

David Ortega Gutiérrez

Profesor Dr. Derecho Constitucional
Centro Universitario de Vitoria

La función policial de auxilio y protección de las personas: Un análisis estadístico y jurídico

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ESTUDIO ESTADÍSTICO. III. REGULACIÓN JURÍDICA DE LA MATERIA. 1. Constitución española de 1978. 2. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. 3. Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. 4. Últimas regulaciones sobre la materia. IV. SUPUESTOS DE AUXILIO Y PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS. V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Contra lo que normalmente suele pensarse, una gran parte del día a día de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se centra más en el auxilio, ayuda y protección directa de los ciudadanos, que en las *clásicas*¹ funciones de investigar delitos, detener a los

¹ «Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad realizan en la práctica una gran variedad de funciones. Entre ellas, desde luego, las relativas a la lucha contra la criminalidad en cualquiera de sus variantes y las concernientes al mantenimiento de la seguridad y tranquilidad públicas, que son las clásicas. Pero ni son las únicas ni son, en ocasiones, las que ocupan por más tiempo a muchos funcionarios de policía». Ver Javier BARCELONA LLOP, *Policía y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1997, págs. 189-190.

presuntos culpables o mantener el orden público. Dedicaremos el apartado segundo de este trabajo a la demostración de esta afirmación. El resto del artículo se centrará en el análisis jurídico de la materia que, por lo demás, ha sido muy poco —por no decir nada— trabajada por la doctrina, y en el estudio de los supuestos que dotan de contenido a la misma, otra cuestión igualmente virgen.

Si los estudios científicos sobre la policía no son muy numerosos (en Europa han comenzado a proliferar en los años sesenta y, en España, a raíz de la promulgación de la Constitución de 1978)², es prácticamente imposible encontrar algo más que un breve párrafo dedicado al análisis de esta función que en nuestro ordenamiento jurídico se denomina «auxiliar y proteger a las personas»³.

² Ver José María RICO, *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza, 1983, pág. 9.

³ En este sentido, pueden consultarse los siguientes trabajos sobre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado para verificar que, en la mayor parte de ellos, no se hace mención a esta función, o si se hace, es mínima y puntual. Ver Joan Josep QUERALT JIMÉNEZ, *La Policía y la Ley*, Barcelona, Plaza y Janes, 1986; Rafael BARBERÁN, *Manual de seguridad ciudadana*, Barcelona, Versal, 1987; Javier BARCELONA LLOP, *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, Bilbao, HAAE/IVAP, 1988; A. MORALES VILLANUEVA, *Administración policial española*, Madrid, San Martín, 1988; José María RICO, *Inseguridad ciudadana y policía*, Madrid, Tecnos, 1988; VV.AA., *Policía y seguridad: análisis jurídico-público. Jornadas sobre policía y seguridad (1988: Donostia-San Sebastián)*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1990; Manuel MARTÍN FERNÁNDEZ, *La profesión de policía*, Madrid, CIS, 1990 (posiblemente sea este libro el que más páginas dedique a la función de protección y auxilio a las personas); Francisco LÓPEZ-NIETO Y MALLO, *Seguridad ciudadana y orden público*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1992; Jesús FERNÁNDEZ ENTRALGO, Guillermo PORTILLA CONTRERAS y Javier BARCELONA LLOP, *Seguridad ciudadana: materiales de reflexión sobre la Ley Corcuera*, Madrid, Trotta, 1993; José Luis GUAZA VASQUEZ, *Las fuerzas y cuerpos de seguridad en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1994; Francisco ALONSO PÉREZ, *Seguridad ciudadana: Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana*, Madrid, Marcial Pons, 1994; Manuel JORDÁN MONTANÉS y Francisco J. HENRÍQUEZ RODRÍGUEZ, *Administración Policial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1995; Ignacio MUÑAGORRI LAGUÍA (ed.), *La protección de la seguridad ciudadana*, Oñati, Oñati Proceedings 18, 1995; Javier BARCELONA LLOP, *Policía y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1997; Miguel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN *et alii*, *Constitución, policía y fuerzas armadas*, Madrid, Marcial Pons, 1997; Carmen RUIDÍAZ GARCÍA, *Justicia y seguridad ciudadana*, Madrid, Edersa, 1997 y; Alfonso José VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, *Las fuerzas y cuerpos de seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana*, *Oleiros, Ara Solis*, 1997, en cuanto a libros.

Y José ORTIZ DÍAZ: «Artículo 104, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad», en Óscar ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a las leyes políticas: Constitución*

Pretende, pues este estudio, dentro de sus modestas posibilidades, paliar este vacío académico ⁴ existente respecto de una de las tareas que más energías y esfuerzos exige de los miembros o agentes de policía, y más beneficios produce a la comunidad.

II. ESTUDIO ESTADÍSTICO

Antes de entrar en el análisis jurídico de la función de «auxiliar y proteger a las personas» que desempeñan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, estimamos conveniente

española de 1978, tomo VIII, Madrid, *Edersa*, 1985; Joan Josep QUERALT: «La reforma policial española (Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo). Ni nueva policía, ni reforma de Estado» en *Justicia*, n.º 3, 1986, págs. 633-637; Miguel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN *et alii*: «Reforma policial y Constitución: Algunas claves para su interpretación», en *Revista de Administración Pública*, n.º 109, 1986, págs. 373-411 (posteriormente aparece en el libro de los mismos autores); Manuel A. LAMAS ESTÉVEZ: «Por un código de deontología policial», en *Policía*, n.º 31 (noviembre), 1987; Luis DE LA MORENA Y DE LA MORENA: «Los conceptos de “orden público” y de “seguridad ciudadana” en la reciente Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y su incidencia sobre las policías autonómica y municipal», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, n.º 46, 1987, págs. 289-313; J.M. CASTELLS ARTECHE: «El marco normativo de los Cuerpos de Seguridad Pública», en el *Libro Homenaje a José Luis Villar Palasí*, Madrid, Cívitas, 1989; Antonio MORALES VILLANUEVA: «Evolución de la Administración Policial», en *Revista de Administración Pública*, n.º 118, 1989, págs. 347-410; J.L. CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR: «Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 27, 1990; José PIRIS PERPÉN: «Intervenir en la calle», en *Ciencia Policial*, n.º 23, 1993, págs. 19-34 (este artículo es el que más trata nuestra materia); César HERRERO HERRERO: «Modelos de policía y realidad española», en *Ciencia Policial*, n.º 24, 1994, págs. 7-20; José PIRIS PERPÉN: «La prevención del delito y la seguridad ciudadana», en *Ciencia Policial*, n.º 38, 1996, págs. 51-74, y Javier BARCELONA LLOP: «Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español», en *Revista Española de Derecho constitucional*, n.º 48, 1996, págs. 81-118, en cuanto a artículos.

⁴ Sirva como ejemplo de lo expuesto uno de los más excelentes y minuciosos trabajos sobre la materia, el de Francisco LÓPEZ-NIETO Y MALLO. En las dos ocasiones que tiene oportunidad de tratar la cuestión de la protección y auxilio de las personas (págs. 118 y 124), se limita simplemente a transcribir lo regulado por la LOFCS en su artículo 5.2.b). Ver Francisco LÓPEZ-NIETO Y MALLO, *Seguridad ciudadana y orden público*, Madrid, El Consultor de los ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1992.

De forma parecida procede BARCELONA LLOP —verdadera autoridad en la materia— al estudiar específicamente los principios básicos de actuación de las fuerzas policiales. Él mismo advierte que el artículo 5 es extensísimo, por ello ha de seleccionar determinadas cuestiones, «la selección —nos dice— es intencionada y obedece al criterio de atender a lo que parece más relevante y significativo desde el punto de vista de la dinámica policial» (pág. 55). Se conoce que la función de auxilio y protección de las personas no la considera de las más relevantes y significativas desde la perspectiva de la dinámica policial, pues al abordar los principios

aproximarnos lo más posible a la realidad actual de dicha función. Para ello, utilizaremos la estadística como herramienta de trabajo y de información. Creemos que, posiblemente, sea ésta la forma más objetiva y precisa de conocer la realidad que posteriormente estudiaremos desde una perspectiva jurídica.

Por lo demás, consideramos no sólo enriquecedor sino necesario compatibilizar ambas visiones (estadística y jurídica) para poder tener un conocimiento lo más amplio posible de la materia que pretendemos abordar. En este sentido, BARCELONA LLOP apunta: «pasemos sin demora al análisis de la determinación constitucional de los fines policiales, que es lo que verdaderamente importa aquí. Y hagámoslo a sabiendas de que tanto aquélla como sus concreciones normativas deberían someterse a un contraste con la realidad si quisiéramos saber que es lo que realmente hace la policía»⁵.

Por último, advertir que tal vez resulte monótono y árido —especialmente a los ajenos a este tipo de información— el cuantioso número de datos estadísticos que aportamos, sin embargo, resultan imprescindibles y ciertamente útiles para el rigor que siempre debe buscar el trabajo académico.

Gracias al *Servicio de Asuntos Generales* de la Subdirección General de Personal de la Guardia Civil, hemos podido acceder a la información que publica la Dirección General de la Guardia Civil en su Boletín Oficial del Cuerpo (BOC), elaborada por el Servicio de Informática y Estadística⁶. Información que nos va ser de gran utilidad para conocer la realidad a través de los medios estadísticos. Los datos son completos y bastante recientes pues abarcan del cuarto y último trimestre de 1995, hasta el tercer trimestre de 1997; es decir, la última información de que disponemos es de septiembre de 1997.

La información que se nos ofrece es detalladísima. Abarca todas las unidades de la Guardia Civil individualizadas. Las actuaciones policiales se dividen en tres grandes grupos:

básicos relativos a las relaciones con la comunidad, comienza directamente con el artículo 5.2.c), sin hacer mención de la letra b) (pág. 60). Ver Javier BARCELONA LLOP: «Principios básicos de actuación de las fuerzas policiales», en *Policía y seguridad: análisis jurídico-público. Jornadas sobre policía y seguridad (1988: Donostia-San Sebastián)*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1990.

⁵ Ver Javier BARCELONA LLOP, *Policía y Constitución...*, *ob. cit.*, pág. 193.

⁶ Todos los datos estadísticos utilizados en este trabajo se pueden encontrar en el Boletín Oficial del Cuerpo (BOC): 1996, n.º 3, 5, 12, 21, 23, 31 y 32; 1997, n.º 4, 5, 13, 15, 22, 23, 30 y 32.

1. Servicio Peculiar, se detallan el total de actuaciones y su división en delitos y faltas, y si éstas afectan a la Ley de caza, pesca, montes, medio ambiente, o al Reglamento de armas o explosivos. Aparecen también los detenidos (hombres/mujeres) y las actuaciones sin infracción.

2. Servicio Fiscal, consta la valoración de las aprehensiones en decenas de miles de pesetas en los siguientes supuestos: dinero, material electrónico, animales, vehículos, tabaco, embarcaciones, drogas y otros géneros. Incluso se da información del número de servicios, horas invertidas, kilómetros recorridos, informes emitidos (a autoridades militares/civiles, a particulares), etc.

3. Intervenciones humanitarias. Obviamente, para nuestro trabajo, esta información es la más interesante. Estas intervenciones se dividen en:

a) Rescates en: incendios, edificios, montaña, inundaciones, mar/río/piscina, accidentes de tráfico y otros siniestros. Como dato curioso entre octubre-diciembre de 1995, en Madrid hubo 873 accidentes de tráfico, en Barcelona 866 y en Valencia ⁷ 1.115. En octubre-diciembre de 1995 se rescataron 11.878 personas, casi la mitad de ellas en accidentes de tráfico (5.087), por inundaciones fueron sólo 154, menos que en incendios (225) o montaña (168). Pero en el primer trimestre de 1996, las inundaciones fueron las más numerosas después de accidentes de tráfico, pasando de 154 a 435. El total de personas rescatadas aumentó a 12.479. Los rescates en incendios, por ejemplo, pasan de 225 en invierno a 1.107 en julio-septiembre de 1996. Las personas rescatadas son 13.274. Sin embargo, en julio-septiembre de 1997, las personas rescatadas en incendios disminuye a más de la mitad, 550. Los accidentes de tráfico en la zona de Valencia se disparan a 1.534, mientras Madrid y Barcelona se mantienen en cifras similares a las señaladas. Las personas rescatadas son 14.493 en este último período del que tenemos datos.

Pero sin duda, dentro de las intervenciones humanitarias, lo más relevante para nosotros son las dedicadas a:

b) Auxilios y servicio humanitarios a/en: heridos/enfermos, menores/abandonados, intentos de suicidio, actos públicos,

⁷ Recuérdese la conocida y lamentablemente actual *ruta del bacalao*.

domicilios, hallazgo documentos, vehículos, donaciones de sangre, otros; número de servicios, personas auxiliadas. Veamos aquellos supuestos más relacionados con el auxilio y protección de las personas.

En primer lugar tenemos a los heridos/enfermos. Entre octubre-diciembre de 1995 se atiende un total de 2.957, en el primer trimestre de 1996 aumenta a 3.327, en el siguiente serán 3.788, la cifra más alta de todas las que disponemos.

En menores/abandonados, entre octubre-diciembre de 1995 se atienden 173 casos. Madrid con 30 casos, y Barcelona y Canarias con 28 son las unidades/zonas donde más personas se atendieron en estos supuestos. La cifra más alta es la última, la de julio-septiembre de 1997 con 244 casos. Es Sevilla con 67 la unidad/zona que mayor porcentaje tiene.

Otro supuesto que cuantifica la Dirección General de la Guardia Civil son los intentos de suicidio. En octubre-diciembre de 1995 se atendieron 117 casos. Barcelona con 28 y Valencia con 25 son los que tienen más supuestos. Llama la atención que en la zona 4.^a, que es Barcelona, de los 28 casos 22 estén en Manresa. La cifra más alta se da entre abril-junio de 1997 con 138 casos, más de la mitad se los reparten Valencia y Sevilla.

Auxilios y servicios humanitarios en actos públicos se dieron 1.095 casos en octubre-diciembre de 1995. Nuevamente la zona 3.^a, Valencia, es la más afectada. Las cifras más altas se dan curiosamente en los meses de julio-septiembre de 1996 y 1997 con 2.287 y 2.650 respectivamente. Una vez más está Valencia a la cabeza, que en ese período de 1997 tiene 436 casos.

Auxilios y servicios humanitarios en domicilios tenemos en octubre-diciembre de 1995, 1.112 casos. Más de la mitad se dan en la zona 3.^a, Valencia y, dentro de ésta, Murcia tiene 461 casos. Compárese a los 113 de Madrid (zona 1.^a) o a los 101 de Barcelona (zona 4.^a). Entre abril-junio de 1997 encontramos la cifra más alta en 1.836 casos. Valencia tiene 803 y Canarias 354, Madrid, 207.

Nos resta por analizar un supuesto curioso, las donaciones de sangre. Entre octubre-diciembre de 1995 se atendieron 276 casos. Esta vez es la zona 7.^a, La Coruña, que posee la cifra más elevada con 128 casos. La cifra más alta se da entre abril-junio de 1997 con 298 casos. Esta vez destaca Barcelona con 112 casos, de los que 101 corresponden a Gerona.

Sin embargo, el dato que más nos interesa es el del número de servicios y el número de personas auxiliadas. Entre octubre-diciembre de 1995 se realizaron dentro de auxilios y servicios humanitarios un total de 194.304 servicios y se auxilió a un total de 395.053 personas. Valencia recibió 11.017 servicios por los 4.821 de Madrid, los 4.762 de Sevilla y los 4.675 de Barcelona. Murcia, dentro de la Zona 3.^a, que es Valencia, recibió 5.319 casos. En personas auxiliadas Valencia tuvo 13.764 —Murcia 6.418—, Madrid 7.171, Sevilla 6.743 y Barcelona 5.160. La cifra más alta de personas auxiliadas la encontramos entre julio-septiembre de 1997 con un total, en toda España, de 446.571 personas. Valencia tiene 21.317, Barcelona 14.541 y Madrid 9.930.

Al final de este trabajo ⁸ expondremos un contraste de cifras globales para demostrar que, con mucho, la función de auxilio y protección de las personas es la que más casos ocupa dentro de las diversas y diferentes funciones que realizan las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado ⁹.

III. REGULACIÓN JURÍDICA DE LA MATERIA

Terminado el estudio estadístico, con la descripción de la realidad que nos ha aportado, podemos afrontar con mayor conocimiento y, por lo tanto, con más rigor el análisis jurídico de la función que en nuestro ordenamiento jurídico se ha dado en denominar: «auxilio y protección de los ciudadanos».

Dentro de las distintas normas jurídicas que regulan la materia objeto de este trabajo, destaca, por su especial relevancia, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ¹⁰. Esta norma viene a dar cumplimiento al mandato constitucional que se contempla en el artículo 104.2 de nuestra Norma Fundamental ¹¹.

⁸ *Infra*, apartado V: Conclusiones.

⁹ Al menos, en lo que a la Guardia Civil se refiere.

¹⁰ BOE núm. 63, de 14 de marzo.

¹¹ También encontramos que el artículo 149.1.29 de la Constitución nos remite a la elaboración de una futura ley orgánica en materia de seguridad pública, siendo así varios los artículos de la Constitución que mandan al Legislador la regulación de esta materia por ley orgánica. Dice así:

«149.1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 ¹²

En el apartado primero del artículo 104 se indica la dependencia y la función de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; dice literalmente:

«Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana» ¹³.

Nos detendremos brevemente en este primer apartado, para posteriormente retomar el segundo antes señalado. Algunos autores como Eduardo ESPÍN TEMPLADO ¹⁴ o José ORTIZ DÍAZ ¹⁵

29.^a Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica».

Incluso también en el artículo 148.1.22. podemos apuntar otra referencia cuando indica:

«148.1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

22.^a La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica».

Otra última remisión podemos indicar, pero esta vez la reserva es sólo de ley y referida al supuesto concreto de la policía judicial. Es el artículo 126 de la Constitución:

«La policía judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca».

¹² Sobre las relaciones entre la Constitución española de 1978 y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado destacan, a nuestro entender, dos recientes obras: Miguel DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Marcos M. FERNANDO PABLO y Pedro T. NEVADO MORENO, *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas*, Madrid, Marcial Pons, 1997, segunda parte, págs. 325-521; y Javier BARCELONA LLOP, *Policía y Constitución...*, *ob. cit.*

¹³ Dentro del Derecho Comparado del ámbito de la Unión Europea, tan sólo encontramos otra cláusula teleológica-policial similar, de la que es más que probable tengamos alguna influencia, en la Constitución portuguesa de 1976. En su artículo 272 (De la policía) apartado primero nos dice:

«La policía tendrá como funciones defender la legalidad democrática y garantizar la seguridad interna y los derechos de los ciudadanos.»

Ver Francisco RUBIO LLORENTE y Mariano DARANAS PELÁEZ, *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1997, pág. 450.

¹⁴ Ver Eduardo ESPÍN, en Jorge de Esteban et alii, *El régimen constitucional español*, vol. II, Barcelona, Labor, 1982, pág. 267.

¹⁵ José ORTIZ DÍAZ: «Artículo 104, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad», en Óscar Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a las leyes políticas: Constitución española de 1978*, tomo VIII, Madrid, Edersa, 1985, pág. 292.

han interpretado este apartado primero del artículo 104 de nuestra Norma Fundamental como una cláusula garantista frente a las limitaciones que supone la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Siendo una interpretación globalmente acertada, requiere de algunas precisiones. En este sentido, compartimos la visión de BARCELONA LLOP al apuntar que «la garantía pretendidamente formulada en el artículo 104.1 no excluye una limitación sino que la supone [...], para garantizar la seguridad ciudadana puede ser preciso limitar en alguna ocasión, por ejemplo, el ejercicio del derecho de manifestación que, de este modo cede en beneficio de aquélla dada la prevalencia de ésta en tanto que bien de la colectividad. Limitación y garantía se apoyan, pues, mutuamente y cada una se explica en la otra»¹⁶.

Por lo demás, la razón de ser de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de Seguridad Ciudadana, viene a apoyar esta teoría. Explícitamente así lo exponen CARBONELL MATEU y LLABRÉS FUSTER: «en definitiva, la seguridad ciudadana ha de obtenerse de la manera que resulte más respetuosa en el ejercicio real de los derechos fundamentales y las libertades públicas, a cuyo servicio han de estar todos los poderes públicos. Sólo así puede entenderse la necesidad, que evidentemente ha de ser afirmada, de los instrumentos legales que permiten una actuación adecuada de la administración y de los cuerpos y fuerzas de seguridad; instrumento legal que pretende ser la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero»¹⁷.

Aunque anterior a la Ley Orgánica 1/1992, la STC 55/1990, de 28 de marzo, viene a perfilar el sentido en el que debe interpretarse el artículo 104 de la Norma Fundamental, en los siguientes términos:

¹⁶ Ver Javier BARCELONA LLOP, *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, Bilbao, HAEE/IVAP, 1988, pág. 142.

¹⁷ Ver Juan Carlos CARBONELL MATEU y Antoni LLABRÉS FUSTER: «La Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana» en VV.AA., *La Protección de la Seguridad Ciudadana*, Oñati, Oñati Proceedings 18, 1995, 138.

Por lo demás, la propia Exposición de Motivos de la Ley viene a reforzar el punto de vista indicado al señalar que «desde la promulgación de la Constitución (citada), en un proceso ininterrumpido, las Cortes Generales han tratado de mantener un positivo equilibrio entre libertad y seguridad, habilitando a las autoridades correspondientes para el cumplimiento de sus deberes constitucionales en materia de seguridad». Evidentemente la Constitución citada a que hace referencia el texto es la Constitución de 1978.

«que las Fuerzas de policía están al servicio de la comunidad para garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la CE y la Ley les reconoce, y éste es el sentido del artículo 104 de la CE que puede considerarse directamente heredero del artículo 12 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, configurando a la policía como un servicio público para la comunidad, especializado en la prevención y lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades. El artículo 104.1 trata de asegurar la adaptación al sistema policial de sus funciones y de sus principios básicos al orden constitucional, subrayando, en un plano positivo, y en la misma línea que el artículo 53 de la CE, la función de garantía de libertades y derechos fundamentales que también corresponde a la policía pero, al mismo tiempo, negativamente destacando que la actuación de las fuerzas de policía debe respetar también y garantizar las libertades y derechos fundamentales»¹⁸.

Retomando el apartado segundo del artículo 104 de la Constitución española de 1978, observamos que se regula de forma expresa una reserva de ley, y al considerar el constituyente que esta materia afecta —como ya indicó en el apartado primero— a los derechos y libertades, debe ser además, en concordancia con el artículo 81.1¹⁹ de la Constitución de 1978, una reserva de ley orgánica. Dice así el apartado segundo del artículo 104:

«Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.»

¹⁸ El artículo 12 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, citado en la Sentencia, dice textualmente:

«Para garantizar los derechos del hombre y del ciudadano, se necesita una fuerza pública. Esta fuerza pues, se funda en interés común, y no en la utilidad particular de aquellos a quien ha sido confiada.»

De la relación entre el artículo 104.1 de nuestra Constitución y el citado artículo 12 comenta BARCELONA LLOP que, «no acabo de ver bien que nuestro artículo 104.1 sea directamente heredero». Ver Javier BARCELONA LLOP: «Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 48, 1996, pág. 107.

¹⁹ Artículo 81.1:

«Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.»

Esta ley orgánica es la mencionada Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 13 de marzo de 1986²⁰, que pasamos a analizar seguidamente.

2. LEY ORGÁNICA 2/1986, DE 13 DE MARZO, DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

En primer lugar, hay que apuntar que a pesar del carácter de ley orgánica que tiene esta norma, no afecta a todos sus preceptos. La disposición final quinta de la Ley indica que «tienen el carácter de Ley Orgánica los preceptos que se contienen en los Títulos I, III, IV, V y el Título II, salvo los artículos 10, 11.2 a 6, 12.1 y 17 del mismo, las disposiciones adicionales segunda, tercera y las disposiciones finales». Todos los artículos que de esta Ley señalemos en este trabajo tienen carácter de ley orgánica.

El título primero de la Ley lleva el siguiente enunciado: «De los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad». En el capítulo primero se atienden las disposiciones generales, que ocupan los primeros cuatro artículos. El capítulo segundo, calcando el artículo 104.2 de la Constitución española de 1978, trata de los «Principios básicos de actuación». Antes de entrar en su estudio, y para su mejor contextualización, hemos de hacer tres precisiones:

1. Estamos ante un precepto realmente representativo del carácter democrático, y acorde al orden constitucional, que el Legislador quiere dar a la actividad policial;
2. Existe un antecedente a este capítulo en la Orden Ministerial de 30 de septiembre de 1981²¹ sobre los «principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad», sin embargo, esta Orden tenía ciertas deficiencias²² que la propia LOFCS viene a solventar y;
3. Hay claras influencias de algunos textos internacionales²³ en este precepto. Concretamente de la *Declaración sobre la*

²⁰ A veces, utilizaremos para denominar esta Ley la aceptada abreviatura: LOFCS.

²¹ BOE de 2 de octubre de 1981.

²² Ver Javier BARCELONA LLOP: «Principios básicos...», *ob. cit.*, I.1 «Un precedente: la Orden de 30 de septiembre de 1981: Sus carencias», págs. 50-51.

²³ En este sentido, no se puede obviar la realidad de la internacionalización que las cuestiones de Justicia e Interior están experimentando, como señala BARCELONA

*Policía del Consejo de Europa*²⁴, y del *Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de Naciones Unidas*²⁵. Respecto de ambos, hay que apuntar que «ninguno de los dos textos goza de la fuerza de un tratado internacional ratificado por España, pero la autoridad que les confiere su origen ha de verse reflejada en nuestra legislación, como así ha sido en la práctica»²⁶.

Se compone el capítulo segundo de un único pero extenso artículo, el cinco, estructurado en seis apartados. La Ley en su orden es más racional y lógica que la enumeración del artículo 104.2 de la Constitución española de 1978. En éste, primero se habla de «funciones» y luego de «principios básicos de actuación»; en aquélla, con mejor criterio, primero se regulan los principios básicos y luego, en el título segundo capítulo segundo, se aborda la cuestión «De las funciones». El Legislador, centrándonos ya en el contenido del artículo cinco, divide éste en seis grandes bloques:

- 1) adecuación al ordenamiento jurídico,
- 2) relaciones con la comunidad,
- 3) tratamiento de detenidos,
- 4) dedicación profesional,
- 5) secreto profesional y,
- 6) responsabilidad.

Estos se corresponden con los seis apartados que configuran el artículo después del siguiente encabezamiento:

«Son principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad los siguientes»:

En los que más se extiende es en los tres primeros que, a su vez, se dividen en cinco, cuatro y tres letras, respectivamente. El

LLOP: «la existencia del Grupo de Trevi, el Convenio de Schengen y la Declaración sobre la cooperación policial adoptada en Maastricht indican, que algo está cambiando seriamente, lo mismo que las Resoluciones del Parlamento Europeo de 22 de enero y de 16 de diciembre de 1993, sobre la creación de Europol». Ver Javier BARCELONA LLOP: «Reflexiones constitucionales...», *ob. cit.*, pág. 82.

²⁴ Aprobada por Resolución 690, de 8 de mayo de 1979, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

²⁵ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 34/169 de 17 de diciembre de 1979.

²⁶ Ver Javier BARCELONA LLOP: «Principios básicos...», *ob. cit.*, pág. 52.

auxilio y la protección de los ciudadanos se regula expresamente en el segundo apartado, en la letra b):

«Observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar y proteger, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueran requeridos para ello. En todas sus intervenciones, proporcionarán información cumplida, y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de las mismas.»

El auxilio y la protección de los ciudadanos no aparecen sólo contemplados como un principio básico de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, lo cual ya es relevante, sino que además, los encontraremos nuevamente reflejados al analizar las funciones de éstos. Ello nos indica, en nuestra modesta opinión, la especial importancia que el Legislador otorga a esta actividad policial ²⁷. Por lo demás, viene a ser coherente con lo expuesto en el Preámbulo de la propia Ley, que dice así ²⁸: «Por encima de cualquier otra finalidad, la Ley pretende ser el inicio de una nueva etapa en la que destaque la consideración de la Policía como un servicio público dirigido a

²⁷ En contra, BARCELONA LLOP opina lo siguiente: «sin mengua de reconocer que la de velar por el cumplimiento de la ley incluso mediante la coacción continúa siendo una de las misiones más importantes de la policía, quizá fuera conveniente que las normas jurídicas que se refieren a los cometidos policiales se hicieran de alguna manera eco de esa otra realidad funcional. Si la policía no sólo mantiene el orden y actúa en relación con la delincuencia, sea preventiva, sea represivamente, sino que es también vehículo prestador de determinados servicios, no estaría de más que las formulaciones normativas de los fines o misiones policiales tuvieran en cuenta esta circunstancia al objeto de estar, como suele decirse, a la altura de la misma. Es evidente que, aunque no suceda así, no por eso dichas funciones serviciales o asistenciales dejarán de realizarse, puesto que se insertan en la entraña del trabajo policial diario, pero un reconocimiento normativo de las mismas sería conveniente». Ver Javier BARCELONA LLOP, *Policía y Constitución*, ob. cit., págs. 191-192.

Podemos compartir con BARCELONA LLOP quizá la necesidad de una mayor concreción o especificación normativa respecto de la función asistencial o de protección de las personas. Sin embargo, no podemos obviar —como hace el autor: a) el artículo 11.1.b) de la LOFCS en el que, dentro de las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se regula expresamente el auxilio y protección de las personas y; b) el artículo 5.2.b) de la misma norma en el que encontramos una regulación parecida del auxilio y protección de los ciudadanos como uno de los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Insistimos, entra dentro de lo opinable la escasez o prolijidad de su regulación, pero no la negación de la misma.

²⁸ Ver Preámbulo, II, Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

la *protección da la comunidad*, mediante. La defensa del ordenamiento democrático»²⁹. El propio Tribunal Constitucional ha mantenido la línea marcada por el preámbulo de la LOFCS en la consideración de la Policía como un servicio público. Traemos nuevamente a colación el mismo párrafo de la STC 55/1990, de 28 de marzo, para remarcar esta perspectiva indicada:

«las Fuerzas de policía están al servicio de la comunidad para garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la CE y la Ley les reconoce, y éste es el sentido del artículo 104 de la CE que puede considerarse directamente heredero del artículo 12 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, configurando a la *policía como un servicio público para la comunidad*»³⁰.

Regresando a la regulación anteriormente citada³¹, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad actuarán atendiendo a dos supuestos: a) De *motu proprio*, b) A petición del ciudadano.

Son supuestos indistintos, cualquiera de ellos por sí mismo motiva la intervención del agente, no es pues preciso que concurran los dos. La Ley en este sentido es clara, utiliza la «o» (distributiva), en vez de la «y» (copulativa). En el primer caso, «siempre que las circunstancias lo aconsejen», es labor del agente analizar la situación, valorarla y decidir. En el segundo, las posibles dudas se resuelven cuando el ciudadano requiere al agente para que le auxilie o proteja. Imagínese el supuesto de

²⁹ Continuando con la cita de BARCELONA LLOP, *supra*, nota n.º 27, nos pone como modelo de regulación normativa el "artículo 3.2 de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad, que dice lo siguiente:

«El Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*, como policía al servicio de la comunidad, contribuirá a la consecución del bienestar social, cooperando con otros agentes sociales, especialmente en los ámbitos preventivo, asistencial y de rehabilitación.»

Compartimos plenamente con el autor la conveniencia de que una regulación tan clara y explícita estuviera dentro del articulado de la LOFCS y, concretamente, dentro del artículo cinco u once. Sin embargo, también es de justicia reconocer, salvando las evidentes diferencias jurídicas entre un preámbulo y un articulado, la similitud en el espíritu de la letra entre el artículo 3.2 de la Ley 10/1994 de la Policía de la Generalidad y el párrafo citado del preámbulo de la LOFCS.

³⁰ Más extensamente sobre esta cuestión, ver Alfonso J. VILLAGÓMEZ, *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: Del orden público a la seguridad ciudadana*, Oleiros, Ara Solis, 1997, segunda parte, III, apartado 6: «La policía de seguridad como servicio público de protección de los ciudadanos: las funciones de vigilancia y prevención», págs. 152-161.

³¹ Artículo 5.2.b) de la LOFCS.

una fuerte disputa conyugal en la vía pública, en el primero de los casos el agente puede dudar de lo aconsejado u oportuno de su intervención, esta duda se disipa si uno de los cónyuges requiere su auxilio o protección para su persona. Cabe sin embargo otro supuesto que podría darse, que fuera requerido y, por el contrario, las circunstancias no aconsejan su intervención. Volviendo al ejemplo anterior, la disputa conyugal no va más allá de una simple y mera discusión. El tema no es baladí, se concreta en lo que la doctrina denomina el *margen de apreciación policial*. En principio, éste se «explica en la imposibilidad que sujeta al legislador para precisar al detalle los extremos concretos de cada una de las acciones de policía»³². Es en este terreno en el que los principios básicos de actuación del artículo cinco de la LOFCS, por razones obvias, adquieren especial relieve y protagonismo.

Son básicamente dos los momentos en que suele estructurarse el margen de apreciación policial³³:

1) La identificación del supuesto de hecho, en el que las «fuerzas de seguridad deben proceder a interpretar la realidad en el sentido de considerar o no su subsunción en la previsión normativa que les habilita a intervenir o a actuar en determinadas circunstancias»³⁴. No deja de resultar curioso que, en la materia que estamos estudiando —la función de auxiliar y proteger a las personas—, la norma precisamente no concreta las circunstancias, sino que el criterio que da remite implícitamente a la ponderación y apreciación por parte del agente de éstas: «siempre que las circunstancias lo aconsejen» dice el artículo 5.2.b). En este caso concreto pues, los principios básicos de actuación no son muy útiles a la hora de reducir el margen apreciativo del agente ya que se remiten implícitamente a él.

2) Los medios a emplear. Resuelto el primer paso —debe actuar—, en este segundo momento «ha de elegir cómo y con qué medios e intensidad se enfrenta a la situación que requiere de su intervención [...], el principio de proporcionalidad

³² Ver Javier BARCELONA LLOP, *El régimen jurídico...*, ob. cit., pág. 239.

³³ A su vez, la apreciación policial forma parte de la primera fase de las tres fases de acción de la intervención policial. Más ampliamente, ver José PIRIS PERPÉN: «Intervenir en la calle», en *Ciencia Policial*, n.º 23, 1993, págs. 22 y ss.

³⁴ Ver Javier BARCELONA LLOP, *El régimen jurídico...*, ob. cit., págs. 241-242.

desempeña en este punto un papel cardinal»³⁵. Bien es verdad que los dos momentos por nosotros señalados vienen a sintetizar la realidad de un proceso difícil³⁶ que es verdaderamente más complejo³⁷, y cuyo análisis va más allá de los objetivos de este trabajo.

El artículo cinco está íntimamente relacionado con el artículo once, como seguidamente indicaremos. También actúa como límite al ejercicio del derecho de sindicación y de la acción sindical por parte de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, tal y como regula el artículo 19 de la LOFCS³⁸.

El artículo 11 regula las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Su apartado primero viene casi a reproducir el artículo 104.1 de la Constitución. Dice así:

³⁵ *Ibidem*, pág. 242.

³⁶ La dificultad de la apreciación policial previa a una intervención queda perfectamente reflejada en el siguiente párrafo: «De esta impresión personal (muy rápida y a veces imposible de realizar por el desarrollo de los acontecimientos), el posible nacimiento de una situación hostil contra los policías actuantes u otras necesidades urgentes, debe nacer la «valoración fehaciente de la intervención». ver José PIRIS PERPÉN: «Intervenir en...», *ob. cit.*, pág. 26.

³⁷ A este respecto señala PIRIS PERPÉN: «En esta fase establecemos una cadena sencilla y lógica de actividades intelectivas o volitivas como:

- Concepción de la idea principal de actuación.
- Establecimiento de la finalidad de la intervención.
- Previsión de las situaciones de riesgo o peligro para los policías intervinientes, estableciendo los problemas a los que hará frente la intervención y generación de las alternativas de resolución, de las que se adoptará la más conveniente para realizar la acción policial con las más mayores garantías de éxito.
- Recopilar aquellos aspectos que sean de obligado y necesario cumplimiento y que condicionan la actuación policial.
- Evaluar las diferentes formas de efectuar el servicio.
- Cómo, cuándo, qué y dónde he de realizar la intervención.
- El estudio y análisis detallado de factores condicionantes de la decisión de actuar o de la propia intervención como:

* Ambiente de la zona de actuación.

* Lugar de actuación.

* Medios humanos y materiales que se han de emplear.

* La obtención de información de forma oportuna, continuada y eficaz, que cubra las necesidades antes, durante y después del servicio policial.

* Repercusión que la intervención puede tener en la sociedad o en otras instituciones.

— La elaboración de una orden de servicio escrita, más o menos detallada, en función de la magnitud de la ejecución de la intervención.

— Repartición y asunción de la responsabilidad en la ejecución del servicio».

Ver José PIRIS PERPÉN: «Intervenir en...», *ob. cit.*, pág. 23.

³⁸ Artículo 19:

«El ejercicio del derecho de sindicación y de la acción sindical por parte de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía tendrá como límites [...], los principios básicos de actuación del artículo 5 de esta Ley».

«Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones.»

Ciertamente, a través del 104.1 de la Constitución española, y del 11.1 de la LOFCS, se podría entender que el auxilio y la protección son una de las funciones o misiones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Primero, el auxilio y la protección se incluyen dentro de lo que se denomina «seguridad ciudadana». En importante medida, auxiliar y proteger a los ciudadanos es velar y «garantizar», su seguridad³⁹. Pero podríamos llegar a parecido resultado cuando ambos artículos dicen textualmente: «la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades». Así, deben proteger la «integridad física» del artículo 15 de la Constitución, la «seguridad» del 17⁴⁰ y, en última instancia, la «dignidad de la persona»⁴¹ del artículo 10

³⁹ Ver, en este sentido, José PIRIS PERPÉN: «La prevención del delito y la seguridad ciudadana», en *Ciencia Policial* n.º 38, 1996, pág. 53; observar el interesante cuadro que aparece en la siguiente página (p. 54) en el que los conceptos de «protección» y «auxilio» dotan de contenido al de «seguridad ciudadana».

⁴⁰ Aunque esta vía sería mucho más forzada pues, como en su día indicó el Consejo General del Poder Judicial a través de su Informe al Anteproyecto de la Ley de Seguridad Ciudadana, no es igual el concepto de «seguridad» utilizado en el artículo 17 de la Constitución que el concepto de «seguridad ciudadana» del artículo 104 de la misma. Ver Juan Carlos CARBONELL MATEU y Antoni LLABRÉS FUSTER: «La sentencia del Tribunal...», *ob. cit.*, p. 137; Joaquín GIMÉNEZ GARCÍA: «Garantías y seguridad ciudadana», en *La Protección... ob. cit.*, pág. 202.

A esta diferencia, hace referencia el voto particular del Magistrado Carlos DE LA VEGA BENAYAS, a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de noviembre de 1993:

«Eso no quiere decir que la expresión seguridad ciudadana del artículo 104 tenga el mismo significado que la dirección seguridad del artículo 17, puesto que es evidente que el primero se refiere a la seguridad u orden público y el segundo, es decir el del artículo 17 a la seguridad personal, individual, que nace o se produce con el ejercicio de los derechos, con ausencia de temores o amenazas. La seguridad pública, el orden público es el resultado, no el fin, del libre ejercicio de los derechos de todos y de su protección, en principio, por la policía.»

⁴¹ A este respecto ver Alfonso J. VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, *Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana*, concretamente el apartado 7.1: «El respeto a la dignidad humana: principio fundamental de la actividad policial», Oleiros, Ara Solis, 1997, págs. 164- 165.

Respecto de la relación entre la dignidad humana y la función policial, apunta lo siguiente Marino BARBERO: «Tengo la seguridad de que estas exigencias éticas, respetuosas de la dignidad humana, en la actualidad prevalentes, la policía española, no en el futuro, sino ya hoy, no las considera un valladar negativo que obstaculiza el cumplimiento de sus altísimas funciones, sino la servidumbre que

que alumbra y orienta no sólo la Constitución, sino todo el ordenamiento jurídico. En este sentido, BARCELONA LLOP señala que «cuando el artículo 104.1 asigna a las Fuerzas de Seguridad la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades está indicando algo más que lo estrictamente teleológico, dado que dicha encomienda lleva *in nuce*, la obligación jurídica —y atinente a la más estricta deontología profesional, si bien también estrictamente exigible jurídicamente; no lo perdamos de vista— de observar en todo momento un comportamiento respetuoso y protector de los derechos y libertades de los ciudadanos, con independencia de que éstos sean o no transgresores de la ley»⁴².

Sin embargo, el Legislador no nos pone en la necesidad de acudir a esas dos vías indirectas apuntadas, pues en la letra b) del artículo 11.1 señala, dentro de las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

«Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa»⁴³.

Para completár la interpretación legal de esta función de auxiliar y proteger a las personas, hemos de regresar al artículo cinco de la LOFCS. Concretamente hay dos apartados que nos interesan: el 2.c) y el 4. Ambos nos ayudarán a perfilar el contenido de esta función que estamos analizando. El apartado 2.c) nos indica lo siguiente:

«En el ejercicio de sus funciones deberán actuar con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.»

confiere a éstas su auténtica grandeza». Ver Marino BARBERO-SANTOS: «El respeto de los derechos humanos: grandeza y servidumbre de la actividad policial», en *Cuaderno de la Facultad de Derecho*, 11, Palma de Mallorca, 1985, pág. 43.

⁴² Ver Javier BARCELONA LLOP: «Reflexiones constitucionales...», *ob. cit.*, pág. 107; también con anterioridad en «Principios básicos...», *ob. cit.*, pág. 53.

⁴³ Nótese que el Legislador utiliza, indistintamente, los términos «ciudadanos» y «personas» en los artículos 5 y 11 de la LOFCS como sujetos receptivos del auxilio y protección de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Conforme a este apartado, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, no sólo tienen la misión o función de auxiliar y proteger a las personas, sino que han de hacerlo «sin demora». La Ley entra a regular la celeridad que los agentes deben tener en sus actuaciones para aquellos supuestos concretos en que, de su actuación rápida, depende la evitación de «un daño grave, inmediato e irreparable»⁴⁴.

Este apartado se completa con el cuatro, más exigente si cabe, pues no sólo se refiere a la rapidez en las intervenciones de los agentes, sino que determina que:

«Deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana.»

El apartado cuatro no deja lugar a dudas de la exigencia que la Ley requiere de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Expresiones como «total dedicación», «intervenir siempre», «en cualquier tiempo y lugar», vienen a confirmarlo⁴⁵.

Concluir el análisis de la LOFCS indicando que el artículo cinco —y los principios básicos de actuación en él incluidos—, no es un mero precepto programático sino que «lo normal va a ser la verificación jurisdiccional de si en una acción policial concreta han sido o no observadas las prescripciones del artículo 5 LOFCS dado que, por regla general, de la infracción de los principios básicos de actuación van a desprenderse consecuencias jurídico-penales»⁴⁶.

Una vez que hemos estudiado la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, junto con el

⁴⁴ Normalmente, ese daño no suele afectar al agente; sin embargo, conforme nos advierte PIRIS PERPÉN no hay que dejar de tomar determinadas precauciones, «en las actuaciones asistenciales es de notoria visión que no hará falta la adopción de medidas de autoprotección y protección muy rigurosas. Pero sí es necesario articular y realizar aquellas que van encaminadas a que no puedan robarnos el vehículo policial, el armamento o material de dotación; así como en los casos en los que se trate con deficientes mentales, borrachos, indigentes, etcétera, que las armas de uso personal no puedan ser arrebatadas en un descuido a los policías actuantes». Ver José PIRIS PERPÉN: «Intervenir en...», *ob. cit.*, pág. 27.

⁴⁵ Sobre la interpretación de este apartado ver Javier BARCELONA LLOP: «Principios básicos...», *ob. cit.*, epígrafe V «El servicio permanente (o dedicación profesional) y su problemática jurídica», págs. 67-70.

⁴⁶ Ver Javier BARCELONA LLOP: «Principios básicos...», *ob. cit.*, pág. 54.

artículo 104 de la Constitución española que le da cobertura, debemos analizar la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana⁴⁷.

3. LEY ORGÁNICA 1/1992, DE 21 DE FEBRERO, SOBRE PROTECCION DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

A los efectos que interesan para nuestro estudio, tan sólo debemos destacar el artículo primero de la Ley, que viene a ser muy parecido a lo dispuesto en el artículo 104 de la Norma Fundamental. Dice así el artículo 1.1:

«De conformidad con lo dispuesto en los artículos 149.1.29 y 104 de la Constitución corresponde al Gobierno, a través de las autoridades y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto, y remover los obstáculos que lo impidan, sin perjuicio de las facultades y deberes de otros poderes públicos.»

Este artículo tiene carácter de Ley Orgánica, según señala la disposición final tercera de la Ley: «La presente Ley tendrá carácter de Ley Orgánica excepto en los artículos 2; 3; 4; 5.1; 6; 7; 8; 9; [...]».

El artículo 1.1 de la Ley, vista su redacción, no nos viene a aportar nada nuevo respecto de lo ya estudiado, se aplica por lo tanto lo señalado para la Ley 2/1986.

4. ÚLTIMAS REGULACIONES SOBRE LA MATERIA

Indicar básicamente dos novedades que buscan mejorar la atención y el servicio que prestan los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad a los ciudadanos:

⁴⁷ Coloquialmente conocida como la *Ley Corcuera*, por ser éste Ministro del Interior cuando la norma fue promulgada. La STC 341/1993, de 18 de diciembre (BOE núm. 295, de 10 de diciembre) declaró inconstitucional y nulo el artículo 21.2 y el inciso final del 26.j) de esta Ley Orgánica.

1) desde el 9 de junio de 1997, los ciudadanos tienen un nuevo cauce para sus quejas y sugerencias respecto del servicio de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, a la luz de la Instrucción n.º 10/1997 de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, que viene a derogar la Instrucción 1/1993 de la Secretaría de Estado para la Seguridad sobre la implantación del Libro de Atención al Ciudadano y;

2) la denominada *policía de proximidad*⁴⁸, que según el Ministerio del Interior, tiene como objetivos básicos: «la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, procurando un mejor servicio a través de la resolución de los problemas relacionados con la seguridad ciudadana. Una policía preventiva y pro-activa, no meramente reactiva, que busca la colaboración ciudadana a través de contactos formales e informales y la interacción dinámica con el resto de las instituciones»⁴⁹. Esta policía de proximidad se está implantando en la Comunidad de Madrid a través de tres fases: 1.ª Fase, 1997, 69 policías en Chamberí, Usera Villaverde y Villa de Vallecas; 2.ª Fase, abril-mayo 1998, 139 policías en Alcalá de Henares, Centro, Arganzuela, Carabanchel y Puente de Vallecas; y 3.ª Fase, mayo-junio 1998, 70 policías en Móstoles, Fuenlabrada, Leganés y Getafe⁵⁰.

IV. SUPUESTOS DE AUXILIO Y PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS

No le falta razón a André BOSSARD al afirmar que cuando «examinemos minuciosamente las funciones ejercidas en diversos países por diferentes servicios de policía, cualquier que sea la administración de que estos últimos dependen, quedamos sorprendidos por su carácter extremadamente variado, por no decir heteróclito. Tenemos la impresión de encontrarnos ante un verdadero traje de arlequín»⁵¹. Esta afirmación se puede

⁴⁸ Ciertamente, lo que en España puede parecer una novedad, en otros países lleva ya más de veinticinco años. «Al inicio de los setenta, numerosos servicios de policía adoptaron determinadas medidas con el fin de aproximarse a la comunidad, conscientes de la relación que existe entre las dos partes». Ver César HERRERO HERRERO: «Modelos de policía y realidad española», en *Ciencia Policial* n.º 24, 1994, pág. 16.

⁴⁹ Ver *ABC*, 19 de mayo de 1998, pág. 72.

⁵⁰ *Ibidem*, págs. 72- 73.

⁵¹ Ver André BOSSARD: «Las funciones policiales», en José María RICO, *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza, 1983, pág. 99.

verificar con facilidad al remitirnos al trabajo, básicamente de carácter sociológico, de MARTÍN FERNÁNDEZ ⁵², en el que se agrupan en 22 títulos ⁵³ más de 560 actividades diferentes ⁵⁴.

Dentro de esta inmensa variedad, la doctrina trata de especificar el contenido de la función policial de auxilio y protección de las personas. BARCELONA LLOP considera que para estar frente a estas situaciones de auxilio o protección, «ha de tratarse de un riesgo de menor entidad que el que da lugar a las intervenciones policiales amparadas bajo la rúbrica de la llamada protección civil; el rescate de un montañero extraviado, el salvamento del nadador que se está ahogando, el socorro a los accidentados..., tales son algunos de los ejemplos que pueden responder a esta función policial» ⁵⁵. No es extraño que la función de auxilio y protección vaya acompañada de una serie de actividades bastante ajenas, en principio, a la acción policial así, señala PIRIS PERPÉN que «en el caso de realización de labores asistenciales, cabe el apoyo moral, el consejo, el auxilio, la labor de información, etc.» ⁵⁶.

De forma más genérica, André BOSSARD nos habla de la función policial de *primeros socorros*. Apunta cómo «en varios países, la policía participa en acciones de socorro a las personas en peligro: defensa civil, salvamento en mar o montaña [...], se observa asimismo que en numerosos casos la policía —el único servicio que está en contacto con la población veinticuatro horas al día— ejerce ocasionalmente tareas que normalmente se suelen confiar a otros servicios administrativos o a otras instituciones, constituyendo de esta manera las fuerzas del orden una

⁵² Ver Manuel MARTÍN FERNÁNDEZ, *La profesión de policía*, Apéndice: Tareas Policiales Agrupadas, Madrid, CIS, 1990, págs. 207-224.

⁵³ Son los siguientes: 1. Accidentes de tráfico (36), 2. Aglomeraciones y espec-táculos (16), 3. Arresto, detención y traslado de detenidos (47), 4. Asistencia social (11), 5. Atestados e informes (7), 6. Conducción de vehículos (26), 7. Incendios, catástrofes y accidentes en general (37), 8. Investigación (49), 9. Mendicidad (18), 10. Menores (12), 11. Patrulla ordinaria (27), 12. Preparación para el servicio y mantenimiento del equipo (30), 13. Protección del medio ambiente (41), 14. Regulación y ordenación del tráfico (14), 15. Relaciones con y entre la comunidad (27), 16. Suicidio, estrés y alteraciones emocionales en general (33), 17. Transmisiones (18), 18. Venta ambulante (10), 19. Vigilancia de edificios e instalaciones (30), 20. Vigilancia de transportes (15), 21. Vigilancia del tráfico (34), y 22. Vigilancia y protección de personas y vehículos (25). El número entre paréntesis se refiere a las distintas actividades que se realizan dentro de ese título. *Ibidem*.

⁵⁴ En concreto, 563 actividades.

⁵⁵ Ver Javier BARCELONA LLOP, *El régimen jurídico...*, *ob. cit.*, pág. 145.

⁵⁶ Ver José PIRIS PERPÉN: «Intervenir en...», *ob. cit.*, pág. 28.

especie de recursos, en particular para las personas con ingresos modestos: acudir a los locales de la policía con ocasión de conflictos domésticos, para exponer una situación delicada o solicitar un consejo»⁵⁷.

Más sistemático y, sobre todo, empírico resulta el trabajo del psicólogo-inspector jefe de la Guardia Urbana de Hospitalet de Llobregat, Manuel MARTÍN FERNÁNDEZ. Tomando por base un estudio realizado por R. TALLEY entre 1984 y 1986, señala 563 tareas diferenciadas de la policía, éstas, a su vez, se incluyen en 22 AET⁵⁸ que se agrupan en seis grandes epígrafes:

- 1) siniestros,
- 2) tráfico,
- 3) policía judicial,
- 4) relaciones comunitarias,
- 5) policía administrativa y orden público y,
- 6) patrullaje rutinario.

Evidentemente el epígrafe que más se aproxima a la materia objeto de nuestro estudio es el de *relaciones comunitarias*. Dentro de ellas el autor incluye cuatro AET: Asistencia Social, Menores, Mendicidad y Relaciones con la comunidad.

En la primera señala 11 tareas, en la segunda 12, en la tercera 18 y en la última 27. Veamos cómo las describe Martín Fernández: «se incluyen bajo el nombre de «Asistencia social» 11 tareas relativas a colaboración con departamentos e instituciones asistenciales, detección de problemas personales, derivación a las instituciones apropiadas y similares [...].

Otra AET englobada bajo el epígrafe de Relaciones comunitarias es el de «Menores», con 12 tareas [...], en esta AET se engloban tareas muy diferentes, que van desde la custodia de menores extraviados, hasta la detección de malos tratos o el traslado de menores por cualquier motivo [...].

También dentro de lo que denominamos Relaciones comunitarias se ha estructurado una AET de 18 tareas relativas a la «Mendicidad». Encontramos en esta AET tareas puramente asistenciales, junto con otras represivas e incluso penales [...].

La última AET perteneciente a Relaciones comunitarias la constituyen las «Relaciones con y entre la comunidad», con 27

⁵⁷ André BOSSARD: «Las funciones...», *ob. cit.*, pág. 104.

⁵⁸ Agrupación Estandarizada de Tareas.

tareas. Aquí se engloban las discusiones entre vecinos y otras similares. También se incluyen los consejos de seguridad, civismo y otros que el policía pueda dar, así como los problemas familiares y otras tareas en las que la relación del policía con los vecinos y la resolución puntual de sus problemas de relación constituyen un fin en sí mismo»⁵⁹.

De menor entidad es el trabajo de Mark HARRISON MOORE de la Universidad de Harvard, titulado *Policía para la comunidad y policía para la solución de problemas*. El lector puede encontrar algunas anécdotas interesantes. La utilidad de la obra reside en el acercamiento que proporciona de la más reciente realidad de la policía norteamericana y sus relaciones con la comunidad de este país⁶⁰.

Por último y para concluir este apartado sobre los diferentes supuestos de auxilio y protección de las personas, es importante recordar, como ya se apuntó en su día en la Conferencia de Cranfield⁶¹, la retroalimentación que se produce entre una policía de carácter preventivo y humanitario —cercana a su comunidad—, y ésta, favorece la labor de persecución de los delitos por parte de la policía al poder contar con el apoyo de su comunidad⁶². Así pues, y aunque en un principio no pudiera parecerlo, hay una relación directamente proporcional entre la función de auxilio y protección de las personas y la función de persecución de los delitos debido a la retroalimentación anteriormente apuntada.

V. CONCLUSIONES

Después lo expuesto en el trabajo —tanto desde el punto de vista estadístico, como desde la perspectiva jurídica— podemos

⁵⁹ Ver Manuel MARTÍN FERNÁNDEZ, *La profesión de..., ob. cit.*, págs. 148-149.

⁶⁰ Ver Mark HARRISON MOORE, *Policía para la comunidad y policía para la solución de problemas*, University of Chicago Press, 1992, trad. José Manuel Barrera Rodríguez.

Para el conocimiento de la realidad policial en Suramérica ver Luis GERARDO GABALDÓN, Christopher BIRKBECK y Daniela BETTIOL, *La policía en el vecindario*, Mérida, Univ. de los Andes, 1990.

⁶¹ Celebrada los días 22 a 25 de abril de 1980 y centrada básicamente en el estudio de las *Estrategias contra la criminalidad en Europa*.

⁶² En esta línea apunta HERRERO, «una policía “con proyección preventiva” (es decir, una Policía orientada al servicio de la comunidad) contribuye a la creación

concluir, sin alto riesgo a equivocarnos, que estamos ante una materia bastante poco regulada y menos estudiada ⁶³ que, sin embargo y paradójicamente, ocupa una parte amplísima —probablemente la mayor—, de la labor de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, y por ende, de servicio a la comunidad.

Como botón de muestra, creemos que es suficientemente significativo el siguiente dato. Tal y como señalamos en el apartado segundo ⁶⁴, entre julio-septiembre de 1997 la Guardia Civil auxilió a un total de 446.571 personas (más 14.493 personas rescatadas). En ese mismo período, en actuaciones policiales denominadas de «servicio peculiar», detuvo a 21.136 personas (más: 9.439 supuestos sin infracción). El total de actuaciones por este servicio fueron de 187.519, frente a los 218.428 por auxilios y servicios humanitarios, a los que, en buena lógica, habría que sumar los 8.077 servicios de rescates. Por tanto, habría una más que significativa diferencia a favor de las actuaciones por auxilio y servicios humanitarios de 38.986 actuaciones. En este caso, y nunca mejor dicho, las cifras hablan por sí solas.

Por lo demás, la realidad de la actividad policial que tratamos de demostrar, coincide con las preferencias de la sociedad española respecto del modelo policial que desean. En este sentido, HERRERO HERRERO señala que «los múltiples estudios sociológicos elaborados por el CIS durante toda la década de los ochenta lo ponen de manifiesto. La sociedad española, de forma abrumante, se manifiesta partidaria de un «submodelo» de Policía de corte «humanista», preventivo, con preferencia al policía represor. La vertiente humanista del policía, que mira a la tutela plena de los derechos de los ciudadanos y que socorre a éstos en determinados percances o infortunios, es apetecida a la imagen policial represora, a la imagen del policía perseguidor frío de la ley infringida» ⁶⁵.

No deja de resultar curioso, y además plausible, que en esta siempre controvertida cuestión de la función policial básica-

de confianza hacia la misma como institución, a un sentimiento de seguridad en el seno de la sociedad, y estos factores se traducen en una participación más activa de los ciudadanos en el descubrimiento de la delincuencia y en la cooperación intensa y sostén que éstos le conceden a aquella». Ver César HERRERO HERRERO: «Modelos de policía..», *ob. cit.*, pág. 15.

⁶³ Obsérvese que el aparato bibliográfico utilizado, directamente relacionado con la función policial de auxilio y protección de las personas, es mínimo.

⁶⁴ *Supra*, apartado II: Estudio estadístico.

⁶⁵ Ver César HERRERO HERRERO: «Modelos de policía...», *ob. cit.*, pág. 15.

mente coincidan tres vértices, frecuentemente tan distantes, como la opinión de la sociedad, el espíritu de la regulación normativa⁶⁶ y la propia realidad del día a día de la función de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

⁶⁶ *Supra*, nota n.º 28.