

Aproximación al concepto de policía

Approach to the concept of police

Recibido: 17-10-2023

Aprobado: 31-10-2023



Tomás Gil Márquez,
España

Correo: prof.tgil@eserp.com, tomasgil55@gmail.com

Inspector del Cuerpo Nacional de Policía desde 1979 a 1995. Inspector Jefe de la Policía Local de Sant Adrià de Besòs (Barcelona) desde 1995 a 2017. Asesor de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Sant Adrià de Besòs desde 2017 a 2021. Vocal de la Comisión de Seguridad de la Federación de Municipios y Provincias (FEMP) desde 2008 al 2021. Profesor asociado-doctor de derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona desde el año 1992 hasta 2021. Ha sido Profesor de Deontología Policial-Derechos Humanos en la Escuela de Policía de Catalunya y actualmente de Derecho Constitucional y Estatutario. Profesor-Director de Trabajos Fin de Máster en Máster en Seguridad y Defensa impartido por la Universidad de Nebrija y Profesor Director de Trabajos de Fin de Grado en Criminología en ESERP Barcelona. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Ciudad Juárez (México) dentro del Curso “Derecho Penal- Garantías Constitucionales”, en la Universidad de Bologna (Italia) y en la Universidad Ivane Javakhishvili de Tblisi (Georgia). Es miembro del Grupo de investigación “Libertad, seguridad y transformaciones del Estado” del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona. Investigador del Instituto de Derecho y Tecnología (IDT) de la Universidad Autónoma de Barcelona. Miembro del Comité de Dirección del Instituto de Derecho Español en la Universidad Ivane Javakhishvili de Tblisi (Georgia). Director de Seguridad. Doctor en Derecho por la Universidad Abad Oliba de Barcelona. Máster en Derecho Comparado cursado en la Universidad Autónoma de Barcelona. Postgrado Universitario cursado en la Universidad Oberta de Catalunya “Gestión de la Seguridad Pública”. Posgrado Universitario en Ética Pública, Transparencia y Anticorrupción, Universidad Nacional de Litoral (Argentina). Curso Superior de Gestión de la Seguridad Privada, Universidad Autónoma de Barcelona. Curso de Dirección en la Escuela de Policía de Catalunya.

RESUMEN

La Policía es una de las instituciones indispensables en cualquier Estado; sin la resolución de los conflictos y el mantenimiento de la seguridad ciudadana sería una tarea inalcanzable. La policía moderna es el resultado de un largo período de formación histórica, a través del cual se ha desarrollado en los diferentes niveles, desde las materias técnicas de investigación criminal hasta los modelos policiales de proximidad, sin olvidar los aspectos éticos que permiten hablar hoy de la deontología policial.

Podemos entender la policía como *“la función consistente en asegurar la regulación interna de una sociedad global y el respeto a un número de reglas que la rigen por el recurso eventual a intervenciones coercitivas, haciendo llamar al uso de la fuerza”* (Loubet J.L., 1992, p.12).

La Policía está estrechamente vinculada a la forma de Estado, que en cada momento histórico se ha dado en una determinada sociedad, es una manifestación de cómo es el Estado; en consecuencia, los vaivenes por los que ha discurrido la marcha de los Estados han repercutido directamente en la policía, sírvanos de ejemplo la policía de la Alemania nacionalsocialista y la policía de la República alemana de estos momentos. Esta cuestión es, nuclear a la hora de abordar el estudio de la institución policial y las funciones que realizan las fuerzas de policía en la sociedad actual. Funciones que bien podemos definir como poliédricas, diversiformes, desde la investigación criminal, la lucha contra el terrorismo, la criminalidad organizada, hasta la resolución de conflictos.

Palabras Clave: Policía, Estado de derecho, funciones policiales, derechos y libertades, pluralismo político.

ABSTRACT

The Police is one of the essential institutions in any State; Without the resolution of conflicts and the maintenance of citizen security it would be an unattainable task. The modern police is the result of a long period of historical formation, through which it has developed at different levels, from the technical matters of criminal investigation to proximity policing models, without forgetting the ethical aspects that allow us to talk about it today. police deontology.

We can understand the police as *“the function consisting of ensuring the internal regulation of a global society and respect for a number of rules that govern it through the eventual resort to coercive interventions, calling for the use of force”* (Loubet J.L., 1992 , page 12).

The Police is closely linked to the form of State, which at each historical moment has occurred in a certain society, it is a manifestation of what the State is like; Consequently, the ups and downs through which the march of the States has taken place have had a direct impact on the police, take as an example the police of National Socialist Germany and the police of the German Republic at this time. This question is central when approaching the study of the police institution and the functions performed by police forces in today's society. Functions that we can well define as multifaceted, diversified, from criminal investigation, the fight against terrorism, organized crime, to conflict resolution.

Keywords: Police, State of right, police functions, rights and freedoms, political pluralism.

Introducción

La Policía ha de satisfacer la necesidad que la sociedad tiene de defenderse a sí misma y al orden jurídico establecido, ya que la seguridad de las personas y bienes es condición indispensable para el desarrollo de la personalidad humana y para que la sociedad y el Estado puedan cumplir sus fines.

Vamos a centrar nuestro estudio y análisis sobre una institución que consideramos de vital importancia dentro de toda sociedad que presente un mínimo de organización política. En tal sentido consideramos acertado afirmar que “parece difícil estudiar un sistema político sin analizar el Estado como organización y sin evaluar sus diferentes aparatos, en particular la policía. La policía constituye en efecto una de las principales formas de relación entre el Estado y la sociedad” (Journe C.1988, p.5). Relación que en ocasiones se nos manifiesta como el brazo ejecutor de la ley y otras con un carácter más sensible, pensemos en todos aquellos supuestos de carácter social o incluso humanitario que ofrecen otra perspectiva de la policía. Coincidimos con Juan Alberto BELLOCH al definir a las fuerzas y cuerpos de seguridad como “elemento imprescindible de la colectividad, en la construcción de una sociedad abierta y plural, acorde con el ejercicio de los derechos y libertades propios del Estado Social y Democrático de Derecho” (Jar C., 1995, p.25). Tesis estas que permiten sostener la importancia que la cuestión policial tiene en las sociedades modernas, no sólo desde el prisma de ser un elemento importante de

la Administración del Estado, incardinándose en la parcela de la seguridad, sino que, y además, se puede concebir como un instrumento de intervención social en aquellas disfunciones que presentan actualmente nuestras colectividades. Me estoy refiriendo, llegado a este extremo, a preocupaciones de tal calado como pueden ser la preocupación desde lo público por los problemas de la juventud, el tráfico de sustancias estupefacientes, la inmigración clandestina, la violencia doméstica, la lucha contra la marginalidad, el absentismo escolar, las conductas incívicas, etc.

Las opiniones anteriormente manifestadas se ven complementadas con la línea de pensamiento sostenida por Josep M^a VALLES: “la policía es una realidad plenamente inserta en toda red de relaciones sociopolíticas” (Vallé J.M., 1989, p 10). No es posible concebir hoy una sociedad sin policía o una sociedad en la que no exista preocupación por la seguridad. La sociedad actual exige precisamente unas cotas, cada vez más elevadas de seguridad, constituyendo esta “un valor exigido para la convivencia pública... es un valor fundante. Forma parte de los cimientos de la edificación del Estado de Derecho democrático” (Parejo L., 2001, p.9). Consecuentemente es lógico que el Estado se reserve para sí el monopolio de la violencia y de la coacción, en defensa precisamente de los intereses constitucionales que él debe garantizar, reconociéndose ese monopolio en el propio texto constitucional.

Desarrollo

I. ¿QUÉ ES LA POLICÍA?

Antes de avanzar en nuestro estudio debemos comenzar por señalar la dificultad de aprehender científicamente el fenómeno policial. La policía “es un concepto fluctuante según la época histórica y el país, al igual que ocurre con la Administración pública” (Villar J, 1995, p.16). Reflexión esta que nos permite entender la evolución de esta a lo largo de la historia y su consideración como exponente claro del tipo de Estado. En definitiva, la policía no deja de ser un atributo del Estado en cuanto a que es instrumento que permite a este suplir la falta de voluntad de cumplimiento por parte de los ciudadanos con respecto a los mandatos del Estado, cumplimiento al que ellos vienen obligados aún contra su voluntad. (Gil T, 2014, p.11)

El objeto de nuestro estudio tiene sin duda su base en el carácter multiforme de instituciones donde las formas, las organizaciones, el funcionamiento, las prácticas presentan aparentemente grandes diferencias según las épocas y las sociedades, siendo particularmente delicada toda tentativa de aproximación unitaria” (Loubet J.L, 1992, p.12). Podemos considerar que el objeto de nuestro estudio no es de fácil comprensión en consonancia, más bien “la policía no es un ente abstracto que pueda ser objeto de una definición unívoca” (Ballbé M., 1991, p. 36) y “la policía es un objeto difícil de definir”. (Journes C., 1988, p.19)

A continuación, vamos a exponer diferentes definiciones que nos sirven para comprender el objeto de nuestro análisis.

El Consejo Pleno de Castilla definió a la policía de la siguiente forma:

Aunque es grande la extensión que se puede dar a la significación de la voz Policía, se contrae según acepción común a aquéllas providencias económicas y meramente gubernativas que comprenden la universalidad de los habitantes de un pueblo, y se dirigen a la salubridad, limpieza, decoro exterior, subsistencias, recreos, comodidad y seguridad individual, y todo lo demás que o fomenta las costumbres, y la ocupación útil de sus habitantes, previniendo así la trasgresión de las leyes generales de Justicia, o aumenta las comodidades sin ofensa a ellas. (Turrado M, 1991, p. 147)

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a la policía como “el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas cumpliéndose las leyes ordinarias establecidas para su mejor gobierno”. También define a la policía como “cuerpo encargado del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas”.

II FORMAS DE ENTENDER LA POLICÍA.

Podemos distinguir dos acepciones del concepto policía, una de carácter objetivo y otra subjetivo. La primera hace alusión a la función y es la que la considera como “*aquella actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades, que por razones de interés público limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos*” (Garrido F, 1985, p. 171).

Otra definición sobre la policía como actividad es la que nos proporciona Otto MAYER que define a la policía como *“la actividad del Estado que tiene por fin la defensa del buen orden, de la cosa pública mediante los recursos del poder de la autoridad contra las perturbaciones del orden que las existencias individuales pueden ocasionar”* (Izu M.J.1991, p. 27).

Otra idea muy interesante es la que expresa que *“la policía es la función consistente en asegurar la regulación interna de una sociedad global y el respeto a un número de reglas que la rigen por el recurso eventual a intervenciones coercitivas, haciendo llamar al uso de la fuerza”* (Loubet J.L., 1992, p.22). Esta tesis es sostenida también por Jaume CURBET al considerar a la policía *“la más antigua de las instituciones de protección pública y la forma principal de expresión de la autoridad”* (Curbet J., 1983, p. 45).

No debemos olvidar, el artículo 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano donde se afirma que *“La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano hace necesaria una fuerza pública; esta fuerza pública se instituye, pues, en beneficio de todos, y no para la utilidad particular de aquellos a quien les es confiada”*. La filosofía que subyace en esta declaración hoy día está plenamente vigente, no debemos olvidar que la institución policial es utilizada en muchos países como un instrumento de represión de las libertades, convirtiéndose en una institución no merecedora de la confianza de los ciudadanos, que dista mucho de los parámetros democráticos en los que debe tener encaje la institución policial.

Como concepto de policía en el sentido subjetivo, consideramos acertada la manifestada en la resolución 169/34 de 1979 de la

Asamblea General de las Naciones Unidas que considera que la policía son los *“funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”*.

Desde una perspectiva sociológica se define a la policía como *“un conjunto de profesionales desarrollando su función en organizaciones públicas, como otros lo pueden hacer en servicios privados de seguridad”* (Martín M. 1996, p11). Definición esta que introduce un elemento de reflexión, a mi juicio, de sumo interés. Si tenemos en cuenta el alto desarrollo que desde hace unos años se está produciendo en nuestro país de la seguridad privada por un lado y del peso cada vez más importante que los sindicatos de policía tienen dentro de la administración pública

Cuando analizamos la institución policial no debemos olvidar dos elementos que deben ser destacados por su importancia, en primer término la concepción de la policía como servicio público, como parte integrante de la administración y consecuentemente bajo la dependencia del Gobierno, en segundo lugar como un operador del Estado de carácter ordinario, objeto de control, sujeto a límites y cuya actuación debe estar guiada por los principios recogidos en el Código Europeo de Ética de la Policía de 19 de septiembre del 2001 aprobado por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa, el cual establece las bases jurídicas de la policía en el Estado de derecho. Estas bases son las de que la Policía es un cuerpo público establecido por la ley, sus actividades siempre se deben llevar a cabo según la legislación nacional y las normas internacionales, y por último la necesidad de que el ciudadano tenga acceso a las normas que regulan la actuación de la policía.

El análisis de las causas en las que se produce el nacimiento de esta institución es un elemento que nos permite vislumbrar la verdadera esencia que impregna el origen de los cuerpos policiales,

para poder así establecer y definir la relación entre Policía y Estado (Gil T, 2005, p.18) coincidiendo con el principio de que “la policial no sólo constituye una función básica del Estado, sino que es a la vez una función exclusiva del mismo” (Recasens A, 1995, p. 94). Razonamientos que encuentran cabida en los principios rectores de la actuación policial que se contienen en el Código Europeo de Ética de la Policía que hacen referencia a la necesidad de equilibrio entre la eficacia de la policía y la protección de los derechos humanos, equilibrio este difícil pero que opera como límite que nunca debe ser franqueado.

III. INFLUENCIA DE OTROS ELEMENTOS EN LA INSTITUCIÓN POLICIAL.

A partir de lo anteriormente manifestado podemos considerar acertada la consideración de que factores como el nivel de desarrollo social o político, la naturaleza del régimen político o el grado de centralización-descentralización de la organización política o administrativa son variables a tener en cuenta a la hora de proceder al estudio de la policía (Loubet J. L., 1992, p. 14)

En consecuencia, consideramos interesante, en este momento de la exposición, sostener “la policía, los Cuerpos de Seguridad tienen una relación profunda, determinante con el sistema político. Una relación que a veces se nos aparece de una forma incompleta, evidente, y en otras ocasiones se muestra más reservada, más oculta” (López D., 1987, p.167).

Cuando hacemos referencia a la Policía debemos tener presente el peligro de que “las fuerzas de policía concebidas y organizadas según técnicas que las hacen solidarias con el poder pueden finalmente desestabilizar una comunidad con todas las consecuencias de represión que comportan” (Janssen E., 1985, p. 12).

En este sentido son también importantes las decisiones del Tribunal Supremo de España de 20 de enero de 1989 “el orden público se alcanza cuando cada ciudadano puede usar pacíficamente sus derechos y libertades” y de 27 de enero de 1987 “tras la Constitución, la cláusula de orden público no puede encerrar otro interés que garantizar el orden público de las libertades”.

Hoy existe, por consiguiente, una clara voluntad de que el orden público no opere como una cláusula abierta, habilitante, si no que como afirma el Tribunal Supremo en sentencia de 17 de octubre de 1983, En el mismo sentido sentencias del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 1984 y 20 de junio de 1988. El viejo concepto de orden público que “se basa en la seguridad, tranquilidad y salubridad y que se conecta con la ausencia de perturbaciones y se circunscribe a un mero orden en la calle es sustituido por un nuevo concepto que se asocia a la protección y garantía del libre ejercicio de los derechos y libertades y el respeto al orden constitucional” (Ballbé M., 1978, p. 150).

CONCLUSIONES

En los tiempos actuales “el concepto de policía no puede ser entendido hoy sino en los términos del artículo 104.1 de la Constitución Española, esto es, como protección del libre ejercicio de los derechos y garantía de la seguridad ciudadana o, en otras palabras, como un *aggiornamento* democrático de la vieja noción de orden público, tal como venía definida en el artículo 1º de la vieja Ley de Orden Público, de 30 de julio de 1956”. (Díez L.M, 1988, p.1437). Estos autores coinciden plenamente con lo establecido por el Tribunal Constitucional Español en STC 117/84 de 5 de diciembre: “Parece obvio que en un Estado social y democrático de derecho la noción de seguridad pública no puede circunscribirse al “puro orden o tranquilidad de la calle” sino que debe abarcar todas aque-

llas medidas que tienden a asegurar el regular funcionamiento de las instituciones. La noción de seguridad pública refleja aquella parte de la actuación administrativa que consiste en un aseguramiento preventivo o en una realización urgente, y no demorable, del Derecho; y esta función le corresponde al Estado de modo exclusivo e irrenunciable”.

La Policía en las sociedades democráticas debe ser configurada 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*” (Gil T.2004, p. 32).

Referencias

Ballbé, M. (1978). Fuerzas de orden público. En AAVV *La izquierda y la Constitución*, Taula de Canvi.

Curbet, J. (1983). *Democracia i Policía*. Dirección General de Seguridad Ciudadana, Departamento de Gobernación de la Generalitat de Catalunya, *Colección Policía i Sociedad-2*.

Diez, L. (1988). *La Policía Local*. En Santiago MUÑOZ MACHADO (dir), *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas. Gil T ,2004. Modelo policial y forma de estado en España, Tesis Doctoral, Universidad Abat Oliba.

Izu, MJ. (1991). *La Policía Foral de Navarra*. Departamento de Presidencia e Interior del Gobierno de Navarra.

Journes C. (1988). *Policía y Política*. Presses Universitaires de Lyon

López, D. (1987). *El aparato policial en España*. Editorial Ariel.

Loubet, L. (1992). *La Policía: Aproximación sociopolítica*, *Colección Claves Políticas*. Editorial Monchestien,

Turrado, M. (1991). *Estudios sobre la Policía*. Volumen I y II. Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

Martín, M. (1996). *Hacia un modelo de policía integral en España, Los Municipales*, núm. 2.