

EL SERVICIO PÚBLICO DE SEGURIDAD CIUDADANA. ALGUNAS IDEAS PARA LA COORDINACIÓN DE LOS CUERPOS Y FUERZAS DE SEGURIDAD¹

ENRIQUE LINDE PANIAGUA*

SUMARIO: I. Introducción. II. ¿Cuáles son las causas de la falta de eficacia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado? III. ¿Procede unificar las policías del Estado? IV. ¿Procede instaurar un mando único operativo de las policías? V. ¿Cómo pueden lograrse niveles de coordinación entre las policías?

I. INTRODUCCIÓN

Hablar del mando único de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado e ir más allá, interrogándonos sobre la unificación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en estos momentos es un deber cívico para combatir la atmósfera de intolerancia cada vez más densa que nos rodea en que es habitual hacer graves reproches y descalificaciones a los que piensan diferente y se utilizan las potestades

* Profesor de Derecho Administrativo de la UNED

¹ El texto se corresponde a la ponencia expuesta en el Congreso de los Diputados el 15 de diciembre de 2003, en el marco de las «Jornadas Parlamentarias sobre seguridad ciudadana: Estado de Derecho para todos», organizadas por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, a invitación del Diputado Victorino Mayoral. La presentación del ponente corrió a cargo del Diputado Juan Fernando López Aguilar.

El texto se reproduce sin variaciones habida cuenta de que la reforma introducida por el Ministerio del Interior por Orden 1251/2004, de 7 de mayo, por la que se crea el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (BOE núm. 113, de 10 de mayo de 2004) puede entenderse como una primera pieza o fase de aproximación al problema que subsiste de falta de coordinación efectiva de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, que parece razonable se afronte a lo largo de la legislatura.

Debe por tanto advertirse que las cifras que se citan en el texto se corresponden a la fecha en que se impartió la ponencia.

constitucionales en un claro ejemplo de abuso de poder proscrito por el espíritu y la letra de la Constitución que se invoca cansinamente hasta su degradación por los que la vulneran.

En la materia que nos ocupa esta mañana las cosas no son diferentes. Ese sería el mensaje enviado por el Partido del Gobierno cuando a través de su portavoz de Interior ha escrito «que el modelo público de seguridad... sigue siendo válido en todos sus términos» y que «en el ámbito de la Seguridad no caben improvisaciones y polémicas estériles» (*El País*, 2-11-2003), sin duda refiriéndose a la polémica suscitada por las manifestaciones de algunos de los líderes del PSOE.

De modo que pasando a la práctica haré un ejercicio de análisis y crítica del sistema actual de seguridad del Estado, pues no dejaré de creer que sólo avanzaremos si asumimos unos y otros el deber de ejercer la sana crítica y el deber no menor de aceptarla, aun cuando nada se aporte. Espero y deseo que no sea este el caso.

Parece evidente que tenemos en España un grave problema de seguridad ciudadana. Esta percepción está muy extendida, pese a que no se adopten las medidas adecuadas o, lo que es igualmente grave, que las medidas que se adoptan sean ineficaces. No deja de ser cierto que en el caso español concurren circunstancias particulares. Se trata de un país que recibe unos 60 millones de visitantes anuales, de los que más de 40 millones son turistas; es la frontera sur de la Unión Europea; tiene especiales relaciones con Iberoamérica que la convierten en su puerta de entrada en Europa; ha experimentado un crecimiento económico espectacular en las últimas décadas; ha sufrido un despoblamiento espectacular de las zonas rurales, y la consiguiente reubicación de la población en centros urbanos; y gravita sobre nosotros, desde hace más de tres décadas un grave problema de terrorismo interno. Es decir, concurren en España, circunstancias que en tal número e intensidad no se dan en ningún otro país de la Unión, aunque en algunos otros fronterizos concurren también circunstancias particulares que explican sus problemas de seguridad ciudadana.

Se dice con insistencia que nuestra situación es común a la de los países occidentales democráticos (aunque es difícil encontrar estudios solventes comparados), pero lo cierto es que no resulta fácil acceder a estudios solventes de la situación en nuestro país. Y desde los medios de comunicación, y curiosamente desde los sectores conservadores, se está propiciando, a mi juicio peligrosamente, la aceptación de este estado de cosas como si la inseguridad se tratara de un hecho natural.

Los problemas relativos a la seguridad ciudadana deben afrontarse de modo integral, o integral, porque salvo manifestaciones autónomas de la inseguridad, con carácter general, la inseguridad, no es sino una manifestación de otros fenómenos sociales que deben afrontarse. Particularmente, las medidas represivas penales-policiales en un contexto democrático, por sí mismas, apenas producen efectos sobre las causas del problema.

El enfoque conservador de la delincuencia pasa por considerarla como un hecho natural, consustancial al ser humano, independiente de otros factores, que no puede afrontarse sino a través del Código penal. Razón esta por la que se explica que

cuando se produce alarma social, como consecuencia de determinados acontecimientos el Gobierno del Partido Popular, de modo inmediato, se introduzcan reformas en el código penal: mayor criminalización como remedio universal contra la delincuencia. El caso norteamericano es paradigmático en este sentido. La población penitenciaria ha superado los 2 millones y probablemente seguirá aumentando si se practican esas políticas que aquí llamaríamos conservadoras. Nuestra población penitenciaria ha aumentado espectacularmente superando los 55.953 internos a principios de noviembre de este año (*Las Provincias*, 3-11-2003, pág. 24). Déjenme decirles que hace ahora 22 años, siendo yo subsecretario del Ministerio de Justicia, superamos la cifra de 20.000 reclusos y esto nos pareció escandaloso, en el límite de lo soportable en un denominado Estado de bienestar. Paradojas de la vida el volumen de la población interna sigue aumentando sin que se enciendan las luces de alarma en el Ministerio del Interior.

De modo que el punto de partida de un análisis riguroso del problema exige que no se descontextualice la inseguridad ciudadana del resto de las políticas públicas y problemas que aquejan a una sociedad. Es cierto que existen tipos de delincuencia descontextualizada, en mayor o menor medida, de modo que en relación a dichos tipos debe incrementarse la presión policial-penal. Pero, no por ello deja de ser menos cierto que cualquier política de progreso en materia de seguridad debe hacerse teniendo en cuenta un contexto más amplio, en que es preciso actuar con el objetivo de erradicar la delincuencia que debe ser siempre un objetivo de los sistemas democráticos, aunque sea un objetivo utópico. A la vez, simultáneamente, hay que perfeccionar el sistema de seguridad, sin duda, sin ninguna duda. Porque no hay que cansarse en repetir que la seguridad es un *prius* para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, de modo que toda sociedad democrática debe garantizar la seguridad. De ello vamos a hablar a continuación.

A partir de las anteriores consideraciones debemos plantearnos algunas preguntas y tratar de responderlas.

Me plantearé cuatro preguntas

¿Cuáles son las causas de la falta de eficacia de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad?

¿Procede unificar las policías del Estado?

¿Procede instaurar un mando único operativo de las policías?

¿Cómo pueden lograrse niveles altos de coordinación?

II. ¿CUÁLES SON LAS CAUSAS DE LA FALTA DE EFICACIA DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO?

Si analizamos el número de policías en España llegaremos a la conclusión de que el problema de la falta de eficacia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no es de número. Observemos que la Guardia Civil cuenta con unos 70.000 efectivos y el

Cuerpo Nacional de Policía con unos 48.000. Si añadimos a las cifras anteriores los efectivos de las policías autonómicas y las policías locales se alcanza la cifra de 189.651 en 2001. Todo ello sin tener en cuenta la seguridad privada, a la que al final me referiré. Si comparamos estas cifras con las de otros Estados miembros de la Unión Europea observaremos que España ocupa el segundo lugar en el ranking de policías por habitante: 4.8 policías por mil habitantes, sólo superada por Italia con 5.2 policías por cada 1.000 habitantes. España está por encima de Alemania con 3.5 policías por cada 1.000 habitantes o que Dinamarca con 2.6 policías por cada 1.000 habitantes (Fernando CARRILLO, «La Coordinación de las policías en España» en E. LINDE y otros, *La coordinación de las policías*», Madrid, 2003, pág. 246). Así, aunque se haya producido un descenso del número de policías desde 1996, el problema principal que tiene la seguridad ciudadana no está en el número, sino a todas luces en la exigencia de mayores inversiones, mayor especialización y mayor coordinación.

No obstante lo dicho, las cifras antes señaladas deben pasarse por un tamiz. Por una parte hay que tener en cuenta que las diferentes policías soportan un ingente trabajo burocrático. No creo que se haya hecho nunca una auditoría rigurosa sobre los efectivos policiales dedicados a tareas burocráticas alejadas de las tareas policiales, o un estudio sobre el mejor modo de rentabilizar las tareas burocráticas policiales, aunque he podido consultar algunos datos oficiosos preocupantes. Por otra parte deben tenerse en cuenta las circunstancias especiales que concurren en España, a que antes me he referido. De modo que, con independencia de las carencias que se aprecian en lo concerniente a la especialización, cooperación y coordinación de las policías españolas, puede justificarse un alto porcentaje de policía por habitante en España.

La existencia en nuestro sistema de seguridad de dos policías del Estado, la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía, exige plantearse si está justificada en la actualidad por razones que conciernen a la Seguridad, que serían atendibles, o si responde a otras razones en cuyo caso debiera postularse la unificación de las policías.

No vamos a entrar aquí en explicaciones históricas que por cierto han sido llevadas a cabo de modo relevante, entre otros por un diputado de esta Cámara, el Profesor LÓPEZ GARRIDO. Lo que nos importa es que durante el régimen de Franco se consolidan ambas policías la Guardia Civil y las policías antecedente del Cuerpo Nacional de Policía (como es sabido hasta la Ley orgánica de 1986 existieron por separado el Cuerpo Superior de Policía y el Cuerpo de Policía Nacional) y se consolidó también una distribución competencial de carácter territorial de las mismas, probablemente por una estrategia de carácter general del régimen de FRANCO de dividir y fraccionar, que tuvo su paradigma en la concepción estratégica de las Fuerzas Armadas, como un ejército de ocupación de las ciudades con un grado altísimo de descoordinación.

La configuración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad siguió un guión similar: eran policías de ocupación del territorio. La Guardia Civil era competente en el medio rural, con excepciones, y el Cuerpo Superior de Policía y el Cuerpo de Policía

Nacional eran competentes en el medio urbano, con excepciones. Esta configuración ha marcado con carácter general a ambas policías, con la sola excepción de la distribución competencial de tipo material a que se refiere el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Distribución de competencias que es difícil fundar en algún criterio racional conectado con el objetivo de la seguridad ciudadana. Por lo demás, las competencias de ambas policías, en lo que se refiere al grueso de sus funciones relacionadas con la seguridad ciudadana, son coincidentes.

Probablemente, en el siglo XIX y principios del XX una división del país en medio rural y medio urbano a efectos de seguridad (o si se prefiere de orden público en terminología anterior a la Constitución de 1978), podía entenderse aceptable, pero en la actualidad no lo es, dicha división es irrelevante a efectos de seguridad. Y, lo que es más preocupante, la división territorial condiciona la planificación de las tareas de una y otra policías con la inevitable superposición de las tareas. En definitiva, y a salvo de las funciones específicas a que se refiere el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1986, que a su vez no están coordinadas, en todo lo demás se produce superposición de tareas. De este modo se aprecia en algunos casos despilfarro de recursos, en otros lagunas considerables y casi siempre falta de coordinación. Para algunos tipos de delincuencia España es un paraíso, si se añade a esta falta de eficacia la ineficiencia de nuestro sistema judicial-penal, o si prefieren su falta de idoneidad para ciertos tipos de delitos que producen gran alarma social.

III. ¿PROCEDE UNIFICAR LAS POLICÍAS DEL ESTADO?

La falta de eficacia del modelo policial actual exige plantearse si procede o no la unificación de Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía o si son recomendables otras soluciones. La decisión final debiera estar determinada por el logro del objetivo de la seguridad, sin olvidar la importancia que tiene la preservación del sistema democrático en su conjunto.

Esta es una cuestión cuyo mero planteamiento se ha pretendido demonizar por la derecha pero que, sin embargo hay que afrontar. Algunos comentaristas se han pronunciado con claridad por la unificación (Fernando LÓPEZ AGUDÍN, «La eficacia policial», *El Mundo*, 5 de octubre de 2003, pág. 2; Jaume CURBET, «Reformar ¿para qué?», *El País*, 2 de noviembre de 2003, pág. 15) y los sindicatos de la Policía y la Guardia Civil se han pronunciado también de modo decidido por la unificación (ver *El País* de 8 de octubre de 2003, pág. 25).

La existencia de una policía militarizada como la Guardia Civil no es un fenómeno nuevo ni, por otra parte, es original español. No parece dudoso que el modelo español siguió el francés de la gendarmería, y trazas semejantes se encuentran en Italia con los carabinieri, por citar tan sólo dos ejemplos. Traigo la cuestión de la militarización, que por cierto en sus orígenes está bien estudiada, porque resulta ob-

vio que dicha circunstancia, que no concurre en el Cuerpo Nacional de Policía, supone el mayor obstáculo para unificarlas. Pero, como no, se podría arrostrar los costes de la unificación si se entendiera como imprescindible para obtener una mayor eficacia. No debe olvidarse que existe la experiencia previa, de gran complejidad, de unificación de los Cuerpos Superior de Policía y de Policía, con ocasión de la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La existencia de dos o más policías con competencia en un mismo territorio no es infrecuente, sin embargo, lo que es del todo infrecuente es que las funciones de unas y otras se solapen y, particularmente, que lo hagan como en el caso español.

De modo que el problema no es tanto que existan dos policías sino el cómo existen. Incluso, desde la perspectiva de la preservación del sistema democrático, que es una de las funciones principales de la policía, puede ser conveniente que existan varias policías siempre que no se produzca solapamiento de funciones. Lo mismo debe decirse de los sistemas de información que deben ser varios, sin la menor duda, vinculados directamente a las policías o independientes de estas y siempre bajo mando político, lo que debe ser a su vez compatible con la existencia de diferentes bases de datos cuya eficacia depende también de su gestión eficaz (SIS-Sirene (información espacio Schengen); Perpol-BDSN (Bases de datos de señalamientos nacionales); Adextra (Base de datos de extranjeros); Pepol (datos sobre terrorismo); SAID (Sistema Automatizado de identificación dactilar); SAIB(Sistema Automatizado de Identificación Balística); Hipset (Hechos de Interés Policial y Estadístico); SRI-Senda (en materia de drogas); GATI (Grupo de Análisis y Tratamiento de la Información); INTERPOL e Intpol-Europj.), entre otros.

Así, diríamos que la consecución del más alto grado de eficacia pasa necesariamente por *una distribución adecuada de las funciones y el incremento de la especialización de las policías*, para lo que sería conveniente partir del caudal de experiencia de la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía. El dibujo del *nuevo mapa de la seguridad* tiene que alejarse necesariamente de la concepción geográfica, *se trataría más bien de un mapa conceptual o temático* en que fueran conocidas con claridad las zonas en que se producen concurrencias que exigen: en unos casos la actuación conjunta; en otros la cooperación; y en todo caso la coordinación.

El nuevo mapa de la seguridad no debe ser totalmente rígido, debe poder adaptarse a las nuevas circunstancias con facilidad. No tiene sentido, por ejemplo, que la distribución de funciones entre la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía se haya fijado en una Ley orgánica. Una cosa es que las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estén en una Ley orgánica, para mayor garantía de los ciudadanos, y otra cosa es que la específica distribución de funciones entre la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía esté en una ley orgánica. Hecho insólito. Observen Uds. que el organigrama de los ministerios en España se modifica por mero Real Decreto.

Lo que se aprecia en este punto es que se ha subordinado el objetivo de la seguridad a las exigencias corporativas de unos y otros, como tiene lugar en la actualidad,

porque, cuando esto sucede, lo que a la postre se garantiza es la ineficacia. *Nuestra Constitución en su artículo 104.2 tan sólo obliga a la determinación de las funciones, principios básicos de actuación y Estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pero no la distribución de funciones entre las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* (me remito a mi artículo «Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad en la Constitución, en E. LINDE y otros, *La coordinación de las policías*, Colex, Madrid, 2003).

Creo que no hemos señalado hasta ahora que la atención que presta nuestra Constitución a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es insólita en el panorama constitucional occidental (ver mi trabajo «Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la Constitución», en *La coordinación de las policías*, Colex, Madrid, 2003. Ha habido ocasión de que la doctrina se pronuncie sobre este tema en el sentido de que la atención que se presta en la Constitución sólo se explica como resultado de nuestra singular transición democrática, pues la menor observación de los regímenes democráticos occidentales acredita que no era necesario llegar al grado de constitucionalización que se ha producido entre nosotros. Pero, nada impide hacer una interpretación virtuosa de la constitucionalización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el sentido de que resulta más que evidente que la misión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es la de «proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana». De modo que todo planteamiento en relación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pasa justamente por el cumplimiento eficaz de dichas misiones a las que quedan asociadas de modo indisoluble.

Así, podríamos decir que la existencia de dos policías de carácter estatal, siempre que estuvieran intensamente especializadas, pudiera ser incluso conveniente para el fortalecimiento del sistema democrático.

La cuestión que pudiera plantearse aquí es si además de fundarse en la especialización intensa es razonable que sus estatutos sean tan diferenciados como los que tienen en la actualidad la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía.

Se ha planteado al respecto si es coherente con la Constitución que la Guardia civil sea un instituto armado de naturaleza militar, como establece el artículo 9.b) de la Ley Orgánica 2/1986. Permítanme que les de mi opinión al respecto, aunque sea de modo sintético, habida cuenta del tiempo de que dispongo, y que otros asuntos deben ser tratados. A mi juicio la naturaleza militar de la Guardia Civil y particularmente su encaje orgánico en el Ministerio de Defensa y funcional en el Ministerio de Interior es sobre todo, distorsionadora. Es bien sabido que las dobles dependencias son afuncionales. Por otra parte, en la actualidad la doble dependencia no tiene ninguna explicación razonable, lo que no significa que sea inconstitucional, pues las corporativas no lo son, por lo que *debiera afrontarse con carácter urgente por ser más acorde al espíritu y la letra de la Constitución la dependencia orgánica y funcional de la Guardia Civil del Ministerio del Interior.*

La segunda cuestión es la de hasta qué punto es necesario para el desempeño de las funciones que tiene encomendadas la Guardia Civil la atribución de un estatuto militar, y cómo se explica que la otra policía, el Cuerpo Nacional de Policía, no ten-

ga dicho estatuto. Porque una de dos. O bien el Cuerpo Nacional de Policía debiera adoptar un estatuto cuasi-militar para ser eficaz en el cumplimiento de su función, a imagen y semejanza de la Guardia Civil, o dicho estatuto resulta una cuestión falta de trascendencia para la misión que se les encomienda. Lo cierto es que por encima de las apariencias no se ha podido acreditar que el carácter militar de la Guardia Civil sea un ingrediente que añada mayor eficacia, ni que la ausencia de dicho carácter en el Cuerpo Nacional de Policía suponga un *handicap* para éste. En consecuencia, debe revisarse, una vez desvinculada la GC del Ministerio de Defensa, el estatuto militar de la Guardia Civil.

Considero que si se alcanzara un alto grado de especialización en las policías, por ejemplo si la Guardia Civil se convirtiera en una policía de fronteras según el modelo alemán, probablemente sería conveniente mantener un modelo de intensa disciplina, no necesariamente militar. No sería descabellado especializar a una de las dos policías como policía de fronteras de la Unión Europea, proyecto del que se ha hablado en algunas ocasiones aunque ahora se advierta algo apagado.

De lo que no cabe duda es que la disciplina y, en consecuencia, el régimen disciplinario de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no puede equipararse al de los demás funcionarios públicos, porque la disciplina juega un papel fundamental, aunque no único, en la consecución de la seguridad ciudadana.

Algún autor ha sugerido que la Guardia Civil se integre en el Ejército, ocupando el Cuerpo Nacional de Policía el hueco que dejara aquella. La idea no parece afortunada y menos en la coyuntura de inseguridad ciudadana actual en que se produciría una quiebra monumental del sistema. Lo que ahora cobra prioridad es incrementar la eficacia policial, por lo que debe enfrentarse la cuestión de la instauración de un mando único operativo de las policías del Estado.

IV. ¿PROCEDE INSTAURAR UN MANDO ÚNICO OPERATIVO DE LAS POLICÍAS?

Parto, en consecuencia con lo dicho, de la hipótesis de que la convivencia de dos policías a nivel del Estado, dependientes del Ministerio del Interior orgánica y funcionalmente, pudiera ser, incluso, conveniente, si se alcanza un alto grado de especialización de las mismas. La cuestión es cómo se consigue, existiendo dos policías, cuando sea necesario, la acción conjunta, la cooperación o la coordinación efectivas entre la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía.

Cuando desde el Grupo Socialista de esta Cámara, a propósito de ciertos acontecimientos que ponían de relevancia considerables fallos de coordinación entre la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía, se propuso el mando único de ambas policías, desde el Gobierno se hicieron reproches graves a la propuesta. En particular quiero resaltar que se adujo que dicho mando único ya existe en la actualidad. Idea, la de que ya existe mando único, que se ha reiterado con insistencia en los foros con-

servadores (ver por ejemplo: Cayetano GONZÁLEZ, «Dos mejor que uno», en *El Mundo*, de 5 de octubre de 2003, pág. 2).

Pero, cuál es realmente la situación actual. De acuerdo con el artículo 10.2 de la Ley Orgánica 2/1986 «Bajo la inmediata autoridad del Ministro del Interior, dicho mando será ejercido en los términos establecidos en esta Ley por el Director de la Seguridad del Estado (actualmente Secretario de Estado) del que dependen directamente las Direcciones Generales de la Guardia Civil y de la Policía, a través de las cuales coordinará la actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad». La Ley Orgánica como no podía ser de otro modo somete las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad al mando político del ministro y del secretario de Estado correspondiente, pero este tipo de dependencia, entiendo, dista mucho de ser el mando único operativo que reclamaba el Grupo Socialista del Congreso. Del propio precepto se deduce con facilidad que ni siquiera se hace mención a la acción conjunta o a la cooperación entre las respectivas direcciones generales. Si acudimos a los Reales Decretos que regulan ambas direcciones generales, así como a la propia Ley Orgánica 2/1986, tan prolífica en preceptos dedicados a la distribución de funciones, asombra que brillen por su ausencia los preceptos coordinadores. Y esto, sencillamente, porque ni la actuación conjunta, ni la cooperación ni la coordinación se han previsto o se han puesto en funcionamiento. Algún autor se ha preguntado (Albert FABREGAT DÍAZ «La coordinación policial en Cataluña» en *La coordinación de las policías*, pág. 254) porqué no se hace uso del artículo 3 de la Ley Orgánica 2/1986 que exige que la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se rija por la cooperación recíproca y la coordinación de los mismos. Y la razón es bien sencilla, porque no se han puesto en funcionamiento efectivo los mecanismos de cooperación y coordinación previstos en la Ley ni los que habría que implementar de actualizarse una Ley orgánica como la de 1986 que ha llegado al límite de su inoperatividad.

La actuación conjunta, la cooperación y la coordinación es necesaria aunque se haya alcanzado un alto grado de especialización, que no es el caso. Y resulta obvio que los sistemas para llevar a cabo la acción conjunta, la cooperación y la coordinación exige técnicas organizativas transversales hoy desconocidas en este ámbito.

Entre las medidas necesarias hay que situar en primer término la creación de un mando único operativo. Esto es, sencillamente una auténtica Dirección General de Seguridad del Estado y un auténtico Director de la Seguridad del Estado, no un mero coordinador de directores generales dotados de un alto grado de autonomía, del que dependan orgánica y funcionalmente la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía. La organización de dicha dirección general no se haría siguiendo el esquema ordinario de la Administración General del Estado, que aquí resultaría del todo ineficiente. Esto supondría la integración en Dirección General de la Seguridad del Estado de las actuales Direcciones Generales de la Guardia Civil y de la Policía.

Las reformas a que me he referido, con objeto de lograr un mayor grado de eficacia, pasan, por tanto, por la reforma de la Ley Orgánica 2/1986. Fundamentalmente los artículos 9 (dependencia exclusiva del Ministerio del Interior) 10 (estableci-

miento de un mando único) y 12 (omisión de distribución de funciones en la LO), aunque no sólo estos.

En segundo término es necesario crear los instrumentos adecuados para la acción conjunta, la cooperación y la coordinación. En el interior de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el mando único despejaría las dificultades que se encuentran en la actualidad en la medida en que existirían órganos únicos en la Dirección General de la Policía para la planificación de las acciones de una y otra policía, así como para la dirección de las acciones de cooperación y para la coordinación de determinados servicios.

V. ¿CÓMO PUEDEN LOGRARSE NIVELES ALTOS DE COORDINACIÓN ENTRE LAS POLICÍAS?

La acción conjunta, la cooperación y la coordinación no deben quedar reducidas a las policías del Estado, sino que tienen que incluir, necesariamente, las policías autonómicas y locales, así como con las policías privadas.

No deja de ser sorprendente que hasta la fecha no se haya constituido el Consejo de Política de Seguridad, previsto en el artículo 48 de la Ley Orgánica 2/1986. Sólo este dato pone de relevancia que la coordinación es un auténtico agujero negro del sistema. Del mismo modo, cuando existen las Juntas de Seguridad de las Comunidades Autónomas (art. 50 de la Ley Orgánica 2/1986) y las Juntas Locales de Seguridad (art. 54 de la Ley Orgánica 2/1986), tienen, cuando existen, un funcionamiento precario. Debiendo tenerse en cuenta que estamos hablando de técnicas de coordinación de carácter territorial, necesarias pero escasamente eficaces.

La coordinación ha sido uno de los puntos flacos del Estado de las Autonomías. Y lo cierto es que poco o nada está haciéndose en la materia. La cuestión es que junto a la coordinación territorial de las policías, imprescindible en un Estado descentralizado como el español, es igualmente imprescindible la coordinación atendiendo a los criterios de especialización, o lo que es lo mismo la coordinación transversal, que se deben deducir del que hemos denominado nuevo mapa de la seguridad, que debe ser el positivo del mapa de la delincuencia. Un ejemplo paradigmático de exigencia de actuación conjunta de las policías del Estado, autonómicas y locales a los diferentes niveles, así como la cooperación internacional, es la lucha por la delincuencia organizada, habida cuenta de la utilización por las mismas de técnicas sofisticadas de todo orden, importante deslocalización de sus actuaciones y búsqueda de los puntos débiles en el mapa de la seguridad, etc. Y no debe olvidarse que en el orden interno existe título suficiente para dichas actuaciones conjuntas y, como no, para la cooperación y la coordinación. Me refiero al apartado 29 del artículo 149.1 de la Constitución, aunque la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero sobre protección de la seguridad ciudadana no contenga ni un solo precepto dedicado a la coordinación. La lucha contra las mafias organizadas es el ejemplo en el que se advierte

la exigencia de los mayores grados de acción conjunta en el interior y cooperación y coordinación en el exterior.

Resulta curioso, también, que no haya cundido el ejemplo de la coordinación en España cuando su proliferación en las relaciones entre los distintos Estados de la Unión Europea es creciente por lo imprescindible que resulta. En fin, no es posible dedicar aquí un apartado a la cooperación y coordinación europea e internacionales, a salvo de resaltar que existe la impresión de que funciona mejor la coordinación a nivel internacional que a nivel nacional.

Quedan muchos temas por tratar en lo concerniente a la coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las policías autonómicas y locales que sin duda serán afrontadas en la prevista mesa redonda. Por ello prestaré aquí atención, brevemente, a dos cuestiones. Por una parte el papel de las policías locales y por otra al crecimiento de las policías privadas.

De acuerdo con el artículo 149.1.29ª la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado dice así: «sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en las formas que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica». Este precepto, puesto en relación con el apartado 22 del artículo 148.1 de la Constitución, se ha interpretado en el sentido de que las policías locales sólo pueden desempeñar funciones de segundo orden en materia de seguridad, las referidas en el artículo 53 c) y g) de la Ley Orgánica 2/1986. Sin embargo, caben otras interpretaciones de los preceptos citados. A mi juicio el apartado 29 del artículo 149.1, antes citado, no reduce ni limita la competencia exclusiva del Estado en la materia, tan sólo afirma la posibilidad de crear policías autonómicas a través de dos filtros, primero el de la Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía y en segundo lugar el de la ley orgánica dedicada, justamente, al ejercicio de funciones por dichas policías desde la perspectiva de la competencia exclusiva del Estado. Bien es cierto, que en dicho precepto no se menciona a las policía locales, pero esto no significa otra cosa que a las mismas se les ha prestado atención en el artículo precedente, el artículo 148, en que se someten a la coordinación de las Comunidades Autónomas. Pero, pese a dicha coordinación, y en la medida en que la seguridad es competencia exclusiva del Estado, nada impide que se atribuyan competencias en dicha materia. Las limitaciones que en la actualidad tiene la policía local en materia de seguridad ciudadana no nacen de la Constitución sino de la interpretación que de la misma hace la Ley Orgánica 2/1986. Y una de las reformas más urgentes consistiría, precisamente, en la atribución de competencias a las policías locales.

Finalmente quiero dedicar algunas palabras a las que pudiéramos denominar guardias de seguridad privados o seguridad privada (integrada por vigilantes de seguridad, escoltas, vigilantes de explosivos). Los guardas de seguridad privados han comenzado a competir en efectivos con el conjunto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Así en 2001 los efectivos de la seguridad privada ascendían a 70.000 y en la actualidad la cifra está cercana a los 110.000, con alrededor de 1.000 empresas de se-

guridad, lo que sitúa a España con una ratio de 2,4 guardas privados por 1000 habitantes, esto es, en el tercer lugar en el conjunto de la Unión Europea, después del Reino Unido y Alemania. La cifra total de guardias de seguridad en la Unión Europea alcanzaba en 2001 la cifra de 689.050, es decir casi la mitad de la cifra total de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la Unión Europea que arroja la cifra de 1.474.678. Año a año se incrementa la cifra de efectivos de la seguridad privada en relación con la pública que permanece estable o disminuye. La deserción del Estado de una de sus tareas fundamentales parece evidente y es preocupante en toda Europa. Y lo es más porque se produce en dos frentes. Por una parte más seguridad privada y por otra menos inversión en seguridad pública. En su conjunto la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía han perdido unos 14.000 efectivos desde 1996 hasta quedar en 70.000 y 48.000 y, en paralelo, la inversión en seguridad pública desde 1996 ha pasado del 0,63% al 0,52%. Los datos son preocupantes.

Parece que se está desdibujando uno de los caracteres definitorios de los Estados democráticos: el compromiso con sus ciudadanos de garantizar su seguridad, a cambio de la renuncia de estos al uso privado de la fuerza. Ese es el modelo del Estado democrático al que no debe renunciarse bajo ningún concepto, entre otras muchas razones porque la renuncia por el Estado al monopolio de la seguridad no significa otra cosa que inseguridad para la inmensa mayoría de los ciudadanos.