo que supone una dejación genérica de esferas de responsabilidad del Poder Judicial a manos del ejecutivo, a través de cuerpos de seguridad estatales. Ello se demuestra en que "podrán requerir el auxilio necesario de las Autoridades". Independientemente de que ello pueda ser necesario -lo que no es el caso de discutir ahora-, tal requerimiento no puede ser hecho en tanto que "agentes de la Autoridad". Se hace así evidente que la "comisión" implica la conversión del "comisionado" en partícipe de la Autoridad del "comisionador", asimilándolo en cierto modo a dicha Autoridad.

e) Paradójicamente, los mismos "comisionadores" judiciales ven sensiblemente reducidas sus facultades de inspección, ya que de las órdenes que den, podrán controlar "la ejecución de tales actuaciones, en cuanto a la forma y los resultados" sin potestad disciplinaria directa (si no es la penal), limitándose su capacidad a "instar el ejercicio de la potestad disciplinaria" (art. 35.d) a través de informes, de cuyo resultado ya se les informará (art. 35.c,d).

En pocas palabras, la L.O.F.C.S. no crea una verdadera policía judicial. Lo que hace es tratar de imponer a la

Administración de Justicia unos cuerpos estatales de policía, civiles y militares, dependientes del ejecutivo, el cual los pone a disposición del Poder Judicial de modo parcial y con evidentes recelos, al tiempo que trata de apartar de este ámbito a los cuerpos de policía autonómicos y locales.

A este conjunto jurídico vino a añadirse el Real Decreto 769/1987 de 19 de junio sobre regulación de la policía judicial. Este Real Decreto de 45 artículos, dos disposiciones transitorias y una final, no hace más que desarrollar estos rasgos restrictivos que se vienen detectando a partir de la aparición de la Constitución. Es de destacar no obstante, la substancial mejora del proyecto final respecto de los proyectos iniciales. Se ve, en dicho retoque, la mano del poder judicial en un intento de recuperar algo de la iniciativa que se le negaba desde el Ministerio del Interior.

a) Por cuanto se refiere a las unidades de policía judicial se establece una división entre unidades orgánicas de policía judicial -con criterios de expansión territorial- (art. 9) y unidades adscritas (art. 23) distribuidas con criterios de demarcación judicial, a partir de las funciones genéricas de policía judicial.

b) La dependencia de la policía judicial sigue la misma tónica de inserción en la esfera del ejecutivo, en detrimento del aparato de justicia. Ello se justifica en la exposición de motivos, afirmándose que respecto de jueces,

magistrados y fiscales es aplicable el "principio de dependencia funcional que tan claramente recoge el art. 126 de la Constitución española". Lo cierto es que este artículo de la norma básica nada dice sobre esta modalidad de dependencia, remitiendo en todo caso a una legislación que, esta sí, recoge con posterioridad la fórmula de dependencia funcional (L.O.F.C.S.). La Constitución lo único que establece claramente es la dependencia sin adjetivos.

c) El proyecto ataca la potestad que todo órgano judicial tiene para ordenar la investigación al cuerpo policial que crea más conveniente. El artículo 3 afirma que los jueces, tribunales y miembros del Ministerio Fiscal podrán, en defecto de unidades de policía judicial, con carácter transitorio o en supuesto 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 Seguridad, la práctica de concretas diligencias de investigación, en los términos previstos en el art. 288 de la LEC. Este artículo impone de hecho, al enjuiciador una determinada policía investigadora, entrando así en posible conflicto con el articulado ya citado de la L.O.P.J..

d) Los artículos 15 y 17 siguen impidiendo la sanción directa de jueces y fiscales a los funcionarios de policía judicial, a pesar de los cambios introducidos respecto de los artículos equivalentes -16 y 18- del proyecto de Decreto, que todavía lo impedían más.

e) Se rompe el principio de contradictoriedad y el concepto de parte en el juicio, en la medida en que el Ministerio Fiscal es colocado en un plano de superioridad y la policía es situada (siempre funcionalmente) de manera incondicional a favor de la acusación (art. 20). Se otorga al Ministerio Fiscal la facultad de decidir si llevar o no el atestado al juzgado, al tiempo que se le encarga la instrucción sumarial. Ello puede ser considerado desde una perspectiva positiva, máxime si se tiene en cuenta que, hoy por hoy, "de facto" -que no "de iure"- el peso de la instrucción viene dejado cada vez más en manos de la policía. Podría, no obstante, llegar a ser negativo en la medida en que eleva a rango de norma la transmisión del atestado no a un órgano independiente (juzgado) sino a un cuerpo que, a pesar de formar parte del aparato judicial, del sistema de impartir justicia, es independiente del poder judicial, y está vinculado al poder ejecutivo, jerárquizado, y regido por los principios de dependencia y unidad. Se posibilita de este modo la viabilidad del archivo de causas sin recurso posible y la, no por remota menos real, capacidad de sustracción de la "notitia criminis" al instructor, lo que deja la puerta abierta a una instrumentalización superior del Ministerio Fiscal y a una aplicación todavía más selectiva del derecho penal.

f) Las atribuciones previstas por las unidades adscritas (art. 28 y ss.) incluye funciones que con certeza no podrán ser exclusivas de estas unidades, puesto que donde no

las haya o cuando la actuación sea urgente habrán de efectuarlas los cuerpos judiciales ordinarios, a menos que se quiera correr el riesgo de que, al no dar abasto, estas unidades se dediquen a la investigación restrictiva -"casos importantes"- con el resultado que ello suele suponer, de opción favorable a determinados intereses sociales en detrimento de los de otros sectores de la misma colectividad.

g) Las fuerzas policiales adscritas a la investigación criminal se armonizarán a través de las Comisiones nacionales y provinciales de coordinación de la Policía judicial (art.31) cuya composición es de cuatro miembros del ejecutivo por tres del judicial, y que se perfila como fuertemente vinculante en diversos aspectos del funcionamiento judicial (art. 36 y 37). Incluye además en su composición a miembros que teóricamente están subordinados a otros de la misma comisión, como es el caso de los jefes de las unidades orgánicas, teóricamente subordinados -al menos funcionalmente- a los presidentes de Audiencia o Fiscales jefes, etc.

En síntesis, este Real Decreto significa, a pesar de sus retoques respecto de los proyectos previos, el establecimiento de una duplicidad en la dirección de una investigación -entre jueces y fiscales- que modifica por la puerta falsa del decreto aspectos sustanciales del proceso penal, al tiempo que establece una élite policial cuyos

criterios de selección corresponde, con amplios márgenes de discrecionalidad, al ejecutivo.

Como ha señalado Ballbé, este Decreto en la medida en que regula diversos aspectos de la policía judicial de forma innovadora (medios de selección y régimen jurídico de sus miembros) conculca la reserva de ley establecida en el art. 442.2 de la LOPJ. Conculca los principios constitucionales de independencia y potestad jurisdiccional del juez, en la medida en que los art. 3, 4 y 5 recortan los poderes del juez al tiempo que reestructuran las funciones de policía judicial, lo que también incurre en inconstitucionalidad (70).

La judicialización cada vez mayor del ámbito de los derechos ciudadanos, así como las reservas judiciales, cada vez más importantes en aras a una auténtica preservación de los mismos, hace que la policía judicial se profile, en el futuro, como una una pieza clave. De la definición y capacidad de actuación que se establezca respecto de cada policía (estatal, autonómica o local) se desprenderá que realmente ésta tenga o no competencias en materia judicial. Sin estas competencias, apenas podrá hablarse realmente de "policía". Los cuerpos que no las tengan verán desvirtuada de tal modo su naturaleza, que no serán "reconocibles" como tal policía, por el colectivo social, lo cuál les deslegitimará de modo irreversible. Incluso la ejecución de actos administrativos tanto a nivel estatal como autonómico o local, conlleva cada vez más un grado de judicialización,

cuya competencia debe recaer en la misma policía que lleve a cabo la ejecución del acto administrativo o la protección de la misma. Ello además constituye una garantía irrenunciable en un Estado de derecho.

En el fondo, el establecimiento de unidades orgánicas responde a una necesidad de poner a la policía a las órdenes de los miembros del aparato judicial. Ello no es exactamente el camino a seguir. El debate no debe centrarse en la dependencia o no de la policía judicial respecto de jueces, tribunales o Ministerio Fiscal. El objetivo, lo que debe garantizarse, es la investigación; su legitimidad y su eficacia. Ello trasciende sin duda el debate sobre sumisiones totales o parciales para centrarse en el corazón mismo del sistema de justicia y en la definición de la forma de Estado; de ahí que la importancia de resituar la discusión adquiera rasgos determinantes no sólo en el ámbito del sistema de control penal, sino en la propia concepción del marco de convivencia y del Estado a la hora de plantearlo como social y democrático de Derecho.

En todo caso, dicha investigación en éstos términos no se garantiza con una simple dependencia funcional. Hay que romper la distinción entre dependencia funcional y orgánica, para buscar soluciones realistas que pasen por poder proporcionar todo cuanto la esfera judicial necesita en materia policial, haciéndose cargo del resto el ejecutivo y siempre bajo el principio de que eficacia y democracia son elementos necesariamente complementarios, en un marco

coherente con unos principios socio-jurídicos como los que nuestro actual ordenamiento jurídico afirma defender.

Pero la dependencia de la policía judicial respecto de Jueces, Magistrados y Ministerio fiscal debe de hacerse mediante la pertinente fórmula de adscripción progresiva que, a partir de la citada responsabilización del ejecutivo, permita la plena incorporación policial a las tareas judiciales. Ello, en ningún caso debe significar la atribución a la policía de delegaciones amplias, sinó un control activo a través de la dirección, por parte de los miembros del aparato de justicia.

Es preciso, a corto plazo, aclarar si ha de ser el Ministerio Fiscal (Poder ejecutivo) o los Jueces y Tribunales (Poder judicial) quién dirija a la policía judicial. O bien, en el caso de que se pretenda que sean ámbos, que se clarifique en qué casos y circunstancias corresponde a cada uno la dirección. Ello con el fin de evitar previsibles problemas competenciales e incluso jurisdiccionales. sólo con ésta dependencia -por otra parte diáfananamente expuesta en la Constitución, se evitará que suceda que "lo que realmente existe de 'policía judicial', más que la judicialización de un segmento de la actividad de la policía, supone una forma de presencia y control relativamente encubierto por parte de aquélla del ámbito y de la proyección social de la justicia" (71).

Si es evidente que el aparato policial selecciona el segmento a criminalizar y aporta una información que

predeterminada la investigación que pueda efectuar la autoridad judicial (72), hay que evitar al menos que ello sea el producto de la voluntad consciente del aparato de Estado.

Es necesario por otro lado, pero en íntima conexión con lo expuesto, un alto grado de descentralización, puesto que la independencia de cada juez obliga a ella en la medida en que es necesario que éste disponga de policía, siendo lo de menos el cuerpo al que ésta pertenece, y lo de más su preparación que ha de ser elevada, y igual para todos los cuerpos. Lo que nos conduce también al tema de la formación policial, como uno de los más importantes, especialmente en esta materia concreta.

3.3.4) Competencias policiales autonómicas y locales. La necesidad de legislar.

El marco constitucional y estatutario respecto del tema policial, constituye un bloque cuyo desarrollo debe ser llevado a cabo tanto desde el Estado como desde las propias Comunidades autónomas.

Que éstas tienen competencias legislativas en materia policial es ya, a estas alturas, evidente. Al menos por lo que se refiere a los casos catalán y vasco, en los que nos centraremos por ser las únicas comunidades autónomas por ahora que disponen de policía.

La competencia legislativa se desprende tanto, como señala Ballbé porque, a tenor del art. 149.1.29 de la Constitución, "no existe una competencia exclusiva del Estado, absoluta o en su integridad, sobre la materia de seguridad pública porque dentro de la misma se delimita la parcela de policía autonómica como competencia de las comunidades autónomas, en caso de que así lo indique su Estatuto", como porque "respecto a las funciones que inciden en la materia de seguridad pública, el repetido artículo 149.1.29 C.E. tampoco reserva al Estado la exclusividad de las funciones legislativas i/o ejecutiva." (73).

Pero todavía hay más, y es el hecho real de que ambas comunidades autónomas han iniciado ya un lento proceso legislativo, que en ningún momento ha sido impugnado "mediante el argumento de que la comunidad autónoma había usurpado funciones legislativas en la competencia de seguridad pública que no le correspondían o que sólo tenía atribuidas competencias reglamentarias y ejecutivas" (74).

Respecto de ésta capacidad legislativa, Catalunya y el País Vasco han seguido caminos diferentes. El País Vasco optó por un proceso de desarrollo e implantación de la policía autonómica dejando atrás el enmarque jurídico (75), y sigue con dicho avance policial adelantado al desarrollo normativo, debido al "rápido inicio del proceso configurador de la policía autónoma vasca" y a que "cuando finalmente surge a la luz pública esta normativa, el proceso evolutivo de la policía autónoma se hallaba en estado muy avanzado"

(76). Ello no deja de tener sus consecuencias, como señala el autor citado, en la medida que impide un crecimiento armónico del aparato policial en el País Vasco.

Por su parte Catalunya optó por un desarrollo legislativo que le ha hecho avanzar, con lentitud, pero proporcionalmente más rápido que las demás comunidades autónomas, en el establecimiento de un marco normativo para la policía autonómica, así como para la coordinación de las policías locales, de acuerdo con su Estatuto de autonomía.

El marco legislativo catalán en materia de policía se centra básicamente en:

Decreto 280/1980, de 28 de noviembre, por el cual se crea en el Departament de Governació la Direcció General de Seguretat Ciutadana.

Decreto 402/1982, de 21 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de Mossos d' Esquadra de la Generalitat de Catalunya.

Resolución de 28 de diciembre de 1982, ordenando la publicación en el Diari Oficial de la Generalitat del Reglamento de la Junta de Seguridad de Catalunya (con lo cual entraba en vigor).

Ley 19/1983 de 14 de julio, por la cual se crea la Policía Autonómica de la Generalitat de Catalunya.

Decreto 303/1983 de 7 de julio, de reestructuración de la Direcció General de Seguretat Ciutadana y asignación de competencias.

Decreto 533/83 de 6 de diciembre de uniformidad de la Policía autonómica de la Generalitat de Catalunya.

Orden de 12 de junio de 1986 por el que se aprueban las variantes correspondientes al uniforme diario femenino de la Policía autonómica, y sus elementos complementarios.

Ley 27/1985 de 27 de diciembre de la Escola de Policía de Catalunya

Dos proyectos de Ley se hallan además en fase avanzada de elaboración, reguladores del desarrollo de la Policía autonómica de Catalunya, y de las policías locales de Catalunya.

Paradójicamente, no obstante, lo que se halla atrasado en esta Comunidad es el desarrollo y despliegamiento de la propia policía autonómica. Ello reclama urgentemente la adecuación a la nueva situación jurídica aparecida a nivel estatal en materia policial, pues como se puede ver, el proceso legislativo catalán está frenado desde 1985, a pesar de que se trabaja con los proyectos de Ley desde hace más de dos años.

Todo ello pone de relieve el problema de la insuficiente legislación emanada de los Parlamentos autonómicos, que ha hecho poner en funcionamiento unas policías dotadas de un marco poco estructurado, dejando así un margen excesivo a las Juntas de Seguridad, que se atribuyen de este modo funciones normativas que en ningún caso poseen, o bloquean bajo cualquier pretexto, todo el proceso autonómico en materia policial.

Se evidencia de este modo la imperiosa necesidad de que las Comunidades autónomas con competencias en materia policial, y en concreto la vasca y la catalana legislen urgentemente a fin de establecer un marco jurídico coherente para sus respectivas policías autonómicas. Tal posibilidad es ahora factible, en la medida en que, tras un excesivo retraso, en parte motivador de este desajuste, el marco jurídico estatal ha venido ya dado por la L.O.F.C.S., que debe y puede ser desarrollado y mejorado en clave autonómica por los Parlamentos y Gobiernos de cada Comunidad.

3.3.5 La forma Estado social y democrático de derecho y el establecimiento de un nuevo marco jurídico, como posibilidad de crear un aparato policial.

Por lo hasta aquí expuesto en este capítulo, con la reformulación de la forma de Estado y el establecimiento de un nuevo marco jurídico se han asentado, probablemente por primera vez en el Estado español, las verdaderas condiciones para la creación de un aparato policial. Hay que saber aprovecharlas, pero a la vez es necesario ir más allá. Es preciso superar dicho aparato propio de los Estados liberal-burgueses, para ir realmente a la consecución de un aparato policial acorde con un modelo progresista de Estado, que

entronque con la sociedad a la que pertenece, y que sea un servicio más del Estado a la Comunidad. Para ello es todavía necesario recorrer un largo camino, que pasa primordialmente por la desmilitarización de forma y de "espíritu" y la adecuación a un modelo constitucional y la forma de Estado que esta consagra.

En un primer estadio, la policía debe dejar de estar al servicio del Estado como instrumento suyo, y pasar a ser un servicio desde el Estado, pero para los ciudadanos, para, en una segunda fase, pasar a constituir simplemente un servicio ciudadano. Desgraciadamente todos los indicios parecen señalar que se está produciendo el proceso inverso, y los aparatos policiales actuales están dando muestras de volver de algún modo al servicio puro y simple del Estado y sus razones, que no siempre coinciden con los derechos, ni las aspiraciones de los ciudadanos.

Hay que exigir al ordenamiento no sólo una clarificación funcional o de Cuerpos sino del modelo profundo en que se basa el desarrollo y actuación del aparato policial .

NOTAS AL CAPITULO QUINTO.

- (1).- Lleixà, J. "Cien años de militarismo en España"
Barcelona, 1986. Anagrama. Pag 145-146.
- (2).- Ibid. Pag. 148-149.
- (3).- Ballbé, M. "Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)" Madrid, 1983. Alianza ed. Pag. 430.
- (4).- Viver Pi-Sunyer, Carlos "El personal político de Franco" citado en Ballbé, M. Op. cit. Pag. 434 nota 61.
- (5).- Busquets, J. "El militar de carrera en España"
Barcelona, 1984 Ed. Ariel. Pag. 148 y ss.
- (6).- Buena prueba de ello es que el General Franco devolvió el favor prestado por las potencias del eje durante la Guerra Civil española, mediante el envío de la "División Azul"; pero también mediante la protección y asilo durante largos años después de la contienda internacional, a jerifaltes y capitostes de los regímenes derrotados.
- (7).- Lleixà, J. Op. cit. Pag. 154.

(8).- Citado en Lleixa, J. Op. cit. Pag.152.

(9).- López Garrido, D. "El aparato policial en España"
Barcelona, 1987 Ed. Ariel. Pag. 70.

(10).- A pesar de las pequeñas escaramuzas mantenidas con la Guardia Civil de fronteras y algunas veces con el ejército, el "maquis" español no tuvo en ningún momento la suficiente entidad para justificar el mantenimiento del estado de guerra.

(11).- Ballbé, M. Op. cit. Pag. 398-399. En este punto hay que recordar el importante papel que tuvieron, especialmente en Francia, los restos del ejército republicano, muchos de cuyos hombres, aguerridos combatientes, se integraron en la Resistencia francesa, o de otros países, como la Unión Soviética, etc. También debe ser tenida en cuenta la cantidad de españoles que murieron en los campos de concentración nazis o fueron fusilados, o detenidos y entregados al régimen franquista.

(12).- Escofet, F. "Al servei de Catalunya i de la República" Vol 1: "La victòria. 19 de juliol 1936" Paris, 1973. Edicions Catalanes de Paris. Su relato no puede ser más gráfico y expresivo: "A la Comissaria General d'Ordre Públic per fi ens anuncien que la G.N.R. s'ha posat en marxa. En efecte, la columna procedent de la Conselleria de

Governació pujava lentament per la Via Laietana i anava a desfilar precisament per davant de la Comissaria general.

Amb el President Companys, el diputat senyor Tarradellas i el comandant Vicenç Guarner, sortirem al balcó de la Comissaria General que donava a la Via Laietana. L'espectacle que s'oferia als nostres ulls era magnífic. Precedia la columna, a una certa distància, una esquadra en ordre desplegat. I, després, els guàrdies i els soldats d'Intendència, en columna de dos, anaven per les dues voreres, arrambats a les façanes de les cases, amb les armes a punt, seguint el cap, el coronel Escobar, el qual, sol i pel mig de la calçada i amb el seu bastó de comandant a la mà, marxava amb pas lent i arrogant.

Es féu un silenci total, tallat només pel soroll de les passes dels guàrdies i soldats, en llur marxa lenta i cadenciosa, i per les detonacions, més o menys llunyanes, que donaven testimoni que el combat fratricida que ensangonava els carrers de Barcelona continuava.

El President Companys, dominant l'emoció, i tal vegada per apaivagar una certa inquietud que l'espectacle provocava va cridar: "*Visca la República!*", "*Visca Catalunya!*", "*Visca la Guàrdia Civil!*". Tots els qui l'acompanyàvem al balcó i tots els guàrdies i paisans que es trobaven al carrer, davant l'edifici de la Comissaria General, vam corejar aquells visques.

Era indubtable que els qui no coneixiem, com jo, la noblesa del coronel Escobar, incapaç de cometre un a

traició, no poguérem evitar que un calfred ens corregués per tot el cos, davant el temor d'un possible engany que ens deixés a la mercè de la G.N.R., si aquesta es regirava contra nosaltres.

Quan el coronel Escobar arribà davant el balcó de la Comissaria General aixecà el braç dret i cridà un estentori "*;Aaaaltooo!*", que, com un eco, fou repetit per tots els caps de les unitats que constituïen la columna. El coronel donà front al balcó i, tot fent la salutació militar, digué amb veu forta i segura:

-A sus ordenes, señor Presidente.

El President Companys invità el coronel a pujar a Comissaria General i el felicità per la seva lleial actitud, tot estrenyent-li efusivament la mà. Després el coronel Escobar i els homes que comandava continuaren la ruta.

La columna que semblava interminable, fins a no poder veure-se'n la fi, es componia de més de quatrecentys guàrdies i dels vuitanta soldats d'Intendència, amb llur cap, el comandant Sanz Neira. Aquests n'ocupaven el centre.

Aquesta oportuna intervenció assegurava el nostre triomf, perquè es tractava d'una força aguerrida i eficaç i, a més, perquè la seva presència escamparia el descoratjament entre els rebelds, ja desmoralitzats, en trobar-se al davant les forces de la G.N.R. i fins i tot forces de l'exèrcit mateix, com les d'Intendència". Pag. 311-313.

(13).- Pero no sólo se mantuvieron fieles a la República durante los primeros días, sino que estos cuerpos permanecieron fieles a ella hasta el final. Para el caso catalán véase Escofet, F. Op. cit. Vol. 2: "La desfeta. ó d'octubre 1934".

(14).- Ynfante, Jesús. "El ejército de Franco y de Juan Carlos" Paris, 1976. Ed. Ruedo Ibérico. Pag. 34

(15).- Castells, Manuel "La policía autónoma" Oñati, 1988. Herri Ardulararitzaren Euskal Erakundea- Instituto Vasco de Admnsitración Pública. Pag. 32.

(16).- Rodríguez, M. Angels y Ucelay Da Cal "La trayectoria dels mossos d'esquadra a la Catalunya contemporànea" en "Els Mossos d'Esquadra" Barcelona, 1981. Ed. L'Avenç.

(17).- Ballbé, M. Op. cit. Pag. 437.

(18).- Ynfante, J. Op. cit. Pag. 34.

(19).- Martín Villa, R. "Al servicio del Estado" Barcelona, 1984. Ed. Planeta. Pag.158.

(20).- Ynfante, J. Op. cit. Pag.43.

(21).- Le seguiría un rosario de disposiciones tendentes a perfilar dicho modelo que no vamos a comentar en este trabajo, limitándonos a enunciarlas: Ley 2-9-41 (Jefatura del Estado de atribuciones y funcionamiento de las Jefaturas Superiores de Policía, que entonces se concretaron en Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Vizcaya y Zaragoza. La Ley 8-11-41 modificando el artículo 26 de la Ley 8 de marzo para diversificar la enseñanza policial. La Orden de 26 de febrero de 1942 (Ministerio de la Gobernación) estableciendo el reglamento de la Escuela General de Policía y de la Academia Especial de la Policía Armada. La Orden de 13 de mayo de 1942 del Ministerio de la Gobernación, estableciendo el carnet y placa de identidad policiales para el Cuerpo General, etc...

(22).- Ynfante, J. Op. cit. Pag. 44.

(23).- Así, el concurso de 23 de enero de 1942 para cubrir 500 plazas. Ballbé, M. Op. cit. Pag. 440. Nota 78.

(24).- Tal es el título del capítulo dedicado por este autor a la fuerzas de seguridad. Ynfante, J. Op. cit. Pag. 33 y ss.

(25).- Ballbé, M. Op. cit. Pag. 440.

(26).- Véase para este tema Rodríguez Ibañez, J.E. "Después de una dictadura: cultura autoritaria y transición política en España" Madrid, 1987. Centro de Estudios Contemporáneos. Y Tamames, Ramon "La República. La Era de Franco" Madrid, 1977. Ed. Alianza Universidad.

(27).- Ballbé, M. Op. cit. Pag. 417.

(28).- Ley modificada posteriormente por la Ley 36/71 de 21 de julio, que modifica aspectos no sustanciales (eleva cuantía de sanciones, la duración del arresto supletorio por arresto de multas, y trata del depósito previo de la multa para poder proceder a recurrirla. Modifica los artículos 19, 21, 22, 23, 24, 43, 44, 45, 46 y 47).

(29).- Respecto de los militares togados, y su importancia, Ballbé, M. Op. cit. Pag. 439.

(30).- Para éste tema, puede verse Fuente, Ismael; García, Javier y Prieto, Joaquín; Golpe mortal. Madrid, 1983. Prisa y Aguirre, Julen (pseudónimo) Operación Ogro 1974.

(31).- Ministerio de la Gobernación; Legislación básica II Orden público y libertades Madrid 1975, Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación. Pag. 12.

(32).- Ibid. Págs. 27-28.

(33).- Barbero Santos, Marino; Marginación social y derecho represivo. Barcelona, 1980, Ed. Bosch. Pag. 156.

(34).- Tribunal Tutelar de Menores de Barcelona; XXV Años de labor 1921-1946. Barcelona, 1947; La Hormiga de Oro s.a. Pags. 12-13.

(35).- Jiménez Asenjo, E. "*Instituciones protectoras de la mujer joven*" en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, marzo 1961. Pag. 28-29.

(36).- LLeixà, J.; Op. Cit. Pag. 158. Ello dió sus "frutos" el 23 de febrero de 1981, fecha de un intento de golpe de Estado protagonizado por ciertos sectores militares - incluida la Guardia Civil- que si pudo tener ciertos ribetes de amenaza al sistema democrático, se debió, en gran parte, a esta estructura de mando, que dicho sea de paso, fue la que también posibilitó la rebelión de 1936, y que había permanecido, una vez más, como herencia del pasado siglo.

(37).- Ballbé, M.; Op. Cit. Pag. 400.

(38).- Martín Villa, R.; Op. Cit. Pag. 130.

(39).- Ibid. Pag. 132.

(40).- Ibid. Pag. 151-152.

(41).- Ibid. Pag. 152.

(42).- Uso la edición: Los pactos de la Moncloa "Texto completo del acuerdo económico y del acuerdo político. Madrid, 8-27 octubre 1977". Madrid, 1977, Presidencia del Gobierno, Secretaria General Técnica, Servicio Central de Publicaciones.

(43).- Martín Villa, R.; Op. Cit. Pag. 137.

(44).- Se trata del sector que conformó la Unión Sindical de Policías (U.S.P.), cuyo líder y aglutinador fue Modesto García, junto al que se agruparon José Luis López, Carlos Pino, Félix Juan Alonso, Ildefonso Ramiro y otros. Representaban el "ala izquierda" de la policía, con convicciones profundamente democráticas. Presentaron los Estatutos el 28 de febrero de 1979, siendo legalizados el 22 de noviembre del mismo año, y celebrando su primer Congreso los días 22,23 y 24 de febrero de 1984. Para éste tema, véase Moya, Mauricio; La policía y sus sindicatos en España. Madrid, 1982. Ed. Fundamentos. Libro escrito por uno de sus protagonistas, tiene todo el interés de los materiales bien documentados y, además, vividos. Para una obra menos directa, pero bien documentada y actualizada hasta 1985, puede verse Torres, Manuel y García, Isaac; Policía sin censura. Madrid, 1985, ed. Taular. Escrita en clave más

periodística, abarca un mayor período de tiempo y contiene un interesante anexo documental.

(45).- Martín Villa, R.; Op. Cit. Pag. 138.

(46).- Ibid. Pag. 138.

(47).- Ibid. Pag. 146. Como señala Corso, justamente "*uno dei modi con i quali la vecchia trattadistica definiva la polizia di sicurezza era quello di contapporla alla giustizia*". Corso, Guido; L'Ordine pubblico Bologna, 1979, Il Mulino Ed. Pag. 83. Que a partir de ésta clásica contraposición -como se ha visto, ya la ponía de relieve el propio Fouché (vid. capítulo III, nota 160)- se pretenda zanjar el problema mediante la absorción de uno de los polos por parte del otro, es todavía más preocupante que el problema mismo que tal operación trata de solucionar.

(48).- Ello es, por sí solo, indicativo del enorme peso que dicha institución seguía teniendo, tanto en la realidad como en el espíritu mismo de los legisladores.

(49).- Ha generado, a menudo, cierta confusión la diversidad de denominaciones con que se conocen e identifican las policías dependientes de los municipios. Así, se las denomina como policías locales, Guardia Urbana, policía municipal etc... Para adoptar una terminología única,

habría que vencer inercias y tradiciones difíciles de variar, con el riesgo de crear todavía más confusión. Parece no obstante, que ultimamente, salvo para aquellos municipios cuya policía es ya antigua y tiene denominación tradicional, se está imponiendo la expresión *policía local*. Así se contempla por lo menos en la Ley de coordinación de las policía locales de Catalunya de 5 de marzo de 1984, y en el proyecto de ley que se halla en elaboración en la misma Comunidad. La misma denominación es usada en la Ley foral 1/1987 de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra, Ley 2, de 7 de abril de 1987 de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha; Ley 7, del 15 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Aragón etc.... En cambio, la Comunidad de Andalucía parece decantarse por el uso de la denominación *policía municipal*, siguiendo a la Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen local (art. 21). Para un análisis de la legislación en materia de policía locales, puede verse: "*La coordinación de las policía locales*" en la revista "Cuadernos de Policía Municipal, nº 9, julio 1987. Es interesante en la medida que contiene, comparada, toda la legislación en materia de coordinación de policía locales. Ello no obstante, hay que tener en cuenta que ha quedado un poco desfasada, al haberse aprobado con posterioridad algunos de los proyectos transcritos en la revista como tales. Como compendios legislativos, puede verse: López-Nieto, Francisco; La policía municipal Madrid 1986, Publicaciones Abella, el

consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados s.a. También Diez Llamazares, A.J. policía municipal Madrid, 1988, Secretaría de Estado para la Seguridad, Dirección de la Seguridad del Estado, Ministerio del Interior. Se trata de una reciente compilación legislativa, manejable y práctica, preparada bajo el patrocinio de la Federación española de Municipios y Provincias y el Ministerio del Interior.

(50).- Un nuevo debate de denominaciones se plantea en este punto. Prácticamente todos los Estatutos de Autonomía hablan de *policía autónoma* (País Vasco, Catalunya, Galicia, Andalucía etc...) para referirse a la policía dependiente de los gobiernos autonómicos. Ahora bien, esta policía no es "autónoma" en el sentido de "que goza de autonomía", eso es "Libertad e independencia de cualquier entidad e individuo", sino que pertenece a la esfera de las autonomías, por lo tanto, autonómica, es decir, "perteneiente o relativo a la autonomía" (definiciones según Julio Casares; Diccionario ideológico de la lengua española, Barcelona, 1988, 2ª ed. 15ª tirada, ed. Gustavo Gili.) Así pues, utilizo el término *policía autonómica*, por parecerme éste más apropiado que el de *autónoma*.

(51).- Castells Arteche, José Manuel; La policía autónoma. Oñati, 1988, Instituto Vasco de Administración Pública. Pag. 33 y ss.

(52).- Ibid. Pag. 35.

(53).- Ibid. Pag. 36-37. Mantengo la palabra "Ertzaña", utilizada por Castells para designar la policía autonómica de la época, a pesar de que actualmente recibe el nombre de "Ertzainza", como también Castells la denomina. (Pag. 94).

(54).- Ibid. Pag. 37-38.

(55).- Para este periodo, puede verse Escofet, F. Op. Cit., y Rodriguez, Angels y Ucelay Da Cal, E. Op. Cit. especialmente Pags. 99 a 116.

(56).- Cardona, Gabriel; "*Els Mossos d' Esquadra durant els anys del franquisme*" en Els Mossos d' Esquadra Op. Cit. Pag. 123.

(57).- Para un somero pero interesante análisis de la Constitución y los Estatutos de Autonomía comparados en materia policial, puede verse Paniagua, Juan Luis y Gutierrez, Francisco; La Constitución y la función policial Barcelona, 1983, Salvat ed.-Dirección de la Seguridad del Estado, Ministerio del Interior. Se trata de un librito divulgativo, que recoge en sus 30 primeros capítulos, los del libro de la misma colección España 1978: Una constitución para un pueblo, añadiendo al final cinco capítulos especialmente dedicados a la función policial, así

como los textos de todos los Estatutos de Autonomía en los artículos de éstos que hacen referencia a la policía.

(58).- Para un comentario respecto del Estatuto catalán, véase Bosch i Mestres, Jaume y Curbet i Hereu, Jaume; "Seguretat pública i policia autònoma" en Comentaris sobre l' Estatut d' Autonomia de Catalunya Barcelona 1988, Institut d' Estudis Autònòmics; Vol.II, pags. 607 a 627. Para el Estauto Vasco, Castells, J.M.; Op.Cit. Para el caso gallego, la Consellería de Presidencia e Administración Pública organizó unas jornadas-debate sobre las policías autónoma y local en Orense los días 28, 29 y 30 de abril de 1988. En ellas, el Conselleiro de la Presidencia, Pablo Gonzalez Mariñas, reclamó la policía autonómica como un "sinal de identidade nacional" para Galicia, y como elemento de vertebración: *"Este país ainda falta de vertebración social, necesita dunha policia fundamentalmente preventiva e disuasoria, como eficaz instrumento para a súa consolidación democrática e autonómica"* Sobre estas jornadas, puede verse la prensa gallega de esas fechas ("El Faro de Vigo", "La Voz de Galicia", "Atlántico", "El ideal gallego", "Diario de Galicia", "El correo gallego"...). Desde el punto de vista teórico, puede verse Villagómez Cebrián, Alfonso José *"Las competencias autonómicas en materia de policia (con especial referencia al caso de Galicia)"* en Revista de Administración Pública, 113 mayo-agosto 1987. Pags. 137-179.

(59).- Sobre este tema puede consultarse: Consejo de Europa, Les Droits de l' Homme et la police, Estrasburgo, 1984, Consejo de Europa, sección de publicaciones. También Generalitat de Catalunya, L' ética de la policia. Declaracions internacionals, Direcció General de Seguretat Ciutadana, Departament de Governació. Véase además el "Simposio sobre el papel de la policia en la protección de los derechos humanos". La Haya, 14 al 25 de abril de 1980. He trabajado sobre la edición catalana, editada por el Servei de documentació i difusió de l' Associació per a les Nacions Unides a Espanya con la colaboración de la Subdirecció General d' Acció Cívica de la Generalitat de Catalunya.

(60).- López Garrido, Diego; Terrorismo política y derecho, Madrid, 1987, Alianza Ed. Especialmente capítulo 5, Pag. 79 y ss. También puede verse: Serrano-Piedecabras, José Ramón; Emergencia y crisis del Estado Social. Barcelona, 1988, P.P.U.; AA.VV. Democracia y leyes antiterroristas en Europa, Bilbao, 1985, Ipes; que recoge un ciclo de conferencias desarrollado en Bilbao del 24 al 27 de enero de 1985. A nivel de artículos, puede consultarse Ferrajoli, Luigi, "Emergenza penale e crisi della giurisdizione" en la revista "Dei delitti e delle pene, año II, nº 2, mayo-agosto 1984, pags. 271 a 292. Maestro Buelga, Gonzalo y López Basaguren, Alberto; "Garantismo, emergencia y suspensión de derechos fundamentales en la legislación de excepción" en

Revista Vasca de Administración Pública nº 21, mayo-, agosto 1988, pags. 33 a 76.

(61).- Respecto de esta Ley, puede verse, recién salida la misma, el debate abierto en la revista "Poder y Control": Recasens i Brunet, Amadeu; "*¿Continuidad o frustración histórica?*" nº 0, 1986; pags 315 a 329. Muñagorri Laguía, Ignacio; "*Comentario a la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE 14 de marzo de 1986)*" nº 1, 1986; pags. 235 a 246. Bustos Ramírez, Juan; "*Cuerpos y Fuerzas de Seguridad*" nº 2, 1986; pags. 195 a 205.

(62).- Dictamen nº 120 de 14 de mayo de 1986 previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad en relación con la L.O. 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Su ponente fue Francesc de Carreras, autor, además, de un Voto particular al mismo. En Dictamens del Consell consultiu de la Generalitat Vol. correspondiente a 1986.

(63).- Discusión en Diario de Sesiones de las Cortes de 19 de julio de 1978, pag. 4.431. También citado en Ballbé, M.; Op. Cit. Pag. 462.

(64).- Ballbé, Op. Cit. Pag. 462-463. El último trabajo que hace un repaso completo al marco policial surgido tras la Constitución es el de Morales Villanueva Administración policial española, Madrid, 1988, ed. San Martín.

(65).- El 29 de julio, diez oficiales del ejército eran detenidos por supuesta pertenencia a la Unión de Militares Demócratas (U.M.D.) Este supuso el primer movimiento en las Fuerzas Armadas en favor de un sistema inequívicamente democrático. Nueve de ellos fueron juzgados en Consejo de Guerra, el 8 de marzo de 1976.

(66).- Son ya muchos los autores que han reclamado la desmilitarización de la Guardia Civil, como la de todos los demás cuerpos policiales. Hay que recordar, no obstante, que las primeras voces se alzaron ya en 1978: Ballbé, M. y Giró, M. Las Fuerzas de Orden Público, Barcelona, 1978, Dopesa, colección "los marginados". Especialmente pags. 11 a 17. También Ballbé, M.; "Fuerzas de Orden Público", en AA.VV.; La izquierda y la Constitución.; Barcelona, 1978, Ed. Taula de Canvi. Especialmente, pags. 152-153. En el seno de la propia Guardia Civil, el clandestino Sindicato Unitario de la Guardia Civil está sufriendo las consecuencias de dicha reclamación, que cobró particular virulencia a partir de 1986, cuando la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cerró finalmente la puerta de la sindicación para la Guardia Civil. La respuesta y la réplica no se hicieron esperar y duran todavía hoy como exponente de un problema que sólo se solucionará con una modificación de la Ley y de la mentalidad del legislador. Para hacerse una idea del contencioso de 1986 puede verse entre otras fuentes: El País: 24 de mayo 1986; 18 de agosto 1986, 1ª pag. y pag.

13; 26 de agosto de 1986; 13 de octubre de 1986, pag. 16. La Vanguardia: 29 de septiembre de 1986; ABC: 24 de septiembre 1986; revista Interviú: 7 de octubre de 1987, pags. 116 a 120; etc...

(67).- Como señala Ballbé, al hablar de las controversias a que dió lugar la discusión del artículo 8 de la Constitución: "Una enmienda del grupo parlamentario de Alianza Popular se fundaba en que 'no debe contener una enumeración de los tres Ejércitos, no sabemos cuál será la orgánica futura, y se plantea el problema de la Guardia Civil que participa en la Ley de la condición de fuerza militar y de fuerza de orden público'. La enmienda fue defendida por el catedrático de Derecho, señor Fraga, al que no se puede negar un fino sentido jurídico, que intuía las consecuencias de este redactado". Ballbé, M.; Op. Cit. Pag. 461.

(68).- Con todo, algunas Comunidades Autónomas, asumiendo su papel en materia de coordinación de policías locales, han proporcionado Bases tipo a los Municipios, a fin de tratar de unificar criterios en materia de selección de policías locales. Así, las bases tipo recomendadas por la Comisión de Coordinación de Policías Locales, a propuesta de la Subdirección General de la Coordinación de las Policías Locales del Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya. Esas bases fueron aprobadas por dicha Comisión en sesión celebrada el día 28 de Noviembre de 1985.

(69).- Respecto al tema de la policía judicial puede verse: Queralt, Joan Josep y Jiménez Quintana, Elena; Manual de policía judicial Madrid 1987, Ministerio de Justicia, Secretaria General Técnica, Centro de publicaciones. Andrés Ibáñez, Perfecto y Movilla Álvarez, Claudio; El Poder Judicial Madrid, 1986, Ed. Tecnos, especialmente el capítulo 10 "La llamada policía judicial" Pag. 401-413. Andrés Ibáñez, Perfecto; "Jueces y policía (Acerca de la distribución del trabajo represivo)", en revista "Sistema", nº 79, julio de 1987, pags. 107-116. Mena Álvarez, José María; "La policía judicial" en Los comunistas y la reforma de la administración de justicia; Madrid, 1981, ed. P.C.E. pag. 35 y ss.

(70).- Ballbé, M.; "Dictamen sobre policía judicial en el ordenamiento español". Pag.27. Contra el Real Decreto se interpuso, por parte de la Generalitat de Catalunya, recurso contencioso-administrativo recogiendo la argumentación expuesta y los argumentos de inconstitucionalidad. El Tribunal Supremo ha resuelto, en Sentencia de 22 de junio de 1989 desestimando dicho recurso. La Sentencia, a mi entender desafortunada, expone, en breves argumentos, la adecuación del Reglamento al resto del ordenamiento, básicamente, a la L.O.F.C.S. y a la Constitución. A pesar de la escasa sustancia de la argumentación, el problema no radica en esta sentencia, sino en la débil defensa que hicieron las Comunidades autónomas de sus competencias en materia

policial cuando se aprobó, en el Parlamento español, la L.O.F.C.S., verdadera barrera en ésta materia.

(71).- Ballbe, M.; "Dictamen sobre las competencias de la Generalitat en materia de policía autonómica". Pag. 4.

(72).- Ibid. Pag. 7.

(73).- Castells, J.M.; Op.Cit. Pag. 71 y ss.

(74).- Ibid. Pag. 71.

(75).- Andrés Ibáñez, P.; El Poder Judicial Op. Cit. Pag. 405.

(76).- Andrés Ibáñez, P.; "Jueces y policía..." Op. Cit. especialmente pag. 108.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.

Del conjunto de análisis realizados a partir de las hipótesis planteadas al inicio de este estudio se desprenden, a mi entender, un conjunto de conclusiones principales. Las presentaré pues sistematizadas, de forma ordenada numéricamente -sin que ello presuponga el establecimiento de una jerarquía de valores- y con relación directa a tres de los más importantes aspectos sobre cuya base se ha desarrollado esta investigación. Teniendo en cuenta los centros de interés de este trabajo, entiendo que hay que distinguir entre las conclusiones que se vinculan con la óptica específica del enfoque, la cual además está íntimamente ligada a la metodología aplicada al desarrollo del estudio; las que atañen al aparato policial y su conceptualización, y las que se relacionan con la inexistencia y necesidad instrumental de crear un aparato policial español:

1) CONCLUSIONES RESPECTO DEL ENFOQUE.

Primera: A fin de poder analizar bajo coordenadas históricas verosímiles el tema tratado, es preciso individualizar un concepto que acote más la cuestión de lo que lo hace el amplio y genérico vocablo "*policía*".

Distintuir conceptos instrumentales-descriptivos como el de *funcion policial*, de los orgánicos-corporativos como el de *institución*, y de los socio-históricos como el de *aparato policial* posibilita ver que sólo éste último es traducible a coordenadas históricas que permitan un análisis concreto, multidisciplinario, que abarque y a la vez supere a los otros dos conceptos, insertando la problemática en su entorno real y concreto.

Segunda: La cuestión policial, enfocada bajo el prisma del aparato policial, debe centrarse en el aspecto que hoy adopta dicho aparato, el cual, procediendo a su vez de la evolución de la forma Estado, es el fruto de un proceso histórico. Su origen hay que buscarlo emparejado al del mismo concepto *Estado*.

Para obtener entonces una perspectiva global desde la que trabajar, es preciso insertar los estudios sobre lo policial en un ámbito socio-jurídico que supere el paradigma etiológico y la visión ontológica de la criminalidad que el mismo comporta. Ello porque tal visión se limita a observar a "la" policía como un mero mecanismo de defensa social. La superación de ésta óptica puede lograrse a través del concepto de "aparato policial", mediante el cual es posible

poner de relieve su conformación como parte integrante de dicho sistema de control social penal.

Tercera: Para lograr la perspectiva apuntada en el punto anterior, parece necesario ir más allá del mero análisis dogmático-jurídico o criminológico. Sólo un análisis desarrollado desde una perspectiva multidisciplinar permite apreciar que el aparato policial constituye uno de los principales mecanismos de conservación-reproducción de la realidad social. Ello contrasta con el principio declarado de la policía como bastión de la defensa de la sociedad. Un análisis crítico ha de permitir centrar el tema a partir de la descripción de la realidad funcional de éstas contradicciones del aparato policial, para tratar de explicar estos mecanismos que hicieron definir en su día a la policía como *the iron fist and the velvet glove*. La expresión sintetiza perfectamente esta doble perspectiva. (1)

Es necesario, en éste ámbito, resaltar el poder del aparato policial. Hay que poner de relieve entonces la capacidad definidora y por tanto selectiva de dicho aparato, como una de las claves de tal poder. Especialmente en el seno del sistema penal de control de la desviación .

La policía tiene una capacidad de construcción social de la realidad no sólo en el ámbito criminal, sino en todos los ámbitos de la desviación, y en no pocos de la opinión pública en general -creación de alarma social, incremento de la sensación de desprotección y victimización etc...- que

pueden incluso llegar a provocar situaciones desestabilizadoras del propio sistema socio-político.

Pero para realizar un análisis crítico es preciso justamente no caer en simplistas y maniqueístas contraposiciones de crítica generalizada, imprecisa y sectaria al "Estado" o al "poder"(2). La reforma del aparato policial ha de realizarse a partir del propio aparato policial, y desde el interior del sistema punitivo en el que se inscribe, a partir de las propuestas últimamente realizadas respecto del llamado "derecho penal mínimo", y distinguiendo perfectamente los niveles de creación y de aplicación del conjunto normativo jurídico-penal en que se ubica(3).

Cuarta: La inclusión del aparato policial en su contexto real, entre los demás subsistemas de control penal, permite tener una perspectiva con que romper el círculo vicioso descrito por Philippe Rpbert y Claude Faugeron, en el que estos autores denominan "modelo cibernético", y que en síntesis consiste en que las cárceles están cada vez más llenas, debido al número de asuntos penales, los cuales a su vez son producto del hecho que la policía manda cada vez mayor número de sujetos al Juez, en la medida que la misma policía recibe cada vez mayor presión y denuncias, debido a que la opinión pública tiende a volverse cada vez más represiva, puesto que ella misma viene predeterminada por lo que ve o lo que oye acerca de la producción penal, que toma

-o le hacen ver- como una imagen directa de la realidad, lo que cierra el círculo (4). Solo un análisis del conjunto policía-justicia-cárcel y sus repercusiones sociales estará en condiciones de dar respuestas que tratadas de otro modo quedarían sectorializadas y serían siempre incompletas, o lo que es peor, equivocadas. Es por ello que este trabajo ha pretendido insertarse en la corriente que trata de obtener una perspectiva multidisciplinaria del control penal como instrumento de conocimiento de la realidad.

Quinta: Es preciso redefinir el concepto de prevención policial. Confundirla con el concepto de prevención utilizado por la dogmática penal supone reducir (vid. supra pág. 632) la idea de prevención circunscribiéndola al ámbito penal y resituando el problema en un binomio acción-reacción entre sociedad -o parte de sus individuos- y policía -o sus agentes-. Esta postura es regresiva en la medida que retoma una lógica represiva basada en la idea de "orden público". Para superar esta limitación, es preciso utilizar una idea de prevención policial que sea vista como una función continuada de servicio de vigilancia y protección de un ámbito pero como un elemento más dentro de él, y en garantía del respeto de los derechos de los ciudadanos, tal como proclama y exige un modelo democrático de convivencia social.

2. CONCLUSIONES RESPECTO DEL APARATO POLICIAL.

Sexta: El aparato policial nace con la aparición de una forma de Estado determinado y se sustenta en sus principios jurídico-políticos. Su nacimiento tiene, no obstante, dos etapas:

1.- Una primera fase, previa a la toma del poder político por parte de las clases opuestas al Antiguo Régimen, básicamente representadas por la burguesía. El concepto "policía" es rescatado de la tradición clásica para ser incluido en el sistema jurídico-político en formación, dentro de los conceptos ideológicos del nuevo Estado. Aparece así el concepto *policía* en la esfera del Derecho administrativo.

2/- Una segunda etapa, posterior a la toma del poder político del Estado por parte de los sectores citados, en la cual se desgaja una parte del concepto *policía* de la esfera del Derecho administrativo, para entrar a formar parte del aparato represivo del Estado, en una área de control penal duro enfocado hacia el interior del territorio estatal. Este territorio, al ser sustraído -al menos formalmente- al control del ejército, es ocupado por unos cuerpos denominados "de policía". Se consuma así la formalización de un control sobre el bien común, sobre la "felicidad de la mayoría"; entendidos éstos como conceptos que el utilitarismo transmitiera al Derecho Administrativo. Estos cuerpos

policiales, al tiempo que adoptan dinámicas propias, se apoderan de parcelas del poder de ese mismo Estado, cuya estabilidad y permanencia protegen. A partir de este momento puede ya hablarse de *aparato policial*, con un proceso histórico específico. Si la consolidación de dicho aparato comporta que el mismo tenga que abandonar una área de poder (poder de enjuiciar), tal cosa la efectúa a cambio de ocupar extensamente otra parcela, desde la cual protege/tutela pero esencialmente controla a todo el conjunto social. Y lo hace, además, del lado del poder triunfador: el ejecutivo.

Séptima: El aparato policial así configurado se halla ya latente desde los propios orígenes del liberalismo, si bien su eclosión se produce con la necesidad de control de concentraciones de masas, lo que sucede en las ciudades, especialmente ante el desplazamiento de la mano de obra desde las zonas agrarias hacia las industriales.

Inglaterra será la primera en desarrollar su aparato policial en este sentido, mientras que en Francia, Estado menos industrializado, el aparato evoluciona hacia una vertiente más política. En ambos casos, esta situación responde en gran parte a la necesidad de proteger determinados intereses.

El aparato policial, en este sentido, será el complemento imprescindible del desarrollo de todo un sistema jurídico dirigido a la perpetuación de dichos intereses a través del Estado. Las características comunes de este

Estado, que se desarrolla en la Europa occidental de los siglos XVIII-XIX permiten hablar de la creación de un aparato policial común, con rasgos identificables para todos los países analizados, básicamente en lo que se refiere a su adscripción al poder ejecutivo y su escasa vinculación al judicial, así como sus objetivos comunes coincidentes con los intereses de la clase al poder. Ello se agudiza a medida que se homogeneizan los comportamientos sociales en el capitalismo avanzado.

En España, a pesar de ser reconocibles varios de éstos rasgos, la indefinición o la falta de intereses claros como un conjunto consolidado desde el Estado se traduce en dificultades para crear un aparato policial.

3. LA INEXISTENCIA DE APARATO POLICIAL EN ESPAÑA.

Octava: En España, las deficiencias en la creación de un Estado de corte liberal repercuten en la policía, que en ningún momento llega a constituirse como aparato policial, manteniendo en cambio unos rasgos particulares entre los que destaca una desmesurada militarización. A ello hay que sumarle la adopción, especialmente por parte de la Guardia Civil, de características provenientes de la Inquisición, -cuyo modelo de control era plenamente acorde con el nuevo modelo de Estado que despuntaba en el horizonte-. El Santo Oficio "legó" a la Benemérita la amplia difusión territorial y la implicación en el tejido social. Ello comportó tanto una cierta "aureola mística" para el aparato-controlador, como también una internalización del control en la sociedad controlada. En estos procesos es claramente reconocible una base religiosa, y más precisamente católica.

La presencia policial sucede a la de la Inquisición como elemento de control-recogida de información difundido territorialmente. La red así creada pervive hasta nuestros días.

Novena: No hay posibilidad de formación de un aparato policial moderno sin un Estado consolidado en todos sus

términos. Prueba de ello la constituye la desaparición de una policía como los Mossos d' Esquadra cuya eficacia nadie discutía, pero cuyo modelo obedecía a características de "Antiguo Régimen". Su languidecimiento sólo es explicable por la necesidad de crear una retícula centralizada, que sólo admite un aparato policial estatal, y además acorde con los postulados y intereses del mismo. La pervivencia de cuerpos policiales sin estas características provocaba el riesgo de generar un cortocircuito en dicho sistema reticular y, por lo tanto, de ser disfuncional. Su continuidad era, pues, imposible, a menos que se llegara a desvirtuar dichos cuerpos hasta niveles y características meramente folclóricos.

Décima: El análisis del aparato policial durante el franquismo hasta la actualidad permite constatar justamente la inexistencia de un verdadero aparato policial.

El franquismo, de hecho, no hace otra cosa que perpetuar y ampliar la influencia del militarismo en el orden público español (5). Ello sitúa al ejército como sustituto de la policía en el marco de una dictadura e impide la creación de un aparato policial homologable con el que se desarrolla en otros países europeos de corte democrático.

Undécima: La etapa de transición que se establece entre la muerte de Franco hasta la entrada en vigor de la Constitución aparece, en varios aspectos, tutelada por un

desarrollo legislativo orientado a condicionar los primeros años de andadura constitucional. Así sucede en el ámbito policial, en que una Ley de Policía (55/78) casi simultánea, pero anterior a la Constitución recoge varios aspectos de ésta pero al mismo tiempo frena otros. Al haber ya, de éste modo, una Ley de Policía más o menos acorde con la norma constitucional, el problema -políticamente incómodo- de elaborar una normativa más consonante con la realidad policial se retrasa varios años, causando así un grave problema de normalización democrática en este terreno.

Duodécima: La Constitución, y la forma de Estado social y democrático de derecho que consagra, con su organización en Comunidades Autónomas y el reconocimiento explícito de la autonomía municipal, establece un nuevo marco que modifica también la perspectiva policial. El posterior desarrollo de los Estatutos de Autonomía y la aparición de policías autonómicas, así como el nuevo impulso que toman las policías locales obliga a un nuevo replanteamiento de la cuestión policial, pero a la vez posibilita, por primera vez, el desarrollo, en el seno del Estado español, de un aparato policial.

Decimotercera: La Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a pesar de significar un paso más en este proceso de creación de un aparato policial,

no consigue establecer las líneas maestras de dicho aparato perdiéndose así una gran oportunidad.

La escasa regulación jurídico-policial desarrollada por las comunidades autónomas en uso de sus atribuciones legislativas no ha hecho más que agravar este problema.

Con todo, las bases para el desarrollo de un aparato policial en España siguen presentes. Sólo la futura evolución del marco normativo y el papel clarificador del Tribunal Constitucional podrán determinar si ello se convierte en una realidad.

Decimocuarta: La necesidad de un aparato policial en España es necesaria en la medida que constituye una etapa imprescindible en un proceso de superación del mismo. En mi opinión, sólo a partir de él es posible pretender un avance hacia un modelo progresista de Estado, exento de rasgos totalitarios, y que sitúe los recursos policiales al servicio pleno del desarrollo de los derechos esenciales de todos los ciudadanos.

Decimoquinta: Pero una vez sentadas estas bases no basta con mantener un discurso puramente teórico sobre la cuestión. A partir de dicha elaboración teórica hay que tratar de incidir en la práctica. Es necesario, y más hablando del aparato policial cuya evidencia se desarrolla en la práctica cotidiana, trabajar para cambiar actitudes y conceptos en el seno de la sociedad y de la forma Estado en

la que ésta se estructura políticamente. El planteamiento democrático que se ha formulado la inmensa mayoría de los ciudadanos españoles reclama la extensión de zonas más iluminadas sobre los aparatos del Estado, cuya opacidad durante el régimen anterior ocultó todo tipo de distorsiones y de comportamientos lesivos hacia la misma sociedad. Para ello, este enfoque ha de tener, paralelamente, el apoyo de otros análisis en el mismo sentido aplicados al resto de instancias que participan de los mismos mecanismos de control penal.

Decimosexta: A partir de la elaboración y el desarrollo de este concepto de aparato policial se puede volver a los análisis sectoriales del tema. Así, el marco jurídico estatal, autonómico y local; el desarrollo jurisprudencial de la Constitución y del bloque de constitucionalidad en esta materia; los análisis comparativos con modelos y formas afines en Estados de desarrollo semejante; etc.... Todos estos aspectos aparecen como tarea a emprender. Pero también deben replantearse, a partir de aquí, los rasgos sociológicos y funcionales de "la" policía y de "los" policías, ahora encuadrados en un marco general coherente desde el punto de vista socio-histórico. Pueden entonces retomarse las perspectivas funcionales e institucionales, pero con una pretensión socio-analítica, y no histórico-legitimadora.

NOTAS A LAS CONCLUSIONES

(1).- AA.VV. "The Iron Fist and the Velvet Glove", Center for Research on Criminal Justice, Berkeley 1977 (2ª ed.) Garret Press. (1ª ed. 1975)

(2).- Baratta, A. "*Por una teoría materialista de la criminalidad y del control social*" en revista "*Estudios penales y criminológicos*" XII-1989, Universidad de Santiago de Compostela. Pags. 13 a 68.

(3).- Bergalli, R. "*El control penal en el marco de la sociología jurídica*" en "El derecho y sus realidades", Barcelona, 1989; P.P.U. Pags. 267 a 290.

(4).- Robert, Philippe y Faugeron, Claude "Les forces cachées de la justice" Paris 1980, Le Centurion; Pag. 190.

(5).- Ballbé, Manuel. "Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)", Madrid, 1983; Alianza ed.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. "Democracia y leyes antiterroristas en Europa".
Bilbao, 1985. Ipes ed.

AA.VV. "La Inquisición". Madrid, 1986. REvista Historia 16
especial décimo aniversario.

AA.VV. "The Iron Fist and the Velvet Glove. Berkeley 1977
(2ª ed.) Center for Research on Criminal Justice; Garrett
Press (1ª ed. 1975)

AA.VV. "La izquierda y la Constitución". Barcelona, 1978. Ed.
Taula de Canvi.

AA.VV. "Polices privées" número monográfico de la revista
"Actes" nº 60, verano de 1987.

AA.VV. "Spécial police" número monográfico de la revista
"Sociologie du travail"; Vol. XXVII, nº 4 de 1985.

Aguado Sánchez, Francisco "Historia de la Guardia Civil". (7 vols). Madrid, 1983. EHS-A-CUPSA. Planeta.

Alcalá, Angel y otros "Inquisición española y mentalidad inquisitorial". Barcelona, 1984. Ed. Ariel

Alderson, J. "Les droits de l'homme et la police". Strasbourg, 1984. Conseil de l'Europe.

Alonso Tejada, Luis "La Inquisición y los orígenes del carlismo" en AA.VV. "La Inquisición".

Althusser, L. "Positions" Paris, 1976. Editions Sociales / Messidor.

Althusser, L. "Montesquieu: la política y la historia" Barcelona, 1979. Ariel S.A.

Andres Ibañez, Perfecto y Movilla Alvarez, Claudio "El Poder Judicial". Madrid, 1986. Ed. Tecnos

Arago, A. y Costa, M. Eds. "Privilegis reials concedits a la ciutat de Barcelona". Barcelona, 1971. Col. Documents Inédits de L'Arxiu de la Corona d'Aragó". Vol. XLIII.

Artola, M. "La burguesía revolucionaria (1808-1874)". Madrid, 1983. Alianza ed.

Aston, T.H. y Philpin, C.H.E. "El debate Brenner".
Barcelona, 1988. Ed. Crítica-Grijalbo.

Aubert, Jacques. Libro Colectivo. "L'état et sa police en France". Ginebra, 1979. Libraire Droz, S.A.

Balcells, A. "Trabajo industrial y organización obrera en la Cataluña contemporánea (1900-1936)". Barcelona, 1974. Ed. Laia.

Ballbé, Manuel "Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)". Madrid, 1983. Alianza Universidad ed. nº 378.

Ballbé, Manuel "Fuerzas de Orden Público" en AA.VV. "La izquierda y la Constitución". Barcelona, 1978. Ed. Taula de Canvi.

Ballbé, Manuel y Giró, Marta "Las Fuerzas de Orden Público". Barcelona, 1978. Dopesa. Col. "Los marginados".

Baratta, Alessandro "Conflitto sociale e criminalità" en "La questione criminale" Nº 1. Año III. Enero-abril de 1977.

Baratta, A. "Principi del diritto penale minimo. Per una teoria dei diritti umani come oggetti e limiti della legge penale" en Rev. "Dei Delitti e Delle Pene" Año III nº 3 IX-

XII 1985; pags. 443 a 474. Existe versión castellana en revista "Doctrina Penal" año X, 1987, Buenos Aires; pags 623 a 650.

Baratta, Alessandro "Criminología crítica y crítica del derecho penal". Mexico, 1986. Siglo XXI ed.

Baratta, A. "Por una teoría materialista de la criminalidad y del control social" en revista "Estudios penales y criminológicos XII- 1989; Universidad de Santiago de Compostela. Pags. 13 a 68.

Barber, W "Historia del pensamiento económico". Madrid, 1985. Alianza ed.

Barbero Santos Marino. "Marginación social y derecho represivo". Barcelona, 1980. Ed. Bosch.

Barcelona Llop, J. "El régimen jurídico de la policía de seguridad" Oñati, 1988. Instituto Vasco de Administración pública HAEE.

Basaglia, F. "L'Instituzione negata. Rapporto de un ospedale psichitrica" Torino, 1973. Einaudi. Nº 19.

Basaglia, F. "La mayoría marginada. (La ideología del control social)". Barcelona, 1977. Ed. Laia.

Basaguren, Alberto. "Garantismo, s emergencia y suspensión de derechos fundamentales en la legislación de excepción" en Revista Vasca de Administración Pública. Nº 21. Mayo-agosto 1988.

Beccaria, C. "De los delitos y de las penas" Madrid, 1982. Alianza ed.

Bennassar, B. "Inquisición española: poder político y control social". Barcelona, 1984. Ed. Crítica-Grijalbo

Bentham, J. "El panóptico" Madrid, 1979. Ed. de la Piqueta.

Bentham, J. "Fragments sobre el Gobierno" Madrid, 1985. Ed. Sarpe.

Berg, M. "La era de las manufacturas (1700-1820)". Barcelona, 1987. Ed. Crítica-Grijalbo.

Bergalli, Roberto en Serna Alonso, Justo "Presos y pobres en la España del S. XIX". Barcelona, 1988. PPU. Col. Sociedad y Estado.

Bergalli, Roberto "Conflicto social y control penal". Revista de la Facultat de Derecho de la Universidad complutense de Madrid. Monográfico 11.

Bergalli, R., Cid, J. y Recasens, A. "Transición política y justicia penal en España" en revista "Sistema" nº 67; julio de 1985 ppags. 57 a 96.

Bergalli, R. (Coord.) El derecho y sus realidades. Investigación y enseñanza de la sociología jurídica" Barcelona, 1989. P.P.U.

Blázquez Miguel, Juan "La inquisición". Madrid, 1988. Ed. Penthalon.

Bobbio, Norberto "Giusnaturalismo e positivismo giuridico". Milano, 1977. Edizioni di comunitá (Col. diritto e cultura moderna) Nº 1.

Bosch Mestres, Jaume y Curbet Hereu, Jaume "Seguretat publica i policia autònoma" en "Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya". Barcelona, 1988. Institut d'Estudis Autònòmics. Vol II.

Bossard, André "Las funciones policiales" en Rico, José María "Policia y sociedad democrática". Madrid, 1983. Alianza ed.

Busquets, J. "El militar de carrera en España". Barcelona, 1984. Ed. Ariel.

Bustos, Juan. "Control social y sistema penal" Barcelona, 1987. PPU.

Bustos, Juan. "Cuerpos y Fuerzas de Seguridad". en Revista Poder y Control. Nº 2. 1986.

Canler. "Memoires". Paris, 1986. Mercure de France.

Cardona, Gabriel "Historia del ejército. El paso de un grupo social diferente". Barcelona, 1983. Ed. Humanitas.

Cardona, Gabriel "Els Mossos d'Esquadra durant els anys de franquisme". en "Els Mossos d'Esquadra".

Caro Baroja, Julio "El señor inquisidor y otras vidas por oficio". Madrid, 1988. Alianza ed.

Casamayor. "La police". Paris, 1973. Ed. Gallimard.

Casares, Julio "Diccionario ideológico de la lengua española". Barcelona, 1988. 2a. ed. 15a. tirada. Ed. Gustavo gili

Castells, Manuel "La question urbaine". Paris, 1973. François Maspero ed. Existe versión castellana: "La cuestión urbana" México 1974 Siglo XXI ed. Hay 12ª edición Madrid 1988.

Castells, Manuel "La policía autónoma". Oñati, 1988. Herri Arduralaritzare Eskal Esakundea - Instituto Vasco de Administración Pública.

Ceccaldi, P.F. "La criminalistique". Paris, 1962. Presses Universitaires de France.

Ciceron, Marco Tulio "Tratado de la República. Tratado de las Leyes Catilinas". Mexico, 1981. Ed. Porrúa, S.A.

Comblin, Joseph "Le pouvoir militaire en Amérique Latine. L'ideologie de la securité nacionalé". Paris, 1977. J.P. Delarge.

Comelles, J.M. "La razón y la sinrazón. Asistencia psiquiátrica y desarrollo del Estado en la España contemporánea". Barcelona, 1988. PPU. Col. Sociedad-Estado.

Contreras, J. "La infraestructura social de la Inquisición. Familiares y comisarios". En Alcalá, Angel "Inquisición española y mentalidad inquisitorial".

Consejo de Europa. "Les droit de l'Homme et la police". Estrasburgo, 1984. Consejo de Europa Publicaciones.

Corso Guido "L'ordine pubblica". Bologna, 1979. Il Mulino ed.

Cortada, Juan. "Proceso instruido contra Juan Salas y Serralonga". Barcelona, 1968. Imprenta A. Sierra

Curbet, Jaume "El modelo policial español" en Rico, José María "Policia y sociedad democrática". Madrid, 1983. Alianza ed.

Charle, Cristophe. "Les batus fonctionnaires en France au XIXè. siècle". Paris, 1980. Gallimard ed.

Chassaigne "La lieutenance de police de Paris Genève, Slatkine Reprints.

Christie, Nils "Abolire le pene? Il paradosso del sistema penale" Torino, 1985, Ed. Gruppo Abele.

De Cabo Martín, C. "La crisis del Estado social". Barcelona, 1986. PPU.

De Zugasti, Julian "El bandolerismo". (3 vols.). Córdoba, 1983. (2a. edición) Eds. Albolafia.

D'Ors, A. y otros "Digesta iustiniani". Pamplona, 1968. Ed. Aranzadi.

Dedieu, Jean Pierre "El modelo religioso: las displicinas del lenguaje y de la acción" en Bennassar, B. "Inquisición española: poder politico y control social"

- Delamare, N. "Traité de la Police". Amsterdam, 1729.
- Deleito, J. "La mala vida en la España de Felipe IV". Madrid, 1987. Alianza ed.
- Demonque, Pierre "Les policiers". Paris, 1983. Ed. La Decouverte / Maspero.
- Diez Llamazares, A. J. "Policia municipal". Madrid, 1988. Secretaría de Estado para la Seguridad. Ministerio del Interior.
- Dobb, Maurice "Studies in the development of capitalism". Londres, 1946. Routledge and Keagen Paul.
- Dufour, Gerard "La Inquisición española". Barcelona, 1986. Ed. Montesinos.
- Duhalde, Eduardo Luis "El estado terrorista argentino". Barcelona, 1983. Argos Vergara ed.
- Dulong, Renaud "L'autodefense". Paris, 1983. Libraire des Merdiens.
- Elorza, A. "Socialismo utópico español". Madrid, 1970. Alianza ed.

Elorza, A. "La Inquisición y el pensamiento ilustrado" en AA.VV. "La Inquisición"

Emsley, C. "Crime and society in England 1750-1900". London, 1987. Longman Group.

Engels, F. "La situación de la clase obrera en Inglaterra". Madrid, 1979. Ed. Jucar.

Escofet, F. "Al servei de Catalunya i de la República" Vol 1: "La victòria. 19 de juliol 1936". Vol 2: "La desfeta. 6 octubre 1934". Paris, 1973. Edicions Catalanes de Paris.

Escudero, José Antonio "La Inquisición española" en AA.VV. "La Inquisición".

Eude, Michel. "Le Comité de sûreté générale de la convention" en AA.VV. "L'Etat et sa Police en France (1789-1914)"

Euloge, Georges-André. "Histoire de la police. Des origens a 1940". Paris, 1985. Ed. Plon.

Eymerich, N. "Manual de Inquisidores". Barcelona, 1982. Ed. Fontamara.

Faucci, R. "Liberalismo y proteccionismo". Barcelona, 1989. Oikos-Tau.

Faure, A. "Nos intentions... et quelques résultats" Introducción a AA.VV. "Maintien de l'ordre et polices". Paris, 1987. Ed. Créaphis.

Ferrajoli, Luigi "Emergenza penale e crisi della giurisdizione" en la Revista "Dei delitti e delle pene". Año II. Nº2. Mayo-agosto , 1984.

Ferrajoli, L. "Il diritto penale minimo" en rev. "Dei Delitti e Delle Pene" Año III, nº 3 IX-XII 1985; pags. 493 a 524

Ferrajoli, L. Diritto penale e ragione. Teoria del garantismo. De próxima aparición.

Feurbach, P. "Anti-Hobbes. Ovreroi limiti del potere supremo e il diritto coattivo dei cittadini contro il sovrano". Milano, 1972. Guiffre ed.

Field, J. "La Police politique en Angleterre au XIXè. siècle" en AA.VV. "Maintien de l'ordre et polices". Paris, 1987. Ed. Créaphis.

Fijnaut, C. "Les origines de l'appareil policier moderne en Europe de l'ouest continentale" en *Déviance et Société*. Genève, 19980. Vol. 4 Nº 1.

Finley. "L'invention de la politique. Démocratie et politique en Grèce et dans la Rome republicaine". Paris, Flammarion ,1985.

Folguera y Barbosa, M. "Las Escuadras de Cataluña. Historia de esta célebre institución, intercalada con la vida de los bandidos más celebres exterminados por la misma". Barcelona, sin fecha. Ed. Populares.

Fontana, J. "Cambio económico y actitudes políticas en la España del S. XIX" Barcelona, 1975. Ed. Ariel.

Foucault, M. "Omnes et singulatim: vers une critique de la raison politique" en Revista "Debats". Nº 19.

Foucault, M. "Moi, pierre riviere, avant george, ma mère, ma soeur, et mon frère... Un cas de parricide au XIXè. siècle". Paris, 1973. Gallimard ed. Col. Archives.

Foucault, M. "Surveiller et punir" Paris, 1975. Ed. Gallimard. Existe Ed. castellana: Vigilar y castigar, México 1976, Siglo XXI. Hay 5ª edición Madrid 1981.

Foucault, M. "L'archéologie du savoir". Paris, 1969. Gallimard ed. NRF Bibliothèque des sciences humaines.

Fuente, Ismael; García, Javier y Prieto, Joaquín, "Golpe mortal". Madrid, 1983.

García Cárcel, R. "Los historiadores ante el Santo Oficio" en AA.VV. "La Inquisición".

García de Enterría, E. "Revolución francesa y Administración contemporánea". Madrid, 1984. Ed. Taurus.

García Méndez, Emilio "Autoritarismo y control social". Buenos Aires, 1987. Ed. Hammurabi.

Garrido Falla, F. "Las transformaciones del concepto jurídico de policía administrativa" en Revista de Administración Pública. 1953. Nº 11.

Garrido Falla, F. "Tratado de Derecho Administrativo". Madrid, 1979. Centro de Estudios Constitucionales.

Gatti-Montain, J. "La notion de police dans l'oeuvre de Maurice Hauriou" en Journés, D. "Police et politique".

Generalitat de Catalunya. "L'Etica de la policia. Declaracions internacionals". Direcció General de Seguretat Ciutadana. Departament de Governació.

Gleizal, Jean-Jacques "Le desordre policier". Paris, 1985. Presses Universitaires en France.

Gleizal, J.J. "La problematique de la police en France". Comunicación presentada a las jornadas "Policía y seguridad: análisis jurídico-público", organizadas por la Fac. de Derecho de Donostia-San Sebastián, octubre 1988.

Godechot, J. "Los orígenes de la revolución francesa". Madrid, 1985. Ed. Sarpe.

Goffman, Erving "Asylums. Le Instituzioni totali". Torino, 1980. Einaudi.

Gomez Marin, José Antonio "Bandolerismo, santidad y otros temas españoles". Madrid, 1972. Col. de Bolsillo básica.

Gramsci, Antonio "El príncipe modern". Barcelona, 1968. Ed. 62.

Guillaute, M. "Memoire sur la reformation de la police en France". Paris, 1974. Hermann ed.

Gutierrez-Albiz y Armario, Faustino "Diccionario de Derecho Romano". Madrid, 1982. Ed. Reus, S.A.

Haenel, Hubert y Pichon, René "La Gendarmerie". Paris, 1983. PUF. Col. "Que sais-je?". Nº 2143.

Halsbury's laws of England. "Police". Vol 36. Cumulative supplement 1984 y 1985 en Documentación para tramitación Proyecto Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Hobbes, Tomas "Leviatan". Madrid, 1987. Tecnos, S.A.

Hobsbawm, E. "En torno a los orígenes de la revolución industrial". Madrid, 1983. Siglo XXI.

Hobsbawm, E. "Las revoluciones burguesas". Barcelona, 1985. Ed. Labor.

Hulsman, L.H.C., Rico, José María y Rizkalla, Samir "Fonctions et taches de la police" en AA.VV. "Police, cultura et société". Montreal, 1974. Les Presses de l'Université du Montreal.

Hulsman, L.H.C. y Bernat de Celis, J. "Sistema penal y seguridad ciudadana: hacia una alternativa" Barcelona, 1984, ed. Ariel.

Jacquemin, J.B. "Etude sur la gendarmerie nationale". Bruselas, hacia 1920. Imprimerie industrielle et financiere.

Jimenez Asenjo, E. "Instituciones protectoras de la mujer joven". en Revista General de Legislación y Jurisprudencia.

Journés, C. ed. "Police et politique" Lyon, 1988. Presses Universitaires de Lyon.

Jutglar, A. "Ideología y clases en la España contemporánea". (2 vols). Vol I. Madrid, 1972 (3ª ed.). Cuadernos para el diálogo (1ª ed. 1968). Vol II Madrid, 1969. Cuadernos para el diálogo.

Kamen, H. "La Inquisición española" Barcelona, 1988. Ed. Crítica-Grijalbo.

Kemp, T. "La revolución industrial en la Europa del Siglo XIX". Barcelona 1979. Ed. Fontanella.

Kirchheimer, Otto y Rusche, Georg. "Pena e strutture sociale". Bologna, 1978. Il Mulino ed. Existe versión catellana de E. García Méendez: "Pena y estructura social", Bogotá, 1984 Temis, Col. "El pensamiento jurídico contemporáneo.

Kolakowski, L. "La filosofía positivista". Madrid, 1979.
Col. Teorema. Ed. Cátedra.

Kriegel, Annie "Las internacionales obreras". Barcelona,
1968. Ed. Martínez Roca.

Lafont, Hubert y Meyer, Phillippe "Le nouvel ordre
gendarmique". Paris, 1980. Editions du Seuil.

Lalinde Abadia, Jesús "La jurisdicción real inferior en
Cataluña". Barcelona, 1966. Publicaciones del Ayuntamiento
de Barcelona.

Le Clère, Marcel "Histoire de la police". Paris, 1973. PUF.
Col. "que sais-je?" Nº 257.

Le Clère, Marcel "La police politique sous la IIIè.
République" en AA.VV. "L'Etat et sa police en France",
Ginebra, 1979. Libraire Droz, S.A.

Lea, Henry Charles "A history or the Inquisition of Spain".
Nueva York, 1966. Ed. American Scholar Publications.

Lefévre, G. "La Revolución Francesa y el Imperio (1787-
1815)". Mexico, 1980. Fondo de Cultura económica.

Lévy, René Du suspect au coupable: le travail de police judiciaire, Genève 1987, Ed. Médecine et Hygiène.

Locke, J. "Ensayo sobre el Gobierno civil". Madrid, 1966. Ed. Aguilar.

López Garrido, Diego "La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista". Barcelona, 1982. Ed. Crítica-Grijalbo.

López Garrido, Diego "El aparato policial en España". Barcelona, 1987. Ed. Ariel S.A.

López Garrido, Diego "Terrorismo política y derecho". Madrid, 1987. Alianza ed.

López Nieto, Francisco "La policía municipal". Madrid, 1986. Publicaciones Abella.

Lunghini, G. "El pensamiento económico clásico". Barcelona, 1989. Oikos-Tau.

Lladonosa, Josep "El bandolerismo a la Catalunya occidental 1473-1616". Barcelona, 1972. Rafael Dalmau, ed.

Lleixà, Joaquim "Cien años de militarismo en España". Barcelona, 1986. Anagrama.

Llorente, J.A. "Historia crítica de la Inquisición en España". (4 vols.) Madrid, 1980. Ed. Hiperion.

Macpherson, C.B. "La democracia liberal y su época". Madrid, 1987. Alianza ed.

Macpherson, C.B. "La teoría política del individualismo positivo". Barcelona, 1979. Ed. Fontanella.

Magarzo y Vaquer, A. "Desplegament i funcions dels MM. d'EE. a la segona meitat del S. XVIII" Comunicación al I Congrés d'Història Moderna de Catalunya. 17-21 desembre de 1984.

Malinowski. "Crimen y costumbre en la sociedad salvaje". Barcelona, 1978. Ed. Ariel S.A.

Mammucari, Renato y De Mei, Fernando "Briganti & brigantaggio". Velletri, 1986. Editrice Vela

Manrique, J. "Peligrosidad social y picaresca". Girona, 1977. Hijos de J. Bosch. Clásicos y ensayos Col. Aubi.

Maquiavelo, N. "Discours sur Tite-Live" en "Ouyres politiques". Paris, 1855. Charpentier. Libraire-editeurs.

Maquiavelo, N. "El principe". Madrid, 1973. EDAF.

Marat, J.P. "Plan de Legislation criminelle". Paris, 1974.
Aubier Montaigne ed.

Martín Villa, R. "Al servicio del Estado". Barcelona, 1984.
Ed. Planeta.

Martínez Ruiz, E. "Creación de la Guardia Civil". (7 vols).
Madrid, 1983. EHS-A-CUPSA. Planeta

Marx, Karl "El Capital". Madrid, 1980. Siglo XXI eds. (7a.
edición. 1a. edición Siglo XXI, Argentina, 1975).

Mathiesen, Thomas "The politics of abolition", Oslo, 1984;
Scandinavian University Books.

Mathieu, M. "Le rôle politique des commissaires spéciaux de
la police des chemins de fer la Vienne entre 1874 et 1914"
en "Maintien de l'ordre et police". Paris, 1987. Ed.
Créaphis.

Max, Frédéric "Prisonniers de l'Inquisition". Paris, 1989.
Ed. Seuil.

Melossi, D. y Pavarini, M. "Cárcel y fábrica". Mexico, 1980
Siglo XXI.

Mena, José María. "La policía judicial" en "Los comunistas y la reforma de la Administración de Justicia". Madrid, 1981. ed. P.C.E.

Mercader, Joan "Els Capitans Generals". Barcelona, 1980. (2ª ed.). Ed. Vicens Vives (1ª ed. 1957)

Ministerio de la Gobernación. "Legislación básica II. Orden público y libertades". Madrid, 1975. Secretaria General Técnica del Ministerio de Gobernación.

Mir Puig, Santiago "Función fundamentadora y función limitadora de la prevención general positiva" en revista "Poder y Control" nº 0, 1986, pags. 49 a 58.

Molas, Isidre "A cinco siglos de Maquiavelo" en Subirats y Vilanova "La evolución del Estado en el pensamiento político". Barcelona, 1981. Ed. Petrel.

Monjardet, Dominique "moderniser, pour quoi faire?. La gauche et la police" en revista "Esprit" nº 2 febrero 1988, Pags. 5 a 18.

Monjardet, D. "Police et sociologie: questions croisées" en revista "Déviance et société"; IX,4 - 1985.

Montesquieu, C.L. "Del espíritu de las leyes". Madrid, 1985.
Tecnos ed.

Morales Villanueva, Antonio "Las fuerzas de orden público".
Madrid, 1980. Ed. San Martín.

Morales Villanueva, Antonio Administración policial
española. Madrid, 1988. Ed. San Martín.

Morton, A.L. y Tate, G. "Histoire du mouvement ouvrier
anglais" Paris, 1963. François Maspero ed.

Mousnier, R. "La fonction publique du début du XVI^e. siècle
à la fin du XVIII^e siècle" en REvue Historique, Nº 530.
Avril-Juin 1979.

Moya, Mauricio "La policía y sus sindicatos en España".
Madrid, 1982. Ed. Fundamentos.

Muñagorri Laguía, Ignacio "Comentario a la Ley Orgánica
2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE
14 de marzo de 1986)". En revista Poder y Control N1. 1986.

Musée de la Gendarmerie. "Maréchaussée et Gendarmerie".
Paris, 1972.

Nieto, Alejandro "Algunas precisiones sobre el concepto de policía". Revista de Administración pública, 1976. Nº 81.

Ortega y Espinós, José "Historia de las Escuadras de Cataluña". 1859.

Palmer, S.H. "Police & Protest in England & Ireland 1780-1850" New York, 1988. Cambridg University Press.

Paniagua, Juan Luis y Gutierrez, Francisco "La Constitución y la función policial" Barcelona, 1983. Salvat ed. Dirección de la Seguridad del Estado. Ministerio del Interior

Pasukanis, E.B. "Teoría general del derecho y del marxismo" Barcelona, 1976. Ed. Labor Universitaria.

Pavarini, Maximo "Control y dominación" Mexico, 1983. Siglo XXI.

Pavarini, Maximo "Fuera de los muros de la cárcel: la dislocación de la obsesión correccional". Revista Poder y Control Nº 0. 1986.

Perez Garzón, J.S. "Milicia nacional y revolución burguesa". Madrid, 1978. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Peset, J.L. "Ciencia y marginación". Barcelona, 1983. Ed. Crítica-Grijalbo.

Peyre, D. "La Inquisición o la política de la presencia" en Bennassar, B. "Inquisición española: poder político y control social".

Pirenne, Henry "Las ciudades de la Edad Media". Madrid, 1987. Alianza ed.

Plasait, Bernard "Retrouver la securite" Paris ,1986. Ed. Plon.

Platon. "La República o el Estado". Madrid, 1986. Espasa-Calpe ed. Col. Austral Nº 220.

Potasch, Robert A. "El ejército y la política en Argentina". (2 vols.). Vol I "1929-1945 de Irigoyen a Perón". Vol II "1945-1966 de Perón a Frondiz". Buenos Aires, 1984 (8ª ed). Ed. Sudamericana (1ª ed. 1981).

Presidencia del Gobierno. "Los pactos de la Moncloa". Madrid, 1977. Secretaría General Técnica. Servio Central de Publicaciones

Prieto Arciniega, A.M. "La historia como arma de la reacción". Madrid, 1986. Akal editor.

Puig, Jaume "Historia de la Guardia Civil" Barcelona, 1984.
Ed. Mitre.

Puigblanch, A. "La Inquisición sin máscara". Barcelona,
1988. Patronat municipal de cultura de Mataró. Ed.
Altafulla.

Queralt, Joan Josep y Jimenez Quintana, Elena "Manual de
policía judicial". Madrid, 1987. Ministerio de Justicia.
Secretaría General Técnica. Centro de publicaciones.

Radcliffe-Brown, A. "Estructura y función en la sociedad
primitiva". Barcelona, 1974. Ed. Península.

Recasens, Amadeu "Aquellas aguas trajeron estos lodos: la
burguesía y los orígenes del aparato policial" en "Historia
ideológica del control social. Un análisis comparado:
España, Argentina e Italia (S. XIX y XX)".

Recasens, Amadeu "Desenvolupament policial i societat a
l'Europa del s. XIX". Revista L'Avenç. Nº 97. Octubre, 1986.

Recasens, Amadeu "De Marx a Bonger: al origen de la
alternativa del modelo tradicional". Tesina de grado
inédita. Barcelona, 1983.

Recasens, Amadeu "¿Continuidad o frustración histórica?" en Revista Poder y Control. Nº 0. 1986.

Reiss, Jr. Albert. "Policía y comunidad" en Rico, José María "Policía y sociedad democrática". Madrid, 1983. Alianza ed.

Riberette, Pierre "De la police de Napoleon à la police de la congregation" en AA.VV. "L'Etat et sa police en France".

Rico, José María "Sistemas comparados de policía" en "Policía y sociedad democrática". Madrid, 1983. Alianza ed.

Robert, Philippe; Faugeron, Claude "Les forces cachées de la justice" Paris, 1980; Le Centurion.

Robinson, C.D. y Scatglion, R. "The origin and evolution of the police function in society: notes toward a theory". en Law&Society Review. Vol. 21 1987. Nº 1.

Rodríguez, Juan Carlos citado en Prieto Arciniega, A.M. "La historia como arma de la reacción". Madrid, 1986. Akal editor.

Rodríguez, M. Angels y Ucelay Da Cal. "La trayectoria dels mossos d'esquadra a la Catalunya contemporanea" en "Els mossos d'esquadra" Barcelona, 1981. Ed. L'Avenç

Rodríguez Camaleño, Luis "Consideraciones sobre el nuevo Ministerio de lo Interior, é Iniciación de los medios de constituirle en armonía con las demás fracciones del poder". Madrid, 1982. Instituto nacional de Administración Pública. Reproducción del original editado en Madrid, 1835.

Rodríguez Ibañez, J.E. "Después de una dictadura: cultura autoritaria y transición política en España". Madrid, 1987. Centro de Estudios Contemporáneos.

Rouquié, Alain "Poder militar y sociedad política en la Argentina". (2 vols.). Vol I Hasta 1943. Vol II 1943-1973. Buenos Aires, 1982. Emecé ed.

Rousseau, J.J. "Del contrato social. Discursos". Madrid, 1982. Alianza ed.

Sales, Nuria "Historia dels Mossos d'Esquadra". Barcelona, 1962. Aedos ed.

Sales, Nuria. "Els botiflers 1705-1714". Barcelona, 1981. Rafael Dalmau ed.

Sales, Nuria "Els Mossos d'Esquadra a l'antic règim" en AA.VV. "Els Mossos d'Esquadra" Barcelona, 1981. Ed. L'Avenç.

Saurel, L.M. "Les Gendarmes" Dossiers de l'histoire. Nº 47
Enero-Febrero 1984.

Serna Alonso, J. "Presos y pobres en la España del s. XIX. La determinación social de la marginación". Barcelona, 1988.
PFU. Col. Sociedad-Estado.

Serrano-Piedecasas, José Ramón "Emergencia y crisis del Estado social". Barcelona, 1988. P.P.U.

Servei de documentació i difusió de l'Associació per a les
Nacions Unides a Espanya. "Simposio sobre el papel de la
policía en la protección de los derechos humanos". La Haya,
14 al 25 de abril de 1980.

Sjoberg, Gideon "La ciudad" Scientific American. Madrid,
1982. (4a. edición) Alianza ed.

Soboul, Albert. "La revolución francesa". Barcelona, 1987.
Ed. Crítica-Grijalbo.

Souchon, Henri "Admonester du pourier dicretiannique des
Organes de Police". Paris, 1982. Ed. Du CNRS.

Sullivan, John "Introduction to police science" 1966. Fraw-
Hill Inc.

Susini, J. en AA.VV. "Police, culture et société". Montreal, 1974. Les presses de la Université du Montreal.

Sweezy, P. en Hilton, Rodney "La transición del feudalismo al capitalismo". Barcelona, 1987. Ed. Critica-Grijalbo.

Szabo, Denis en AA.VV. "Police, culture et societe" Montreal, 1974. Les presses de l'Universite de Montreal.

Tamames, R. "La República. La Era de Franco.". Madrid, 1977. Ed. Alianza Universidad.

Tarde, G. "La criminalidad comparada" Madrid. La España Moderna.

Thoraval, Jean "Les Grandes etapes de la civilisation française". Paris, 1971. Ed. Bordas.

Tierno Galvan, E. en Hobbes, T. "Leviatan". Madrid, 1987. Tecnos ed.

Tocqueville, Alexis en Souboul, A. "La France a la veille de la revolution". Paris ,1974. SEDES.

Torres, Manuel y García, Isaac "Policia sin censura". Madrid, 1985. Ed. Taular.

Tribunal Tutelar de Menores de Barcelona. "XXV Años de labor 1921-1949". Barcelona, 1947. Ed. La Hormiga de Oro S.A.

Tudesq, A.J. "*Police politique en Angleterre au XIXè. siècle*" en "Maintien de l'ordre et police" Paris, 1987. Ed. Créaphis.

Tudesq, A.J. "*Police et Etat sous la Monarchie de Juillet*" en AA.VV. "L'Etat et sa Police en France".

Tulard, Jean "*Le mythe de Fouché*". en AA.VV. "L'Etat et sa police en France".

Turrado, M. "Introducción a la Historia de la policía". (Vol I 1766-1873). Madrid, 1985. Dirección General de la Policía. División de Enseñanza y perfeccionamiento.

Valeriola, Tomás. "Idea General de la policía o Tratado de la policía". Madrid, 1977. Instituto de Estudios Administrativos.

Valiente, F. "*El proceso penal*" en AA.VV. "La Inquisición".

Vicens Vives, J. "Aproximación a la Historia de España". Madrid, 1979. Salvat editores.

Vicens Vives, J. "Historia General Moderna". Barcelona, 1971.
(7a. edición) Montaner y Simon editores.

Vicens Vives, J. "Coyuntura económica y reformismo burgués".
Barcelona, 1974. (4ª ed.) Ed. Ariel

Vilar, Pierre. "Catalunya dins l'Espanya moderna". (4 vols).
Barcelona, 1964-66. Ed. 62.

Vilar, Pierre "Iniciación al vocabulario del análisis
histórico". Barcelona, 1982. Ed. Crítica-Grijalbo.

Villagomez Cebrián, Alfonso José "Las competencias
autonomicas en materia de policía (con especial referencia
al caso de Galicia)". En Revista de Administración Pública.
113 Mayo-agosto 1987.

Villefosse, Heron "Histoire de Paris". Paris, 1955. Ed.
Bernard Gras set.

Waldmann, Peter y Garzon Valdes, Ernesto "El poder militar
en la Argentina 1976-1981". Buenos Aires, 1983. Ed. Galerna.

Ynfante, Jesús "El ejército de Franco y de Juan Carlos".
Paris, 1976. Ed. Ruedo Ibérico.

Bibliografía

Zaffaroni, Eugenio Raúl "Tratado de derecho penal. Parte general" (Vol. II). Buenos Aires, 1980. Ed. Ediar.

Zavala, Iris Maris "Masones, comuneros y carbonarios". Madrid, 1971. Siglo XXI.

Zweig, S. "Joseph Fouché". Paris, 1931. Ed. Bernard Grasset.

