

MODELO POLICIAL ESPAÑOL

MANUEL COBOS LÓPEZ
LUIS MARTÍNEZ PUERTO



Autores

MANUEL COBOS LÓPEZ
LUIS MARTÍNEZ PUERTO

Policías Locales del Ilustrísimo Ayuntamiento de Estepa (Sevilla)
Especialistas Universitarios en Criminalidad y Seguridad Pública
(Universidad de Sevilla)

Editorial
AUTOEDICIÓN

Nº de Depósito Legal
SE 339-2017

Esta obra ha sido registrada en el Registro de Propiedad Intelectual Safe Creative con número de registro 1702280842705 bajo licencia “Creative Commons Attribution 4.0”.

COLABORA Y DISTRIBUYE

REGISTRO DE PROPIEDAD INTELECTUAL



Este libro se publica con la colaboración de SIP-AN, Sindicato Independiente de Policía Local de Andalucía, la versión libro se publica con la intención de reciclar y perfeccionar en esta materia. También se publica electrónicamente en la página web del sindicato, www.sip-an.es, en la sección biblioteca virtual, apartado publicaciones de interés policial.

EJEMPLAR DE DISTRIBUCIÓN GRATUITA

© Reservados todos los derechos del Autor, queda prohibida cualquier copia total o parcial de esta obra para su inclusión en otras publicaciones, salvo autorización expresa de su Autor. Queda autorizada su impresión y difusión por cualquier tipo de medio.

INDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPITULO I. MARCO TEÓRICO	11
1.1 Las causas de la creación.....	11
1.2 Organización de la nueva institución	12
1.3 La organización Ahumadiana	13
1.4 La filosofía del servicio	15
1.5 Las clases de servicios	16
1.6 La trayectoria histórica	17
1.6.1 Consolidación, militarización, expansión y crisis (1905).....	17
1.6.2 Madurez y tragedia (1906-1936).....	19
1.6.3 La guerra civil (1936-1939).....	21
1.6.4 Renovación y lucha contra los enemigos interiores del régimen (1940-1959)	22
1.6.5 La adaptación al desarrollismo, irrupción de especialidades (1959-1975).....	23
1.6.6 La transición a la democracia. Ley de Policía de 1978.....	24
1.6.7 La democracia. Ley 2/1986	25
CAPITULO II. LA SOCIEDAD Y LOS CUERPOS POLICIALES. ..	27
2.1 Origen de la policía	27
2.2 Los cuerpos policiales en España.....	29

2.3	La evolución de los cuerpos policiales en España hasta el fin del régimen del general Franco	30
2.4	Los cuerpos policiales en la democracia. Origen del Cuerpo Nacional de Policía	31
2.5	El Cuerpo Nacional de Policía	32
CAPITULO III. MODELOS POLICIALES		33
3.1	Modelo Policial	33
3.2	Modelo Policial Español.....	34
3.3	Modelo Policial Europeo	36
CAPITULO IV. LA POLICÍA EN LAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS		39
4.1	Demandas de la sociedad.....	39
4.2	Dificultades del modelo policial actual.....	41
CAPITULO V. MARCO NORMATIVO DE LA GUARDIA CIVIL		45
5.1	Normativa Vigente.....	45
CAPITULO VI. CONSECUENCIAS SOCIALES DE UN MODELO MILITARIZADO POLICIAL.....		49
6.1	Factores Legales	49
6.1.1	Código penal militar	49

6.1.2 Régimen disciplinario.....	52
6.2 Factores Psicológicos y patologías Psiquiátricas	52
6.2.1 Estrés Laboral.....	52
6.2.2 Mobbing o Acoso Laboral	54
6.2.3 Incidencia de las bajas laborales.....	55
6.2.4 Suicidios.....	56
6.3 Consecuencias del modelo militarizado policial.....	60
CONCLUSIONES	62
APÉNDICE	65
BIBLIOGRAFÍA	68
ABREVIATURAS	70

INDICE DE TABLAS Y ESQUEMAS

Tabla 1. Estadísticas de suicidio.....	58
Gráfico 1. Estructura de la administración y sus respectivas fuerzas y cuerpos de seguridad.....	35
Gráfico 2. Estadísticas de efectivos de las fuerzas y cuerpos de seguridad.....	41

INTRODUCCIÓN

En las líneas que a continuación se exponen trataremos de abordar el problema que desde hace mucho tiempo existe en nuestro país, que no es otro que el desorganizado modelo policial que actualmente hay y las consecuencias del mismo.

Estudiaremos la sociedad y los distintos cuerpos policiales que han existido en España hasta llegar al modelo actual, con una constante creación y supresión de cuerpos policiales, junto con la indefinición en su organización y la imprecisión de la misión a desempeñar.

Trataremos los modelos policiales existentes tanto en España como en gran parte de Europa, exponiendo su organización para adaptarse a las demandas de las sociedades democráticas actuales.

Llegado a este punto, haremos referencia al marco normativo vigente para conocer su situación y las consecuencias sociales del modelo militarizado policial, incidiendo en los factores legales, factores psicológicos así como sus patologías psiquiátricas y como estos factores no son conocidos por la sociedad.

Por último, concluiremos este trabajo exponiendo una serie de puntos que contribuirían al cambio de los problemas del actual modelo policial en España, adecuándolo a los requerimientos que demanda la actual sociedad democrática, basándose en la reestructuración de un nuevo modelo policial único, y mejorado.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1.1 Las causas de la creación

La Guardia Civil es el primer cuerpo de seguridad pública de ámbito estatal surgido en España.

Su creación se produjo a poco de comenzar el reinado de Isabel II (a quien le debe el nombre) y fue impulsado por el gobierno moderado de González Bravo con el consenso de las demás fuerzas políticas.

Estas vieron la necesidad que tenía el Estado liberal español de disponer de una fuerza de seguridad pública para abarcar todo el territorio peninsular y para hacer frente a la alarmante situación de inseguridad generada por el bandolerismo que desde la Guerra de la Independencia azotaba los caminos y campos del país.

España era un país devastado por los efectos de la guerra de la Independencia, la emancipación de las colonias de Ultramar, la primera guerra carlista y aún por las secuelas sociales de la desamortización. Las consecuencias fueron el empobrecimiento de amplios sectores de la población, muchos de los cuales buscaron refugio en la delincuencia como medio de ganarse la vida. Proliferaron así grupos de malhechores, prófugos de la justicia y asaltantes de caminos, que llenaron la geografía peninsular de delincuentes, especialmente en el campo, donde las numerosas partidas de bandoleros que habían aflorado crearon un clima de inseguridad difícil de soportar.

Este suceso tuvo lugar a través de los decretos de 28 de marzo¹ y de 13 de mayo de 1844², que configuraron un Cuerpo de seguridad pública de naturaleza militar.

1.2 Organización de la nueva institución

Para organizar la nueva Institución fue designado D. Francisco Javier Girón y Ezpeleta, Duque de Ahumada, hombre de confianza del General Narváez, líder de los moderados. El nombramiento de Ahumada supuso un acierto, dado su profundo conocimiento de la realidad española y de la seguridad pública. No en vano, era hijo del Marqués de las Amarillas, impulsor del primer gran proyecto de seguridad de ámbito nacional, desarrollado en 1824 y que planteaba la creación de un cuerpo de “Salvaguardias nacionales” para todo el territorio peninsular, inspirado en el modelo francés de seguridad.

A la altura de 1844 eran pocos los políticos que dudaban de la necesidad de crear el Cuerpo policial, pero pronto surgió la disputa sobre que naturaleza otorgarle, sobre el modelo a aplicar. Los progresistas y una parte de los moderados eran partidarios de inspirarse en el modelo anglosajón de Robert Peel, basado en un Cuerpo policial de naturaleza civil y en un control del orden público por no militares; mientras que los moderados, en su mayoría, lo eran del modelo francés, adoptado por Napoleón en Francia para la Gendarmería, es decir, un Cuerpo de naturaleza militar, pero con una variante importante en el caso español: al igual que el orden público, ese Cuerpo debía estar controlado por el Ejército.

¹ Real Decreto, de 28 de marzo de 1844, *Cuerpo especial de fuerza armada de infantería y caballería*.

² Real Decreto, de 13 de mayo de 1844, *Fundación de la Guardia Civil*.

El primer decreto suponía la implantación de un modelo policial no militarista, profesional y claramente inspirado en la Gendarmería francesa, haciéndolo dependiente de las autoridades civiles en todo menos en su organización y disciplina, que lo sería del Ministerio de la Guerra, pero sin pertenecer al Ejército.

El segundo implantó una Guardia Civil militarizada, al marcarle una dependencia orgánica dual: «del Ministerio de la Guerra en lo concerniente a su organización personal, disciplina, material y percibo de haberes, y del de Gobernación por lo relativo a su servicio peculiar» (Art. 1)³.

1.3 La organización Ahumadiana

Nombrado oficialmente Inspector General del Cuerpo el 12 de octubre de 1844 y con la claridad de ideas sobre lo que debía ser la nueva fuerza, Ahumada se consagró con entusiasmo a su tarea.

Sus primeros pasos los orientó en dos direcciones capitales: diseñar la distribución orgánica y dotar a los efectivos de una filosofía de servicio marcadamente diferente a la de los demás Cuerpos que lo habían precedido.

En el primer punto, Ahumada diseñó una distribución orgánica que debía ser dirigida y coordinada por un Centro Directivo ubicado en la capital de España. Pretendía, también, que abarcase la totalidad del territorio nacional. Con ambos objetivos, quería garantizar la autonomía de las decisiones del Centro Directivo y alejar a la fuerza de las perniciosas intromisiones sobre organización y el servicio que tanto las autoridades civiles provinciales, como de los mandos militares de cada región, estaban acostumbrados a hacer con las demás fuerzas de seguridad.

³Artículo 1, del Real Decreto, de 13 de mayo de 1844, *Fundación de la Guardia Civil*.

Creía, además, en una organización inspirada en la Gendarmería francesa, pero sobre la base de la distribución territorial que tenía el Ejército español. Convencido de las ventajas que esta distribución reportaría, emprendió su despliegue, que debía ser progresivo: primero un Tercio, y hasta que no estuviese concluida su organización, no debía pasarse al siguiente, y así hasta finalizar el despliegue.

Una vez en las cabeceras de los Tercios, Ahumada distribuyó a sus hombres por cada una de las provincias, con arreglo a tres objetivos:

- Cubrir las rutas de viajeros.
- Cubrir las cabeceras de partidos.
- Cubrir las líneas de expansión de los ferrocarriles y telégrafos.

Para lograr los objetivos trazados, Ahumada diseñó la configuración de una retícula dentro de cada provincia por la cual las unidades menores quedaban articuladas en: Compañías, Líneas y Puestos, con cometidos muy claros para cada una de ellas.

Sus esfuerzos se volcaron en una configuración jerárquica provincial, según criterios de organización militar. De esta forma, a la Jefatura Provincial o Comandancia, seguía la Compañía, unidad al mando de un capitán, con sede en una población importante, a ser posible cabecera de partido judicial y con la misión de coordinar los servicios de las restantes unidades subordinadas: las Líneas, (nombre adoptado por su ubicación en núcleos de población que fuesen enlace de varias rutas de líneas de diligencias de viajeros), mandadas por tenientes y alféreces. Por último, dependientes de cada Línea habría tres o cuatro Puestos, con los que se pretendía llegar a todos los rincones del país, de modo que: «no debe haber –decía en su ideario- sierra ninguna por fragosa que

sea; no debe haber monte por espeso que aparezca, sin que se haya presentado el sombrero de la Guardia Civil».

1.4 La filosofía del servicio

La filosofía del servicio se recogió en dos reglamentos, uno militar y otro para el servicio, y en la “Cartilla del guardia civil”⁴, obra donde el Duque de Ahumada desarrolló su idea de lo que pensaba debía ser una fuerza de seguridad. La Cartilla hacía hincapié en aspectos como el honor, la honradez, la cortesía, la disciplina, la abnegación la austeridad, la lealtad, la capacidad de sacrificio. Auténtico catecismo del guardia civil, la Cartilla marcó la forma de comportarse de los guardias civiles, tanto dentro como fuera del servicio, como soldados y como agentes del orden. La Cartilla lo regulaba prácticamente todo sobre la forma de proceder del guardia civil durante las veinticuatro horas del día: desde su aseo personal hasta la vestimenta, desde cómo instruir sumarias hasta cómo realizar los servicios. Nada quedaba a la improvisación, de manera que la idiosincrasia del guardia civil quedaba bien perfilada, al más puro estilo Ahumadiano.

Con su entrada en vigor el 23 de diciembre de 1845, Ahumada pretendía conseguir los mejores guardias posibles a través de una sobria formación moral y humana; trataba, además, de impregnarlos de dignidad y sentido del honor; de una conciencia individual puesta al servicio del orden y del ciudadano. Y el talante benemérito como valores por los que el guardia civil debía regirse en su vida cotidiana y durante el servicio.

⁴ Real Orden, de 20 de diciembre de 1845, *Cartilla del Guardia Civil*.

1.5 Las clases de servicios

Provista de los reglamentos imprescindibles con los que poder regir adecuadamente su conducta de actuación, culminada en sus trazados básicos el modelo inicial de distribución orgánica y dotada de los efectivos necesarios, a la Guardia Civil no le restaba ya impedimento alguno para cumplir las competencias contempladas en el artículo 1.º de ambos decretos fundacionales. La amplia gama de cometidos a que daba lugar la letra de los citados decretos se vio materializada a través de los servicios, una vez perfiladas en el apartado «facultades y obligaciones» del Reglamento para el Servicio, y que podemos clasificar en tres grandes grupos:

1. Peculiares.
 - a) Policía Judicial: servicio en los caminos, en el campo y en los ferrocarriles.
 - b) Policía Administrativa: Infracciones y control de pesca, caza y uso de armas.
 - c) Policía Militar: Detención de desertores y prófugos.
 - d) Policía Fiscal: Lucha contra el fraude fiscal.

2. Humanitarios.
 - a) Auxilio y protección de personas y propiedades: Náufragos, desaparecidos, indigentes.
 - b) Calamidades públicas: Incendios, inundaciones, epidemias.

3. Extraordinarios.
 - a) Campaña.
 - b) Antidisturbios urbanos.

Dada la diseminación de sus hombres y el variado número de puntos a vigilar, cada salida de servicio era efectuada por una pareja de hombres.

Este sistema de parejas constituyó un elemento innovador que aportó la Guardia Civil a la tipología militar española, como un modo de actuación nuevo, hasta entonces no utilizado, y que pasó a formar parte inequívoca de la imagen del hábitat rural español, del que al poco tiempo resultó difícil separar la silueta sobria y circunspecta de la pareja de guardias civiles recorriendo sus parajes.

Se trataba, en suma, de la implantación del servicio de correrías, fijado por circular de 22 de septiembre de 1850, y que perduraría por su eficacia hasta nuestros días.

1.6 La trayectoria histórica

1.6.1 Consolidación, militarización, expansión y crisis (1905)

El tránsito de la Guardia Civil por la historia no fue fácil. Sometida a las fluctuaciones que vivió el país, la Institución se vio afectada por los cambios políticos y las mutaciones sociales que tuvieron lugar en los agitados derroteros que siguió la España de los siglos XIX y XX.

Consolidada como fuerza de seguridad tras superar la difícil prueba del Sexenio Revolucionario (1868-1874), la Restauración liderada por Cánovas de Castillo (1875-1923) supuso un planteamiento nuevo de la relación Estado-ciudadano, que arrastró a la Guardia Civil al choque con las masas obreras y campesinas, enfrentadas a la oligarquía y la burguesía instaladas en el poder.

La aparición de movimientos sociales vinculados al anarquismo y a las asociaciones obreras, trató de dar respuesta a aquella opresión y a la adulteración del sistema político que bajo la fórmula del caciquismo imperaba en la España

de la Restauración, generando un clima de confrontación que con frecuencia alteraría el orden público.

El régimen Canovista reaccionó reforzando la militarización del orden público. Ejército y Guardia Civil fueron los instrumentos de esta política, cuyas consecuencias para la Benemérita fueron un distanciamiento de los sectores menos favorecidos de la sociedad, que empezaron a ver a la Institución como el instrumento represor utilizado por la burguesía y los terratenientes para sofocar las reivindicaciones obreras y campesinas. Mucho más a partir de 1906, cuando la Ley de Jurisdicciones otorgó a la jurisdicción militar amplias competencias en materia de orden público.

No obstante, la erosión del prestigio de la Guardia Civil alcanzó su punto álgido cuando el Gobierno, a falta de otras alternativas policiales sólidas, encargó a la Institución combatir el terrorismo anarquista que a finales del siglo XIX azotaba varias ciudades de España, en especial a Barcelona. La campaña de desprestigio que se desató contra la Guardia Civil a raíz del proceso de Montjuich (donde varios anarquistas fueron condenados a muerte sin pruebas convincentes por su participación en el atentado de la calle “Cambios Nuevos” de la ciudad condal), traspasó incluso las fronteras españolas, transmitiendo la imagen de que la Benemérita era encarnación de una nueva Inquisición.

La campaña no hacía justicia a la trayectoria de la Benemérita, que una vez más se había limitado a cumplir las órdenes de los poderes constitucionales, pero la realidad fue que el proceso de Montjuich (1896) marcó un antes y un después en la historia de la Guardia Civil. Su imagen se vio tan dañada, que muchos empezaron a cuestionar su validez para combatir la inseguridad en las ciudades, auténticos motores de la vida española a partir de 1900. El resultado fue la potenciación de la Policía en las grandes capitales, bajo la cobertura de la Administración civil, hecho perceptible a partir de la “reforma Dato”, de 1912.

1.6.2 Madurez y tragedia (1906-1936)

Sin embargo, la España del primer tercio del siglo XX seguía siendo un país fundamentalmente rural, donde la implantación de la Guardia Civil era vista como garantía de tranquilidad. Este hecho y la crisis en la que entró la política nacional a partir de 1917, contribuyeron a reforzar el protagonismo de la Benemérita. Mucho más a partir de 1923, cuando el general Primo de Rivera aprovechó la descomposición del parlamentarismo para que desembocara en una dictadura militar.

La Guardia Civil vivió durante el período primorriverista (1923-1929) su época de mayor esplendor. Coincidiendo con las etapas al frente de la Dirección General de los brillantes generales Zubía Bassecourt y Aznar Butigieg, la Institución experimentó un impulso en todos los órdenes, que se manifestó en importantes avances orgánicos y de política de personal.

De esta época es la creación del himno, los Colegios para huérfanos, la construcción de numerosos cuarteles, la implantación del generalato, la creación de las Zonas, el reconocimiento de la suboficialidad, el alto nivel de la recluta de oficiales y de guardias civiles, las mejoras salariales y de otras prestaciones sociales, la creación del Parque Móvil, el auge de las transmisiones, la nueva puesta en marcha de la Academia Especial, el asesoramiento a otras policías extranjeras, la concesión de la Gran Cruz de la Orden de la Beneficencia o la declaración de la Virgen del Pilar como patrona del Cuerpo.

Fruto de sus particulares “felices años veinte”, la Guardia Civil recuperó gran parte del prestigio que había perdido, y sus oficiales más brillantes fueron llamados para ocupar importantes cargos en la estructura de la seguridad del Estado, como la Dirección de Seguridad, de la Policía o de la Academia policial. De igual modo, los guardias civiles gozaban de amplia autoridad y reconocimiento social, lo que contribuía a que muchos jóvenes españoles se sintiesen atraídos por el ingreso en la profesión, acabando con los tradicionales

problemas de reclutamiento que había padecido la Institución desde su creación.

Sin embargo, no todo había sido positivo en esta etapa. La excesiva vinculación del Cuerpo a la administración militar favoreció el distanciamiento de la administración civil, roces con la jurisdicción ordinaria, extralimitaciones en el ejercicio del servicio y, con frecuencia, el uso desproporcionado de la fuerza a la hora de atajar problemas de orden público menores, para los que no había sido dotada de medios apropiados por el Gobierno. La consecuencia fue que, además de respetada, la Guardia Civil pasó a ser temida por las clases sociales menos favorecidas.

En esta situación la Guardia Civil enfiló los “trágicos años treinta”, eufemismo que dista de ser gratuito. La fragmentación social y política que vivía España, junto a la incapacidad de la monarquía de Alfonso XIII para atajar la crisis en la que había entrado el sistema, generaría un clima de enfrentamiento cuyas consecuencias desembocaron en la proclamación de la II República en 1931, y cinco años después en una guerra civil de dramáticas consecuencias.

Fueron años difíciles, de los que la Guardia Civil no pudo abstraerse, hasta el punto de sufrir como nunca hasta entonces las consecuencias de la sinrazón y el enfrentamiento entre españoles. A pesar de que su director general, el bilareado general Sanjurjo, se apresurase a mostrar desde el primero momento el apoyo incondicional de la Institución a la causa republicana, los sectores radicales de ésta la consideraban un instrumento represor de las masas obreras, del que era necesario prescindir. Mucho más cuando a falta de alternativas policiales sólidas, fue obligada a intervenir con medios inadecuados para sofocar las protestas campesinas y obreristas que se sucedían por toda la geografía nacional. La imprevisión gubernamental y aquél planteamiento hostil, convirtieron a la Institución en víctima de violentos ataques. Esta realidad explicaría no sólo su cuestionamiento, sino episodios como los de Castilblanco

(1931) y la revolución de octubre de 1934, donde cientos de guardias civiles fueron masacrados por la ira de los mineros asturianos.

1.6.3 La guerra civil (1936-1939)

El escenario descrito explicaría también los distintos papeles desempeñados por la Institución durante la guerra civil. Los ataques de que era objeto por el radicalismo imperante, junto al clima de intolerancia y la quiebra de la convivencia y el orden público, condicionó la tradicional lealtad de la Guardia Civil al poder legalmente constituido cuando el sector conservador del Ejército se sublevó contra la República.

Como el resto del país, la Institución se vio forzada a la división, hecho que determinaría el curso de la guerra y el futuro en cada una de las dos zonas en que quedó dividido el país.

En el primer caso, porque al mantenerse fiel a la República en las grandes capitales (Madrid, Barcelona y Valencia), impidió el triunfo de la rebelión en éstas y, por tanto, que el pronunciamiento no triunfase en el primer momento y la guerra se alargase. En cuanto a su futuro, porque su suerte sería dispar en cada uno de las zonas. Así, en la republicana se integraría en la Guardia Nacional Republicana, híbrido de los demás Cuerpos existentes; mientras que en la nacional siguió operando como fuerza de orden público e integrando columnas de acción directa en el frente de guerra.

En cualquier caso, su contribución en sangre sería enorme, con miles de bajas entre sus filas (2714 víctimas mortales), en especial durante los primeros meses de la guerra, cuando ambos bandos porfiaban por ganar posiciones al enemigo, y los asedios a los cuarteles de la Guardia Civil se convirtieron en blanco preferido de milicianos, que exigían a los guardias civiles la entrega de sus armas y que se sumasen a la causa que defendían.

1.6.4 Renovación y lucha contra los enemigos interiores del régimen (1940-1959)

Finalizada la contienda civil, el general Franco planteó la disolución del Cuerpo, al considerar que no había sido totalmente fiel a la causa nacional durante los primeros días de la guerra. Pero la coyuntura política por la que atravesaba España y una más profunda meditación pronto le hizo desistir de esa intención. Hostigado desde el interior y el exterior por enemigos enconados, y con la II Guerra Mundial en pleno apogeo, el régimen franquista se apoyó en las “tres familias” que lo sustentaban (Ejército, Iglesia y Movimiento Nacional), y cerró filas para defender el Estado surgido de la contienda civil. Para lograrlo, uno de los objetivos considerado como necesario era la eliminación de los enemigos interiores que amenazaban el orden público y la propia esencia del régimen excombatientes republicanos y numerosos huidos de la justicia que, refugiados en los sectores montañosos del país, se habían organizado para luchar contra el franquismo o simplemente para sobrevivir, a la espera de un cambio político que nunca llegaría. La conjunción de ambas procedencias dio lugar al movimiento conocido como “Maquis”, presente en el tramo histórico de 1936 a 1952. En esta lucha, la Guardia Civil, tuvo más de quinientos muertos.

De esta misión se responsabilizó al Ejército, que utilizó como instrumento al Cuerpo que más experiencia tenía a la hora de combatir la subversión: la Guardia Civil. La Ley de 15-3-1940⁵ consagró esta militarización y el reforzamiento del control que el estamento castrense venía ejerciendo sobre la Benemérita desde su integración en el Ejército (leyes constitutivas de 29-XI-1878⁶ y de 19-VII-1889⁷).

Además de pasar a ser directamente controlada por el Estado Mayor del Ejército, las consecuencias para la Institución fueron la exclusión de muchos de

⁵ Ley de 15 de marzo de 1940, *Reorganizando el Benemérito cuerpo de la Guardia Civil*.

⁶ Ley de 29 de noviembre de 1878, *Constitutiva del Ejército*.

⁷ Ley de 19 de Julio de 1889, *Constitutiva del Ejército*.

sus hombres, el dimensionamiento de sus cuadros de mando a causa de la absorción que hubo de hacer del Cuerpo de Carabineros, y, especialmente, la implantación de una férrea disciplina y de extenuantes jornadas –de hasta ocho días de servicio ininterrumpido-. La Guardia Civil respondió a las exigencias con extraordinaria dosis de abnegación y demás valores contenidos en el espíritu ahumadiano, y en pocos años se hizo acreedora a las simpatías del régimen. De este modo, hacia 1952 no sólo había disipado todas las dudas que su conducta en la guerra había generado, sino que se había convertido de nuevo en la herramienta más fiable a la hora de mantener la tranquilidad y la seguridad pública.

1.6.5 La adaptación al desarrollismo, irrupción de especialidades (1959-1975)

Esta capacidad de ofrecer seguridad, contribuyó de manera decisiva al espectacular desarrollo económico que experimentó la España de los años sesenta, y que en gran parte pudo fomentarse en la masiva llegada de turistas extranjeros a nuestras costas, atraídos por las bondades del clima y el carácter español, pero también por la tranquilidad que se respiraba.

Para adaptarse a las transformaciones que el desarrollismo traía de la mano, la Guardia Civil hubo de realizar un esfuerzo modernizador que le permitiese adaptarse a las demandas que exigían una España rotundamente orientada por la senda del bienestar. La consecuencia fue la asunción de nuevas competencias, entre las que destacó la protección jurídica del tráfico en las carreteras y el auxilio a los conductores, plasmada con la puesta en marcha de la Agrupación de Tráfico en la Ley 47/1959⁸.

⁸ Ley 47/1959, de 30 de julio, *sobre regulación de la competencia en materia de tráfico en el territorio nacional*.

La Agrupación de Tráfico tuvo el mérito de convertirse en el buque insignia de la Institución y de ser la pionera de las numerosas especialidades que irían surgiendo a lo largo de la década de los sesenta y primeros años setenta.

Todas, en cualquier caso, con el objetivo de prestar un servicio de calidad al ciudadano y de servir de ayuda humanitaria a quien lo precisase. Fue el caso de las actividades Subacuáticas; el Servicio de Montaña; la Agrupación de Helicópteros; el Servicio de Explosivos o el GAR (Grupo Antiterrorista Rural, de donde se nutre la elitista UEI que sería concebida en el seno de la Comandancia Móvil de Madrid, en 1977). Más tarde, especialidades como el Servicio Marítimo, para proteger costas y fronteras o el SEPRONA, para proteger el medio ambiente, ratificarían la tendencia modernizadora y aquel talante humanitario.

1.6.6 La transición a la democracia. Ley de Policía de 1978

El desarrollismo trajo no sólo hábitos nuevos, sino cambios demográficos, lo que condicionaría el devenir de la Guardia Civil al advenimiento de la Democracia. El éxodo rural a las ciudades que caracterizó aquellos cambios, sería decisivo a la hora de modificar el mapa policial. Era la consecuencia lógica de la pérdida de peso específico del medio rural en el contexto poblacional y delincencial, y el consiguiente aumento de ambos factores en las ciudades.

La Ley de Policía de 1978⁹ sería la encargada de materializar este cambio en beneficio del Cuerpo Nacional de Policía que ampliaba sus competencias a poblaciones donde hasta entonces las tenía asumidas la Guardia Civil que, por primera vez en su historia, perdía protagonismo en el área de la seguridad.

⁹ Ley 55/1978, de 4 de diciembre, *De la Policía*.

1.6.7 La democracia. Ley 2/1986

A pesar de sufrir como ninguna otra Institución del Estado el azote terrorista, la Guardia Civil entendió la firme voluntad de los españoles por convivir al amparo del Estado de Derecho, en un régimen de libertades y respetuoso con los derechos humanos, tal y cómo recogía el artículo 104 de la Constitución de 1978¹⁰, y subordinó sus estructuras a la nueva forma de Estado y a las reglas del juego democrático.

No fue por ello extraño, que la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad¹¹ aprobada en febrero de 1986, ratificase la naturaleza militar de la Guardia Civil y le reservase amplias competencias en la conservación de la seguridad. A su vez, la Ley 2/1986, significaba para la Guardia Civil la reubicación en el espacio de la seguridad pública, con competencias bien delimitadas, acordes con las que venía desempeñando. Sirvió, además, para preservar las virtudes de sus reglamentos, en parte basadas en su naturaleza militar. Por último, sirvió de plataforma para una nueva dimensión del servicio, materializada en la pujanza de las nuevas especialidades y la proyección internacional, ésta última plasmada en las importantes responsabilidades que el Cuerpo asumió dentro del marco de las misiones de paz o de los convenios suscritos con gobiernos extranjeros para dar apoyo a los programas de seguridad de sus Policías.

Era, qué duda cabe, bagaje suficiente para afrontar una nueva etapa con garantías, en la gratificante tarea de servicio al ciudadano. Tal y cómo había hecho a lo largo de su trayectoria, con aciertos y errores, pero con honestidad, sacrificio y, sobre todo, espíritu benemérito. Al menos eso es lo que demuestra el análisis de su historia.

¹⁰ Art. 104; de 29 de diciembre de 1978, *Constitución Española*.

¹¹ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, *de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*.

CAPÍTULO II

LA SOCIEDAD Y LOS CUERPOS POLICIALES¹²

2.1 Origen de la policía

“No se conoce apenas sociedad un poco organizada sin que exista un poder de policía que asegure a sus miembros la seguridad interior, que reprima y prevenga los delitos contra las personas y propiedades y, por otra parte, asegure la obediencia a los representantes del Estado y la aplicación de las disposiciones dictadas por los Jefes”¹³.

La policía como institución nace debido a una necesidad social, de forma paralela al desarrollo de la sociedad humana y, como en el caso de ésta, no es posible concretar fecha que indique su inicio.

“Hablar de policía significa remontarse a los orígenes de la constitución de los primeros núcleos de población organizada, como representación evidente de la autoridad ejercida por los que, en cada momento, detentaban el poder”¹⁴. Sin embargo si que podemos, de alguna forma, observar la evolución de la policía por los escritos de los pueblos antiguos; así conocemos que los egipcios y los hebreos fueron los primeros que incluyeron medidas policiales en sus legislaciones.

¹² VVAA, *Sociedad y cuerpos policiales*, ed. Dirección General de la Guardia Civil, Madrid 2013. Págs. 3 – 8.

¹³ <<Definición de “policía”>>, *Grand Encyclopédie*, Francia (1910).

¹⁴ JAR COUSELO, J., <<El papel de la policía en una sociedad democrática>>, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (2003) pp.199.

La palabra policía deriva del término latino “politia” el que, a su vez, proviene del término de la antigua Grecia “politeía”, con el significado de ciudad, administración, gobierno, y que podríamos definir como el gobierno o la administración de la ciudad.

Basándonos al mundo de origen latino, en cuanto al Derecho buena parte de los códigos de los países europeos actuales, en la Roma del emperador Augusto ya existía una organización policial, con un jefe de policía denominado “edil”; con catorce “curatores urbis”, cada uno de ellos encargados de un distrito de policía dentro de la ciudad; fuera de la ciudad, estaban los “stiatonarii”, especie de policía militar encargada de la vigilancia de los barrios.

Con las invasiones bárbaras y la caída del Imperio Romano, al igual que sucede con todas las instituciones sociales, la policía sufrió un retroceso considerable como tal institución, confundiéndose con las diferentes milicias de los señores feudales, ya que éstos eran los responsables de mantener el orden en sus tierras. En esta época aparece la figura del “alcaide” y del “alguacil”.

En la Edad Moderna comienzan a aparecer cuerpos policiales con una organización más estable en cuanto a su jerarquía y a la especialización de sus componentes. En 1476, se instituyó en Castilla el cuerpo denominado La Santa Hermandad, especie de policía nacional castellana y considerada como el primer cuerpo policial de Europa. En 1662, Londres contrató cuidadores para vigilar sus calles durante la noche, al objeto de reforzar a los alguaciles ya existentes. Pero no es hasta finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX cuando verán la luz cuerpos de policías tal y como lo entendemos hoy en día, Gendarmería Francesa, Scotland Yard en Inglaterra o Guardia Civil en España, entre otros.

2.2 Los cuerpos policiales en España

Desde la aparición de los primeros cuerpos policiales profesionalizados, a finales del siglo XVIII, hasta la llegada del franquismo en 1939 se constata una permanente utilización de las formas militares en los distintos cuerpos policiales que se crean. Esta es otra de las características españolas, la constante creación y supresión de cuerpos policiales, junto con la indefinición en su organización y la imprecisión de la misión a desempeñar en la mayoría de los casos.

La secular militarización de los cuerpos policiales es un fenómeno que se puede explicar dado el elevado nivel de control que el poder puede ejercer sobre cualquier estructura militarizada, así como la concepción de guerra contra el enemigo interior que, se suponía, tenían que realizar dichos cuerpos.

La imprecisión en la misión a desempeñar, unida a la debilidad institucional de la organización administrativa dieron lugar a que, por una parte muchas competencias policiales pasaran a ser desempeñadas por el Ejército y, de otra, al hecho de que, en muchos pueblos y ciudades, los alcaldes de barrio, serenos, alguaciles y corregidores, se dedicaran a realizar funciones de policía.

Otra característica de la época es una gran variedad de cuerpos que, bajo diversas denominaciones, cuidaron de la seguridad, especialmente en las zonas rurales. La característica de estos cuerpos era que actuaban en ámbitos territoriales concretos, con falta de coordinación entre sí y sin un plan serio de política policial.

No será hasta la proclamación casi simultánea del Estatuto de Bayona¹⁵ y la Constitución de Cádiz¹⁶ conocida como “La Pepa”, donde aparezcan las referencias a una policía aunque especialmente instrumentalizada políticamente

¹⁵ *Estatuto de Bayona*, de 7 de julio de 1808.

¹⁶ *Constitución Española*, de 19 de marzo de 1812.

para evitar las conspiraciones contra el Estado. La Carta Magna proclamada en Cádiz concibe la creación de unas Milicias Nacionales para auxiliar a los alcaldes en los pueblos en las cuestiones de la seguridad de las personas y la conservación del orden público, pero no se le asigna la conservación del orden interior, misión asignada al Ejército.

2.3 La evolución de los cuerpos policiales en España hasta el fin del régimen del general Franco

Como se ha comentado anteriormente, el periodo que tratamos se caracteriza por la constante, y habitual, norma de sustitución de un cuerpo policial por otro, excepción hecha de la Guardia Civil y, por lo que afecta a este cuerpo, el paréntesis que supone la guerra civil. Así, cronológicamente, tenemos:

- En el año 1868 el Cuerpo de Vigilancia Pública es sustituido por el Cuerpo de Orden Público.
- En el año 1873 se organiza la Policía Gubernativa y Judicial, como primer intento serio de crear una Policía Judicial
- En el año 1877 el Cuerpo de Orden Público se sustituye por el Cuerpo de Vigilancia (agentes de paisano, con misiones de información y policía judicial) y por el Cuerpo de Seguridad (funcionarios de uniforme y con misiones de mantenimiento del orden y seguridad ciudadana).
- El año 1905 trae consigo la creación de la Policía Gubernativa con los cuerpos de Vigilancia, Seguridad y Servicios especiales. Permanecerán inalterables hasta 1930 en que, tras enésima modificación, pasarán a ser dos: Cuerpo de Vigilancia y Cuerpo de Seguridad.

- Durante el año 1931, dentro del Cuerpo de Seguridad, se crea La Sección de Asalto para, ya en el año 1932, independizarse y formar un nuevo cuerpo más de la Policía y denominado Cuerpo de Seguridad y Asalto.
- En el año 1941, tras la finalización de la guerra civil española, los servicios de vigilancia y seguridad del Estado quedaron conformados por dos cuerpos de policía gubernativa, El Cuerpo General de Policía y El Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico, y El Instituto de la Guardia Civil.
El Cuerpo General de Policía sustituyó al de Vigilancia y, el de Policía Armada y de Tráfico, lo hizo con el de Seguridad y Asalto. En el Instituto de la Guardia Civil quedó integrado el Cuerpo de Carabineros.
- En el año 1959 al Cuerpo de Policía Armada y Tráfico se le suprimen las competencias de Tráfico, las cuales son asumidas por la Guardia Civil.

2.4 Los cuerpos policiales en la democracia. Origen del Cuerpo Nacional de Policía

Este periodo se caracteriza por la decisión de los gobiernos de racionalizar la distribución territorial y funcional de los cuerpos policiales y de adecuar su actuación a los principios rectores de la Constitución y organismos internacionales de los que España forma parte.

Nos encontramos así con un primer Real Decreto¹⁷, el 1316/1977, de 2 de junio, que marca la distribución territorial y funcional de la Policía Gubernativa y Guardia Civil. A la primera le correspondía la previsión, conservación y restauración del orden público en las capitales de provincia y

¹⁷ Real Decreto 1316/1977, de 2 de junio, *sobre demarcación territorial y funcional de las Fuerzas de Orden Público.*

ciudades de más de 20000 habitantes; mientras que a la Guardia Civil ejercía las mismas funciones en el resto de localidades.

Posteriormente, se promulga la Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía¹⁸, por la que se trata de regular de nuevo las funciones de cada uno de los cuerpos policiales, así como su jurisdicción territorial y operativa. Esta Ley vuelve a cambiar la denominación de los cuerpos de policía, al señalar que “los cuerpos de seguridad del Estado están integrados por: Uno, la Policía, integrada por el Cuerpo Superior de Policía y el Cuerpo de la Policía Nacional. Dos, la Guardia civil”.

2.5 El Cuerpo Nacional de Policía

Surge como resultado de la unificación de los Cuerpos Superior de Policía y Policía Nacional dispuesta por la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos Seguridad, de 13 de Marzo de 1986¹⁹.

Como servicio público, tiene como objetivo esencial “la protección de la comunidad, mediante la defensa del ordenamiento democrático”. Para el, logro de tal objetivo y garantía real de libertad e igualdad, apoya a los poderes del Estado y a otras instituciones y, en tanto que servicio público primario y esencial, se mantiene atento a las demandas de la sociedad en cuestiones de seguridad pública. La estructura y competencias de los órganos de dirección los establece el Ministerio del Interior.

En el año 1988 se da un gran salto cualitativo al permitir el ingreso de la mujer en los cuerpos policiales.

¹⁸ Ley 55/1978, de 4 de diciembre, *de la Policía*

¹⁹ Disposición Transitoria. Primera. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, *de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*.

CAPÍTULO III

MODELOS POLICIALES²⁰

3.1 Modelo Policial

El modelo policial es el conjunto de características que configuran la estructura de seguridad pública de un determinado país.

La Constitución Española define las competencias exclusivas del Estado en los apartados 2, 26, y 29 del artículo 149.²¹ y, consecuentemente, permite la configuración de un sistema descentralizado en todo lo que no resulte afectado por dichas competencias exclusivas. Más allá de esta reserva competencial existe un amplísimo espacio de actuación que, en principio, puede ser objeto de transferencia a las Comunidades Autónomas, así como a las Corporaciones Locales, de forma coherente con la vertebración de nuestro sistema público de seguridad en los tres niveles constitucionales.

Tradicionalmente al policía se le asignaban ciertos cometidos concretos: mantenimiento del orden público, disuasión del infractor potencial y arresto del trasgresor de la Ley. En la actualidad, las policías ven ampliadas sus responsabilidades, incluso en áreas que nada tienen que ver con el castigo o la prevención del delito, como el auxilio ante catástrofes y calamidades.

Por otra parte, la naturaleza de dichas responsabilidades, convierte a sus agentes en los más destacados o “a la vista” de todo el sistema legal, es decir,

²⁰ <http://www.patrulleros.com/articulos/61-policiales13/493-modelos-policiales> [consultada 20/08/2015]

²¹ Art. 149, de 29 de diciembre de 1978, *Constitución Española*.

en verdaderos símbolos de la ley y el orden. El contacto diario con el ciudadano desde una posición estratégica, reforzada por el ejercicio de ciertos poderes discrecionales (uso de armas, detención, denuncia, etc.) explica que esté siempre en “exposición” para los ciudadanos y los medios de comunicación.

En un sistema democrático, el mantenimiento del orden debe entenderse como un equilibrio entre las diferentes fuerzas sociales y el establecimiento de cauces de resolución de los conflictos inherentes a toda sociedad compleja, lo que implica enfrentarse a problemas en situaciones de permanente conflictividad y la prevención de los mismos. El policía, sobre todo en situaciones de crisis, es un profesional que está en buena disposición para reducir o evitar las consecuencias de la desintegración social, para lo cual ha de usar de todos los medios a su alcance de cara a generar en esa misma sociedad el civismo necesario para su normal funcionamiento.

Como consecuencia de lo anterior, la sociedad se ha replanteado el rol que le corresponde a la policía, en cuanto a cuales deben ser sus funciones y responsabilidades, y que rasgos deben caracterizar a sus miembros.

3.2 Modelo Policial Español

Basado en un sistema tridimensional, el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios son los tres actores que tienen relevancia jurídico – política en materia de seguridad pública.



Gráfico 1. Estructura de la Administración y sus respectivas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Fuente: Elaboración propia.

La Ley asigna al Estado la competencia sobre Seguridad pública y encomienda su mantenimiento al Gobierno de la Nación, también se reconoce la participación de las Comunidades Autónomas, en los términos establecidos por respectivos Estatutos, y Corporaciones Locales. Las tres Administraciones procuran el mantenimiento de la seguridad pública a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que están integradas por:

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que dependen del Gobierno de la Nación (Ministerio del Interior) y actúan en todo el territorio nacional. Son:

- El Cuerpo Nacional de Policía, que es un Instituto Armado de naturaleza civil.
- La Guardia Civil, que es un Instituto Armado de naturaleza militar.

Las Policías Autonómicas, que son Institutos Armados de naturaleza civil, dependen de las Comunidades Autónomas, y ejercen sus funciones en los territorios respectivos. Estas policías las conforman:

- Los Mossos d'Escuadra, en la Comunidad Autónoma de Cataluña.
- La Ertzaintza, en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- La Policía Foral, en la Comunidad Autónoma de Navarra.
- En las Comunidades Autónomas de Galicia, Valencia, Asturias, Aragón y Andalucía existen unidades del Cuerpo Nacional de Policía, bajo la dependencia del Presidente de la Comunidad y del Director de la Policía y Guardia Civil, con la denominación de Unidad del Cuerpo Nacional de Policía Adscrita a la Comunidad, teniendo únicamente funciones administrativas.

Las Policías Locales, que son Institutos Armados de naturaleza civil, dependen de los Municipios, y ejercen sus funciones en los ámbitos territoriales del municipio.

3.3 Modelos Policial Europeo

No existe un modelo único de policía en Europa, cada país tiene el suyo propio. Nos encontramos con naciones que tienen un solo cuerpo policial mientras que, otros, poseen varios. Igualmente, con el hecho de unas policías son de carácter civil y otras están militarizadas. También observamos como unos Estados tienen centralizada a su/s policía/s en tanto que, otros, la/s tiene/n descentralizada/s.

Al objeto de simplificar la cuestión haremos una división según el número de cuerpos policiales y, de esta forma, tenemos países con un solo cuerpo policial o sistema policial monista; países con varios cuerpos policiales

o sistema policial pluralista y un tercer grupo referido a los países federales o sistema policial federalista.

- a) Sistema policial monista. Un único cuerpo policial a nivel nacional que ejecuta todas las funciones policiales.

En esta circunstancia encontramos naciones como Hungría, Polonia, Suecia, Noruega, Islandia, Irlanda, Dinamarca o Bulgaria.

- b) Sistema policial pluralista. Sistema complejo con multitud de cuerpos policiales, a todos los niveles, funciones, y competencias.

Tienen este sistema Holanda, Bélgica, Francia, España, Portugal, Italia, Rumania, Luxemburgo y el Reino Unido de la Gran Bretaña.

- c) Sistema policial federalista. Modelo descentralizado tanto en cuerpos policiales como en funciones de los mismos, teniendo un cuerpo policial por cada Estado federado, además de los cuerpos propios de la Federación cada uno con sus competencias exclusivas y cooperación. El ejemplo de Alemania.

- d) La Gendarmería Europea²²

Dentro del contexto policial de la Unión Europea destaca la creación de la denominada Gendarmería Europea (EUROGENDFOR), como fuerza de

²² <http://www.eurogendfor.org/espanol> [consultada el 20/08/2015]

Policía Multinacional de intervención rápida capaz de restablecer el orden público en situaciones de crisis para contribuir al desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa y a la creación de un área de libertad, seguridad y justicia.

Los países que componen, en principio, la Gendarmería Europea fueron aquellos que poseían un cuerpo policial con naturaleza o carácter militar, por lo que llegaron a un acuerdo de colaboración policial e institucional para dotar a Europa de la capacidad de llevar a cabo todo tipo de misiones policiales durante las operaciones de gestión de crisis. En esta Gendarmería se integraron²³: Francia (Gendarmería Nacional), Italia (Arma dei Carabinieri), España (Guardia Civil), Portugal (Guardia Nacional Republicana), Holanda (Koninklijke Marechaussee), Rumania (Jandarmeria Romana), Polonia (Zandarmeria Wojskowa), y como socio candidato a pertenecer Lituania (Viesoj Saugumo)

²³ <http://www.eurogendfor.org/espanol/organizaci-n/fuerzas-participantes/miembros> [consultada el 20/08/2015]

CAPÍTULO IV

LA POLICÍA EN LAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS

4.1 Demandas de la sociedad²⁴

*“Es la sociedad la que modela a la policía y no al revés; sólo una sociedad civilizada puede tener el derecho y el privilegio de una policía civilizada”.*²⁵

Las sociedades democráticas demanda una policía Profesional, y Eficaz.

El ciudadano reclama una policía estructurada, equipada y adiestrada, como garantía de eficacia, y espera un rendimiento de ella. Pero no tolera, porque no es tolerable, que en su actuación se olvide de los valores supremos que han de defenderse en un Estado social y democrático de derecho. Exige que se tenga presente, de modo permanente, la dignidad de la persona y los derechos que le son inherentes, aunque suponga un detrimento de la eficacia, huyendo del posible ejercicio abusivo de sus facultades discrecionales y de actuaciones cegadas por el exceso de celo. Dicho de otro modo, espera una actuación eficaz y en conformidad con el ordenamiento jurídico.

Policía fundamentalmente preventiva, preferible a una policía represor con lo que se consigue preservar al ciudadano del quebranto, cualquiera que sea

²⁴ VVAA, *Sociedad y cuerpos policiales*, ed. Dirección General de la Guardia Civil, Madrid 2013. Página 10.

²⁵ JAR COUSELO, J., <<El papel de la policía en una sociedad democrática>>, ed. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid (2003) pp.205.

su forma, siendo esto más eficaz y menos perjudicial que descubrir el delito y detener al delincuente. El ciudadano espera que se promueva activamente la prevención del crimen, protegiendo a la sociedad de organizaciones criminales y delincuentes, poniendo los medios apropiados para evitar el triunfo de la criminalidad sobre la voluntad de la comunidad.

Policía de carácter humanitario, como órgano al servicio del ciudadano, es tenida en consideración por éste como un auxilio al que recurrir en caso de necesidad. Se espera de ella auxilio y protección ante catástrofes, calamidades, accidente o desgracias, a la vez que se confía en su sensibilidad y colaboración ante determinados percances, infortunios o contratiempos para los que se pueda requerir ayuda.

Integridad e imparcialidad, el ciudadano quiere un policía sin precio, opuesto a la corrupción e incorruptible, y en el que se observe una conducta privada irreprochable, sobre todo en los aspectos en que está obligado a corregir en otros. Por otra parte, preocupa en la sociedad que la actuación policial sea selectiva, discriminatoria o abusiva, en cualquiera de sus formas, en perjuicio de determinadas minorías, y guiándose más por variables sociales como el status que por los merecimientos objetivos del trasgresor de las normas. Para el ciudadano, la policía, o muy al contrario, puede ser un síntoma de desasosiego, un mal presagio o una razón para el recelo y la auspicio.

Policía al servicio de la comunidad, el ciudadano confía en que la policía esté al servicio de los intereses generales, con los que se identifique, sin atender a otros distintos. No admite una policía al servicio de sí misma o de una determinada corriente política, aislada de la sociedad, de sus valores y sus demandas. Igualmente, solicita a los cuerpos policiales entrega a su profesión, capacidad de sacrificio en beneficio de la comunidad, actitud favorable, integración, compromiso e identificación con la sociedad.

Policía capaz, el ciudadano anhela unos policías preparados técnicamente para el desarrollo de su profesión, y sobre todo, con capacidad suficiente para resolver situaciones difíciles, frecuentes en su ocupación, por el grado de incertidumbre, la necesidad de decidir en periodos de tiempos muy cortos y otros factores presentes en la mayoría de los casos.

4.2 Dificultades del modelo policial actual²⁶

Para llevar a cabo las demandas de la sociedad el modelo policial actual cuenta en el apartado de recursos humanos con aproximadamente con 71.500 efectivos del CNP, 83.000 efectivos de la GC, unos 26.200 miembros de la suma de las policías autonómicas, y cerca de 70.000 efectivos de policías locales; a lo que hay que añadir 1.800 efectivos del SVA y unos 5.000 del CNI.

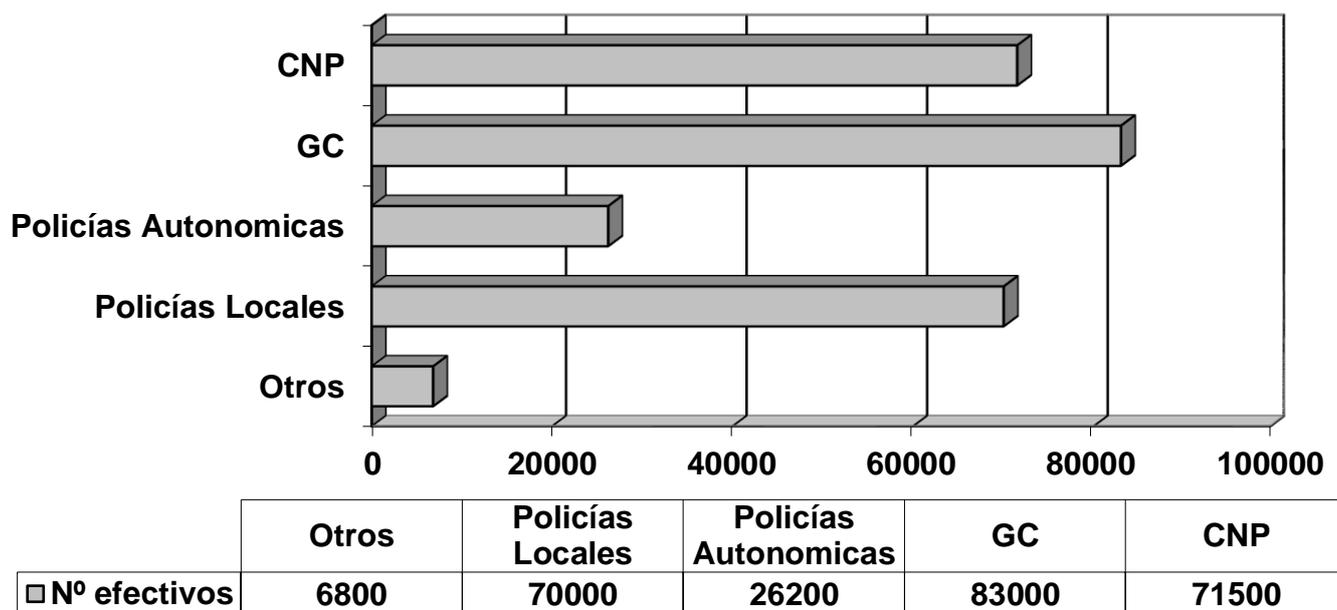


Gráfico 2. Estadística de efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Fuente: Informe un modelo de seguridad para el siglo XXI, 2013, AUGC - SUP

²⁶ AUGC, SUP, *Un modelo de seguridad para el siglo XXI*, Madrid 2013. Página 6.

Aún con tanto despliegue los analistas coinciden en que nuestro modelo no reúne los mínimos exigibles, no existiendo lógica ni de estructura, ni en competencias, siendo la coordinación una de las carencias primordial como factor imprescindible en un estado que pretenda ser eficaz.

Por distintos motivos, nunca se ha dado una solución al problema. Los analistas coinciden que la Ley Orgánica 2/86²⁷ tal como se dibujó, está al margen del modelo real actual. La introducción de las Policías Autonómica Vasca y Catalana, y las labores de prevención, e incluso investigación de infracciones penales, por parte de las Policías Locales, todo ello por las carencias de los cuerpos de ámbito estatal, manifiestan el desbordamiento de la citada Ley.

Otras incongruencias, contradicciones y aspectos negativos del sistema actual de seguridad pública serían:

- Los mecanismos de control del actual modelo no conoce la realidad de la criminalidad. La mayoría de actuaciones que realizan Policías Autonómicas y Policías Locales el Ministerio de Interior no tiene constancia. Siendo muy difícil diseñar una autentica política criminal.
- La coordinación policial entre las distintas estructuras policiales se consigue más por hechos personales que por la existencia de mecanismos de colaboración e intercambio de información. En estos casos las confrontaciones son algo más que sucesos aislados, dado que en la práctica existen cuatro policías diferentes con competencias coincidentes.

²⁷ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*.

- La ineficacia en el despliegue y duplicidad de funciones de los diferentes cuerpos produce que muchos miembros ejercen funciones totalmente descolocados de las suyas propias en detrimento de sus competencias atribuidas.
- Estas des-competencias no se justifican en un país con más de 224.000 policías que estén desprotegidos los ciudadanos. No es ni política, ni éticamente aceptable tales circunstancias.
- La optimización de recursos para paliar estas deficiencias estructurales no resuelta por el actual modelo policial, unido a la crisis económica y social actual a nivel europeo y en especial a España, obliga a replantear el sistema policial español así como la estructura de estado con administraciones superpuestas y gasto insostenible e ineficaz. Como ejemplo tenemos la reducción de efectivos por disminución de la tasa de reposición y su sustitución por seguridad privada, o el alargamiento de la vida útil de equipaciones con reducción del mantenimiento dejándolos prácticamente inservibles gestión que contribuye al colapso del sistema policial. Es necesario analizar y comenzar a tomar decisiones a estos desajustes, para un sistema de seguridad más racional, eficaz y útil para la ciudadanía.

CAPÍTULO V

MARCO NORMATIVO DE LA GUARDIA CIVIL

5.1 Normativa Vigente²⁸

Comentaremos la normativa vigente en lo que acontece a la Guardia Civil respecto a que ministerio depende, en que situaciones y cometidos, en consecuencia el régimen disciplinario que le es aplicable en cada caso, empezando por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad²⁹, en la misma especifica claramente que el Cuerpo de la Guardia Civil es un instituto armado de naturaleza militar y como cuerpo de seguridad sus cometidos son propiamente policiales tanto en el ámbito judicial como administrativo, sin perjuicio de las misiones de carácter militar en las cuales tendrá consideración de fuerza armada y dependerá del Ministerio de Defensa.

Para dicha funciones policiales dependerá del Ministerio del Interior, así en esta norma determina las competencias específicas y genéricas, las segundas son para todas las fuerzas y cuerpos de seguridad no así las primeras que son de carácter exclusivo de la Guardia Civil, siendo obligado la cooperación recíproca entre los diferentes cuerpos tanto en el desempeño de funciones como en la recepción y tramitación de documentos dirigidos a las diferentes autoridades.

Referenciar que cuando actúe en misiones de carácter militar o se integren los componentes de dicho cuerpo en unidades militares, les será de aplicación el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, para el resto de

²⁸ ULLA REGA, J.L., *Código de la Guardia Civil*, Ed. Ministerio del Interior a 3 de agosto, Madrid 2015. Págs. 33, 63, 74, 110, 394.

²⁹ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*.

sanciones se le aplicara su propio régimen disciplinario que veremos en este mismo epígrafe.

La Ley de defensa nacional³⁰ como su título indica tiene como objeto la defensa nacional, su organización, y como finalidad la protección y preservación de la paz y seguridad tanto nacional como internacional, esto último dentro de los compromisos contraídos por España.

En lo que respecta a la GC repite la fórmula de instituto armado de naturaleza militar, con las dependencias atribuidas en la norma anteriormente expuesta, respecto a las misiones de carácter militar especifica que se regulara mediante Real Decreto, “*aplicando las condiciones y el régimen de consulta previsto en esta Ley a las misiones que se realicen en el exterior*”³¹, entendiendo como exterior a las llevadas a cabo fuera del territorio nacional Español.

En caso de conflicto bélico y durante el estado de sitio la GC al igual que el resto de FFCCSE, FFAA, CNI y Protección Civil, dependerán del Consejo de Defensa Nacional, con la salvedad de que GC lo hará directamente del Ministro de Defensa.

La siguiente norma en comentar son las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas³², ya que las mismas tienen como objeto ser el código de conducta de los militares de acuerdo a la Constitución y ordenamiento jurídico, serán de aplicación a los miembros de GC, con la limitación de que solo Serra “en tiempo de conflicto bélico, durante la vigencia del estado de sitio, en cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando se integren en unidades militares.”³³

³⁰ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, *de la Defensa Nacional*.

³¹ Art. 24, Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, *de la Defensa Nacional*.

³² Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, *por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas*.

³³ Disposición adicional única. Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, *por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas*.

Sobre las misiones de carácter militar que pueden encomendarse a la GC³⁴ serán aquellas que por su naturaleza y preparación policial desempeñaran mediante la integración de sus miembros en las FFAA, y excepcionalmente en organizaciones internacionales. Ya que las mismas son una continua referencia en las distintas normas las mismas quedan determinadas en el:

Artículo 3³⁵. Misiones.

Las misiones de carácter militar que podrán encomendarse a la Guardia Civil son las siguientes:

a) Participar en el planeamiento, la preparación y ejecución de operaciones militares desarrolladas por las Fuerzas Armadas españolas o multinacionales, mediante el desempeño de las funciones siguientes:

1º Policía militar, incluyendo las especialidades policiales precisas.

2º Vigilancia y defensa militares.

3º Aquellas otras actuaciones que se le atribuyan en el marco de las operaciones militares desarrolladas por fuerzas armadas españolas o multinacionales.

b) Participar, de forma integrada, en actividades desarrolladas por unidades, centros y organismos militares dependientes del Ministro de Defensa, así como por los órganos judiciales militares y fiscales jurídico militares, mediante el desempeño de las funciones siguientes:

1º Policía judicial en el ámbito de la jurisdicción militar.

2º Enlace, apoyo y coordinación.

³⁴ Real Decreto 1438/2010, de 5 de noviembre, sobre misiones de carácter militar que pueden encomendarse a la Guardia Civil.

³⁵ Art. 3. Real Decreto 1438/2010, de 5 de noviembre, sobre misiones de carácter militar que pueden encomendarse a la Guardia Civil.

3º Inteligencia, contrainteligencia y seguridad.

4º Enseñanza militar.

c) Participar en aquellas actividades de análoga naturaleza que determine el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Defensa.

El régimen disciplinario aplicable a la GC³⁶ es texto normativo propio que tiene como objeto garantizar las misiones encomendadas de acuerdo a la legislación vigente en el desempeño de sus funciones, y es de aplicación a todos sus miembros en cualquiera de sus situaciones administrativas incluyendo los alumnos que se encuentren en los centros docentes.

Con este epígrafe quedan respondidas las preguntas más importantes ¿Dependencia de la Guardia Civil?, ¿Cuándo son de aplicación las normas militares a los miembros del cuerpo?. El resto de Legislación de la lista que se encuentra en este trabajo en el apéndice 1, son de aplicación a la Guardia Civil en todo momento y no como lo comentado que lo es solo en determinadas circunstancias, el problema radica como veremos en el siguiente capítulo con la aplicación de estas normas y del código penal militar en las actividades policiales, produciéndose una indefensión, agravio, y malestar, por parte de los componentes de la Guardia Civil.

³⁶ Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, *del régimen disciplinario de la Guardia Civil.*

CAPÍTULO VI

CONSECUENCIAS SOCIALES DE UN MODELO MILITARIZADO POLICIAL

6.1 Factores Legales

6.1.1 Código penal militar³⁷

Como una de las consecuencias de tener un modelo militarizado policial se encuentra la aplicación de normativas específicas militares aunque la misma se encuentra fuera del cuadro normativo de la Guardia Civil, siendo más concreto que en el código penal militar en su articulado dice:

Artículo séptimo bis.

Las disposiciones de este Código no serán de aplicación a las acciones u omisiones de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil en la realización de los actos propios del servicio que presten en el desempeño de las funciones que, para el cumplimiento de su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, les atribuya en cada momento la normativa reguladora de dicho Instituto.

No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior no será aplicable a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio, durante el cumplimiento de misiones de carácter militar, o cuando el personal del citado Cuerpo se integre en Unidades Militares.

³⁷ Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, de Código Penal Militar

Artículo octavo.

A los efectos de este Código se entenderá que son militares quienes posean dicha condición conforme a las leyes relativas a la adquisición y pérdida de la misma y, concretamente, durante el tiempo en que se hallen en cualesquiera de las situaciones de actividad y las de reserva, con las excepciones que expresamente se determinen en su legislación específica, los que:

1.º Como profesionales, sean o no de carrera, se hallen integrados en los cuadros permanentes de las Fuerzas Armadas.

2.º Con carácter obligatorio se hayan incorporado o ingresen como voluntarios en el servicio militar, mientras se hallen prestando el servicio en filas.

3.º Cursen estudios como alumnos en las Academias o Escuelas militares.

4.º Presten servicio activo en las Escalas de Complemento y de Reserva Naval o como aspirantes a ingreso en ellas.

5.º Con cualquier asimilación militar presten servicio al ser movilizados o militarizados por decisión del Gobierno.

Artículo diez.

A los efectos de este Código se entenderá que constituyen fuerza armada los militares que, portando armas y vistiendo el uniforme, presten servicios legalmente encomendados a las Fuerzas Armadas, reglamentariamente ordenados, así como, en las mismas circunstancias, los miembros de la Guardia Civil, cuando prestando servicio propio de su Instituto, así lo disponga la Ley a la que se refiere el artículo 104.2 de la Constitución.

Aún con lo plasmado en este articulado, es una realidad que dicha norma se aplica de forma contundente al colectivo de la Guardia Civil, siendo tales hechos un agravio y síntoma de malestar, puesto que a las demás FFCCS se les

aplica el código penal³⁸ y sus respectivos regímenes disciplinario en todo momento, no en determinadas actuaciones o al parecer del instructor de las actuaciones. Es por ello que una de las principales reivindicaciones de las asociaciones representantes de los guardias civiles es la no aplicación de legislación militar quedando en lo dispuesto para sus respectiva normativa específica en sanciones, como ocurre con las demás FFCCS, y así evitar noticias como las recogida en el periódico³⁹ *“La Opinión de Tenerife”*, en la cual el guardia civil Jesús Giraldo tras una discusión con un superior procede a denunciarlo por la jurisdicción civil, y el superior a este primero por el juzgado Togado Militar, derivando en un desgaste físico y psíquico de Jesús Giraldo, al ser sobreseída la causa de la jurisdicción civil por el Togado Militar, y enfrentándose a una posible condena de cinco meses de privación de libertad por una simple falta, la cual en la jurisdicción militar es de obligado cumplimiento.

Otra de las noticias publicadas⁴⁰ recientemente en el periódico *“La Verdad de Murcia”* recoge la entrada en prisión del guardia civil Sergio como resultado de una discusión con un superior, siendo condenado a cuatro meses de prisión militar de Alcalá Meco por tales hechos.

En estas dos noticias demuestra la aplicación de la jurisdicción militar a los agentes de la Guardia Civil en funciones policiales, como se indica al principio de este epígrafe deberían quedar excluidas a tal jurisdicción, puesto que las normas que amparan dichas situaciones serían las referidas en sus propio régimen interno y disciplinario.

³⁸ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, *del Código Penal*

³⁹ <http://www.laopinion.es/sucesos/2015/04/22/guardia-civil-tinerfeno-cinco-meses/602248.html>
[consultado el 20/08/2015]

⁴⁰ <http://www.laverdad.es/murcia/201501/29/castigado-injustamente-20150129015345-v.html>
[consultado el 20/08/2015]

6.1.2 Régimen disciplinario⁴¹

De los estudios llevados a cabo sobre régimen disciplinario en las FFCCS, cabe destacar el recogido en libro *“La cara oculta de los policías en España”*, sobre la aplicación arbitraria de sanciones conllevando la apertura de expedientes disciplinarios demostrando la poca flexibilidad y la falta de dotes de mando autoritarias, provocando indefensión y depresión en los individuos sancionados, en esta obra recoge los resultados de un estudio entre los años 1990 a 2004 dando como resultado 46903 sanciones disciplinarias de las cuales 32000 fueron privativas de libertad en la Guardia Civil.

Por el contrario 16972 sanciones disciplinarias impuestas a los agentes del Cuerpo Nacional de Policía, ninguna de ellas fueron privativas de libertad.

En este estudio se observa un claro abuso del régimen disciplinario en la Guardia Civil, a lo que hay que añadir que en el mismo periodo sobre 500 agentes fueron condenados por tribunales militares.

6.2 Factores Psicológicos y patologías Psiquiátricas

6.2.1 Estrés Laboral⁴²

El estrés laboral lo define Mc Grath⁴³ como un desequilibrio sustancial (percibido) entre la demanda y la capacidad de respuesta (del individuo) bajo condiciones en las que el fracaso ante esta demanda posee importantes consecuencias (percibidas).

⁴¹ CARRILLO, F., DEL ALAMO, M., RUIZ, S., <<El régimen disciplinario en la Guardia Civil y en la Policía Nacional>>, *La cara oculta de los policías en España*, ed. GERMANIA S.L Alzira (Valencia) 2006, pp.83 – 84.

⁴² CARRILLO, F., DEL ALAMO, M., RUIZ, S., <<El estrés laboral en el trabajo policial. Principales fuentes>>, *La cara oculta de los policías en España*, ed. GERMANIA S.L Alzira (Valencia) 2006, pp.35 ss.

⁴³ <http://pisaal.blogia.com/2010/043002-definicion-de-estres-laboral.php> [consultado el 20/08/2015]

Esto traducido al trabajo policial desencadena una serie de problemas sobre la salud de los agentes repercutiendo en su día a día, resumiendo los recogidos en la obra *“La cara oculta de los policías en España”*, en el ámbito de la salud (problemas gastrointestinales, infecciones respiratorias, enfermedades coronarias, obesidad, insomnio, dolor de cabeza, alergia), ámbito familiar (suicidios, depresión, irritabilidad, separación/divorcio, abuso de alcohol, ingesta de drogas, apatías, y despersonalización), ámbito laboral (accidentes, ineficacia, bajo compromiso, insatisfacción, absentismo, prejubilación), tenemos como ejemplo en los juzgados poca implicación y severidad con el policía y excesiva indulgencia hacia los presuntos culpables, en la administración policial poco apoyo, falta de relación y de planificación de los procedimientos, falta de medios, escasez, y una total falta de apoyo por parte de la sociedad.

En el caso del colectivo de la Guardia Civil, existen una clara realidad sobre la repercusión del estrés laboral, debido al mando jerarquizado militar y su autoritarismo en el trabajo policial, llegando al extremo de los que viven en las casas cuarteles, ya que no desconectan no separando la vida laboral de la personal, testimonio recogidos de familiares de guardias en el periódico *“El Semanal”* (2, de febrero, 2002):

“Antes teníamos nuestra casa y ahora vivo en su trabajo. Están las 24 horas del día en el trabajo, y sales al patio, tienes que ver la cara de sus compañeros, de sus mujeres, y eso que en mi cuartel todos nos llevamos bien, pero el pabellón nunca es tu casa, no puedes hacer lo que quieras...”

6.2.2 Mobbing o Acoso Laboral⁴⁴

El profesor alemán⁴⁵, Heinz Leymann doctor en Psicología del Trabajo y profesor de la Universidad de Estocolmo, define el mobbing refiriéndose al ámbito laboral donde un empleado es acosado y amenazado por sus superiores o compañeros de forma frecuente en un determinado periodo de tiempo.

Las acciones de mobbing en la Guardia Civil⁴⁶ pueden organizarse en varios apartados. Atentados contra las condiciones de trabajo siendo los más frecuentes asignar trabajos sin valor, limitar intencionadamente su acceso a cursos, ascensos, menospreciar al agente, dándose el caso de agentes que han sido amenazados y humillados en público por el superior conllevando un cuadro de ansiedad con la consecuencia baja médica, estando en tal situación el agente es llamado por el superior al despacho, por vestir estando en la situación laboral de baja por las instalaciones del acuartelamiento que son las mismas que la de las viviendas de la casa cuartel pantalones tipo pirata para recriminarle tales hechos, con la consecuencia de un nuevo cuadro médico adverso teniendo que visitar de nuevo al facultativo médico extendiéndole parte facultativo, a la llegada a su domicilio y contarle a la mujer lo ocurrido, la misma tiene que ser trasladada al centro de salud por ataque de ansiedad al conocer los detalles.

Es un hecho que además de repercutir en los agentes estas circunstancias incide directamente en las familias de los perjudicados.

Otro apartado es el aislamiento y rechazo a la comunicación, rechazando peticiones de entrevista, impidiendo continuamente expresarse al agente, o hacerle vacío, tenemos casos de agentes que al denunciar a sus superiores inmediatos por acoso e irregularidades a los superiores de estos, contra los agentes denunciadores se ha hecho una clara política de acoso, control y

⁴⁴ CARRILLO, F., DEL ALAMO, M., RUIZ, S., <<Mobbing o acoso laboral>>, *La cara oculta de los policías en España*, ed. GERMANIA S.L Alzira (Valencia) 2006, pp.60 - 62.

⁴⁵ <http://www.acosolaboral.org.uy/articulos/queEsElMobbing.php> [consultado el 20/08/2015]

⁴⁶ CARRILLO, F., DEL ALAMO, M., RUIZ, S., <<Atentados y conductas hostiles en el mobbing>>, *La cara oculta de los policías en España*, ed. GERMANIA S.L Alzira (Valencia) 2006, pp.63 - 74.

amenazas por parte de los superiores en vez de mantener línea de comunicación para aclarar y evitar tales hechos.

Otro punto sería los atentados con la dignidad desmoralizando, realizando críticas y reproches, acusar sin fundamentos, criticar la vida privada. Tenemos como ejemplo casos de agentes sancionados por el mero hecho de solicitar unos zapatos reglamentarios por deterioro, siendo el agente sancionado por infracción de la norma que regula la uniformidad.

Otro punto sería la violencia verbal, física o sexual, gritos, gestos, expresiones o amenaza de uso de instrumentos disciplinarios como traslados. Se da el caso de mandos denunciados por inferir a una agente “si estaban trabajando o follando” por tardar mucho tiempo la misma según el mando en realizar la tarea asignada, a la misma en actos protocolarios sociales propios de las funciones de los agentes como misas o reuniones se dirige con “Contigo se puede ir a estos actos, porque luces y te queda muy bien el uniforme”, o “si nunca le había puesto los cuernos a su marido” comentarios que al no surtir efectos pasan a desprecios calificativos como “la gallina del cuartel”, al denunciar la agente tales hechos de acoso en vez de ser apoyada por los jefes superiores contra el acosador, se convierte en una campaña de represalias y apertura de expedientes sancionadores por negligencia incumplimiento de sus obligaciones profesionales por parte de los jefes superiores.

6.2.3 Incidencia de las bajas laborales⁴⁷

En nuestro país no existen muchos estudios de investigación sobre la incidencia de las enfermedades o patologías psiquiátricas en los cuerpos policiales, estudios llevados a cabo por las asociaciones y sindicatos policiales

⁴⁷ CARRILLO, F., DEL ALAMO, M., RUIZ, S., <<Incidencia de las bajas laborales por patologías psiquiátricas en la actividad policial>>, *La cara oculta de los policías en España*, ed. GERMANIA S.L Alzira (Valencia) 2006, pp.87 – 92.

principales en España como AUGC y SUP arrojan resultados de bajas laborales significativas.

La evolución de las bajas laborales por motivos psicológicos en la Guardia Civil va en aumento, mientras que en el CNP se mantiene estable, con el fin de determinar las circunstancias se han realizado varios estudios dando como causas de tal diferencia:

- Falta de confianza y poca comunicación con el mando.
- Mala planificación, ejecución de los servicios y competencia profesional.
- La accesibilidad al mando para plantearle problemas o ser escuchado.
- Baja oferta de puestos de trabajo.
- La adecuación de los horarios de servicio.

Este estudio realizado estos últimos años da como resultado un elevado número de agentes que se prejubilán anualmente, representado en la Guardia Civil el 60% de las jubilaciones por enfermedad, siendo los trastornos psicológicos más frecuentes los adaptativos, depresivos, y ansiedad.

6.2.4 Suicidios

Los datos para este apartado han sido elaborados del libro⁴⁸ “*La cara oculta de los policías en España*”, que refleja el estudio hasta 2004 año donde deja de recogerse datos oficiales por parte del INE (Instituto Nacional de Estadística), desde ese año los datos han sido elaborados mediante estudio encargado por

⁴⁸ CARRILLO, F., DEL ALAMO, M., RUIZ, S., <<El suicidio en los cuerpos de policía>> <<El “síndrome del norte”: ¿enfermedad laboral?>>, *La cara oculta de los policías en España*, ed. GERMANIA S.L Alzira (Valencia) 2006, pp.93 - 111.

parte de la AUGC llamado *“Factores de Riesgo de Suicidio en la Guardia Civil”*, con parte de los resultados reflejados en prensa⁴⁹, al Psicólogo Daniel Jesús López Vega. Partiendo de que en España la causa externa de muerte más frecuente son los suicidios, englobando en la conducta suicida el suicidio consumado, el intento y la ideación, siendo un fenómeno multicausal y complejo. Diversos estudios relacionan la ocupación laboral y el número de suicidios siendo mayor en policías debido a una mayor accesibilidad a armas de fuego.

Según el INE entre 1995 y 2004, la incidencia de tentativas y suicidios en la población española fue de 6,15 por cada 100.000 habitantes, en ese mismo periodo 417 guardias civiles se suicidaron o lo intentaron lo que da un coeficiente de 59,6 o lo que es lo mismo en la Guardia Civil la tentativa o consumación del suicidio se produce 9,7 más que la media española. En cifras el suicidio en la Guardia Civil es la tercera causa de muerte. En el Cuerpo Nacional de Policía en ese periodo se registran 161 casos, lo que representa un coeficiente de 32,2 que sería 5,3 veces por encima del coeficiente nacional. Cifras alarmantes ya que tomando el rango de edad entre 21 y 59 años para tentativas o consumación del suicidio, en el CNP se producen 10,4 y en la GC 19,2 veces más que el resto de población.

En el estudio desarrollado por la Dirección General de la Guardia Civil en el año 2003 llegaron a la conclusión que los agentes supervivientes el 60% fueron críticas a la institución, al trato de los mandos, y la presión laboral.

Un factor de riesgo común para ambos cuerpos entre 1968 y 2003 fue la amenaza terrorista de ETA y GRAPO, sobre todo a los agentes destinados en País Vasco y Navarra (destino forzoso), ya que estos desarrollaban el llamado “síndrome del norte”, debido a coincidencias situacionales como vivencia de peligro, desarraigo familiar, presión y rechazo social, miedo y angustia, falta de

⁴⁹ <http://www.20minutos.es/noticia/2152616/0/suicidios-guardia-civil/plan-prevencion-conductas/>
[consultada el 20/08/2015]

apoyo de las instituciones, desconfianza, produciéndose sintomatologías como depresión, crisis de pánico, agresividad, cambios de humor, despersonalización, repetición de situaciones vividas, alto consumo de alcohol, medicamentos y drogas, aumento de la tasa de suicidios, problemas familiares, absentismo laboral. Desde 2005 en adelante los datos se obtienen por el exhaustivo informe encargado por AUGC.

AÑO	Suicidios según Guardia Civil	Intentos según Guardia Civil	Suicidios según AUGC	Tasa suicidios Guardia Civil	Tasa suicidios población española
2005	20	26	20	27,5	12
2006	11	4	11	14,7	11,9
2007	8	2	8	10,4	11,2
2008	18	2	18	22,5	12,6
2009	11	1	11	13,3	12,4
2010	14	3	14	16,8	11,5
2011	7	5	7	8,4	6,8
2012	12	5	11	14,5	7,5
2013	9	1	-	11,2	
2014 (primer trimestre)	6	3	-	-	
TOTAL	116	52	100		

Tabla 1. Estadísticas de suicidio.

Fuente: Estudio “Factores de Riesgo de Suicidio en la Guardia Civil”, 2005 – 2014, Psicólogo Daniel Jesús López Vega.

Contabilizando desde 2005 hasta el primer trimestre de 2014, los datos oficiales hablan de 116 suicidios y 52 intentos.

En el estudio realizado se recopilaron datos y se entrevistaron a 1.084 con edad media de 38 años, el 96% hombres, 70% casados, 11% con estudios universitarios, de los cuales el 97,7% trabaja con armas de fuego, y el 6,7 % tiene diagnosticada una enfermedad mental, un 10% tiene antecedentes de suicidio de algún familiar.

El estudio reveló que el 26% de los entrevistados había pensado alguna vez en suicidarse, el 6% de estos frecuentemente. Y del pensamiento a los hechos. El 21% lo había planificado, aunque solo el 4% lo había intentado.

En los últimos 15 años hubo un suicidio cada 25 días, en los últimos diez años un suicidio cada 28 días; y en los últimos cinco años un suicidio al mes.

Extrapolando los datos a la población en general en Guardia Civil unos 80.171 efectivos (datos a 31 de diciembre de 2013), la población general se calcula cada 100.000 habitantes, arroja un resultado de 14,5 por cada 100.000 en la Guardia Civil, respecto 7,5 en la población general, tasa que se va reduciendo pero sigue siendo muy superior a la población general.

En el estudio se llega a la conclusión que acceso a armas de fuego (95% de los suicidios en la Guardia Civil), el carácter militar (32% reconocen relación con los superiores mala o muy mala), y las condiciones laborales (20% aseguran acoso laboral) son los principales factores influyentes.

La mayoría de los suicidios se dan en la escala básica, debido a que es la más numerosa y la que más sufre las condiciones laborales adversas.

6.3 Consecuencias del modelo militarizado policial.

Según la encuesta del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) de abril de 2015⁵⁰, la valoración de los ciudadanos sobre las FFCCS obtienen los mejores resultados respecto al resto de organismos, y aumenta respecto a años anteriores obteniendo una nota sobre 10 de 6,02 la Guardia Civil y 5,95 el Cuerpo Nacional de Policía, estos resultados dan muestra de la efectividad de ambos cuerpos siendo su naturaleza bien distinta para un mismo fin, por ello cuando se comenzó la preparación de la nueva ley de personal del CNP se anunció por parte del Ministro de Interior Jorge Fernández Díaz en rueda de prensa de 12 de febrero de 2015 una pasarela para que desde los distintos cuerpos de seguridad existente pudieran ingresar en la Policía Nacional, tras este anuncio la secretaria de comunicación de AUGC realizo una encuesta entre los guardias civiles sobre la opción de acogerse a esta pasarela, realizando el comunicado⁵¹ y posteriores resultados⁵², estos son muy claros el 75% de los agentes encuestados (1300 agentes encuestados) se plantearía cambiarse a la Policía Nacional siendo los motivos principales los siguientes:

- El régimen disciplinario y el carácter militar se plantea como la principal razón motivada por los derechos como ciudadano en el que ambos interfieren.
- La cuestión retributiva es la razón menos motivada en la encuesta.
- El único apartado en el que los encuestados consultados no se acogerían a la pasarela hacía la Policía Nacional serian en el apartado de destinos (especialidades).
- La mayoría de los interesados en el cambio son los agentes de base, y los que menos a los que les queda poco para jubilarse o pasar a la reserva.

⁵⁰ http://datos.cis.es/pdf/Es3080mar_A.pdf [consultada el 20/08/2015]

⁵¹ http://augc.org/docs/comunicados/doc_comunicado_2614.pdf [consultada el 20/08/2015]

⁵² http://augc.org/docs/comunicados/doc_comunicado_2603.pdf [consultada el 20/08/2015]

Estos datos revelan que $\frac{3}{4}$ partes se pasarían a la Policía Nacional no por dinero, sí no por derechos laborales y ciudadanos, un descontento generalizado de frustración viendo los resultados descritos en los epígrafes anteriores de este mismo trabajo y como literalmente describe la encuesta “*En pleno siglo XXI, los guardias civiles no piden otra cosa que ser considerados ciudadanos de primera categoría*”⁵³.

Finalmente se aprobó ley de personal de la Policía Nacional⁵⁴, sin incluir en dicha pasarela a Guardia Civil y Policía Local.

⁵³ AUGC, *Encuesta entre guardia civiles sobre la opción de acogerse a una pasarela hacia la Policía Nacional*, Madrid 2015. Página 6.

⁵⁴ Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional.

CONCLUSIONES

Como se ha visto a lo largo de este trabajo el Cuerpo de la Guardia Civil, debido a sus peculiaridades, sufre un agravio de sus derechos como ciudadanos en el desempeño de sus funciones laborales, es por ello que en la actual sociedad democrática es necesario:

Primero. Un nuevo modelo de seguridad basado en la evolución de la criminalidad que requieren una respuesta policial eficaz, coordinada, simplificado, viable como servicio público, asegurando la paz y libertad de los ciudadanos, sin que ello reste como pasa actualmente derechos a los propios agentes.

Segundo. Este nuevo modelo unificaría los cuerpos estatales (periodo transitorio de 5 a 8 años hasta su situación definitiva), reorganizaría competencias, lo que conllevaría que los partidos políticos planteen cambios legislativos, para la aprobación de una nueva Ley General de Seguridad Pública donde:

1. Se detallen las funciones de todos los cuerpos de seguridad, así como las compartidas, y la territorialidad específica de cada cuerpo. Se evitaría duplicidades y descoordinación. En caso de duda se hará cargo el cuerpo estatal de las actuaciones.
2. Creación de un código ético y estatuto básico común para todos los cuerpos.
3. Unificación de requisitos de ingreso y formación básica en centros docentes comunes como primer ciclo, y un segundo ciclo de formación para cada cuerpo y las distintas especialidades.
4. Principio de igualdad de trato, oportunidades y no discriminación por razón de género.

Tercero. La coordinación debe ser lo más importante en el nuevo modelo, por ello las bases de datos sobre la seguridad estarán ubicadas y controladas por el cuerpo estatal, pero serán accesible y alimentada por todos los niveles (Estatal, Autonómico, y Local).

Los órganos de coordinación se ubicaran en cada nivel y estarán representados por todos los cuerpos, en estos consejos de seguridad se potenciara la representación ciudadana a través de organizaciones, junto con agentes sociales.

Cuarto. Dentro del cuerpo estatal se creara una especialidad dependiente del Gobierno de la nación que de forma voluntaria los integrantes realizaran los pertinentes cursos necesarios para pasar a servicios especiales o comisión de servicio, para desempeñar las labores propias y acuerdos suscritos por España en materia de participación en procesos de paz, misiones internacionales, protección y guarda de costa, litoral, y toda frontera terrestre del país, como actualmente viene sucediendo esta adscripción al Ministerio de Defensa, CNI, entre otros.

Quinto. En este nuevo modelo policial, quedaría conformado cada uno con sus competencias y territorialidad claras de la siguiente forma:

- Un cuerpo estatal de carácter civil y dependiente del gobierno de la nación con todas las competencias de la actual Policía Nacional y Guardia Civil.
- Cuerpos policiales Autonómicos (En aquellas Comunidades Autónomas que lo contemplen en sus estatutos) con sus competencias y territorialidad bien definidas.

- Cuerpos de Policía Local dependientes de los ayuntamientos como policía de proximidad, en caso de existir Autonomía con competencia en seguridad (si no se haría cargo de la coordinación el cuerpo estatal), estos podrán ser integrados para una mayor eficacia, evitando policías locales inviables, falta de medios y personal insuficiente. Atendiendo así a varias localidades, comarcas, o mancomunidades.
- La vigilancia exterior de Centros penitenciarios dependerá del mismo centro Directivo con lo que pasaría a Instituciones Penitenciarias su competencia.
- Respecto al mar territorial la defensa sería exclusiva de la Armada, el Salvamento Marítimo al Ministerio de Fomento y la seguridad quedaría asumida por el nuevo cuerpo estatal quedando integrado el Servicio de Vigilancia Aduanera dependiente actualmente del Ministerio Hacienda en el cuerpo estatal.

APÉNDICE

Apéndice 1. Código de la Guardia Civil

I. LEGISLACIÓN BÁSICA

1. *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*
2. *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional*
3. *Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas*
4. *Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil*
5. *Real Decreto 1438/2010, de 5 de noviembre, sobre misiones de carácter militar que pueden encomendarse a la Guardia Civil*

II. ORGANIZACIÓN

1. *Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior*
2. *Orden PRE/422/2013, de 15 de marzo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Dirección General de la Guardia Civil*
3. *Orden PRE/1983/2012, de 14 de septiembre, por la que se declaran de aplicación a la Guardia Civil diversas normas del ordenamiento militar sobre mando, disciplina y régimen interior*

III. PERSONAL DE LA GUARDIA CIVIL

1. *Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil*

2. *Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar*
3. *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*
4. *Real Decreto 1224/2006, de 27 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de evaluaciones y ascensos del personal del Cuerpo de la Guardia Civil*
5. *Orden de 2 de junio de 1999 por la que se establecen las normas para la evaluación y clasificación del personal de la Guardia Civil*
6. *Orden PRE/266/2015, de 17 de febrero, por la que se establece el modelo y las normas reguladoras del Informe Personal de Calificación del Guardia Civil*
7. *Orden INT/1176/2013, de 25 de junio, por la que se establecen las normas específicas para la clasificación y provisión de destinos en el Cuerpo de la Guardia Civil*
8. *Real Decreto 1250/2001, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de provisión de destinos del personal del Cuerpo de la Guardia Civil*
9. *Real Decreto 1959/2009, de 18 de diciembre, por el que se crea el Centro Universitario de la Guardia Civil*
10. *Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil*
11. *Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, de retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*
12. *Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado*
13. *Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil*
14. *Orden INT/724/2006, de 10 de marzo, por la que se regulan los órganos de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil*

15. *Real Decreto 751/2010, de 4 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo de la Guardia Civil*

16. *Real Decreto 1963/2008, de 28 de noviembre, por el que se desarrolla el Régimen Electoral del Consejo de la Guardia Civil*

IV. HONORES Y DISTINCIONES

1. *Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Honores Militares*

2. *Orden INT/2008/2012, de 21 de septiembre, por la que se regula la Orden del Mérito de la Guardia Civil*

BIBLIOGRAFIA

- AUGC, SUP, *Un modelo de seguridad para el siglo XXI*, Madrid 2013.
- CARRILLO, F., DEL ALAMO, M., RUIZ, S., *La cara oculta de los policías en España*, ed. GERMANIA S.L Alzira (Valencia) 2006.
- *Grand Encyclopédie*, Francia (1910).
- JAR COUSELO, J., <<El papel de la policía en una sociedad democrática>>, ed. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid (2003).
- ULLA REGA, J.L., *Código de la Guardia Civil*, Ed. Ministerio del Interior a 3 de agosto, Madrid 2015.
- VVAA, *La Guardia Civil Española*, ed. Dirección General de la Guardia Civil, Madrid 1994.
- VVAA, *Sociedad y cuerpos policiales*, ed. Dirección General de la Guardia Civil, Madrid 2013.

FUENTES JURÍDICAS

- Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978.
- Estatuto de Bayona de 7 de julio de 1808.
- Ley 47/1959, de 30 de julio, sobre regulación de la competencia en materia de tráfico en el territorio nacional.
- Ley 55/1978, de 4 de diciembre, De la Policía.
- Ley de 15 de marzo de 1940, Reorganizando el Benemérito cuerpo de la Guardia Civil.
- Ley de 19 de Julio de 1889, Constitutiva del Ejército.
- Ley de 29 de noviembre de 1878, Constitutiva del Ejército.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal

- Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil
- Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, de Código Penal Militar
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.
- Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional.
- Real Decreto 1316/1977, de 2 de junio, sobre demarcación territorial y funcional de las Fuerzas de Orden Público.
- Real Decreto 1438/2010, de 5 de noviembre, sobre misiones de carácter militar que pueden encomendarse a la Guardia Civil.
- Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.
- Real Decreto, de 13 de mayo de 1844, Fundación de la Guardia Civil.
- Real Decreto, de 28 de marzo de 1844, Cuerpo especial de fuerza armada de infantería y caballería.
- Real Orden, de 20 de diciembre de 1845, Cartilla del Guardia Civil.

OTRAS FUENTES

- http://augc.org/docs/comunicados/doc_comunicado_2603.pdf
- http://augc.org/docs/comunicados/doc_comunicado_2614.pdf
- http://datos.cis.es/pdf/Es3080mar_A.pdf
- <http://pisaal.blogia.com/2010/043002-definicion-de-estres-laboral.php>
- <http://www.20minutos.es/noticia/2152616/0/suicidios-guardia-civil/plan-prevencion-conductas/>
- <http://www.acosolaboral.org.uy/articulos/queEsElMobbing.php>

- <http://www.eurogendfor.org/espanol>
- <http://www.eurogendfor.org/espanol/organizaci-n/fuerzas-participantes/miembros>
- <http://www.laopinion.es/sucesos/2015/04/22/guardia-civil-tinerfeno-cinco-meses/602248.html>
- <http://www.laverdad.es/murcia/201501/29/castigado-injustamente-20150129015345-v.html>
- <http://www.patrulleros.com/articulos/61-policiales13/493-modelos-policiales>

ABREVIATURAS

AUGC	Asociación Unificada de Guardias Civiles
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
CNI	Centro Nacional de Inteligencia
CNP	Cuerpo Nacional de Policía
CPN	Cuerpo de Policía Nacional
DGGC	Dirección General de la Guardia Civil
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
EUROGENDFOR	European Gendarmerie Force
FFAA	Fuerzas Armadas
FFCCS	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
FFCCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
GAR	Grupo de Acción Rápida

GC	Guardia Civil
GRAPO	Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre
INE	Instituto Nacional de Estadística
PL	Policía Local
SEPRONA	Servicio Protección a la Naturaleza
SUP	Sindicato Unificado de Policía
SVA	Servicio de Vigilancia Aduanera
UEI	Unidad Especial de Intervención
VVAA	Varios Autores