

UN MODELO DE SEGURIDAD PARA EL SIGLO XXI

Propuesta de reestructuración del sistema policial español para su adaptación definitiva a un Estado democrático, moderno y europeo.

Asociación Unificada de Guardias Civiles

Sindicato Unificado de Policía



SUMARIO

SUMARIO.....	1
1. INTRODUCCIÓN.....	2
2. EL SISTEMA POLICIAL ESPAÑOL: DIAGNÓSTICO.....	3
LA RATIO EUROPEA.....	4
3. CRISIS DEL MODELO ACTUAL.....	6
Mecanismos de control.....	6
Coordinación Policial.....	7
Ineficacia en el despliegue y duplicidad de funciones.....	7
(Des)competencias.....	7
Optimización de recursos.....	7
4. UN MODELO DE SEGURIDAD PARA LAS PRÓXIMAS DÉCADAS.....	9
Ley General de Seguridad Pública.....	9
1º. Funciones de todos los Cuerpos de Seguridad.....	9
2º. Unificación del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil.....	10
3º. Principios Básicos de Actuación y Disposiciones Estatutarias Comunes.....	11
4º. Formación.....	11
5º. Principio de igualdad de trato y no discriminación.....	11
Cuerpos de Policía dependientes del Gobierno de la Nación (período transitorio 5-8 años).....	11
1º. Cuerpo Nacional de Policía.....	11
2º. Guardia Civil.....	11
3º. Cuerpo de Policía Civil del Estado (Situación definitiva).....	12
4º. Infraestructuras de seguridad.....	12
5º. Otras cuestiones.....	12
Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.....	13
Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.....	13
Sistemas de Coordinación entre los Cuerpos de Seguridad.....	13
5. CONCLUSIONES.....	15

UN MODELO DE SEGURIDAD PARA EL SIGLO XXI

Propuesta de reestructuración del sistema policial español para su adaptación definitiva a un estado moderno y democrático.

1. INTRODUCCIÓN

El éxito, hace más de treinta años, de uno de los procesos sociopolíticos más importantes de nuestra historia, el tránsito consensuado desde una dictadura hasta un régimen democrático pleno, se debió en gran medida a que las instituciones de control y coacción del régimen anterior –entre ellas Policía y Guardia Civil-, fueron reconvertidos en pilares para la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Claro está que la reconversión de estas instituciones estaba necesitada de ajustes ineludibles en un plazo breve. En el caso del aparato policial, ya los *Pactos de la Moncloa* dejaron constancia de la necesidad de reforma del mismo.

La Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, aspiraba a ello, pero lo cierto es que este marco normativo ha quedado superado por los hechos acaecidos desde su promulgación. Y es por ello que no tiene nada de extraño que en los años transcurridos desde la entrada en vigor de la Constitución, se haya seguido hablando de la necesidad de definir un modelo policial para España, acudiendo, si es preciso, a un *Pacto de Estado* sobre la materia.

Pero si eso era necesario, se ha hecho ahora acuciante por la crisis económica que asola Europa, sobre todo si se tiene en cuenta que el sistema actual español es uno de los más numerosos y caros de la Unión Europea, - aunque, paradójicamente, sus miembros perciben salarios muy bajos-, y que por tanto, está plagado de ineficiencias y desequilibrios estructurales en un momento en el que la característica de escasez de los recursos, y especialmente de los destinados a satisfacer las demandas públicas cobra toda su virtualidad.

En consecuencia, es procedente el estudio y reflexión en torno a un nuevo modelo policial que adecúe la realidad policial española a los requisitos que implica nuestra pertenencia a la Unión Europea, *como nuevo territorio para la seguridad*, pero inmersa como apuntamos, en una coyuntural crisis económica, política e incluso social.

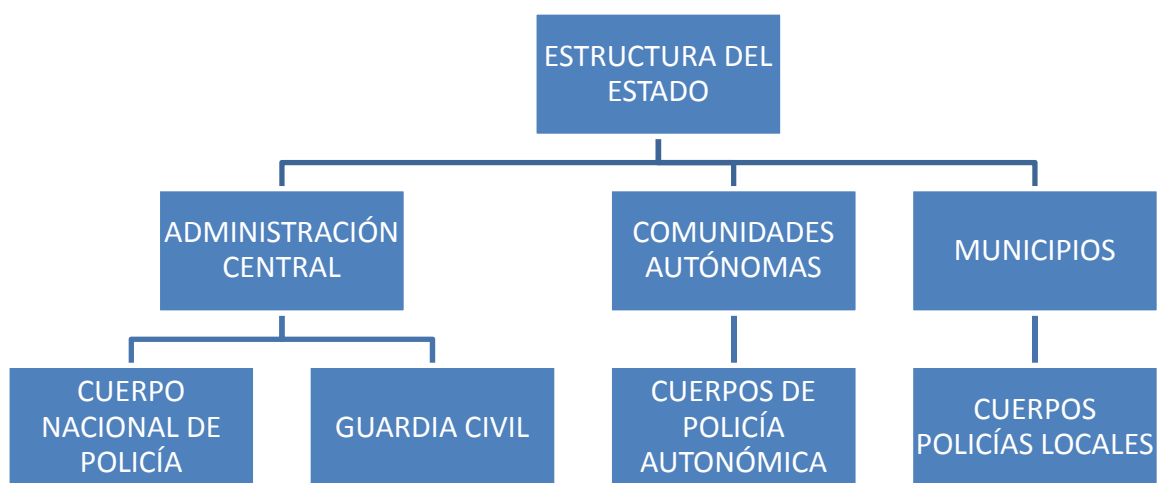
2. EL SISTEMA POLICIAL ESPAÑOL: DIAGNÓSTICO

Hoy están presentes en el sistema policial español todas y cada una de las potencialidades de los modelos policiales europeos: la base local del *sistema fraccionado* se hace presente a través de las policías locales; la herencia del *modelo centralizado* está representada por la presencia de dos cuerpos policiales de ámbito estatal; y junto a todo ello, la coparticipación emergente de las Comunidades Autónomas, entes políticos que en materia de seguridad pública ya cumplen unos, o en el futuro pueden cumplir los demás, un papel complementario.

Desde un punto de vista estrictamente constitucional, no se diseña de una forma precisa ningún modelo de seguridad. Años después, en 1986, es la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la que aun manteniendo que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado, añade que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, a través de sus propios Cuerpos de Seguridad, participarán en el mantenimiento de la seguridad pública.

Por tanto, será el resto del ordenamiento jurídico –bien a través de los Estatutos de Autonomía en su redacción actual o mediante reformas posteriores, bien a través de Leyes Orgánicas al efecto- el que desarrollará e irá perfeccionando el modelo.

De acuerdo con la arquitectura tridimensional del sistema español, *el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios* son los tres actores que tienen relevancia jurídico-política en materia de seguridad pública.



Empezando por el Estado, considerado como el ámbito territorial y jurídico de la acción política general, las estructuras policiales actuales son el Cuerpo Nacional de Policía, con estatuto civil, y ámbito de actuación en las grandes urbes; y el Cuerpo de la Guardia Civil, con estatuto militar –pero que no forma parte de las Fuerzas Armadas- y ámbito de actuación eminentemente rural, extendido a pequeñas y medianas ciudades.

El segundo actor son las Comunidades Autónomas, pues nuestra Carta Magna reconoce la posibilidad de que las mismas creen Cuerpos propios de Policía con el único requisito de que así esté contemplado en su Estatuto.

Sin embargo, hasta hoy sólo las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña y Navarra han ejercitado dicha competencia implantando cuerpos policiales propios e integrales, competencialmente hablando

(*Ertzaintza, Mossos d'Esquadra y Policía Foral*, respectivamente), si bien Canarias y Galicia han creado un cuerpo de policía, pero sin todas las competencias transferidas, una; y aún sin plantilla de personal, la otra.

Cabe todavía un escalón más elemental en cuanto al ejercicio de competencias de seguridad pública por parte de las Comunidades Autónomas, que está reconocido también en la Constitución: la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones propios, llevado a efecto por unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía (en estos momentos, ejercido por Andalucía, Aragón, Asturias, Galicia y Comunidad Valenciana).

El tercer pilar del sistema policial español está formado por los **Municipios**, entes a los que la Constitución reconoce la existencia en este ámbito de las *Policías Locales*, con la trascendencia jurídica que ello implica. Aunque también hay que señalar que en este punto la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas ciertas facultades en relación con dichas policías locales, especialmente las de coordinación de las mismas.

El nudo gordiano de este sistema tridimensional es la coordinación de los distintos cuerpos policiales, a los que hay que añadir la información en materia terrorista que obtiene el CNI o del Servicio de Vigilancia Aduanera, en materia de narcotráfico.

En la LOFCS existen mecanismos de cooperación política -el *Consejo de Política de Seguridad, la Junta de Seguridad, y la Junta Local de Seguridad*, respectivamente, en los ámbitos estatales, autonómicos y municipales-, que hasta el momento, y en general, han fracasado en sus competencias, ya que no existen canales operativos permanentes ni mecanismos de coordinación operativa.

El auténtico talón de Aquiles del modelo policial español, por tanto, es la ausencia de estructuras inter-policiales de coordinación operativa.

LA RATIO EUROPEA

Los datos hablan por sí solos; España mantiene la cifra más alta de funcionarios policiales de toda Europa, y salvo excepciones de difícil comparación, de todo el mundo.

Source of Data: Eurostat. Population 1 January 2011, Police Officers 2008

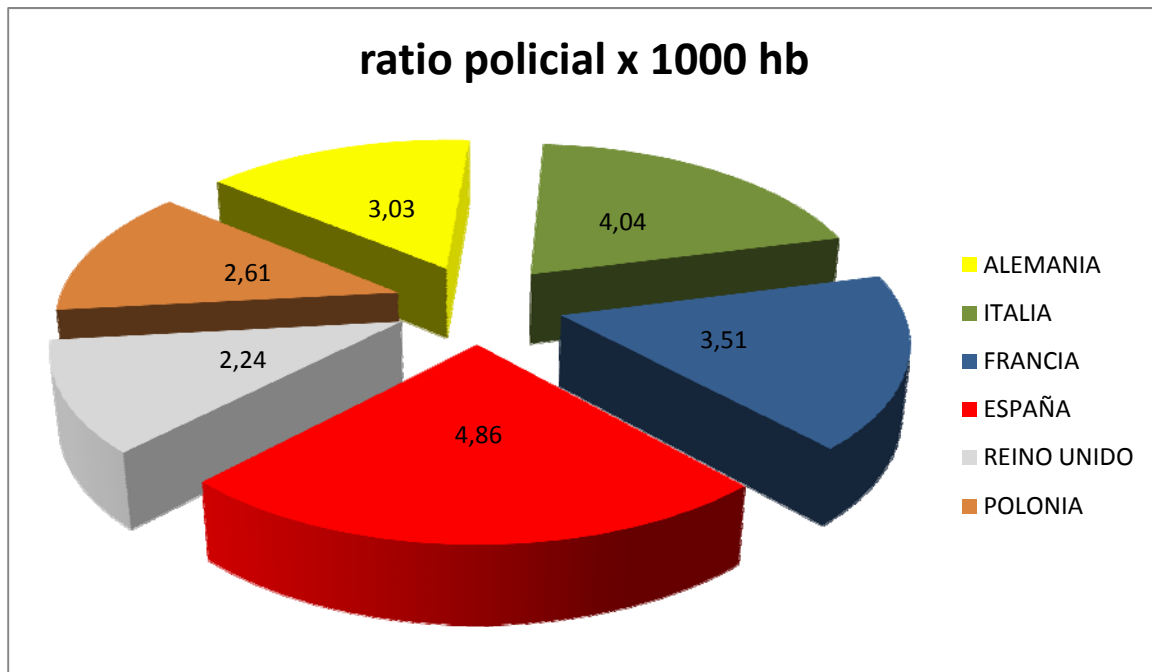
PAIS	POBLACION	AGENTES DE POLICÍA	RATIO (x 1000 habitantes)	PAIS	POBLACION	AGENTES DE POLICÍA	RATIO (x 1000 habitantes)
EUROZONA (17)	332.016.871	1.200.619	3,62	EUROPA (28)	507.643.196	1.658.094	3,27
ESPAÑA	46.152.926	224.086	4,86	BULGARIA	7.369.431	33.800	4,59
PORTUGAL	10.572.157	47.518	4,49	LETONIA	2.074.605	8410	4,05
GRECIA	11.309.885	50.798	4,49	REP. CHECA	10.486.731	42.117	4,02
ITALIA	60.626.442	245.152	4,04	LITUANIA	3052588	11018	3,61
FRANCIA	65.048.412	228.402	3,51	HUNGRIA	9.985.722	33.698	3,37
BÉLGICA	11.000.638	38.581	3,51	POLONIA	38.529.866	100.648	2,61
AUSTRIA	8.404.252	26.623	3,17	RUMANIA	21.413.815	50.339	2,35
IRLANDA	4.569.864	14.411	3,15	REINO UNIDO	62.498.612	140.230	2,24
LUXEMBURGO	511.840	1.555	3,04	ISLANDIA	318.452	646	2,03
ALEMANIA	81.751.602	247.619	3,03	SUECIA	9.415.570	18.321	1,95
ESLOVAQUIA	5.392.446	14.059	2,61	DINAMARCA	5.560.628	10.743	1,93
PAISES BAJOS	16.655.799	35.463	2,13	NORUEGA	4.920.305	7.505	1,53
FINLANDIA	5.375.276	8.191	1,52	ESTADOS UNIDOS	308.745.538	708.569	2,29

Estos datos parecen chocar con la incongruencia de que sindicatos y asociaciones policiales estén reclamando continuamente más efectivos y denunciando escasez de personal en sus respectivas unidades. Pero la realidad es que en el día a día, faltan efectivos, y esto es así porque cada Cuerpo ignora la existencia del otro, midiendo sus necesidades en función de la población que existe en su demarcación territorial. Son como dos empresas en franca competencia, intentando crecer en un mismo mercado; el resultado es que las plantillas se duplican, superponen y las cifras se disparan hacia lo absurdo.

Un análisis de los datos, señala fácilmente la triste relación entre situación económica y índice de policías por habitante. Puede observarse que nuestro país se coloca al frente de los países que actualmente se encuentran en una difícil situación económica, como es Portugal, Grecia e Italia.

Es hora, por tanto de mirar a los países saneados y copiar, por qué no, su sistema. Una sola policía, no solo rebajaría el escandaloso y costoso ratio de España, sino que el ahorro que supondría ayudaría sin duda a que los ajustes económicos no se ensañaran con los más débiles.

En el siguiente gráfico mostramos esta relación para los seis países europeos con mayor número de policías globales en la unión europea.



El propio Director General de la Guardia Civil en su intervención en el Congreso el pasado 12 de diciembre de 2012, actualizó los datos oficiales de Eurostat y anunció que la «ratio» de policías en España alcanza el 5,3

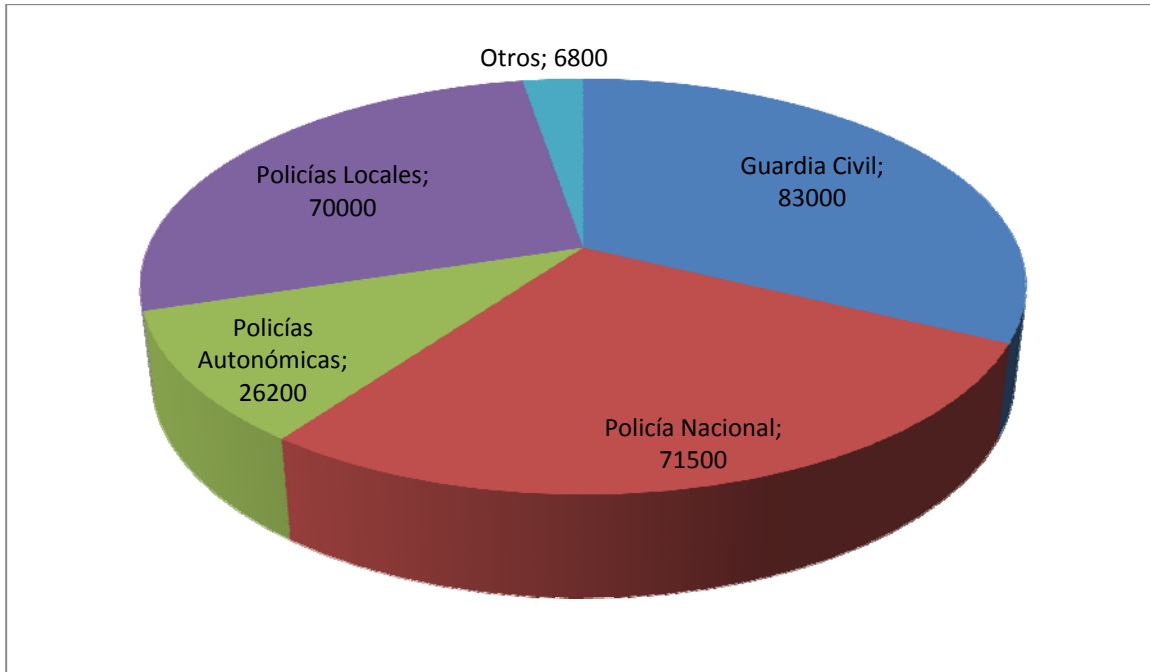


Arsenio Fernández de Mesa

Conseguir una «ratio europea», es decir, acercarnos al 3,62 de media en los países de la Eurozona, supondría reducir el número de policías en España en 57191 agentes. Esta cifra por sí sola, es parecida al total de Policías Locales dependientes de los municipios. Sí quisiéramos acercarnos a la media de toda la Unión Europea, es decir, un 3,27, habría que desprenderse de 73339 agentes, para hacernos una idea; sobraría casi al completo, cualquiera de los dos grandes cuerpos policiales del Estado.

3. CRISIS DEL MODELO ACTUAL

Los recursos humanos de los que consta el sistema policial son actualmente los siguientes: El **Cuerpo Nacional de Policía** está formado, en números redondos, por 71.500; la **Guardia Civil** por unos 83.000 efectivos; las **policías autonómicas** suman unos 26.200 miembros y las **policías locales** una cifra cercana a los 70.000 efectivos. El **SVA** tenía 1.800 efectivos y el **CNI**, 5.000.



Pese a este importante despliegue, la mayoría de los analistas coinciden en que nuestro modelo no reúne los mínimos exigibles a un sistema donde actúan diversos Cuerpos de Policía. En este sentido, no existe una lógica ni en la estructura ni en las competencias de los distintos Cuerpos de Seguridad que conforman el modelo español. La coordinación entre ellos tiene carencias de todo tipo, no existiendo, por ejemplo, unidad en las bases de datos fundamentales para la prevención de la criminalidad, factor imprescindible en cualquier Estado que pretenda ser eficaz en estas cuestiones.

Por las razones que fueren, nunca se ha dado ninguna solución eficaz al problema. En lo que todo el mundo parece coincidir, es que la citada Ley Orgánica dibujó un modelo que, hoy por hoy, está al margen del modelo real. La irrupción de las Policías vasca y catalana, por un lado, y la ingente labor de prevención, e incluso de investigación de infracciones penales, por parte de las Policías locales –en muchos casos debido a las carencias de los Cuerpos de ámbito estatal-, han puesto de manifiesto que la vía de los hechos ha desbordado la Ley.

Vamos a detenernos en las incongruencias, contradicciones y otros aspectos negativos del sistema actual de seguridad pública:

Mecanismos de control

Con el modelo actual el Gobierno de España no conoce la magnitud real del problema que representa la criminalidad en nuestro país. De la mayoría de los atestados, e incluso detenciones, que realizan las Policías Autonómicas y Locales el Ministerio del Interior no tiene noticia alguna. De esta manera es muy difícil diseñar una verdadera política criminal.

Coordinación Policial

La coordinación entre todo el conglomerado de Policías que actúan en España depende más de voluntarismos personales que de la existencia de poderosos y bien estructurados mecanismos de colaboración e intercambio de información. En este sentido, «las guerras de policías» son algo más que sucesos aislados.

Lo que sucede en el País Vasco y en Cataluña es significativo dado que en la práctica, existen cuatro policías diferentes con competencias coincidentes. Esto no pasa ni en los Estados Federales, donde los gobiernos Centrales tienen reservadas competencias muy importantes en materia de seguridad y lucha contra la criminalidad. Si esto fuese así en todas las Comunidades Autónomas, el caos estaría servido en materia de seguridad.

Ineficacia en el despliegue y duplicidad de funciones

Las funciones de los diferentes Cuerpos de Seguridad están en muchas ocasiones totalmente descolocadas. Y así, sucede que muchos miembros del Cuerpo Nacional de Policía se dedican a ejercer funciones de Policía de barrio, a la vez que policías locales investigan lesiones graves, robos, desaparición de personas, etc. La Guardia Civil no está suficientemente presente donde debería estar y en el Cuerpo Nacional de Policía también se han encendido todas las luces de alerta, porque no puede atender debidamente todas las competencias que tiene atribuidas.

(Des)competencias

No es posible justificar que un país en el que hay más de 224.000 policías, los campos estén desprotegidos y la seguridad de los ciudadanos durante las noches, fines de semana y vacaciones sea verdaderamente tercermundista. No es ni política ni éticamente aceptable que mientras todo esto sucede, varios miles de policías de todos los Cuerpos se dediquen a labores de protección de políticos y altos cargos -y ex altos cargos-, siendo el país de la Unión Europea que más policías dedica a labores de escolta y a protección de edificios oficiales. Todos debemos asumir nuestros riesgos, y recordemos que el 99,5 por ciento de las personas asesinadas por ETA no tenían protección policial, pues no siempre se protege a quién tiene más riesgo, sino al que tiene más poder. Desaparecida o en fase de extinción ETA, siguen siendo cientos las personas que mantienen escolta y coche oficial a cargo de del presupuesto público.

Optimización de recursos

Y hasta aquí lo acontecido en los primeros años de la actual democracia española. Pero a estas deficiencias estructurales no resueltas en el modelo policial, se une una circunstancia determinante, la crisis financiera, económica y social que está padeciendo el entorno europeo, y con especial virulencia España, y que obliga a replantearse todo el sistema policial español como seguramente (y sería conveniente) se revise también la estructura del Estado con las administraciones superpuestas y un gasto que en la actual y previsible coyuntura parece insostenible e ineficaz.

Esta crisis económica en la que España está sumida desde hace ya varios años está siendo gestionada de manera deficiente por los sucesivos responsables políticos. Como en otros campos, en el ámbito de la seguridad, el actual Gobierno está tomando decisiones erráticas, ya que la necesidad de controlar el gasto público se está traduciendo en una política de disminución del número de efectivos, y su sustitución por seguridad privada; recortes en las condiciones laborales, retributivas y sociales de los empleados públicos; y en

la reducción del mantenimiento de equipos y vehículos alargando su vida útil hasta extremos que los hacen prácticamente inservibles (por ejemplo, la no reparación de vehículos y embarcaciones destinadas a unidades vitales, como las que se dedican al control del narcotráfico o la inmigración irregular, está haciendo peligrar seriamente la eficacia de las mismas), esta política de gestión sólo puede contribuir al colapso del sistema policial.

Ante este estado de cosas es necesario reaccionar, analizar y comenzar a tomar las decisiones que sean necesarias para poner fin a estos desajustes, porque existen otras formas de poner en marcha un sistema de seguridad que sea más racional, eficaz y útil para los ciudadanos en el siglo XXI.

4. UN MODELO DE SEGURIDAD PARA LAS PRÓXIMAS DÉCADAS

Un modelo de seguridad que se proyecte para el futuro a medio y largo plazo tiene que estar basado en cuestiones tales como la situación actual, la evolución de la criminalidad (la aparición de nuevos delitos y formas de delinquir vinculadas a estos avances es hoy una realidad que necesita una respuesta policial eficaz) y la de los propios Cuerpos de Seguridad.

Se está produciendo un decrecimiento del número de efectivos del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil. Salvo las policías autonómicas consolidadas **Ertzaintza**, **Mossos d'Escuadra** y **Policía Foral de Navarra**-, las perspectivas de creación de nuevas Policías son muy limitadas, por inviables económicamente.

Ante la actual situación, se requieren nuevas propuestas que superen las citadas contradicciones. Así, pues, teniendo en cuenta las circunstancias que se acaban de exponer, es decir, la situación actual y perspectivas futuras de los Cuerpos de Seguridad españoles y la estructura jurídica del Estado, con absoluto respeto a la Ley, se describe a continuación un modelo de seguridad que, sin ser el único posible, sí es un sistema que, con pragmatismo y sentido reformista, trata de obtener la máxima eficacia de cada uno de los Cuerpos de Policía existentes, reordenando el anarquismo competencial en el que se desenvuelve el sistema actual, simplificando el número de Cuerpos de Seguridad, unificando la formación y llenando la ausencia actual de órganos de coordinación con referencias comunes en todo el entramado de la seguridad en España. En definitiva, se propone un modelo de seguridad que como en cualquier otro modelo –el educativo, el sanitario, etc.- lo más importante son los destinatarios. Como servicio público de seguridad, el modelo policial más idóneo debe ser aquel que mejor asegure la paz y libertad de los ciudadanos.

El modelo que se propone es a dos niveles: estatal y local; o estatal y autonómico, caso de existir este último. Necesariamente habrá de pasar un periodo transitorio de adaptación, de al menos cinco años, a la nueva situación, realizándose en sus estructuras y en otras cuestiones todos los cambios que sean necesarios, para que podamos hablar en consecuencia, de un sistema eficaz y viable presupuestariamente.

Ley General de Seguridad Pública

El proyecto que aquí se explicita conlleva necesariamente cambios legislativos, entre ellos, la aprobación de una nueva Ley General de Seguridad Pública, cuyos ejes fundamentales serían los que se detallan a continuación.

1º. Funciones de todos los Cuerpos de Seguridad

Deben detallarse las funciones de todos los Cuerpos de Seguridad, enumerando, asimismo, aquellas que serán compartidas por más de un Cuerpo de Seguridad. Esto es imprescindible, porque la policía de seguridad es muy vulnerable. Sus aciertos son muy valorados, pero hay errores capaces de disolver este prestigio, entre los cuales se encuentran los errores competenciales, que los ciudadanos no entienden ni tienen por qué entender, y una forma de hacerlo es no propiciar la existencia de zonas de confluencia funcional.

La vigente Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, establece un catálogo de competencias, a desarrollar a su vez, en un determinado territorial. Divide por tanto la labor de uno y otro Cuerpo en distintas áreas de actuación exclusiva, y a su vez, confina dicha actuación en un territorio específico. Este reparto teórico, que podía hacer pensar que cada Cuerpo se complementase mutuamente, no preveía que en el territorio del «uno», se precisase actuaciones de la competencia del «otro». Con el tiempo y por evidentes motivos

prácticos, cada Cuerpo ha terminado por ejercer la mayor parte de las competencias asignadas a uno u a otro, en la zona de actuación propia, siendo una fuente constante de problemas, conflictos y descoordinación.

2º. Unificación del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil

El Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil deben unificarse en un solo Cuerpo de Policía Civil del Estado, que será el único Cuerpo de Seguridad con competencias en todo el territorio español, dependiente del Gobierno de la Nación, con estructura jerarquizada y naturaleza civil. Las razones de esta unificación son, entre otras, las siguientes:

FORMACIÓN

En la actualidad se mantienen una decena de Academias repartidas por todo el territorio nacional para la formación de los agentes de la Guardia Civil y Policía Nacional.

Las grandes academias (Ávila, Baeza, Valdemoro) donde se forman los nuevos agentes, están diseñadas para albergar a miles de agentes de nuevo ingreso. En la actualidad, la oferta de empleo público hace que estos grandes edificios sean meros espacios vacíos, mientras su coste permanece invariable:

GASTOS EN FORMACIÓN

	2011	2012	2013
CNP	45,1	34,4	32,3
GC	52,0	46,4	42,7

Millones de euros (PGE)

La unificación de estos Centros en uno, no solo supondría un considerable ahorro, sino que aseguraría una misma formación a todo aquel que deba ejercer funciones policiales

a) Las importantes competencias de los Cuerpos de Policía Local y la existencia de varias Policías Autonómicas hacen casi esperpéntica la actual situación, con dos Cuerpos de Policía estatal –uno civil y otro militar- con funciones similares en cuanto a la prevención y represión de la criminalidad y dependientes de la misma Administración.

b) Nadie es capaz de dar ni una sola explicación de por qué, en pleno siglo XXI, Valdepeñas, Gandía y Aranjuez tienen un tipo de Policía, y Tomelloso, Cullera y Majadahonda tienen otro muy diferente.

c) Un solo Cuerpo de Policía estatal sería menos costoso para el Estado y, por lo tanto, para los ciudadanos. Además, un único Cuerpo, por razones obvias, actuaría de forma más coordinada y eficaz, prestando mejor servicio a la sociedad. Hay que destacar que en la actualidad existen duplicidades de órganos y servicios en ambos cuerpos estatales (servicios de Policía Judicial; servicios de Información y antiterrorismo; servicios de formación y perfeccionamiento; servicios logísticos; grandes y costosos inmuebles en todas las capitales de provincia y otras localidades, y un largo etcétera), cuya unificación provocaría un ahorro considerable. Sin olvidar el gran número de personas, dedicadas a labores administrativas duplicadas, que podrían dedicarse a labores de seguridad en sentido estricto.

d) En la actualidad ambos Cuerpos tienen déficit de personal, hecho que les impide cumplir las misiones a las que están obligados de manera satisfactoria para los ciudadanos. Con la unificación de ambos Cuerpos, el número de efectivos sería suficiente y, aún quedaría un margen para adscribir Unidades de Policía a todas las Comunidades Autónomas que no cuentan con Cuerpos de Seguridad, e incluso reforzar los Cuerpos de Policía Locales, para que fuesen más eficaces.

e) Y sería posible incluso que, por razones de interés del Estado o por razón de la opinión pública, la Guardia Civil como cuerpo militar no desapareciera. En este caso sus miembros, que serían muchos menos por

el trasvase al Cuerpo de Policía Civil del Estado, permanecerían como guardias civiles por decisión voluntaria, tendrían como función la participación como fuerza de paz en conflictos internacionales, y en territorio español, la función de Policía del Mar, Aire y Fronteras, adaptando su despliegue a esta competencia.

TAREAS BUROCRÁTICAS

Tanto en la Guardia Civil como en la Policía Nacional son ingentes los recursos destinados a tareas ajenas a la función policial.

Entre otras muchas estás las labores burocráticas, a las que ambos Cuerpos destinan a casi 10000 agentes.

Las labores burocráticas son mayoritariamente independientes del tamaño de las plantillas, ya que los puestos de trabajo designados como tales, planas mayores, etc, son fijos tanto en unidades grandes como en pequeñas.

Con ello se deduce, que un gran cuerpo policial, con una gran plantilla podría gestionarse bien, con el mismo planteamiento actual, si bien, es exigible una mayor dedicación presupuestaría para implantar los medios que sean necesarios para reducir y optimizar las tareas burocráticas.

De todos es sabido, que la existencia de muchos puestos de trabajo, se crean como «nido de enchufismos» y pago de favores, más que a las necesidades reales de gestión administrativa.

Por ese motivo, la mitad de los recursos humanos usado en los dos cuerpos sería suficiente, consiguiendo por tanto una mejora de 5000 efectivos más a la lucha contra la delincuencia.

3º. Principios Básicos de Actuación y Disposiciones Estatutarias Comunes

Con alguna modificación, son válidos los que se prevén en la vigente Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Este Código ético y el Estatuto básico deben ser comunes para todos los Cuerpos de Policía que actúan en España.

4º. Formación

La formación básica de todos los Cuerpos de Seguridad, y en todos sus niveles, debe ser la misma. Deben unificarse los requisitos de ingreso y parte de temario exigido en las oposiciones de ingreso. De manera paulatina se debe ir a una situación todavía mucho más deseable: esta formación básica se debe desarrollar en Centros comunes. El segundo ciclo de formación – la específica de cada Cuerpo- se llevará a cabo en los Centros propios de cada Institución.

5º. Principio de igualdad de trato y no discriminación

Un Estado carece de una verdadera democracia si su sociedad no se rige por el principio de igualdad entre mujeres y hombres. Es preciso, por tanto, un sistema policial que haga efectivo el derecho de igualdad de trato y oportunidades y no discriminación por razón de género, contemplando por tanto el Ministerio de Interior, las medidas tendentes a una composición equilibrada de sus efectivos.

Cuerpos de Policía dependientes del Gobierno de la Nación (período transitorio 5-8 años)

1º. Cuerpo Nacional de Policía

En este periodo transitorio la actuación del Cuerpo Nacional de Policía debe estar centrada principalmente en la investigación de los delitos, además de otras competencias específicas que actualmente tiene atribuidas legalmente, dejando las funciones de policía de barrio o proximidad a los Cuerpos de Policía Local.

2º. Guardia Civil

La Guardia Civil debe seguir el mismo proceso que el Cuerpo Nacional de Policía en lo que se refiere a las funciones de prevención e investigación, y las demás competencias que tiene atribuidas. Y especialmente en el ámbito rural de España, allá donde no existan otros medios para ello, las funciones de policía de proximidad.

El Cuerpo Nacional de Policía cuenta con un moderno y grandioso laboratorio en las instalaciones del Complejo de Canillas.

Fue inaugurado en 2009 después de una gran inversión, y anunciado para un uso conjunto como colofón a la política del Presidente Zapatero de unificar las Direcciones Generales de ambos Cuerpos. En la actualidad sólo lo usa el CNP.



La Guardia Civil, en su Servicio de Criminalística cuenta con una saturación desmesurada de asuntos periciales, fruto de la desorganización provocada por la pésima gestión del personal de las escalas facultativas (peritos) que han sido ninguneados por la Dirección General desde su incorporación a la plantilla.

Es evidente que el uso conjunto de un espacio común, adaptado y debidamente modernizado, es la medida más eficaz que puede tomarse en este sentido desde un punto de vista económico. Pero además la eficacia sería total, si la concentración de recursos estuviera dirigida y mantenida por una única Dirección General de una Policía Estatal.

3º. Cuerpo de Policía Civil del Estado (Situación definitiva)

Será el único Cuerpo de Policía Civil de ámbito nacional, dependiente del Gobierno de España. Sus competencias serán la suma de las que actualmente tienen la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía. Las funciones de Policía de Barrio o proximidad serán de carácter exclusivo de las Policías Locales, estableciendo claramente las competencias que serán compartidas con los Cuerpos de Policía Local –o Autonómica, en su caso- de acuerdo con las directrices que, a estos efectos, se impartan por los correspondientes órganos de coordinación.

4º. Infraestructuras de seguridad

A lo largo del proceso transitorio se analizaría tanto la tipología de las infraestructuras de seguridad existentes, tanto en el despliegue y ubicación de las mismas, como en su tipología constructiva y funcional, de tal forma que a la finalización del periodo de transitoriedad, el mapa de infraestructuras de la seguridad al servicio del Cuerpo de Policía Civil del Estado se hubiera adaptado plenamente a las nuevas funciones y al nuevo despliegue territorial, tanto en zonas rurales como en las ciudades, con el complemento obligado de haber terminado con la duplicidad de servicios y de sedes administrativas y operativas de los dos cuerpos policiales que desaparecerían.

5º. Otras cuestiones

Servicio de Vigilancia Aduanera

En estos momentos existen cuatro ministerios estatales con competencias en las aguas territoriales españolas, pues al margen de la funciones específicas de Defensa (Armada), nos encontramos con el Ministerio del Interior (Guardia Civil), Hacienda y Administraciones Públicas (Servicio de Vigilancia Aduanera) y Fomento (Salvamento Marítimo).

Así las cosas, la racionalización administrativa brilla por su ausencia. No digamos la coordinación y eficacia policial, al existir servicios al margen de la organización policial, como es el SVA.

Se propone, en consecuencia, que el SVA sea integrado en las estructuras policiales estatales.

Vigilancia exterior de Centros penitenciarios

España es de los pocos países que pudiéramos calificar como avanzados en el que la seguridad exterior de las prisiones es realizada por los Cuerpos de Seguridad. Esto debe ser corregido en el plazo más breve posible.

Pero por efectos de la crisis económica, el Gobierno está tomando una medida desacertada, que es sustituir la seguridad pública por la vigilancia privada. Se propone que Instituciones Penitenciarias asuma las funciones de vigilancia exterior en los Centros penitenciarios, ya que es

mucho más coherente y eficaz que la vigilancia interior y exterior de los centros penitenciarios dependa del mismo centro Directivo.

Del mismo modo, debe facilitarse el necesario periodo transitorio para que los guardias civiles y policías nacionales destinados actualmente en estas funciones puedan integrarse, voluntariamente, en el Cuerpo de Seguridad Penitenciaria.

Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas

En el momento actual, no existe ningún dato para creer que a corto y medio plazo se vaya a crear más policías que las actualmente existentes, las cuales nacen en un contexto político y social distinto al del resto de España. De entrada, el concepto de Policía integral no tiene cabida en ningún territorio dentro del Estado español, al menos con la arquitectura jurídica vigente en España. Pero es evidente que en estos momentos cuentan con espacio propio dentro del modelo. Por ello, la policía estatal debe tener cometidos claros y funciones específicas en todas aquellas Comunidades Autónomas que tengan Policía propia.

Allá donde existan, no puede haber coexistencia con Cuerpos de Policía Locales, que se integrarán en las Policías Autonómicas.

Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales

La Policía Local, debe ser el pilar básico de la seguridad más inmediata de los ciudadanos, ya que las Policías Locales al ser las que están más próximas a la ciudadanía, estando en mejor posición que cualquier otra para conocer de una manera más profunda el entramado social y la problemática de los ciudadanos.

Por desgracia, el desarrollo y potencial de Las Policías Locales no es uniforme en todo el Estado español. Se hará necesario, pues, un desarrollo armónico de todas ellas a fin de que puedan cumplir las competencias que la nueva legislación sobre la seguridad pública les atribuye. Y para paliar las enormes carencias que la actual situación de crisis conlleva, se propiciará la supresión de aquellos cuerpos de policías locales inviables, por falta de medios y personal suficiente, propiciándose la formación de cuerpos supramunicipales, de forma que puedan atender la población de varias localidades adyacentes. Mancomunidades, comarcas u otras figuras asociativas podrían formar el marco organizativo y territorial de estos cuerpos.

En aquellas poblaciones donde no se pueda prestar este servicio, lo asumirá la Policía Civil del Estado, o en caso de su existencia, las Policías Autonómicas.

Sistemas de Coordinación entre los Cuerpos de Seguridad

En el futuro modelo de seguridad este pilar debe estar fuertemente asentado en el sistema. De lo contrario, y aunque paliada por la simplificación del modelo policial que aquí se propone, continuaría la descoordinación actual.

Las Bases de datos fundamentales deben estar centralizadas, transitoriamente por el Cuerpo Nacional de Policía, para definitivamente ser una competencia y de la futura Policía Civil del Estado, que será el encargado de su custodia y tratamiento. Todos los Cuerpos de Seguridad deben *“alimentar”* dichos Archivos y todos pueden tener acceso a los datos que necesitan para el ejercicio de sus competencias.

Los órganos de coordinación previstos deben tener su ubicación en cada uno de los niveles (Municipios, Comunidades autónomas y Estado), donde estarán representados, tanto a nivel político como profesional, los Cuerpos de Policía de las tres Administraciones (general, autonómica y local), para que, la colaboración entre todos los Cuerpos de Seguridad sea ágil y eficaz en todo el territorio español. La Coordinación se facilita considerablemente definiendo en la norma las competencias de unos y otros Cuerpos, y sería definitivo establecer una jerarquía de Cuerpos en caso de conflicto de competencias, es decir, que la prioridad es de la Policía Civil del Estado si así lo reclama, después de la Autonómica y en tercer lugar, de la Policía Local. Puede estar llevándose a cabo una investigación de un asunto de interés estatal, en la que por otras razones confluya una policía autonómica o local, y las circunstancias y necesaria reserva aconsejen no transmitir información fuera del ámbito de la investigación, por lo que en estos supuestos la Policía Civil del Estado toma la decisión de asumir la investigación del asunto que se trate.

En este punto, como cuestión complementaria, no queremos dejar de hacer referencia a la participación ciudadana en los procesos de seguridad pública. Por ello, deben regularse y potenciarse los denominados Consejos de Seguridad, en los que puedan participar los ciudadanos a través de organizaciones, entidades que los agrupen, junto a los agentes sociales, constitucionalmente reconocidos.

5. CONCLUSIONES

PRIMERA.

El modelo de seguridad que, de hecho, se ha establecido en España no puede mantenerse por más tiempo, so pena que se quiera tener una seguridad cara, y por tanto inviable, además de mediocre, asimétrica y poco coordinada. Algo que también se denuncia desde los países con los que se colabora en materia de seguridad, como los pertenecientes al entorno europeo o por EEUU. A modo semejante a como se hizo a comienzos de nuestra democracia, se requiere un “pacto de Estado”. Las referencias claves para ello, serán la austeridad y eficacia en la gestión económica del Estado español y solventar el vacío existente en la coordinación policial, lo que redundará, sin dudas, en la eficacia de la seguridad ciudadana.

Ahorro que debe redundar también en un salario digno de los miembros de la Policía Civil del Estado y la Guardia Civil resultante, cuyas retribuciones no pueden ser inferiores a las de policías autonómicas y/o locales.

SEGUNDA.

La proliferación de Policías Autonómicas en el momento actual, en lugar de solucionar los problemas existentes, los podría agravar considerablemente. Por ello, es preciso no generalizar este tipo de Policías. Aunque sí deben adscribirse a todas las Comunidades Autónomas, que no cuenten con Policía propia, una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía o de la Guardia Civil, limitando sus funciones a la seguridad de Autoridades y edificios o Centros propios de la Comunidad, además de actuar como Policía Administrativa en cuanto al cumplimiento de normativas de la Comunidad.

TERCERA.

La seguridad de la Nación española debe asentarse en dos pilares fundamentales: las Policías locales y la Policía estatal. Las primeras con funciones de auxilio al ciudadano, Policía Administrativa en cuanto a la normativa de ámbito local y vigilancia, prevención de las infracciones penales, tráfico y resolución de conflictos vecinales. Y la segunda, de naturaleza civil, como Policía especializada en la lucha contra la mediana y gran delincuencia, además de otras funciones específicas en todo el territorio nacional. Lógicamente, en las Comunidades Autónomas con Policía propia, el modelo estaría corregido por esta especial singularidad, no existiendo Policía Local.

CUARTA

La existencia de dos Cuerpos de Policía dependientes del Gobierno de la Nación no tendrá ningún sentido cuando las funciones de la Policía Local se amplíen y armonicen en todo el territorio nacional. La unificación del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil en un solo Cuerpo de Policía Civil del Estado es absolutamente necesaria por los motivos expuestos y por razones de economía, racionalidad y eficacia.

QUINTA.

La coordinación debe ser la piedra angular de este modelo de seguridad. Las bases de datos fundamentales para la seguridad del Estado deben estar ubicadas transitoriamente en el Cuerpo Nacional de Policía, para definitivamente integrarse en la futura Policía Civil del Estado. El resto de los Cuerpos de Policía están obligados a remitir a los centros de datos que se determinen todos aquellos que legalmente se establezcan, al tiempo que dichos Cuerpos tendrán acceso a los mismos para el cumplimiento de sus funciones propias. Las

Comisiones Locales, Autonómicas y Nacional de Coordinación de la Seguridad serán los instrumentos profesionales y políticos a través de los cuales se ejecutará todo el sistema de coordinación y colaboración policial en España.

SEXTA

Los Partidos Políticos son los que pueden plantear las iniciativas legislativas para rectificar el rumbo –costoso, anárquico, desequilibrado–, que está llevando a la quiebra la seguridad de nuestro país. En este trabajo se dan ciertas claves generales para un modelo concreto de seguridad en España. Pueden existir otras alternativas, pero lo que no debería producirse es el continuismo de la situación actual. No solucionar el problema, tratar de esconderlo o minimizarlo, sería una grave irresponsabilidad que, a la larga, pagaríamos todos. Un Estado democrático, que pretende ser moderno y eficaz, no puede dar la espalda a una cuestión tan esencial para sus ciudadanos.

SÉPTIMA.

En todo caso, la situación descrita, la permanente y creciente demanda de seguridad pública por parte del conjunto de la ciudadanía, los riesgos emergentes, requieren que el debate y, en su caso, la implantación de un nuevo modelo, sea considerado como una de las líneas de acción política y social urgentes, también, por los ciudadanos, a través de las organizaciones en los que estos se agrupan y que conforman la sociedad civil. Por ello, este documento también se dirige a ellos.

OCTAVA

El Modelo Policial de España queda conformado por los siguientes Cuerpos e Instituciones:

- a) Cuerpo de Policía Civil del Estado. De carácter civil y dependiente del Gobierno de la nación, es el único con competencias en todo el territorio nacional. Asumirá todas las funciones que la ley Orgánica 2/86 le confiere a los actuales Cuerpo Nacional de Policía y Cuerpo de la Guardia Civil, excepto las que se exponen en el apartado siguiente.
- b) Cuerpo de la Guardia Civil. De carácter militar y dependiente del Gobierno de la nación, tendrá como funciones la participación en procesos de paz en misiones internacionales, y la protección y guarda de las costas, litoral y fronteras terrestres del país.
- c) Cuerpos de Policías Autonómicas en el País Vasco (*Ertzaintza*) Cataluña (*Mossos d'Esquadra*) y Navarra (*Policía Foral*), con las mismas competencias actuales pero con deber de entregar a la Policía Civil del Estado los asuntos y materias que esta solicite en función de su competencia territorial y estatal.
- d) Cuerpos de Policías locales dependientes de los distintos ayuntamientos y con competencias en Policía de Proximidad y relacionadas con el municipio. En las tres comunidades autónomas antes citadas tendrán dependencia de las policías autonómicas y en el resto, de las estatales.
- e) Se modificará la normativa judicial para limitar la asignación de tareas de investigación en cualquier parte del territorio nacional exclusivamente a la Policía Civil del Estado, pudiendo realizarlas las policías autonómicas en su respectivo ámbito territorial.

NOVENA

En los últimos años se han producido millones de identificaciones por todos los Cuerpos de Seguridad, sin razón alguna, originando molestias a los ciudadanos y con posible vulneración de los derechos civiles de los mismos. Con el fin de constituir el trabajo policial como un servicio garante de Derechos, se aplicará como principio fundamental el de mínima intervención, consistente en que no se puede actuar, identificar o registrar a ningún ciudadano sin una sospecha fundada de que ha cometido un delito o puede cometerlo. Las identificaciones masivas, instigadas desde el mando para conseguir una justificación estadística son ilegales y por lo tanto deben prohibirse. Igualmente se han generalizado los controles a los conductores de vehículos, y es habitual en

determinadas noches ver que en un itinerario hay controles de las policías locales, autonómicas y estatales (cuatro), lo que supone un desprecio a los derechos de los ciudadanos y conductores, debiendo regularse estos procedimientos, y coordinarse, porque quien ha sido “controlado” en una determinada zona de Madrid por la Policía local, no puede serlo después por la nacional, en carretera por la Guardia civil y al llegar a su localidad cercana, de nuevo por su policía local. Estas cosas están pasando en estos momentos y no son más que un control de la población impropio de un estado de Derecho con ciudadanos detentadores de derechos, o una mera forma de recaudación usando para ello servicios policiales que no deberían realizar dicha función. De la misma forma debe impedirse las bases de datos ilegales que en la actualidad nos consta que existen relacionadas con identificaciones en la calle o por infracciones de tráfico.