



1844-1931



1931-1939



1939-1940



1940-1943



1943-1989



1989-Actualidad



## XXX SEMINARIO “DUQUE DE AHUMADA”



# LA FUNDACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL, UN NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA. SU EVOLUCIÓN Y FUTURO



Facultad de Derecho (UNED)



Academia de Oficiales de la Guardia Civil



Instituto Universitario de Investigación  
sobre Seguridad Interior



Academia de Oficiales  
de la Guardia Civil

## XXX Seminario Duque de Ahumada

"La fundación de la Guardia Civil, un nuevo concepto de seguridad pública. Su evolución y futuro"

16 y 17 de mayo de 2019

**Director de la Academia de Oficiales:**

Francisco Fuentes Delgado

Dirección postal:

Paseo de la Princesa, s/n - 28300 Aranjuez (Madrid)

Teléfono: 918 912 145

Correo electrónico: en-aca-aranjuez@guardiacivil.org

**Catálogo General de Publicaciones Oficiales:**

<https://cpage.mpr.gob.es>

**Edita:**

Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior

Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de cada autor. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.



**Depósito Legal:** M-28326-2020  
**NIPO (USB):** 126-20-041-6  
**NIPO (en línea):** 126-20-040-0

**Imprenta:** DiScript Preimpresión S.L.  
C/ Hierro 33, 28045 Madrid

## XXX SEMINARIO "DUQUE DE AHUMADA"

"La fundación de la Guardia Civil, un nuevo concepto de seguridad pública.  
Su evolución y futuro"

### PRESIDENCIA DE HONOR

*D. Félix Vicente Azón Vilas*  
Director General de la Guardia Civil.  
*D. Ricardo Mairal Usón*  
Rector de la UNED.

### ORGANIZACIÓN

#### DIRECTORES

*D. Francisco Fuentes Delgado.*  
Coronel Director de la Academia de Oficiales de la Guardia Civil.  
*D. Manuel Díaz Martínez.*  
Decano de la Facultad de Derecho de la UNED.

#### COORDINACIÓN

*D<sup>a</sup> Fanny Castro-Rial Garrone.*  
Directora del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior.

#### SECRETARÍA

*D<sup>a</sup> María Isabel Solís Gil.* Guardia Civil.  
Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

#### COMISIÓN ORGANIZADORA

*D. Fernando Díaz Caballero.* Comandante de la Guardia Civil.  
Academia de Oficiales de la Guardia Civil.  
*D. Fernando Luis Ibáñez López-Pozas.* Vicedecano de Relaciones Institucionales y  
Estudiantes de la Facultad de Derecho de la UNED.

#### DISEÑO GRÁFICO

*D. Vicente Manuel Sánchez Porras.* Guardia Civil.  
Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

#### APOYO A LA ORGANIZACIÓN

*D. Félix Ambrosio Sierra González.* Guardia Civil.  
Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

*D. Israel Pérez Antón.* Guardia Civil.  
Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

*D. Jesús Carlos Castillo Martínez.* Guardia Civil.  
Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

*D. Pedro Molins Castellanos.* Guardia Civil.  
Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

## **LUGAR DE CELEBRACIÓN**

**16 de mayo de 2019**

Salón de Actos de la Academia de Oficiales de la Guardia Civil.  
Paseo de la Princesa, s/n, Aranjuez (Madrid).

**17 de mayo de 2019**

Salón de Actos del Edificio de Políticas y Derecho.  
Calle del Obispo Trejo, nº 2, Madrid

## ÍNDICE

Programa de actividades.....	IX	
Inauguración .....	1	
Ponencias editadas:		
"La Guardia Civil en el siglo XIX: puerta a la modernidad".		
Manuel Llamas Fernández. General de Brigada de la Guardia Civil.		
Jefe de la Zona de Castilla-La Mancha .....		2
"Relaciones de la Guardia Civil con otras Fuerzas y		
Cuerpos de Seguridad del Estado."		
Juan Hernández Mosquera.		
Coronel de la Guardia Civil. Estado Mayor. ....		26
"La configuración histórica de la Guardia Civil como agente de		
la autoridad casi universal en España".		
Félix González Román.		
Coronel de la Guardia Civil. Jefe de la Agrupación de Reserva y Seguridad. ....		46
"Una Guardia Civil para el siglo XXI".		
Laurentino Ceña Coro.		
Teniente General de la Guardia Civil. Director Adjunto Operativo. ....		67
Clausura.....	88	



## ACTIVIDADES DEL SEMINARIO

Jueves, 16 de mayo

### RECEPCIÓN Y ENTREGA DE DOCUMENTACIÓN

08:30-09:30 h.: - *Acreditación del Seminario*  
- *Recogida de carpeta de trabajo*

09:30 h. *Acto de inauguración del Seminario.*

10:00 h. **PONENCIA:**

***"La modernidad en la España del siglo XIX comienza con la Guardia Civil".***

PONENTE:

*D. Manuel Llamas Fernández.* General de Brigada de la Guardia Civil. Jefe de la Zona de Castilla-La Mancha.

MODERADOR: *D. Fernando Ibáñez López-Pozas.* Vicedecano de la Facultad de Derecho de la UNED.

11:15 h. *Descanso.*

11:45 h. **PONENCIA:**

***"La militarización del orden público en los orígenes de la Guardia Civil".***

PONENTE:

*D. Juan Carlos Domínguez Nafría.* Catedrático de Historia del Derecho de la Universidad San Pablo - CEU.

MODERADOR: *D. José Luis García Rivera.* Teniente Coronel de la Guardia Civil. Jefe de Estudios de la Academia de Oficiales.

13:00 h. **PONENCIA:**

***"Constitución, democracia y Guardia Civil ante los desafíos de seguridad del siglo XXI".***

PONENTE:

*D. José Julio Fernández Rodríguez.* Director del Centro de Estudios de Seguridad (CESEG). Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela.

### XXX Seminario Duque de Ahumada

La fundación de la Guardia Civil, un nuevo concepto de seguridad pública. Su evolución y futuro

MODERADOR: *D. Francisco Espadas Santana*. General de Brigada de la Guardia Civil. Jefe de la Jefatura de Enseñanza.

14:15 h. **Descanso.**

16,30 h. **MESA REDONDA:**

**"Las relaciones de la Guardia Civil con diversos actores del ámbito de la Seguridad y Justicia".**

PONENTES:

*D. Luis López Sanz-Aranguez*. Fiscal del Tribunal Supremo. Ponencia: "Relaciones de la Guardia Civil con el Poder Judicial."

*D. Juan Antonio Cereceda Malumbres*. Coronel de la Guardia Civil. Gabinete Técnico. Ponencia: "Relaciones institucionales de la Guardia Civil."

*D. Juan Hernández Mosquera*. Coronel de la Guardia Civil. Estado Mayor. Ponencia: "Relaciones de la Guardia Civil con otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado."

MODERADOR: *D. Francisco Fuentes Delgado*. Coronel de la Guardia Civil. Director de la Academia de Oficiales.

19:15 h. **Final jornada.**

### Viernes, 17 de mayo

09:30 h. **PONENCIA:**

**"La configuración histórica de la Guardia Civil como agente de la autoridad casi universal en España".**

PONENTE:

*D. Félix González Román*. Coronel de la Guardia Civil. Jefe de la Agrupación de Reserva y Seguridad (pendiente de confirmar).

MODERADOR: *D<sup>a</sup> Claribel de Castro Sánchez*. Vicedecana de la Facultad de Derecho de la UNED.

11:00 h. **Descanso.**

**XXX Seminario Duque de Ahumada**

La fundación de la Guardia Civil, un nuevo concepto de seguridad pública. Su evolución y futuro

**11:30 h. PONENCIA:**

***"Una Guardia Civil para el siglo XXI".***

PONENTE:

*D. Laurentino Ceña Coro.* Teniente General de la Guardia Civil.  
Director Adjunto Operativo.

MODERADOR: *D<sup>a</sup> Fanny Castro-Rial Garrone.* Directora del IUISI.

**13:10 h. Acto de clausura del Seminario.**

### XXX Seminario Duque de Ahumada

La fundación de la Guardia Civil, un nuevo concepto de seguridad pública. Su evolución y futuro

## Acto de inauguración del Seminario



La inauguración de la trigésima edición del Seminario Duque de Ahumada tuvo lugar en el Salón de Actos de la Academia de Oficiales de la Guardia Civil. El acto de inauguración fue presidido por D. Fernando Luis Ibáñez López-Pozas, Vicedecano de Relaciones Internacionales de la UNED, quien estuvo acompañado por el General Jefe de la Jefatura de Enseñanza de la Guardia Civil, D. Francisco Espadas Santana, la Directora del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI), D<sup>a</sup> Fanny Castro-Rial Garrone y el Coronel Director de la Academia de Oficiales, D. Francisco Fuentes Delgado.

## Ponencias editadas

**"La Guardia Civil en el siglo XIX: puerta a la modernidad".**

**Ponente:**

**D. Manuel Llamas Fernández. General de Brigada de la Guardia Civil. Jefe de la Zona de Castilla-La Mancha**

### INTRODUCCIÓN

El cuerpo de la Guardia Civil, alcanza este año el 176 aniversario de su fundación, no en vano es la Institución más longeva dentro de la Administración General del Estado. Y sólo conociendo la génesis de la Institución, se alcanza a comprender cómo se produjeron las condiciones que permitieron vertebrar todo el andamiaje organizativo del propio Estado en el que, sin duda, fue el más negro siglo de la historia de España. Con su aparición, se propiciaron las condiciones sociales, económicas y culturales para que otras administraciones, y la propia sociedad, se desarrollasen mínimamente para tomar impulso. Por ello, esa longevidad no deja de ser el justo tributo a su contribución en la construcción de una sociedad que, fuera de los raíles de la historia, se esforzaba por recuperar un paso perdido en la senda del progreso. Es una teoría ampliamente extendida entre historiadores, pero también políticos y sociólogos, que una de las causas que más retrasan el desarrollo y consolidación de un proyecto (nacional) político, y en definitiva de regímenes, es la precariedad de los estamentos en los que se apoya para hacerlo viable. Esto es, en una "última ratio" para hacer cumplir las leyes, para que un "orden" sea ejecutable. Ese estamento, llamado a tan alta empresa, no se puede improvisar; se necesita de una cultura profesional que anteponga los intereses generales a los locales y/o particulares.

Por todo ello, y para comprender el esencial papel que juega la seguridad pública en el devenir de una sociedad, y con ello conocer hasta qué punto es determinante para que esta tenga un futuro, es necesario conocer esos precedentes. Y así podremos constatar cómo el vacío, cuando no la improvisación y los intereses espurios, habían sido el denominador común en la andadura de unas fuerzas policiales preexistentes a la llegada de la Guardia Civil. Por otro lado, es comúnmente aceptado que uno de los parámetros y predictores más acertados y precisos para evaluar la solidez de una

### XXX Seminario Duque de Ahumada

La fundación de la Guardia Civil, un nuevo concepto de seguridad pública. Su evolución y futuro

sociedad, en términos de progreso social y desarrollo humano, es medir la calidad de la gestión de los derechos civiles y políticos, además de las libertades públicas. Y esto es tanto como decir que resulta necesario entrar a evaluar la profesionalidad de quienes estatutariamente tienen asumido ese ejercicio; esto es, las fuerzas de seguridad de esa sociedad, y su modelo policial. Y en ese aspecto, el escenario de la seguridad pública española, con la arribada del Cuerpo de la Guardia Civil, marca un antes y un después en la España de la mitad del siglo XIX. Un después que sería integral y transversal, porque propiciaría el despegue de instituciones de la administración pública, pero también de un desarrollismo en el ámbito privado, económico y social sin igual, tal y como a continuación se va a exponer.



#### ANTECEDENTES

Es recurrente escuchar que el nacimiento de la Guardia Civil está asociado al fenómeno del bandolerismo. Lo cual, sin dejar de ser cierto, no deja de ser una verdad a medias, porque las razones últimas e íntimas son mucho más profundas y de mayor calado. Para muchos historiadores, la Guardia Civil fue el primer gran paso para empezar a enterrar el Antiguo Régimen, y dar nacimiento a un incipiente Estado moderno, en los términos en los que ya se manejaba Europa, tras la revolución

jacobina. En el fondo, el fenómeno del bandolerismo, no deja de ser una manifestación más, quizá la más obvia pero no la más grave, de una general situación de caos y descomposición social en la que se encontraba el país en las décadas previas a la fundación del Cuerpo, y que aún sobrevivieron bastantes años más posteriormente. En definitiva, aquello no dejaba de ser lo que hoy en día vendríamos a llamar un Estado fallido. Las crisis se sucedían una tras otra, agudizando una desestabilización que acabaría siendo existencial a finales de ese mismo siglo, cuando se perdieron las últimas posesiones en ultramar.

El primer tercio de siglo XIX resultó ser especialmente convulso y lleno de crisis parciales, a cual más crítica y grave, culminado con una situación que llegó a estar próxima al colapso con la primera guerra civil del siglo; la que se escondía tras la sucesión por la corona a la muerte de Fernando VII, y que fue protagonizada entre los partidarios de que le sucediera su hermano Carlos, y los que preconizaban que lo fuera su hija Isabel, nacida 3 años antes de su muerte. Pero antes de esa crisis, ya el país, había entrado en una decadencia económica, social y anímica que sería determinante para el desenlace de las posteriores crisis, con las primeras pérdidas en América y la invasión Napoleónica. Y todavía hubo un último intento por engancharse a la modernidad, nacido del trienio liberal (1820-1823), que fue sofocado con la posterior invasión de los cien mil hijos de San Luis (1824), quienes se mantuvieron en suelo español hasta 1830 con el objeto de asegurarse que el absolutismo se consolidaba. De esta forma, se conjuró el último intento serio de remozar la Constitución de 1812 (conocida como "La Pepa") y con ello reiniciar el constitucionalismo español.

Este ambiente propició que la sociedad civil y la propia Administración dejara de tener un sitio en su condición de rector de la vida Pública. Así, la Administración General del Estado, pero también la local (municipal), ante aquella ausencia de poder político efectivo, perdió pronto presencia y peso en la vida social, política y económica de la sociedad de la época. Ello derivó en un desplazamiento de las esferas de poder hacia quien acabó ejerciéndolo de una manera despótica y sin control, deslizándose a una corrupción por parte de "hombres fuertes" del ámbito local, y que a la postre se extendió, posteriormente, a los herederos del Antiguo Régimen de manera generalizada. En definitiva, hay que reconocer que mientras el resto de Europa, en mayor o menor medida, avanzaba hacia un Estado moderno nacido de la Ilustración y la Revolución francesa, con la separación de poderes de fondo, dentro de un

constitucionalismo incipiente, España se sumía en la descomposición definitiva de un Imperio, siendo invadida, y lo que es peor, inmersa también en luchas fratricidas, que comenzaron con una guerra de sucesión (las guerras Carlistas), que tardaría décadas en resolver. Un tiempo precioso en el que no hubo sólo un estancamiento, sino también, y en no pocos aspectos, un retroceso en materia de derechos civiles y libertades públicas que lastrarían el futuro del país.

## LOS CUERPOS POLICIALES REGIONALES

Hay que empezar por reconocer que en la España de los siglos XV al XIX, no hubo un modelo policial definido, concreto, unitario e integral. Ni siquiera hubo instituciones o cuerpos que de manera transversal constituyeran un referente policial que aportase una cultura profesional de base, para otras policías más localistas o regionalistas, sobre la que hiciesen pivotar un concepto base de política de seguridad pública. Los orígenes, que no pocos historiadores ponen sobre la mesa, de posibles cuerpos policiales previos al que ininterrumpidamente ha servido a España en los últimos dos siglos, la Guardia Civil, ha sido toda una pléyade de cuerpos policiales, algunos de efímera vida. La creación de dichos cuerpos, en la mayoría de los casos, obedecía más a la necesidad de estructurar una fuerza armada que atendiesen los espurios intereses citados anteriormente. En este ámbito, uno de los cuerpos policiales a cuyo origen poder remontarse, lo constituye la Santa Hermandad, si bien, en sentido estricto, no era un Cuerpo policial al uso, pues tenía otras muchas funciones; llegando a ser empleado, incluso, como fuerza de choque o por la Santa Inquisición en sus "investigaciones". De hecho, fue un cuerpo originario en la fusión del reino de Castilla-León, y si bien en esa etapa fue usado como cuerpo de orden público, también lo fue en no pocos frentes de batalla o consolidando retaguardias en su avance hacia la reconquista de territorios en Al-Andalus.

Después de esa cierta homogeneidad, los señores feudales, cuyos territorios salpicaban el territorio nacional, estructuraron, en torno a sí, el desarrollo de no pocos cuerpos, que más que las propias de policía, cumplían funciones mitad aduaneras, mitad de fuerza política y solo, de manera subsidiaria, de orden público y seguridad ciudadana. Fueron, por tanto, estamentos cuya función se balanceaban entre el cobro de peajes y tasas a los viajeros, y en arrinconar y perseguir a la clase política contraria al señor feudal, el cual se manejaba como hombre fuerte en una determinada región o

comarca, revestido de cierta autoridad pública. Una vez más, aparece la instrumentalización de la fuerza pública en aras a la defensa de intereses ajenos a los públicos. Esa inseguridad física, pero también jurídica, era, a los efectos, un freno para la inversión, para la explotación de recursos, y en definitiva para el desarrollo y el reparto de la riqueza.

Estos fueron los prolegómenos de lo que luego resultaron ser cuerpos con una mayor proyección policial, nacidos en el siglo XVIII. Son los casos de los "escopeteros de Cádiz", de la "Compañía Libre de Fusileros", de los "Miñones" de Álava; "Migueletes" de Vizcaya y, así, un largo etcétera, hasta completar un listado de más de una veintena de cuerpos regionales policiales. De entre todos destaca con luz propia, el Cuerpo de los Mossos d'Escuadra, que data su origen de principios del siglo XVIII, cuando se instaura en una comarca de la provincia de Tarragona (La Conca de Barberà) y en torno a una familia en particular (Pere Antón Veciana), que la estuvo dirigiendo durante más de un siglo a través de sus sucesivos herederos. El hecho de armas que sirvió para que se consolidara como fuerza policial en la región fue su intervención en la Guerra de Sucesión de 1714, en la que apostó por el bando borbónico, resultando ser esencial su participación en el triunfo contra el pretendiente a la Corona del Reino de Castilla.

No pocos autores subrayan que, a tenor de esta brillante participación que tuvo como protagonista a los Mossos, las autoridades locales de la época interpretaron como una muestra de éxito tanto ese modelo policial regional, como podía serlo también la constitución de policías de carácter local. Eso inauguró una etapa de eclosión de pequeños cuerpos policiales de muy distinta naturaleza, capacidades y misiones. Cuerpos que, con el paso del tiempo, y en algunos casos, se unieron a otros preexistentes, como los mencionados.

A ello debe añadirse que en ese mismo periodo tuvieron lugar los primeros intentos de constituir cuerpos policiales a nivel nacional, promovidos para reprimir revueltas y motines de mucho más alcance. Es el caso paradigmático de lo que sucedió tras el "Motín de Esquilache" de 1766, cuando, bajo el Reinado de Carlos IV, se creó "la superintendencia General de la Policía", entre otros experimentos de similares características. Este fue un organismo difuso, en cuanto a funciones, que solo operaba en la capital, y en labores de protección del monarca y los intereses del gobierno. Con

ello se empezó a apostar por un modelo más nacional, más integral, pero también, más político y subordinado a los intereses de los gobernantes, que como una policía volcada en la seguridad ciudadana y orden público.

La Guerra de la Independencia, con José Bonaparte, en su interina jefatura del Estado, así como Carlos IV y Fernando VII como protagonistas del lado español, en su desenlace, no ayudaron, en absoluto, a clarificar el horizonte, ni a permitir afianzar un periodo policial con vocación de futuro. Al contrario, en plena vigencia del reinado del primero (José Bonaparte) se intentó echar a andar lo que se llamó la "Policía Napoleónica", cuerpo policial inspirado en la policía francesa que en aquel entonces regía los destinos de la institución en su país. Policía que prácticamente no se estrenó en materia de seguridad pública, ya que solo actuó como salvaguarda de quien la puso al frente de los pocos efectivos de que disponía.

#### PRIMEROS INTENTOS DE UNA FUERZA NACIONAL

De otra parte, y más allá de los intentos mencionados en el punto anterior, la llegada de "La Pepa", la Constitución de Cádiz de 1812, dio carta de naturaleza a la institución de orden público que compartía el sabor popular, y hasta revolucionario, de la propia Constitución y el afianzamiento del poder local (municipal) a través de ellos, que era desde la perspectiva ideológica lo que inspiraba la propia Constitución. Y que sería el más serio intento de "armar" organizativamente un Cuerpo policial a nivel nacional. Nos estamos refiriendo a "La Milicia Nacional", que tuvo una vigencia plena inicial relativamente corta, ya que se extendió únicamente al Bienio Liberal (1812-1814). Pero el retorno de Francia de Fernando VII, y con él sus postulados absolutistas, mandaron al desván de la Historia la idea que hacía residir el poder público en los alcaldes de las poblaciones, y en donde no tenía cabía esa fuerza nacional. Aquel concepto de fuerza, más que pública, popular, tenía muy difusos los contornos de la Institución; teniendo entre sus miembros, incluyendo algunos oficiales y a buena parte de las plantillas locales de la Milicia Nacional, formando parte del pueblo que voluntariamente quería asumir este rol de seguridad pública. Con este diseño, la fuerza pública no llegaba a ser profesional, ya que sus miembros compartían la función pública con labores profesionales propias. Con ello, quedó aparcado la idea de entender la función pública de la seguridad como algo que no podía ni debía viciarse, compartiéndola con labores profesionales distintas, con las que era fácil entrar en

conflicto. Esta situación duraría hasta 1820, año en el que se inició de nuevo una etapa de libertad con el "Trienio Liberal" (1820-1823), en el que las Cortes de Cádiz se reconstituyeron y Fernando VII, con su famosa frase: "Andemos todos, y yo primero, por el camino de la Constitución". El impulso de los liberales de Priego (Córdoba) en 1820, tampoco sirvió para que calase ese retorno de los ideales constitucionalistas. En materia de libertades y ejecutoria policial, ese trienio fue un sueño de verano, porque, apenas conseguido el apoyo de "los 100.000 Hijos de San Luis", que volvieron a colocar en el trono a Fernando VII, se acabaron las veleidades con la Historia, y empezó, sin duda, la más negra década de la Historia de España en el siglo XIX, incluyendo, como no, la relativa a libertades y derechos, y por lo que fue llamada la década ominosa.

Antes de desgranar esa etapa, ya previa a la creación de la Guardia Civil, es necesario abordar el modelo policial civil que se pretendió iniciar justo antes de desechar el más serio intento de constituir un Cuerpo policial a nivel nacional. Esto es, durante el trienio liberal. En 1820, el Duque de Ahumada, padre del organizador del Cuerpo, siendo ministro de la Gobernación, llevó a las cortes su proyecto de Cuerpo policial, aunque de naturaleza militar, al que denominó "Legión de Salvaguardas Nacionales". Sea como fuera, dicho proyecto, de profesionalizar la función de seguridad, se apartaba sustancialmente de la idea populista del "pueblo en armas" que representaba la Milicia Nacional, por lo que no prosperó. Pero para muchos, aquel proyecto, que por sus características y expectativas, fue un claro precedente de lo que con el paso del tiempo, su hijo, el fundador de la Guardia Civil, dará vida. Pero no acabaron ahí los intentos de levantar ese cuerpo nacional. Así, en 1824, justo acabado este periodo conocido como el trienio liberal, se constituye la Policía General del Reino, por Real Cédula de 13 de enero de 1824. Una policía que, desentendida del interés general, fue creada de manera instrumental, y a fin de controlar y perseguir a la oposición al Régimen; cruel en sus métodos y eminentemente política en sus objetivos, Fernando VII, siguiendo la tradición absolutista, la empleó en la persecución de sus enemigos políticos o no, especialmente en las capitales, pero, sobre todo, en la capital del Reino, Madrid. Junto con ello, se echó a andar otros dos cuerpos policiales de similar naturaleza, función y parecidas ambiciones; "Los Voluntarios Realistas", de muy escasa vigencia, puesto que sobrevivió desde 1823 a 1833. Y otro, que, más que un cuerpo fue un estamento que a modo de tribunal ejemplar, ejecutaba su labor con

el afán de reprimir a la oposición de manera sumaria, a través de procedimientos con escasísimas garantías para los reos. Eran "Las Comisiones Militares" y que solo ejerció desde 1824 a 1825.

Pero no todo fueron desgracias en esta negra época policial, puesto que uno de los grandes hitos de la historia de la seguridad pública tuvo lugar al final de dicha época, en 1829, cuando se crea, con fecha de 9 de marzo, el "Real Cuerpo de Carabineros". Cuerpo de naturaleza militar cuyo objetivo era defender las arcas del Estado a través del cobro de tasas y aranceles en fronteras terrestres y marítimas, respecto del exterior, y en mercados interiores con el cobro de arbitrios y tasas a determinadas transacciones comerciales. Este Cuerpo sería posteriormente integrado en la Guardia Civil, que asumiría sus funciones como Resguardo Fiscal del Estado, en 1940, a la finalización de la guerra civil. Como se puede apreciar desde la Administración General del Estado todos los esfuerzos iban dirigidos a la represión tanto de derechos y libertades, como económica. Lo que se traducía en una falta de incentivo a la inversión y al emprendedor de cualquier tipo de negocio o explotación.

Merece un apunte independiente, para fijar la cronología y el proceso que se siguió para formar un cuerpo policial, el que nos detengamos, antes del inicio de los primeros años de la Guardia Civil, en lo que fue y dio de sí la Milicia Nacional. Esta, después de simultanear su existencia con cuerpos nacionales y civiles nacidos en el Trienio Liberal, logró sobrevivir aún varios años, dentro de ese ideario revolucionario que encarnaba a un "pueblo en armas", si bien, de manera muy distinta según regiones. Pero finalmente superó el Absolutismo de Fernando VII, hasta la muerte del monarca, y también la guerra civil, que le llevó a convertirse en unidad combatiente. Este utópico paradigma revolucionario tuvo su mayor expresión en el último intento de mantener vivo el espíritu con que nació, con el intento de aprobación, en enero de 1842, de una ley orgánica de la Milicia Nacional, cuyo artículo 9 venía a decir; "Ningún Cuerpo de Milicia Nacional podrá ser desarmado, ni disuelto por orden del gobierno ni mandato de otra autoridad" En aquella lenta caída de los cuerpos policiales preexistentes a la Guardia Civil, algunos se resistieron, y su caída definitiva no llegaría hasta más de una década después, cuando la Guardia Civil, hegemónica en el panorama de la seguridad nacional, favoreció esa disolución. Esto le sucedió a la inspección de la Milicia Nacional, disuelta por Real Decreto de 1 de febrero de 1844. Todo ello marcó por tanto el inicio de una nueva época

Pero, a decir de muchos autores, la causa real y final de su desaparición estuvo relacionada con su excesivo apego al poder local, a su excesiva dependencia de los Ayuntamientos y a las veleidades de sus titulares con la esfera política, así como el haber caído en el desprestigio popular debido a corruptelas y posibles intentos de simultanear intereses públicos con privados. No obstante, su acta de defunción pública y oficial no se produjo hasta el Real Decreto de 15 de agosto de 1856 tras un último intento fallido de ponerla en marcha de nuevo en 1843, con algunos retoques orgánicos y, más que nada, cosméticos, pero que de nada sirvieron ante el empuje de la flamante Guardia Civil en su primera década de existencia.

En definitiva y antes de entrar a explicar las condiciones socio-políticas de la fundación de la Guardia Civil, podemos ver que, en las cuatro décadas previas, la Milicia Nacional fue el único cuerpo como denominador común a todo el territorio de todo ese periodo. A partir de entonces, mutó varias veces su propia estructura para intentar adaptarse a las necesidades, más que de la nación, de quienes respaldaban su continuidad, por adaptarse a sus intereses.

#### OTROS CUERPOS POLICIALES ANTERIORES

Aunque ya mencionado, acabaremos este periplo por los cuerpos policiales con la creación de un cuerpo que nace con la clara vocación de desplazar, en su posición social de la época, a la Milicia Nacional (la cual, según regiones, había mantenida cierta actividad, pero nunca llegó a desaparecer) y de otros cuerpos auxiliares de esta. Este nuevo estamento, con un sentido más monárquico, intentaba rivalizar por el control del orden público, pero también con otros objetivos menos confesables. Estamos hablando de "las Salvaguardas Monárquicas", nacidas el 23 de febrero de 1833, creadas por Fernando VII, prácticamente en su lecho de muerte, y a punto de dar paso al reinado de su hija, Isabel II. No obstante, este cuerpo policial, nacido al comienzo de la primera guerra carlista, tiene una vida efímera, dado que la guerra que se desencadenó con la muerte del monarca, y que duraría siete años, haría pasar desapercibida la labor de dicho Cuerpo, echado a andar más con el ánimo de proteger a la regente y a la jovencísima princesa que dedicarse a sus tareas más ordinarias, relativas al orden público y la seguridad ciudadana. No obstante, la dinámica bélica impuesta por los acontecimientos arrastró a dicho cuerpo a participar en el conflicto armado, aunque fuese de manera residual. Disuelto en 1839, casi simultáneamente a

la finalización de la guerra carlista, fue un preludio de la disolución general de los cuerpos policiales del Regente General Espartero, en 1840. Aquel ambiente bélico hizo que este, como el resto de cuerpos policiales fueran utilizados como fuerza combatiente. Lo que se hizo en un doble sentido; por una parte, utilizando la creación de los batallones de las policías regionales de la época y por otra, intentando modificar, un tanto, la naturaleza de la Milicia Nacional que, a partir de 1834 adoptó una estructura de unidad de infantería, reforzando la estructura de mando con componentes procedentes del Ejército. En cualquier caso, fue un fracaso esta iniciativa y la misma acabó en 1833.

#### MILITARISMO VERSUS PODER CIVIL

Se hace inevitable entrar a valorar hasta qué punto el nacimiento del Cuerpo de la Guardia Civil se hace desde la conciliación de dos fuerzas que pugnan por el control del poder de la época. En el fondo, en la creación del Cuerpo se escenificó lo que, a lo largo de esa época, y de la anterior también, resultara ser la pugna entre el militarismo y ámbito civil de la política y del propio gobierno. Rivalidad que sería una constante en lo que quedaba de siglo, y posiblemente para algunos, se alargara también a lo largo del S. XX. Una polarización de la vida pública a la que como veremos no pudo sustraerse el nuevo Cuerpo creado. La Historia de ese siglo en su primera mitad, fue un continuo balanceo entre ambas tendencias e inclinaciones. Un ejemplo temprano de cuanto venimos diciendo se reflejó en el movimiento pendular entre la publicación del "Reglamento General de Seguridad Pública", de 1815, con un claro intento de que la Milicia Nacional se convirtiera en un verdadero garante de seguridad pública. Y el vuelco que supuso que se pretendiera el asentamiento del Antiguo Régimen, a la muerte de Fernando VII, a través de la Cédula de 10 de julio de 1837, queriendo desplazar de nuevo el centro de gravedad hacia el ejército; en una tarea de conciliación para contar con él, que el absolutismo cedía ante los intereses del propio ejército.

Posteriormente, y en pleno trienio liberal, la prueba más clara de esa intención del Ejército se plasmó en la "Ley Constitutiva del Ejército" de 9 de julio de 1821. Dicha ley tuvo su corolario, a efectos de distribución territorial, en el Decreto de 27 de enero de 1822, donde se realizó una distribución territorial, en relación a la seguridad pública, entre las unidades de Infantería y Caballería del Ejército de Tierra. El anterior intento

de reforma de la Milicia Nacional de 1834, en el fondo encerraba un intento de militarizar dicha institución. A través de dicha reforma, se le cambió el nombre y se le denominó "Guardia Nacional", dentro de la iniciativa comentada de ser creada como fuerza combatiente. Con ello pasaba a depender del Ministerio de la Guerra, aunque fuera de manera descentralizada, a través de los Capitanes Generales de las capitales. Sin embargo, hubo una corriente contraria que intentó mantener el control y mando, por parte de la esfera político-social, atribuyendo el mismo a los Subdelegados de Gobierno, dependientes del Ministerio de Fomento, lo que se hizo mediante el Real Decreto de 12 de marzo de 1834. Este, a su vez, de nuevo, en ese balanceo entre el estamento militar y civil, intentó ser contrarrestada con la creación de batallones a partir de las policías regionales dependientes del Ministerio de la Guerra, lo que se llevó a cabo con la aprobación de la Real Orden de 22 de marzo de ese año.

Esa preponderancia de la esfera militar, y que algunos autores han denominado "el militarismo del Siglo XIX", tuvo unas causas sociales y políticas que hay que buscarlas en las postrimerías del siglo XVIII, cuando Carlos III se apoyó en la fuerza pública de la época, y de máxima confianza para el Monarca, por el caos y el descontrol en que la sociedad española se sumía. Desde ese ámbito militar hubo intentos de creación de iniciativas políticas que aspiraban a tener cierto control sobre esa vida política y social, como fue el caso de lo que se denominó "Partido Aragonés". Denominación que no debe llevarnos a engaño. No era un partido al uso. Era simplemente una suerte de lobby que aglutinaba a los militares que compartían una misma visión sobre los problemas políticos y las soluciones más plausibles a estos. Detrás, lo que subyacía eran élites militares con ansía de participar de manera plena en la política española.

Pero aparte de esa estructura social y política, hubo otros múltiples factores sobre la vida social que contribuían a que las élites culturales e intelectuales (abogados, magistrados y demás profesiones liberales) intentaran contrarrestar el fuerte peso político que había llegado a alcanzar el estamento militar. Estos, a través de la creación de academias y otros centros de formación, se habían convertido en una suerte de élite, cuyo tremendo peso específico monopolizaba ciertos sectores del poder y servían como correa de transmisión, a otros sectores del poder político, para asegurarse la continuidad y el favor de sus intereses. Ese escenario de poder en la Nación posibilitó la debilidad y decadencia de la sociedad civil, mientras la burguesía

se hizo inoperante y poco influyente, entre los dos grandes centros de poder; la milicia y la clase e intelectualidad política.

Por último, la recuperación de las unidades de ultramar tras el proceso de descolonización forzosa de América y la necesidad de suministrar recursos a las guerras carlistas propiciaron definitivamente que la escena pública española se viera balanceada entre un Ejército sobredimensionado y cuasi omnipresente frente a un partido progresista que, con el paso del tiempo, se escindiría entre moderados y progresistas, para más tarde, este último, hacerlo a su vez entre tales progresistas y radicales. Como hemos adelantado, la situación de caos y desorden en seguridad pública producida después de la guerra civil, provocó que el General Espartero, desde su condición de Regente, ordenara la disolución de todos los cuerpos policiales y civiles por Real Decreto de 2 de noviembre de 1840.

#### CONTEXTO SOCIAL EN LA APARICIÓN DE LA GUARDIA CIVIL

En definitiva, y como preámbulo al Cuerpo de la Guardia Civil, en la década previa a su fundación, podemos hablar de una época convulsa, marcada por la guerra civil que supuso la primera guerra carlista, cuyos inicios podemos cifrar con el principio de la Reina gobernadora el 4 de octubre de 1833, y que acabó con el regreso de la Reina Maria Cristina, retomando la regencia de Isabel II en 1843. Ese nacimiento, en el comienzo de la década del moderantismo, pesó como una losa a la hora de posibilitar su futuro. Solo el balance sereno de aquellos diez años, iniciados con el regreso de Espartero, para hacerse cargo de la presidencia del gobierno, permitió que se apreciase la participación del Cuerpo en la contención de la Revolución de 1848, cuando se concentró a más de un tercio del Cuerpo en Madrid, para salir al paso de las corrientes europeas que amenazaban la estabilidad del gobierno. Situación que se repitió con la Revolución del 1854, la que propició la llegada al poder de los radicales. Alternancia en poder que sirvió para que estos tuviesen que reconocer los avances propiciados por la labor del nuevo Cuerpo en su primera década de existencia. Si bien, en sentido contrario, esa alternancia sirvió para que, por primera vez desde su creación, el crecimiento de la plantilla sufriera un retroceso. Caída en el contingente ocasionado por la necesidad de alimentar la siempre moribunda Milicia Nacional. La otra "represalia" tomada fue relevar al fundador del Cuerpo en la dirección del mismo,

por el general Fausto Infante, quien, con el tiempo, sería el más ardiente defensor del Cuerpo en las cortes generales, donde llegó a ser presidente de las mismas.

Pero no todo fue guerra y tragedia en dicha década, dado que algunos tímidos pasos fueron dados en la construcción de un Estado con ánimo de vertebrarse. En honor a la verdad, esa vertebración tiene sus bases en diversas actuaciones que se iniciaron en la década anterior; cuando se esbozan los cimientos organizativos del Estado con los primeros gobiernos progresistas. Eso se tradujo en iniciativas tan significativas y determinantes como las del Ministro de Fomento D. Javier de Burgos, en 1833, con la distribución del país en las provincias que hoy las conocemos, en una clara copia de la distribución territorial francesa. Siguiendo esa estela de afrancesamiento de la Administración, con la centralización del Estado, esta idea de centralización también llegó a la esfera de la Seguridad Pública, con los intentos ya esbozados de unificación de estructuras, fue creado un superministerio que buscaba una mayor capacidad de gestión en tiempos de crisis, como fue el desarrollado durante la Guerra Carlista. Entre medias, la desamortización de Mendizábal (1834) y otras medidas de orden tributario y financiero llevaron a reconfigurar el escenario económico del país, que era su primer objetivo liberal, pero no es menos cierto que también sembró de incertidumbre el panorama nacional por las múltiples revueltas y disturbios que ocasionó. Ambiente hostil instigado desde la sombra por los terratenientes y los residuos del poder económico del Antiguo Régimen, ya que veían perder buena una parte de su influencia, e incluso patrimonio. Este factor de incertidumbre en el mundo laboral trajo como consecuencia que buena parte de los jornaleros y trabajadores del campo se inclinara en la diatriba secesionista por el bando carlista, al ver en las ideas de los liberales de "expropiar" las tierras en las que tenían asegurado su medio de vida, un peligro para la estabilidad económica que el Antiguo Régimen representaba.

Y si bien el pretexto fundamental del discurso oficial era ese mensaje de justicia social, reparto de la riqueza y de recuperación económica con la que poder hacer frente a los gastos de la guerra carlista en curso, la realidad era mucho más prosaica; que las medidas eran debidas, sobre todo, a la caída de las divisas procedentes del Imperio, y era insostenible financiar las guerras. En definitiva, se pretendía poner en producción y reconfigurar el mapa económico de la sociedad, pasando aquellas tierras que se suponían que estaban en "manos muertas", a otras que las pondrían en producción, cuando en realidad, cambiaron de mano, sí, pero no dejaron de estar improductivas.

En conclusión, si bien con el traspaso de manos, el Estado supuestamente se benefició, la operación financiera fue un fracaso, dado que aquellas tierras y bienes en general, acabaron en otras manos no mucho más productivas, las de los nuevos terratenientes, nacidos de una incipiente burguesía urbana, que tampoco las pusieron en producción, consolidando así su falta de rendimiento. Pero todo esto en su conjunto, y en la parte que interesa, solo provocó un aumento de la tensión social en el ámbito rural, una conflictividad social y laboral que atrajo más contingentes al conflicto secesionista, y más desamparados a la terminación de este, que acabarían abrazando la carrera de la criminalidad por ser desheredados de la carrera de las armas.

La finalización de la Guerra Carlista con “el abrazo de Vergara”, la disolución de las fuerzas policiales en la Regencia de Espartero, mediante el anteriormente mencionado Real Decreto de 2 de noviembre de 1840, dejó al país en una falsa calma, y sin saber quién velaría por la seguridad ciudadana y evitase que el gran número de excombatientes y otros desheredados de la fortuna acabasen dedicados al bandolerismo junto a muchos repatriados del proceso de descomposición imperialista procedente de América. Este estado de cosas alimentaba que, ante un tejido productivo paralizado, una mano de obra ociosa, se convirtiera en una legión de desesperados que solo encontraban recursos en la delincuencia. Por ello, superada de alguna manera la guerra, la crisis económica se transformó en social y política, y las revueltas y disturbios se sucedían y generalizaban en todo el país.

Esa situación provocó también que, en esa época, la economía fuese “de guerra” donde prácticamente el 80% del PIB del país, en los siete años de conflicto, estuviera dedicado al sostenimiento del Ejército, y que más allá de esa inversión en recursos económicos, los militares estuvieran activamente involucrados activamente en la política del país. Una muestra de esa tendencia la tenemos en el dato de que estos llegaron a ocupar, en la legislatura de 1836, un 13% de los diputados en la Cámara, además de copar buena parte de los altos cargos del gobierno. Desde el punto de vista del reparto de poder, diversos estamentos vieron en la guerra no solo un medio para poder vivir de ella, sino también un entorno favorable para estrechar alianzas, al salir de la misma reforzados ante las amenazas de orden ideológico. Así la corona, la nobleza, la Iglesia y la burguesía terrateniente estrecharon un tupido cruce de

intereses y alianzas para intentar, una vez más, que la fuerza pública estuviera a su servicio.

## EL MODELO POLICIAL DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

Antes de avanzar en el análisis de los condicionantes sociales, acabemos con la perspectiva constitucionalista, donde el modelo policial español encuentra en el Estatuto de Bayona de 1808 su origen de imposible valoración, por lo efímero de su ejercicio, y por las funciones a las que estuvo llamado. A este modelo, le sucedió el impuesto por las Cortes de Cádiz a través de la Milicia Nacional que fue simultaneado, y no siempre de manera intencionada, con la supervivencia de una serie de cuerpos regionales y locales con los que convivía de manera aleatoria y poco coordinada. Ya, de hecho, cuando eclosionaron las policías civiles, aún estaba vigente la supuesta supremacía de la Milicia Nacional y hasta de un cuerpo de naturaleza militar como fueron los Carabineros del Reino. El Estatuto de Bayona no vino más que a enmarañar el escenario con la aparición de nuevas iniciativas y el intento de cambio de algunas de las preexistentes. El panorama parecía que empezaba a estabilizarse con la promulgación de la Constitución progresista de 1837 en el seno de la cual, nació la Guardia Civil, si bien no son pocos los autores que reclaman que dicho Cuerpo nace carente de cierta legitimidad democrática, toda vez que nace con ausencia de unas Cortes aparentes al haber estado cerrado el Congreso desde finales de 1843 a octubre de 1844. A la salida de esa crisis política y con una nueva Constitución de corte moderado empezaría la época de asentamiento de la Institución y del propio Cuerpo de la Guardia Civil que nació con ella. A partir de ese momento las sucesivas Constituciones, de 1845, y siguientes, ya afectarían poco a la Institución una vez superado el escollo de esa primera década de asentamiento dentro del modelo policial español incipiente, pero consolidado. Haciendo un repaso sobre las coordenadas socio-políticas en las que nace el Cuerpo de la Guardia Civil.

Un hito previo claro de ese nacimiento lo fue la disolución de las policías civiles estatales, a través del reiterado Real Decreto de 2 de noviembre de 1840. El éxito de Espartero, en el fondo, fue una maniobra de autogolpe en la medida en que los propios progresistas colaboraron en su caída y exilio, propiciando que se hiciera cargo del Gobierno el moderado Joaquín María López de Oliver. Un gobierno efímero e instrumental, para cederle el Gobierno a González Bravo a finales de 1843, con la

correspondiente disolución de Cámaras, propiciando el gobernar sin control parlamentario. Tras esto, los Ministros de la Guerra (Pedro Chacón y Chacón) y Gobernación (Francisco Cabello Rubio) iniciaron entonces el proceso de crear un nuevo cuerpo que, como decía el propio Ministro de la Guerra "para que el Ejército dejara de ocuparse de la persecución de malhechores que tanto le distraían de su función principal que era la defensa nacional".

Si bien, esta pretensión de la esfera castrense del gobierno, de dejar la función de la seguridad pública en manos de terceros, no significaba desentenderse absolutamente de su control y gestión. La génesis del nuevo Cuerpo iba a representar como pocas la lucha entre el militarismo imperante en la época y el intento por parte de los liberales moderados de que esa faceta del gobierno fuera ejercida desde sus criterios. Empezando a plasmar estos criterios por los de naturaleza, funciones y dependencias del nuevo cuerpo. No vamos a reproducir aquí aquella génesis, solo recordar que en el Real Decreto de 26 de enero de 1844 es cuando se hace el pronunciamiento de la necesidad de crear "un cuerpo especial de caballería y de infantería, que asumiese las funciones del ramo". El presidente del gobierno González Bravo anima un sentido último, del que sería, en el primer Real Decreto fundacional el nuevo Cuerpo de Guardias Civiles, según denominación de dicho Real Decreto, de 28 de marzo, y por el que el cuerpo tiene una naturaleza civil, dependiendo del ejército a los meros efectos de organización y disciplina. Esta situación fue restituida a una mayor dependencia militar con la publicación del que sería el determinante Real Decreto de 13 mayo, y en el que, se reflejaron todas las salvedades que atendían los requerimientos del Duque de Ahumada, y con las que condicionaba su aceptación de la encomienda de organización del nuevo cuerpo, a quien le propuso dicha tarea y que, a la postre, sería el presidente del Gobierno para cuando se produjera aquella publicación, el general Narváez.

Pero no quedó ahí la pugna por el control y dominio del nuevo cuerpo de seguridad nacional, ya que esta ha sido una constante y recurrente cuestión a lo largo de la historia de la Institución, y que según las épocas se ha balanceado sobre una opción u otra en función de la visión política del momento, y de la situación histórica que aconsejaba a los gobernantes una u otra opción. Este fue un asunto sobre el que, muy tempranamente, se tuvo que pronunciar el propio Consejo Real (de Estado). Así sobre una cuestión planteada en relación a una intervención de unidades del Cuerpo, en la

que no se le había dado conocimiento y participación a la autoridad militar, dicho Consejo Real (de Estado), aclaró, en 1852, que el Cuerpo no formaba parte del ejército

#### EL LENTO DESPEGUE DE ESPAÑA EN ESTA ÉPOCA

Ese camino se emprendió de una manera especialmente lenta y tortuosa, ya que se simultanearon estructuras del Antiguo Régimen (feudales) con el intento de abrirse paso a organismos e instituciones del Estado Moderno. Son muchos y muy significativos los rasgos de esa sociedad, a modo de muestreo de ese calado, podemos mencionar que; como ejemplo más palmario de esa naturaleza híbrida del panorama español, estaba el fraccionamiento territorial igualitario entre señoríos y realengos; que el Absolutismo, en su ocaso, carecía de organización y mando, no ya para ejercer un poder efectivo sobre el país por esta organización territorial, sino porque además, ni tan siquiera tenía capacidad de ejecución en los vastísimos territorios que tenía bajo su jurisdicción; había una rigidez social donde la Nobleza, Iglesia y Ejército ejercían un poder en la sombra, sin contar con la masa crítica (burguesía). Contrastaba esto, sin embargo, con el poder local en Ayuntamientos y Diputaciones, un espacio político y social ganado a través de las Cortes de Cádiz y del que se había desentendido el ámbito militar. Esta miscelánea de poderes y sus recursos sumió al país en un caos organizativo que le llevó a una profunda depresión y recesión económica, llegando a consolidar desigualdades territoriales de hecho y de derecho.

Todo ello mientras se ejercía un tutelaje francés por el absolutismo del Antiguo Régimen durante todo el primer tercio del siglo XIX. Con estos presupuestos, los comienzos no pudieron ser peores para una economía de guerra, que terminó por desequilibrar la balanza entre las administraciones civil y militar dentro del Estado. Las cifras lo dicen todo: el 88% de los recursos humanos y el 60% del presupuesto general del mismo estaba invertido en el Ejército.

Pero había una cierta estabilidad, alcanzada a través de una seguridad física y jurídica con el advenimiento de un poder central, que se empezó a ejercer de manera incipiente en casi todo el territorio, produciéndose una serie de mejoras innegables en el desenvolvimiento de todas las administraciones, especialmente la central. Esa cierta estabilidad en la economía permitió que se estructurase una incipiente, aunque

rudimentaria, red de distribución de recursos. Estos recursos, obtenidos desde el sector primario (agricultura y ganadería), empezaron a poder ser distribuidos, primero en centros de negocios comarcales, luego regionales y, en algún caso y gracias al ferrocarril, hasta nacionales. En este orden de cosas, ese desarrollo económico permitió también, un desarrollo social y hasta cultural, en la medida en que las comarcas beneficiadas empezaron a ser polos de riqueza, atrayendo sobre sí una fórmula de desarrollismo humano y demográfico que permitió poner en el mapa a muchas de los capitales de esas regiones.

El fenómeno descrito se vio formalmente acentuado cuando las cabeceras de comarcas se situaban a caballo de los ejes de comunicación radial, con el centro en la capital del reino, los cuales contaban con la presencia de la flamante Guardia Civil, proporcionando el consiguiente valor añadido. Uno de los más beneficiados de ese valor añadido fue el propio Ejército, e incluso la Armada, no solo porque aquel pudo desembarazarse de la penosa labor de orden público y seguridad ciudadana que le venía restando ingentes recursos dedicados a la persecución del bandolerismo, sino porque pudo centrarse en sus cometidos y dejar de pasar por ser una institución en defensa de intereses privados. Esto trajo, igualmente, el resurgimiento de las Academias Militares, lo que permitió crecer o florecer toda una intelectualidad que, a su vez, de alguna manera, tuvo como efecto secundario un cierto alejamiento de la participación política de estos militares en las Cámaras, Diputaciones y otros ámbitos de la órbita nacional. También con el afianzamiento en su primera época, el nuevo Cuerpo de la Guardia Civil permitió la unificación del papel de intendente y subdelegado en una única figura de jefe político. Unificación que se hizo necesaria por la dispersión de funciones respecto de la creación política en una determinada región.

Siguiendo la estela de ese cambio político también se permitió la reforma principal acaecida en ese siglo, la de la Justicia, dado que se homogeneizó ésta a través de reformas de todos los procedimientos judiciales, en todas las jurisdicciones. Esta reforma, y en concreto respecto de la penal, fue sin duda enormemente favorecida por el hecho de que las autoridades judiciales tuvieran bajo su mando una policía judicial efectiva en el nuevo cuerpo, que dependía plenamente de ellas. Igualmente, y de forma paralela, se permitió hacer la más ambiciosa reforma de enseñanza en ese siglo, la "Ley Moyano" de 1857. Con ella se estratifica la enseñanza pública, se

universalizaba y de alguna manera, se intentaba acabar con el analfabetismo de forma definitiva, que en la mitad del siglo XIX aún rondaba al 80% de la población.

Dentro del orden público es necesario reseñar que además de la mejora en la explotación anteriormente citada, de los cultivos y la ganadería, la reforma agraria avanzó y se desarrolló gracias, en gran medida, a que el Cuerpo de la Guardia Civil integró a quien al que hasta ese entonces desempeñaba la labor de custodia de los campos agrícolas y ganaderos, tras una corta vida de forma independiente. Se trataba de la "Guardia rural", un cuerpo, no profesional, salvo en los cuadros de mando, que tuvo un par de décadas de vigencia y que, debido al localismo, y falta de estructura profesional, en que se desenvolvía, fracasó en la vigilancia y custodia de los campos y caminos de explotación agrícola y ganadera.

Pero es necesario resaltar que el fenómeno político y económico más determinante, en los años previos a la creación del Cuerpo, en el ámbito rural, fueron los que trajeron, en las dos décadas, anterior y posterior, las mencionadas desamortizaciones de Mendizábal y Madoz respectivamente. Ambas, hicieron cambiar de mano prácticamente más de la mitad de las tierras productivas en toda la Península. Esta nueva situación se pudo mantener en el tiempo, a pesar de los movimientos reaccionarios para devolverse a sus antiguos propietarios, gracias a la acción del nuevo Cuerpo que se pudo oponer eficazmente a las revueltas instigadas y promovidas por aquellos grupos de presión y poder que las promovían. Ese terremoto, principalmente social, que no político, fue acompañado por una reforma fiscal, favorecida fundamentalmente por el Ministro de Hacienda, Alejandro Mon. A su vez, el reforzamiento del poder central que estas medidas suponían tuvo que venir acompañado necesariamente de una cierta desactivación del poder de los Ayuntamientos para que éste fuera ejercido en su lugar desde el poder central. Esta reasignación del poder local por el central se llevó a cabo a través de la Ley de 8 de enero de 1845. No obstante, y a pesar de la naturaleza centralista tanto de esta ley, como del nacimiento del propio nuevo cuerpo, los alcaldes de los Ayuntamientos no dejaron de tener su influencia y capacidad de solicitud de apoyos, en materia de seguridad pública, en él, ya que su Cartilla y reglamentos permitían dicha posibilidad.

Hay otros hitos históricos que apuntalan el crecimiento del incipiente Estado Moderno que coincidieron con la llegada del Cuerpo. Entre ellos figura la firma, en 1851, del

Concordato con la Santa Sede, así como el favorecimiento, a través de esa reforma fiscal, del incremento de inversiones, sobre todo, extranjeras. Es el tiempo en el que, firmas y capital, británico fundamentalmente, llegan al sur de España para financiar inversiones, especialmente, en la industria minera y agrícola. Lo vemos también en la incipiente industria textil catalana que, entre 1848-1851 recibe más del doble de esas inversiones extranjeras que en el mismo periodo anterior, dado que también gozaba de un tratamiento fiscal privilegiado respecto de los ingresos de divisas, así como de la distribución y venta de dichos productos textiles para el resto de España.

La fundación del cuerpo, a través de la cartilla, principalmente, pero también de los reglamentos de Servicio y Militar, se acreditan innumerables novedades tanto en los usos y costumbres castrenses como de la misma cultura policial española, si bien respetando las instituciones militares. La mejor muestra de este afán innovador lo encontramos en la propia existencia de la Casa-Cuartel, que se convertiría con el tiempo en todo un icono de la marca Guardia Civil. En el plano social, todo un experimento en materia de sociología castrense, por el que se pretendía conciliar en el mismo ámbito físico la vida familiar y profesional del Guardia Civil. Un ensayo que forma parte esencial del éxito histórico de la Institución. Con ellas se pretendía estar apegado a la realidad social, al tiempo que permitían formar parte de la comunidad y del propio vecindario donde estaban ubicadas, con lo que se conseguía tener un pulso inmediato sobre esa comunidad. Pero podemos encontrar otras muchas más pruebas de acercamiento a la sociedad, más allá del plano físico, como fue el de querer compartir la cultura popular. Uno de los mejores ejemplos de ello nos lo muestra que, en los boletines de las provincias de Álava y Vizcaya, de diciembre de 1845, se primaba especialmente a los candidatos de incorporarse a la Institución, los procedentes de dichas provincias que conocieran y hablaran la lengua (euskera) de la región. En una clara muestra de que no solo no se reprimía el uso de la lengua vernácula, sino que además se propiciaba que se le hacía un sitio en sus filas. Por supuesto, que el alto nivel intelectual de los guardias, respecto del conjunto de la sociedad civil española, en las primeras etapas del Cuerpo, le permitió poner en la línea de servicio un personal cuya formación le facilitaba el interpretar muy correctamente aquella sociedad y, en especial, los escenarios de conflictos, así como relacionarse con la esfera política de la que dependía.

Pero es necesario entrar a valorar la naturaleza de los servicios que más urgentemente se le reclamó al nuevo cuerpo en aquella etapa fundacional, y que hacían necesaria la mayor entrega y fidelidad a los valores y principios fundacionales. Esto lo podemos apreciar en la lucha denodada contra la corrupción institucional instalada en todas las administraciones. Y lo podemos ver en el balance del rendimiento del Cuerpo, que se presentó tras una primera década de funcionamiento, cuando se produjo aquella alternancia en el poder entre moderados y progresistas radicales, tras la revolución de 1854. Balance en el que se acreditó el gran número de cargos de la administración detenidos y encausados por sus complicidades con ese bandolerismo perseguido. Documentándose que este no era autónomo, sino que formaba parte, y era extensión, de organizaciones criminales, en cuya cúspide era fácil encontrar a los "hombres fuertes" del lugar, que no pocas veces eran cargos públicos. En definitiva, su independencia y perfecta sincronía con los nuevos aires de la sociedad traídos con el primer gobierno isabelino, le permitió granjearse el respecto de la sociedad, al acreditar su independencia. Pero por encima de sinergias entre administración y administrado, aquel ambiente de recobrada confianza en las instituciones trajo también un cálido ambiente económico y de inversiones, tanto nacionales como extranjeras.

La mejor prueba de cuanto se viene diciendo lo tenemos en los siguientes datos: Entre 1845-1850, primer lustro de la existencia de la Guardia Civil y de su trabajo, el producto general del estado aumentó un 20% y, en la década siguiente, 1851-1861 éste se dobló, a pesar del todavía ingente gasto debido a la 2ª Guerra Carlista y al mantenimiento de las fuerzas expedicionarias en África, al final de la década de los 50 en la Guerra en aquel continente. Y entre 1865 y 1870 se avanza en un 50 por ciento. Y desde ese momento, en la siguiente década el crecimiento ya es sostenible y en torno al 10% anual. Porque para ese entonces la Administración ya está fortalecida con un Cuerpo de funcionarios nacido de la ley orgánica de Empleados Públicos Civiles de 31 de diciembre de 1855. Hasta ese momento la administración española había sido siempre dispersa y fragmentada, además de poco profesional, lo que fomentaba el clientelismo local y generalizaba la corrupción. Solo a la llegada de Bravo Murillo se intentó poner en pie una milicia de la pluma con la que contrarrestar la castrense; auténtico muro con el que se blindaban los poderes fácticos de la nación. La situación numérica de los funcionarios no era excesiva, todo lo contrario, el posicionamiento

liberal imperante era que el Estado debía estar aligerado de peso, incluido el de los funcionarios. Pero la ley había escogido la vía de la especialización, y con el tiempo creó un Cuerpo sólido y fuerte de funcionarios. Si bien, contra lo que nunca pudo hacer valer sus tesis fue contra el estamento militar, que siguió siendo, con mucho, el más importante de toda la Administración General del Estado.

Estamos ante un país eminentemente agrícola, en el que, durante todo el siglo, más de la mitad de la economía del país procedía del campo, y más de dos tercios de la población vivían en él. Una población con una alta tasa de natalidad, pero también de mortalidad debido a las epidemias y enfermedades endémicas, como fue el cólera de mitad de los años 50, con una actuación extraordinaria, por parte de la Guardia Civil en ella. A la ciudad solo migraban los excedentes de la mano de obra del campo, lo que era justo al revés de lo que sucedería a partir de la revolución industrial, a finales del XIX. Esto fue propiciado por aquel desarrollo del ferrocarril y del telégrafo, pero también de la red viaria, lo que propició la proliferación de los servicios más imprescindibles para hacer posibles los negocios jurídicos y comerciales más elementales, como fue el despliegue más generalizado y seguro de los servicios de correos y las estafetas. A través de las cuales funcionaban para permitir que los profesionales liberales, abogados, notarios, etc., ejerciesen su profesión, que la documentación, y en definitiva la información, entre ámbitos comerciales y económicos fluyese, etc. Porque, si bien el clima de inestabilidad política continuó hasta acabar con la monarquía y el advenimiento de la República, dando pie al sexenio revolucionario en 1868, lo cierto es que en vidas paralelas, la seguridad pública, en una España aún muy rural, estaba suficientemente garantizada, dentro de unos ciertos límites, por la Guardia Civil. Esto hizo que aquella sociedad se mantuviese impermeable a los intentos desestabilizadores de carlistas, progresistas radicales y republicanos, fundamentalmente.

En definitiva, el Cuerpo, conocida su independencia y lealtad a cualquiera que ejerciera legítimamente el poder, se constituyó a modo de colchón de amortiguación, en un espacio de estabilidad, que apartaría la seguridad pública de la diatriba política. No obstante, ese margen de solución, no pocas veces, estuvo en juego, precisamente, por culpa del convulso escenario político. Así, en las dos décadas siguientes a su fundación, y aun cuando ya estaba consolidado el modelo policial, que tenía como eje vertebrador de la seguridad pública, al Cuerpo de la Guardia Civil, esta vio peligrar la

función de seguridad ciudadana, cuando de manera sistemática, era reclamada para que se concentrara en algunas ciudades, especialmente Madrid, para sofocar revueltas, disturbios y levantamientos, que a veces eran de naturaleza revolucionaria, pero en otras ocasiones de carácter militar. Estas etapas de descuido de su función de seguridad, en el ámbito rural, provocaban el resurgimiento de una criminalidad autóctona. Pero fue inevitable que los distintos gobiernos, tanto isabelinos como posteriormente, durante el sexenio revolucionario, se apoyaran en la Guardia Civil, tanto para afrontar empresas militares, como de afrontamiento de cualquier tragedia o calamidad pública. Y ese uso de la institución como fuerza reunida fue empleada, desde Narváez, como por los generales O'Donnell, Prim, pasando por Cánovas de Castillo, entre otros políticos ilustres.

En definitiva, no deja de ser cierto que el Cuerpo nace en tiempos de excepcionalidad, con las cortes generales suspendidas (entre diciembre de 1843 y octubre de 1844), y a decir de los progresistas de la época, tras un golpe de Estado. Pero más allá de cualquier otra consideración de orden político, el Estado estaba en una situación crítica en la que tenía necesidad de resolver, entre otros problemas, el de la seguridad ciudadana y el orden público, y que dado que, como hemos visto, ninguna de las fórmulas anteriores había dado sus frutos, se impuso la necesidad de tolerar su nacimiento, aunque fuese de forma irregular. Era la medida axial de una idea de mucho más recorrido; el centralismo como solución definitiva a la dispersión y disolución que tenía sumido en el caos al país. Porque todas las demás medidas tomadas (un jefe político local, desactivación del poder municipal, reestructuración del Ministerio fiscal, regulación económica y fiscal, etc.) eran inviables sin el aseguramiento de la herramienta que pudiera llevarla a cabo. Algo que, sin el concurso de una institución, como fue la Guardia Civil, era inviable. O dicho de otro modo, sino hubiese existido esta, habría que haberla inventado. En definitiva, de la necesidad se hizo virtud.

Para resaltar hasta qué punto el Cuerpo de la Guardia Civil fue esencial y clave en el devenir del Estado que echó a andar tras su aparición en el escenario español, me remito a lo expresado a ese respecto por Diego López Garrido, en su obra; la Guardia Civil y los orígenes del Estado Centralista (pag137); "Es realmente asombroso ver como la expansión de la administración centralista es seguida, paso a paso, por la expansión de la Guardia Civil. En un proceso en el que a veces no se sabe bien si es la

administración la que requiere y utiliza a la Benemérita, o esta la que marca de cerca a aquella. En este sentido, la Guardia Civil es también exponente, en sus primeros años, de una dinámica de modernización administrativa.”

No obstante, el vaticinio del autor citado de que, asociando el éxito al Cuerpo a su naturaleza centralista, en un Estado de las Autonomías, como el presente, su futuro era mucho más oscuro, no se ha cumplido. En la medida que, precisamente, ha sido en estos últimos cuarenta años en los que más ha crecido el Cuerpo, más competencias y más reconocimiento social tienen su trabajo ante la ciudadanía. En definitiva, el Cuerpo, en este último tramo de la historia, ha dado una muestra más de su capacidad de mutación y versatilidad, de su vocación de servicio y lealtad al ordenamiento legal, sabiendo estar inequívocamente al servicio de la ciudadanía y del Estado.

NOTA DEL PONENTE. - Buena parte de cuanto se ha expuesto anteriormente lo podemos encontrar referenciado documentalmente en autores tan diversos como Diego López Garrido, en su obra, “La Guardia Civil, los orígenes del Estado Centralista”, en la “Creación de la Guardia Civil” de Enrique Martínez Ruiz, o el más compilatorio de todos los tratados sobre la Guardia Civil, de Pedro Córdoba Quintana. Algunos otros autores consultados, lo han sido más para precisar determinados aspectos relacionados con cuestiones internas y puntuales, como sucede con Lorenzo Silva, en su obra “Serenos en el Peligro”, o Francisco Aguado, en sus varias obras, y muy especialmente en la relativa al Fundador de la Institución; El Duque de Ahumada. En definitiva, en la medida que la ponencia desarrollada buscaba más el contexto policial inicial y previo, además del social, económico y político en el que nació la Institución, las referencias bibliográficas han sido extraídas de autores cuyo tratamiento de los albores del Cuerpo, tenían un sesgo externo, que no explicativo de las circunstancias vividas internamente.

"Relaciones de la Guardia Civil con otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado."

Ponente:

Juan Hernández Mosquera. Coronel de la Guardia Civil. Estado Mayor.

Este ensayo, presentado para el XXX Seminario Duque de Ahumada, pretende analizar las necesarias y, en muchas ocasiones, obligadas relaciones que la Guardia Civil mantiene con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad presentes en España, especialmente las relaciones de coordinación.



## INTRODUCCIÓN

En cualquier manual de teoría orgánica encontraremos las tres clásicas relaciones entre órganos no subordinados: Colaboración, Cooperación y Coordinación.

- En la **colaboración**, se establecen relaciones que persiguen la suma de esfuerzos de forma conjunta, se trata por tanto de trabajar codo con codo, como si de un todo se tratara. Este tipo de relaciones generalmente se establecen de forma voluntaria, pero en la Administración se convierte en muchos casos en un deber, en una obligación, como así lo refleja la Ley del

Régimen Jurídico del Sector Público<sup>1</sup>, en su artículo 3.1,k). A la hora de materializarla se puede realizar de muchas formas, en ocasiones con la creación de órganos conjuntos (pensemos en la multitud de órganos del Ministerio del Interior donde realizan su trabajo guardias civiles y policías en igualdad de condiciones), pero en otras ocasiones aportando al sistema una actividad independiente que busca de un beneficio común.

- Sin embargo, la **cooperación** está más orientada al resultado, incluso asumiendo la heterogeneidad de sus miembros. Es por ello que sea el instrumento típico de las relaciones policiales internacionales conjuntas, o más propiamente conjunto-combinadas (y es por ello que se habla de cooperación bilateral, multilateral). El plus que aporta la cooperación a la colaboración es el de ayuda entre los desiguales, aportando en este caso el acervo corporativo y la experiencia profesional de cada miembro. En definitiva, unos aprenden de los otros a la vez que trabajan en un mismo objetivo, y cada parte aporta de su organización valores añadidos. La cooperación siendo totalmente necesaria es de carácter voluntario, cada institución decide con quien y en qué términos coopera.

Valga como ejemplo, en el seno de la Unión Europea la cooperación que se efectúa en los Centros de Cooperación Policial y Aduanera, que junto a otros organismos como la Oficina Europea de Policía (Europol) o la Escuela Europea de Policía (CEPOL) constituyen los principales elementos de cooperación policial europeo.

- Por último, y en este ámbito se centra este ensayo, la **coordinación** no trata tanto de conjuntar personas, organismos o Unidades, sino que establece un marco de relación entre similares, no necesariamente iguales, que busca la sincronización, la evitación de lagunas competenciales y de espacios vulnerables.

---

<sup>1</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Artículo 3. Principios generales.

1. Las Administraciones Públicas...Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:...

Por lo tanto, se orienta al establecimiento de órganos, normas, planes, medios, sistemas de comunicación, canales y bases de información, normalización, homogenización, etc., como así refiere la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público en su artículo 140, sobre los principios de las relaciones interadministrativas; "la coordinación debe garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas".

En este sentido el Tribunal Constitucional, determinó que "la coordinación es la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos particulares en la globalidad del sistema, con la finalidad de evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo." (STC 27/1987, de 27 de febrero)

Eso sí, y es un claro signo de identidad de este tipo de relaciones, surgen desde cierta imposición u obligación, donde normalmente existe un órgano coordinador y unas partes coordinadas.

#### SISTEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD ESPAÑOL

El más alto nivel de legislación, como es la Constitución Española<sup>2</sup> (CE), en su artículo 103, invoca cuáles son los principios que deben regir las Administraciones Públicas, precepto que ha sido reproducido, como se ha referido anteriormente, en la regulación del régimen jurídico del Sector Público, pero también en la ley específica de desarrollo, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LO FCS), y no son otros que los de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Aprobada por las Cortes en sesiones plenarios del Congreso de los Diputados y del Senado, celebradas el 31 de Octubre de 1978, ratificada por el Pueblo español en Referéndum de 6 de Diciembre de 1978, y sancionada por S.M. el Rey ante las Cortes el 27 de Diciembre de 1978.

Es precisamente la necesidad de hacer compatibles los principios generales de unidad y autonomía que configuran el ordenamiento administrativo español, los que dan más sentido a los instrumentos de coordinación en la seguridad pública. Tanto es así, que la LO FCS debe ser considerada como el principal instrumento de coordinación entre los cuerpos policiales españoles, dedicando el Título IV a la colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y su Capítulo III a los Órganos de Coordinación.

El Sistema de seguridad pública español puede calificarse de muchas formas, pero más allá de reconocer su complejidad, es justo significarlo como eficaz.

Esta afirmación, evidentemente debe ir acompañada de datos objetivos, y tratándose de sistemas de seguridad, debe ser comparado con otros de nuestro entorno. En este sentido, no es fácil realizar una comparativa internacional en base a un índice de seguridad pública.

Si se utilizan, por ejemplo, los datos reflejados por el conocido como Índice de la Paz (*GPI-Global Peace Index*)<sup>4</sup>, España ocupaba en el 2018 el lugar número 30, habiendo descendido 10 puestos desde el año anterior. Esto trae a cuenta por dos fenómenos como son el atentado yihadista de agosto de 2017 en Barcelona y los sucesos que han ocurrido en Cataluña a lo largo de los dos últimos años, como así reconoce el propio informe anual de este organismo.

Es por ello que es necesario contrastarlo con otros índices que reflejen más fielmente la realidad cotidiana, y no sujeta por tanto a fenómenos puntuales, y uno de ellos puede ser la Tasa de Homicidios Intencionados (homicidios por cada 100.000 habitantes). Así los datos de 2016 sitúan a España en el puesto número 178, de los 196 analizados<sup>5</sup>, y referido a Europa ocupa la tercera mejor situación de los 28 países de la Unión Europea, según datos editados por la Oficina Europea de Estadística (Eurostat).

---

<sup>4</sup> Realizado por el Institute for Economics and Peace (IEP).

<http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/06/Global-Peace-Index-2018-2.pdf>

<sup>5</sup> Datos de Oficina Europea de Estadística (Eurostat).

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime\\_statistics/es&oldid=412906](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime_statistics/es&oldid=412906)



Este sistema complejo de seguridad pública se constituye como un modelo mixto y asimétrico:

- Mixto porque se contraponen a otros modelos clásicos ya sean centralizados (como el de Francia, Italia, Bélgica o Portugal) o descentralizados (como ocurre con el modelo federal alemán), pero además es también mixto en cuanto a la naturaleza de los Cuerpos, coexistiendo cuerpos de policía de naturaleza civil (la gran mayoría) y de naturaleza militar como es la Guardia Civil.
- Asimétrico, en cuanto los diferentes Cuerpos, especialmente los Autonómicos tienen velocidades o posibilidades diferentes, que en tres casos (Cataluña, País Vasco y Navarra), nacieron antes de la LO FCS, mientras que el resto están derivados al reconocimiento y alcance que se otorgue en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Por el contrario, esta composición le otorga al Sistema ciertos beneficios: por un lado, su dinamismo, en cuanto se establece entre los diferentes Cuerpos de policía, cuyo ámbito competencial está compartido, cierta competitividad, en su acepción más positiva, que mejora el resultado final de seguridad y, por otro lado, le dota al sistema

de cierto equilibrio, toda vez que no se produce una excesiva concentración de poder en ninguna de las policías, lo cual no deja de permitir cierto plus de control de uno sobre otro, el solapamiento o el reparto de cargas de competencia.

Nuestro ordenamiento jurídico, establece que la Seguridad Pública es competencia exclusiva del Estado<sup>6</sup>. Esta competencia se desarrolla por la LO 2/86 FCS, que es su artículo 1. especifica: "...por el Gobierno de la Nación y las demás Administraciones Públicas, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Policías Autonómicas que se determinen y los Cuerpos de Policía Local que se creen".

La característica de "instrumento de coordinación" de la LO FCS queda clara, en su nivel estatal, en la formulación de los artículos 11 y 12, dedicados a delimitar las competencias entre la Guardia Civil y la Policía Nacional, en donde se prevén tanto espacios específicos como comunes. En este sentido, la Ley distingue entre una distribución general y otra especial, o utilizando su terminología una distribución territorial y otra de naturaleza material.

No se presume como algo fácil que el legislador realizara un reparto competencial tan amplio y complejo, en un momento y situación concreta, como fue la mitad de la década de los años 80 y que más de 30 años después no genere diferencias de opinión o encajes complicados.

El propio Tribunal Supremo, en una Sentencia en 2010 lo ha dicho con nitidez, en concreto cuando expone que en el cuadro de funciones y competencias que describe la LO FCS no existen separaciones estancas y puras, sino que abundan las interconexiones, relaciones, concurrencias y convergencias que encuentran su cauce adecuado de canalización no sólo en la coordinación recíproca necesaria a la que apela el artículo 12.2, que reza que "las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado están obligadas a la cooperación recíproca en el desempeño de sus competencias respectivas", sino también a los medios de interconexión a los que se refiere la sentencia y que encontramos en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 11, donde el

---

<sup>6</sup> CE. Artículo 149.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:... 29.<sup>a</sup> 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.

legislador ha fijado las normas para la resolución de conflictos competenciales, es decir ha establecido unos mecanismos de coordinación referidos a; dos llamadas generales, una de cooperación recíproca entre ambos Cuerpos recogida en el art.12.2, y otra que obliga, aunque muchas veces se olvida, al deber de comunicación previa y mutua cuando un Cuerpo actúe en la demarcación del otro, según nos dicta el art.11.3, y otros dos preceptos donde el legislador establece que en caso de colisión de intereses será el Delegado del Gobierno (Gobernador Civil en su versión original) o Instancias superiores del Ministerio del Interior, el que resuelva, salvo que existiera una orden judicial de actuación, recogidos en los arts. 11.4 y 11.5, que prevalece sobre lo anterior.

A lo largo de mi exposición saldrán ejemplos, órganos y mecanismos que profundizan en la debida coordinación que debe existir entre la Guardia Civil y la Policía Nacional, así como entre ellas y el resto de cuerpos de policía autonómicos o locales.

A nivel autonómico se observa una mayor heterogeneidad. Como es sabido para tres de las Comunidades Autónomas la LO FCS reconoce, en sus disposiciones finales 1ª, 2ª y 3ª, la excepcionalidad de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña Navarra, en reconocimiento a sus derechos históricos (como así se establece en la Disposición Adicional Primera de la CE, donde se alude al debido respeto a los derechos forales). De tal forma que reconoce que sus respectivos Cuerpos de Policía Autonómicos ejerzan funciones de seguridad ciudadana y el ejercicio de los derechos y libertades públicas y la protección de personas y bienes. De cualquier forma, estas amplias prerrogativas no posibilitan a estas Policías a hacerse cargo de las competencias extra y supranacionales, que siempre seguirán en manos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE). De ahí que no es propio referirse al atributo de Policías integrales, siendo más correcto utilizar expresiones como la de policías con competencias extendidas.

Por lo que se refiere a los Cuerpos autonómicos del País Vasco y Cataluña, desplegadas materialmente en los años 1982 y 1994, responden a un modelo de sustitución, en tanto en cuanto se fue estableciendo su despliegue dejaron de realizarlo las FCSE, mientras que en lo referente a la Comunidad Autónoma de Navarra, que comenzó su despliegue territorial en el año 2002, y toda vez que las

FCSE siguen teniendo un papel prioritario y preferente en la seguridad pública, este modelo, en su gran mayoría, puede considerarse como de solapamiento.

Por el contrario, la Policía Canaria, que se compone del Cuerpo General de la Policía Canaria y de las Policías locales desplegadas en la Comunidad Autónoma, aún sin estar reconocida en la génesis de la LO FCS, es también un Cuerpo, aunque muy limitado, de solapamiento, que comenzó su despliegue territorial con 100 agentes en el año 2010, pero que presenta una clara diferencia frente a la Policía Foral de Navarra, como es la de no poseer, por el momento, el carácter específico de policía judicial.

También a nivel Autonómico, siete Comunidades Autónomas (Galicia, Aragón, Comunidad Valenciana, Andalucía, Extremadura, Illes Balears y Castilla y León) tienen reconocido en sus respectivos Estatutos de Autonomía la posibilidad de crear sendas Policías Autonómicas, aunque por el momento no las hayan desarrollado. Otras siete Comunidades Autónomas, que han preferido acogerse a la fórmula de la Adscripción de Unidades de la Policía Nacional (recogido en los arts. 37 y 47 de la LO FCS), para realizar las funciones que les permite la legislación, pero actualmente no las tienen constituidas (Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Cantabria, Murcia, Castilla-la Mancha y el Principado de Asturias).

Paradójicamente cuatro Comunidades Autónomas (Galicia, Aragón, Andalucía y la Comunidad Valenciana) han acordado la creación de Unidades Adscritas de Policía Nacional, aun no viendo recogida esta figura en sus respectivos Estatutos de Autonomía. No obstante, el Principado de Asturias que, si la tiene reconocida en su Estatuto de Autonomía, la tuvo desarrollada entre los años 2006 y 2013.

Dos Comunidades Autónomas, la de Madrid<sup>7</sup> y la del Principado de Asturias, han optado por utilizar la fórmula, también reconocida en la LO FCS, de crear Unidades de Cooperación.

Por último, a nivel local, se han creado alrededor de 2.000 Cuerpos de Policía Locales, que encuadran a casi 70.000 funcionarios de policía. Pues bien, casi 22.000 de ellos

---

<sup>7</sup> La Comunidad Autónoma de Madrid cuenta tanto con una Unidad de Protección, de Personalidades y edificios comunitarios, como una Unidad de Guardia Civil, a través de un Convenio de Colaboración, para la vigilancia y protección de Edificios e Instalaciones autonómicas con personal en Reserva.

prestan sus servicios en algo más de 1.500 Cuerpos de Policía en demarcación de Guardia Civil, y con los cuales el Cuerpo está obligado a colaborar estrechamente.

#### ÓRGANOS DE COORDINACIÓN

Para compensar esta amplia heterogeneidad de Cuerpos y competencias, la diferente legislación ha arbitrado una variada gama de órganos o mecanismos de coordinación, del todo necesarios.

En cuadro adjunto intenta clasificar los más importantes, clasificados atendiendo a 4 criterios, como son, los órganos de carácter político, que evidentemente tiene su implicación a nivel operativo, los eminentemente operativos y que son los más interesantes de analizar, sin olvidar otros quizás más desconocidos, y que atienden a la materia concreta de Seguridad Ciudadana, con una vocación clara de permitir una participación a la sociedad civil en los aspectos relacionados con la seguridad pública, y por último otros referidos a las competencias en policía judicial.

Las limitaciones de tiempo y espacio hacen que este ensayo se centre preferentemente en desarrollar los que se consideran más importantes, por su trascendencia en la Seguridad Pública.



La Secretaría de Estado de Seguridad, puede considerarse en sí mismo el principal órgano de coordinación en la seguridad pública española. Hecho que así se refleja permanentemente en todos los Reales Decretos que desarrollan la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, ya no solo por las funciones, sino por los órganos en que se estructura.

Su principal órgano de coordinación es el Gabinete de Coordinación y Estudios, que se conforma como un órgano eminentemente de apoyo y asesoramiento, realizando permanentemente labores de coordinación operativa, ya sea presidiendo reuniones específicas de coordinación con Guardia Civil y Policía Nacional, como órgano de trabajo de las Juntas de Seguridad con las Comunidades Autónomas, en la preparación de dispositivos especiales de seguridad o de protección de personalidades, dirigiendo los Centros de Cooperación Policial y Aduanera desplegados en las fronteras con Francia y Portugal, o haciendo las funciones de

secretario de las reuniones de la Comisión Ejecutiva de Coordinación (CECO) del Ministerio.

La CECO es el órgano estratégico de coordinación operativa del Ministerio, nació en 2012 con la denominación de Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (CEMU) y desde entonces, aun cambiando de nombre, siguen figurando en los diferentes Reales Decretos de organización del Ministerio. Garantiza la coordinación orgánica y operativa de la Policía Nacional y la Guardia Civil, en el desarrollo de sus funciones sobre seguridad ciudadana, información e investigación, policía judicial, cooperación policial internacional, infraestructuras y material.

Con carácter ordinario, la CECO está presidida por el Secretario de Estado de Seguridad y extraordinariamente por el propio Ministro, y por parte de la Guardia Civil acude el Director General y el Director Adjunto Operativo, habiéndose celebrado en estos 7 años más de 180 reuniones.

Según refleja el último Real Decreto donde se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior<sup>8</sup>, del Secretario de Estado de Seguridad dependen tres órganos de coordinación; el referido Gabinete de Coordinación y Estudios, actualmente dirigido por un Comisario de Policía Nacional, el Centro de Inteligencia Contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), al mando desde 2018 de un General de Brigada de la Guardia Civil y la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad, al mando desde su creación de un Comisario de Policía Nacional.

A estos órganos hay que inevitablemente incorporar otro, por su alcance e importancia, como es el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad (CNPIC), que actualmente está integrado dentro del Gabinete de Coordinación y Estudios.

Los tres se hallan repletos de Guardias Civiles y Policías, de forma muy equilibrada, y que, cada uno en su área de responsabilidad, realizan permanentemente reuniones de coordinación operativas, elaboran y dirigen Planes Directores y operativos que vinculan con sus decisiones a los diferentes Cuerpos policiales.

---

<sup>8</sup> Real Decreto 952/2018, de 27 de julio.

Pero existen otros dos instrumentos de Coordinación, que habitualmente pasan inadvertidos, y cuya dependencia es también del Secretario de Estado de Seguridad, de tal forma que por dos veces el Gobierno ha depositado en Oficiales Generales de la Guardia Civil la designación para su mando; estos son las Autoridades de Coordinación para las actuaciones frente a la Inmigración Irregular ya sea en Canarias, creada en 2006 o lo del Estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes, creada en agosto de 2018. Ambas Autoridades llevan implícitas, según figura en sus órdenes de creación un Centro de Coordinación en una materia que está demostrando nuevamente la capacidad de dirección, impulso y coordinación de los miembros del Cuerpo, otorgando al Estado un plus de garantía de éxito.

El Artículo 50 de la LO FCS dispone que en las Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpos de Policía propios podrá constituirse una Junta de Seguridad, integrada por igual número de representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas, estando entre sus funciones las de coordinar la actuación de las FCSE y de las Policías Autonómicas (PPAA) y resolver incidencias que surjan en sus relaciones de colaboración.

Las cuatro Comunidades Autónomas que han creado PPAA han constituido Juntas de Seguridad, y es en sus Estatutos donde se refleja la composición de las mismas. Y los cuatro estatutos han reflejado la misma composición y, como no podía ser de otra forma, establecen la paridad entre los representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma.

Como complemento a estas Juntas de Seguridad, y con una importancia real notoria en todas las Comunidades Autónomas con Policía Autónoma, excepto en el caso de Canarias, se han constituido mecanismos subordinados de coordinación dependientes de ellas, que se encargan de la coordinación policial operativa entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la respectiva Policía Autónoma, así como:

- ✓ Atender a cuestiones específicas relacionadas con el intercambio de información entre Cuerpos de Seguridad
- ✓ Asegurar una coordinación operativa en actuaciones derivadas de competencias compartidas o concurrentes
- ✓ Resolver controversias competenciales que puedan producirse

- ✓ Velar por el cumplimiento de los acuerdos, protocolos o procedimientos acordados en Junta de Seguridad
- ✓ Estudiar y elaborar propuestas de mejora en materia de coordinación de actuaciones y adecuación de los servicios de los Cuerpos de Seguridad
- ✓ Materializar las políticas de seguridad acordadas y validadas en Junta de Seguridad.

## COORDINACIÓN CON LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL

En España las Policías Locales tienen una amplia tradición, muy anterior a la Constitución del 78. Sin embargo, la propia dinámica de cada municipio y cierta dispersión normativa ha provocado una evolución heterogénea e irregular.

En este sentido, la propia Constitución Española, en los artículos 137 y 140 establece el principio de autonomía municipal, para la gestión de sus intereses particulares, y el artículo 148.1.22, faculta a las Comunidades Autónomas a coordinar a las Policías Locales, a través de una regulación con rango de Ley.

Esta responsabilidad de las corporaciones locales, a través de sus Cuerpos de Policía municipal en materia de seguridad pública queda nítidamente clara en la LO FCS. Así en su primer artículo, más allá de reafirmar la exclusividad del Estado en la competencia de la Seguridad Pública, determina que las Corporaciones locales participan en su mantenimiento. Y posteriormente en el Art. 39 reproduce el precepto constitucional de otorgar a las Comunidades Autónomas la coordinación de las Policías Locales, estableciendo las normas a las que deben ajustarse sus respectivos Reglamentos, homogeneizando los medios técnicos que deben emplear, los uniformes que portarán o sus retribuciones, así como en lo que afecta a otros aspectos formativos y niveles educativos para concursar a sus Cuerpos.

Como norma general, las diferentes leyes autonómicas determinan que, para poder crear un Cuerpo de Policía Local (CPL), el municipio debe tener un mínimo de 5.000 habitantes, si bien, en ejercicio de su potestad coordinadora, algunas Comunidades Autónomas han elevado el límite para la creación de Cuerpos de Policía Local hasta los 10.000 habitantes. Y, los municipios que no tengan constituido su propio Cuerpo de Policía, podrán ejercer sus competencias a través de auxiliares de Policía Local.

Dentro de la LO FCS, cuatro artículos (del 51 a 54) tratan de las Policías Locales. En concreto el art. 51 faculta a los municipios para crear cuerpos de policía propios, siempre que se adecuen a esta Ley, a la Ley de Bases de Régimen Local<sup>9</sup> y la legislación de su Comunidad Autónoma. El artículo 52 lo dedica la Ley básicamente a aspectos estatutarios y en el art. 53 se establecen singularmente las competencias que deben ejercer los Cuerpos de Policía Local.

Estas funciones, entre otras, abarcan a aspectos como:

- ✓ La protección de las autoridades municipales y vigilancia de sus instalaciones
- ✓ Control y ordenamiento del tráfico
- ✓ Policía administrativa, en lo relativo a las disposiciones municipales
- ✓ Participar en las funciones de Policía Judicial, como colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado.
- ✓ Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas Locales de Seguridad
- ✓ Vigilar los espacios públicos
- ✓ Y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

La ley, y esto es importante desde el punto que nos ocupa de la coordinación policial, establece que ciertas actuaciones deberán ser comunicadas a las FCSE, o en su caso a las Policías Autonómicas competentes, como son las relativas a los accidentes de tráfico y las diligencias instruidas por el conocimiento de actos delictivos.

Estas competencias tasadas no han impedido que determinados CPL hayan ido asumiendo la recepción de denuncias y llevando a cabo actuaciones (detenciones, investigaciones, reseñas policiales) por diferentes delitos como daños, hurtos, violencia familiar, tráfico de drogas, derechos de los trabajadores, etc.; desarrollando,

---

<sup>9</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local

en algunos municipios, unidades específicas de criminalística, investigación, violencia familiar, orden público y, recientemente, de "delitos de odio".

Por supuesto, esto no ha sido con carácter homogéneo, ya que no todos los CPL han desarrollado estas funciones y competencias; y no todos las han implementado de la misma forma y con la misma extensión.

No obstante, hay que reconocer que a través de lo dispuesto por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que modifica la disposición adicional décima de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, estas restricciones han sido superadas: "se potenciará la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación."

Esta Ley tiene como antecedente las actividades que, como Policía de proximidad en materia de seguridad Ciudadana, los Cuerpos de Policía Local venían llevando a cabo en numerosos municipios a través de los acuerdos suscritos al amparo del Convenio Marco de Colaboración y Coordinación entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios en el año 2002.

Ante esta situación, y dado que continuaba sin existir un marco de desarrollo de estas actividades de coordinación entre las Autoridades del Estado y las FCSE, por parte del Ministerio del Interior (MIR) se optó en el año 2007 por seguir regulando estas materias mediante el acuerdo y la negociación. Así, el 20 de febrero de 2007, se firmaba el nuevo Convenio marco de colaboración, cooperación y coordinación entre el Ministerio del Interior (MIR) y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial. Este convenio marco ha dado pie a la firma de acuerdos específicos, entre el Ministerio del Interior y cada ayuntamiento interesado, en dos campos distintos, aunque relacionados: la seguridad y la actuación de los Cuerpos de Policía Local en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial.

En el convenio se prevé la constitución de una Comisión Estatal de Seguridad Local, paritaria entre el MIR y la FEMP, que debía reunirse, al menos, cada seis meses para hacer seguimiento del convenio y resolver los conflictos que pudieran presentarse.

De los acuerdos específicos de Colaboración entre el MIR y el correspondiente Ayuntamiento, en materia de seguridad, se han firmado cerca de 400. En estos acuerdos, se hace referencia al intercambio de información en el ámbito de la Seguridad Ciudadana. Intercambio que consiste en proporcionar por parte del Cuerpo policial estatal datos estadísticos mensuales relativos a la actividad policial y delictiva, en el detalle que determine la correspondiente Junta Local de Seguridad.

Asimismo, dichos acuerdos regulan el acceso y consulta por parte de los cuerpos policiales de las bases de datos policiales, por ejemplo; datos sobre requisitorias judiciales, personas desaparecidas, vehículos sustraídos u objetos de interés policial.

Y, por último, estos acuerdos de colaboración específicos celebrados con distintos Ayuntamientos, establecen la utilización conjunta de Oficinas de Denuncias y Atención al Ciudadano, permitiendo la tramitación de las correspondientes denuncias por infracciones penales y su integración en los sistemas informáticos policiales (Policía Nacional y Guardia Civil).

Acorde con las previsiones del Convenio Marco, se aprobó un modelo de Acuerdo Específico entre el Ministerio del Interior y los Ayuntamientos para la participación del CPL en el ejercicio de las funciones genéricas de policía judicial y, siguiendo dicho modelo, la Secretaria de Estado de Seguridad comenzó en el año 2010 a suscribir convenios con diferentes Municipios.

Desde el punto de vista de la coordinación, posiblemente el aspecto más interesante y efectivo sea la Junta Local de Seguridad, reguladas en el artículo 54 de la LOFCS, donde se establece que: "En los municipios que tengan Cuerpo de Policía propio, podrá constituirse una Junta Local de Seguridad, que será el órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial". Este artículo fue desarrollado por el Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad. Reglamento que, según la Disposición Adicional única, no es de aplicación a las Comunidades Autónomas con

Cuerpos de Policía propio, con competencia para la protección de personas y bienes, ni a los municipios con regulación especial reflejada en ley estatal o autonómica.

El Reglamento dispone que la constitución de este órgano colegiado se llevará a cabo mediante Acuerdo del Alcalde del Municipio y del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma o, en su caso, por delegación de éste, del Subdelegado del Gobierno en la provincia, a iniciativa de cualquiera de dichas Autoridades.

Estará presidida por el Alcalde y copresidida con el Subdelegado o Delegado en caso de que acuda, y habrá tantos vocales de la Administración General del Estado como de la Administración Local, entre los que se hallarán los jefes policiales competentes en el municipio.

Entre sus competencias destacan:

- ✓ Análisis de la situación de seguridad del municipio
- ✓ Búsqueda de acuerdos, procedimientos de coordinación.
- ✓ Elaboración del Plan Local de Seguridad.
- ✓ Proponer y gestionar la participación de la Policía Local en materias de policía judicial u otros cometidos autorizados por la Administración del Estado.

Incluso aun no habiendo CPL, se puede constituir una Comisión Local de Seguridad, para analizar en el seno del Consistorio la situación de la seguridad Ciudadana en el municipio y realizar propuestas de mejora.

Pero si importante es su constitución, más relevante es que se convoquen con cierta periodicidad; el Reglamento estipula que debe reunirse una vez al semestre de forma ordinaria, la realidad está demostrando, que está muy lejos de este objetivo, pero, no obstante, solo en demarcación de la Guardia Civil a lo largo de 2018 se han llevado a cabo 774 reuniones de Juntas Locales de Seguridad.

Como órgano subordinado de la Junta Local de Seguridad podrá constituirse una Comisión de Coordinación Policial, integrada únicamente por los Jefes de Policía Local y de la Policía estatal competente, cuya función principal es la de asegurar la coordinación y la ejecución operativa, así como supervisar los Planes de Seguridad y Acciones Conjuntas.

Entre los diferentes Planes Operativos están aquellos que emanan de la Secretaría de Estado de Seguridad, y que poseen numerosas prevenciones de coordinación, como:

- El Plan Director para la Convivencia y mejora de la seguridad en los Centros Educativos y sus Entornos, regulada por la Instrucción N° 7 de 2013. El Plan tiene como principal objetivo responder de manera coordinada y eficaz a las cuestiones relacionadas con la seguridad de menores y jóvenes en la escuela y su entorno, fortaleciendo la cooperación policial con las autoridades educativas en sus actuaciones para mejorar la convivencia y la seguridad en el ámbito escolar.
- Si bien inicialmente no se contemplaba la participación de las Policías Locales en el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista, regulado por la Instrucción nº 3 de 2015, desde la Secretaria de estado de Seguridad se ofició ese mismo año una serie de prevenciones con la finalidad de incorporar las capacidades de éstas Policías, reforzado en la Instrucción nº 6 de 2017, por la que se impartieron recomendaciones en materia de autoprotección y criterios de actuación ante comisión de atentados terroristas, que se ordenó tras los atentados de Barcelona y Cambrils.
- O la instrucción nº 9 de 2015, por la que se pone en marcha el Plan Permanente de respuesta a las actividades ilícitas relacionadas con el Cobre.

#### OTROS MECANISMOS DE COORDINACIÓN

Por último, volviendo a niveles superiores se referirán, aunque sea sucintamente, tres instrumentos de coordinación del más alto nivel, que no por desconocidos dejan de tener importancia, estos son:

El Consejo de Política de Seguridad, regulado en los artículos 48 y 49 de la LO FCS persigue la coordinación de las Políticas de Seguridad del Estado con las que deben llevar a cabo las Comunidades Autónomas. Presidido por el Ministro del Interior y presentes los Consejeros de Interior o similar, solo se ha constituido en una sola ocasión, hace ya 14 años, concretamente el 28 de mayo de 2005, siendo Ministro del Interior José Antonio Alonso, este Consejo, es un órgano consultivo y no ejecutivo, analiza los informes emitido por los expertos, aprueba los planes de coordinación en

seguridad e infraestructura, entre otras funciones. Pero el hecho cierto es que la única vez que se conformó se convirtió en una mesa informativa.

Incluso la Ley prevé que se puede crear un Comité de Expertos, compuesto por 4 representantes del Estado y otros 4 escogidos entre todas las Comunidades Autónomas. Comité y Reglamento que no ha llegado a completarse nunca.

Una Instrucción del Secretario de Estado de Seguridad de 1995 (7/1995) acordaba la creación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, así como de los Consejos Provinciales y Locales.

En su constitución, 11 años más tarde, se acordó la Constitución de los Consejos Autonómicos de Seguridad Ciudadana, que venían a sustituir a los Consejos Provinciales.

Estos Consejos nacieron con la vocación de ser un foro de participación de la sociedad en las políticas de seguridad ciudadana, de tal forma que el Consejo Nacional presidido por el Secretario de Estado de Seguridad podrá estar asistido por expertos o notables de reconocido prestigio en las materias que se traten.

Se deberían reunir cada 6 meses y aprobar Comisiones o Grupo de Trabajo para estudio, pero no se ha llevado a cabo tampoco.

Por lo que respecta a los órganos de coordinación en aspectos de Policía Judicial, tanto en su formato nacional, como provincial, la Ley prevé que a nivel nacional la Comisión Nacional de Coordinación de Policía Judicial está compuesta por los máximos representantes del poder judicial y del Ministerio del Interior y de los Consejeros de Interior de las CCAA con competencias en Policía Judicial, y por ello no son estrictamente reuniones en las que participe la Guardia Civil, ha de resaltarse su Comité Ejecutivo, órgano de trabajo y preparatorio de las reuniones de la Comisión, pues bien el cargo de Secretario del Comité lo vienen desempeñando desde hace años por un Coronel de la Guardia Civil.

Como prueba de la importancia de esta Comisión Nacional, resalto una de sus funciones por lo que a coordinación se refiere; "Intervenir, con estricto respeto al principio de independencia judicial en las actuaciones jurisdiccionales, para unificar criterios o resolver eventuales incidencias que dificulten el adecuado funcionamiento

### XXX Seminario Duque de Ahumada

La fundación de la Guardia Civil, un nuevo concepto de seguridad pública. Su evolución y futuro

de la Policía Judicial o cualesquiera otras que puedan surgir en las relaciones entre la Autoridad Judicial o Fiscal y la Policía Judicial”.

**"La configuración histórica de la Guardia Civil como agente de la autoridad casi universal en España".**

**Ponente:**

**Félix González Román. Coronel de la Guardia Civil. Jefe de la Agrupación de Reserva y Seguridad.**

La aparición de la Guardia Civil en el escenario de la España del siglo XIX fue consecuencia directa de dos circunstancias que potenciaron sus efectos de manera muy negativa sobre la seguridad pública de la época, causando la mayor crisis que en esta materia había sufrido nuestra nación.

La causa profunda de la crisis hay que situarla en la inseguridad provocada por la proliferación de bandas de delincuentes que, de manera organizada, realizaban diversas actividades -robos, atracos, asesinatos, secuestros, etc.-, hasta el punto que era tremendamente peligroso en España discurrir por los caminos y despoblados. Esta situación alcanzó tal magnitud que su incidencia sobre el comercio y, por tanto, sobre la economía nacional, pudo apreciarse en poco tiempo. La seguridad pública se había convertido en un problema de Estado.

Por otra parte, la causa inmediata de la crisis de seguridad pública la hallamos en la fractura del sistema de seguridad pública establecido por Fernando VII, que dejó a España en una situación de interinidad e improvisación en la materia de la que tardó varios años en reaccionar. La adopción del concepto de agente de la autoridad por el legislador fue una de las principales bases sobre las que se edificó la solución a la crisis.

En las siguientes páginas se explicará someramente la evolución de los acontecimientos que culminaron con la instauración del moderno sistema de seguridad pública español que, con las variaciones propias de los cambios producidos en los distintos sistemas políticos de España, continúa en vigor. Desde este punto se mostrará la evolución en las competencias ejercidas por la Guardia Civil en su consideración de agente de la autoridad, desde su creación hasta el día de hoy.

### XXX Seminario Duque de Ahumada

La fundación de la Guardia Civil, un nuevo concepto de seguridad pública. Su evolución y futuro



#### ANTECEDENTES Y CRISIS

Ya quedaba muy lejana en el tiempo -1476- la aprobación del Ordenamiento de Madrigal, en el que los Reyes católicos crearon una institución de seguridad pública de ámbito nacional: la Santa Hermandad.

Puede considerarse esta institución como la primera fuerza militar con misiones de seguridad pública que se formó en Europa. Anterior en la historia a la separación de poderes, la Santa Hermandad disponía de sus propias leyes -las leyes de Hermandad- y sus propios tribunales. Razones de índole principalmente económica hicieron que en no muchos años se quebrara la aplicación efectiva de la vocación estatal de la institución, que, no obstante, mantuvo su existencia hasta 1835, al ser disuelta por ley de 7 de mayo.

Sería José Bonaparte el monarca que, a imagen de la administración francesa, introdujera en España los denominados "ministerios". La Constitución de Bayona de 1809 estableció nueve ministerios, entre los que se incluía uno denominado "de Policía General".

La seguridad pública dependía en última instancia del ministerio de Policía General, y se ejercía a través de distintas Unidades y Cuerpos creados específicamente con tal objeto, siendo todos ellos militares y culminando este proceso con la creación de la Gendarmería Real en 1811.

La salida de José Bonaparte del trono en 1813 implicó la desaparición de la Gendarmería Real y todo el sistema de seguridad pública, al sustituirse la Constitución de Bayona por la de 1812. Sería la Milicia Nacional la principal encargada de garantizar la seguridad de los ciudadanos. Sin embargo, el retorno al trono de Fernando VII supuso la abolición de la Constitución de 1812 y la vuelta al Antiguo Régimen también en materia de seguridad pública. Mediante la firma de una Pragmática Sanción en 1814, el Ejército recibió el encargo de perseguir a los malhechores, misión que quedó confirmada en la ley constitutiva del Ejército de 1821, mediante la encomienda del "aseguramiento de la libertad política, el orden público y la ejecución de las leyes".

La vuelta al absolutismo tras el trienio liberal supuso el "arreglo de la Policía del Reino" aprobado mediante decreto de 8 de enero de 1824, que superaba ampliamente el campo de la seguridad pública y estaba principalmente incardinado en el del derecho administrativo. Se caracterizaba esta Policía por señas como las siguientes:

- Constituía la Policía una estructura cuya cabeza era el Superintendente General de Policía, que era un magistrado superior y cuya figura era equivalente a un actual Secretario de Estado.
- Dependía el Superintendente General del Secretario de Estado y Despacho universal de Gracia y Justicia (equivalente al actual ministro de Justicia).
- Los directamente subordinados al Superintendente General eran principalmente magistrados, ministros togados de Audiencias y Chancillerías y, en las poblaciones cabezas de partidos judiciales, Corregidores y Alcaldes Mayores. En Madrid se denominaban Comisarios (uno por cada Cuartel) y Celadores (dependiendo de los Comisarios, uno por Barrio), y en provincias Intendentes (responsables provinciales) y Subdelegados de Policía (subordinados a los Intendentes), de los que dependían, a su vez, los Justicias de los pueblos.

- Eran autoridades, con atribuciones sobre sanciones, multas y, en algunos casos, penas de cárcel. A la vez podían denunciar y sancionar conductas contrarias al ordenamiento jurídico.
- En parte se financiaban con los productos de las sanciones económicas - multas- que imponían, extremo éste impensable en la actualidad.

Ha de destacarse como especialmente negativo para el desarrollo de esta Policía la inexistencia del cuerpo militar que preveía el Reglamento. Dado que la Policía la componían autoridades designadas al más alto nivel entre magistrados y otros altos cargos, el hecho es que carecía de la fuerza necesaria para hacer efectivos sus cometidos. Autores actuales la han calificado de "policía sin brazos"<sup>10</sup>. Como ya se ha referido anteriormente, con el fin de aliviar esta carencia, el Ejército y la Milicia Nacional se responsabilizaron de la seguridad interior de la nación.

Pero a esta incompleta y desacertada estructura vino a sumarse la modificación de sus cometidos aprobada en el real decreto de 14 de agosto de 1827. Se estableció como primer cometido propio de la Policía "la vigilancia dentro y fuera del Reino en las conspiraciones contra el orden legítimo y seguridad del Estado" y se desposeyó a la Policía de la mayor parte de las atribuciones referidas a las cuestiones administrativas, que quedaron bajo la autoridad de las autoridades locales. Con Francisco Calomarde como ministro de Gracia y Justicia, esa Policía comenzó a ser empleada en tareas de servicio político y de control de extensión de las ideas.

Como es fácil imaginar, el sistema adoptado por el régimen absolutista provocó en la población un paulatino rechazo, ya que se sentía más objeto de investigación que de tutela por parte de la Policía. Como muestra, el hecho de que se acuñó el término "policía secreta" para denominar a la totalidad de la estructura.

Este desencuentro generalizado entre Policía y población fue advertido por las autoridades, que trataron de corregir estos inconvenientes. Pero de poco sirvieron los esfuerzos de la Regente María Cristina. Ni el Real Decreto de 25 de septiembre de 1833 modificando el Reglamento de la Policía, ni la Orden del ministro de Fomento - Javier de Burgos- de fecha 23 de octubre del mismo año en la que, con el fin de que la

---

<sup>10</sup> LLORENTE SARIÑENA y MARTÍNEZ PÉREZ: "Orden público y control del territorio en España (1822-1845): de la Superintendencia General de la Policía a la Guardia Civil". RJUAM. Nº 19, 2009-I, pp. 195-210.

Policía “en lugar de instrumento de vejaciones, sea un medio de gobierno, y por consiguiente un elemento de protección”, instaba a la revisión y refundición de los reglamentos del ramo, tuvieron el efecto deseado.

Sería el general Espartero como Regente quien, a la vista del durísimo informe emitido por el ministro Cortina, en el que criticaba el sistema de control de los “gastos secretos de policía” y calificaba abiertamente a la policía secreta de “germen de vicios y aún de delitos”, ordenaba su definitiva abolición mediante Real Decreto de 2 de noviembre de 1840.

El nuevo sistema de seguridad pública acuñado por el Real Decreto de 26 de enero de 1844 reconocía que la ya derogada Policía había adolecido, entre otras, de conferir a los componentes de la Policía “sobradas atribuciones”. Y es que no existía entonces una figura bien delimitada del agente de la autoridad, sino que agente y autoridad se identificaban muchas veces en las mismas personas.

Desde 1844 las autoridades procurarán distinguir nítidamente entre las figuras de autoridad y agente de la autoridad, pero este cambio de mentalidad no estará exento de dificultades.

#### LA CONDICIÓN DE AGENTE DE LA AUTORIDAD EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE 1844

Como quedó reflejado con antelación, una de las grandes inconveniencias del sistema abolido en 1840 era la excesiva acumulación de poder en los individuos que ejercían su labor en la Policía. Este hecho, unido al clamor popular contra un sistema “que se cuidaba menos de los individuos que de bastardas miras de imparcialidad” obligó a las autoridades políticas a delimitar perfectamente el marco de actuación y las potestades ejercidas por los componentes del nuevo sistema.

De esta manera, el Real Decreto de 26 de enero de 1844 aventuraba que “no es de temer ahora la reproducción de los abusos ni de los vejámenes que recuerda la historia del régimen arbitrario; porque ni las circunstancias públicas guardan las más leve analogía con aquellos tiempos de sorda agitación y de ocultos peligros, ni el uso de ciertos derechos políticos deja de auxiliar con evidente ventaja en muchos casos la vigilancia de la autoridad, ni son de temer las demasías ni los deslices de un Gobierno

ceñido en sus miras por los límites legales, y sujetos en sus disposiciones a la responsabilidad que le impone la Constitución y la censura pública ilustrada”.

Este compromiso adquirido en la exposición de motivos del Real Decreto de 26 de enero de 1844 sería desarrollado de manera decidida una vez establecido el nuevo sistema. Constaba éste de distintos elementos diferenciados:

En primer lugar, el ministerio de la Gobernación de la Península como responsable exclusivo del ramo, que lo ejercía en las provincias a través de la autoridad superior del Jefe Político.

Por otra parte, los que el decreto denominaba “empleados del ramo de protección y seguridad pública”, que en las capitales de provincia tomarían la denominación de Comisarios de Distrito y Celadores de Barrio. En las poblaciones cabeza de partido judicial y en poblaciones de gran vecindario, el número de Comisarios y Celadores quedaba a la decisión del ministro de la Gobernación, bajo el dictamen previo del Jefe Político.

Aun cuando los “empleados” realizarían “las funciones que reclaman el buen orden interior y la protección y seguridad de las personas y bienes de los vecinos”, cabe destacar que el artículo 8 del Real Decreto ya hacía referencia al “límite de estas funciones”, remitiéndolos a “un Reglamento especial”.

El tercer elemento lo constituía “una fuerza especial destinada a proteger eficazmente las personas y las propiedades”, cuya organización se encargaba al propio ministerio de la Gobernación y que, tan sólo dos meses después, vería la luz bajo el nombre de “Cuerpo de Guardias Civiles”.

Desde la perspectiva que da el tiempo transcurrido y los sucesos acaecidos, si algún “pero” cabe objetar al sistema diseñado por esta norma es la propia existencia de los “empleados”. Y esta afirmación no es gratuita, sino que viene avalada por una doble perspectiva: la derivada del exceso de escalones en la cadena de mando y la propia denominación de los “empleados”, en relación con el concepto de agente de la autoridad.

Comenzando por la primera de las citadas, cabe hacer un somero análisis comparativo entre el sistema de Fernando VII y el recién diseñado por su sucesora.

Bajo la autoridad del Secretario de Estado y Despacho universal de Gracia y Justicia, el Superintendente General de Policía disponía bajo sus órdenes a Comisarios y Celadores. Desde 1835, y una vez creados el ministerio de lo Interior -responsable de la seguridad pública- y los Gobernadores Civiles -delegados natos del ministro de lo Interior en las provincias-, Comisarios y Celadores dependerían de los Gobernadores Civiles desapareciendo, a su vez, la figura del Superintendente General de Policía.

En el sistema de 1844, los Comisarios y Celadores dependían del Jefe Político - nueva denominación del Gobernador Civil- que, a su vez, dependía del ministro de la Gobernación.

La aparente similitud de ambos sistemas se enfrenta al hecho diferenciador clave: mientras que la Policía de Fernando VII sólo se despliega en Madrid y otras grandes poblaciones -Barcelona, Sevilla, Gerona, etc., que contaban con reglamentos diferentes- el sistema de 1844 nace con vocación de universalidad y homogeneidad en todo el territorio nacional. Por esta causa, el antiguo sistema no llega a establecer el cuerpo militar encargado de hacer cumplir las normas y Comisarios y Celadores tienen bajo su autoridad a unos pocos alguaciles para su auxilio. Por el contrario, el sistema de 1844 implicará la creación de lo que será la Guardia Civil, institución muy numerosa, con una estructura fuertemente jerarquizada y organizada en demarcaciones provinciales, por lo que el jefe provincial de la Guardia Civil, si bien depende en el servicio del Jefe Político de la provincia<sup>11</sup>, debe entenderse con diversos Comisarios, pues en cada distrito es el Comisario el que puede disponer de la fuerza<sup>12</sup>.

La inexistencia de una unidad de mando será causa suficientemente importante para que surjan problemas de actuación para una fuerza, que se ve obligada a cambiar sus criterios en el servicio dependiendo de la demarcación donde se encuentre operando, a pesar de que los Comisarios debían actuar en todo momento con arreglo a las órdenes e instrucciones del Jefe Político<sup>13</sup>. Y esta circunstancia de índole práctica irá haciendo considerar innecesario el mantenimiento de un escalón intermedio entre el Jefe Político y el Jefe de la Guardia Civil en la provincia.

---

<sup>11</sup> Reglamento para el servicio de la Guardia Civil. Art. 11.

<sup>12</sup> Ídem. Art. 14.

<sup>13</sup> Ídem. Art.15.

En relación con las denominaciones conferidas a los “empleados”, llama poderosamente la atención que se optara por mantener los usados por el antiguo sistema. A pesar de llevar el apellido oficial “de protección y seguridad pública”, seguían siendo conocidos como Comisarios y Celadores. Y máxime cuando estos empleados habían sido desposeídos de las atribuciones propias de las autoridades. En este sentido, el 30 de enero de 1844 el ministro de la Gobernación -José Justiniani Ramírez de Arellano, marqués de Peñafiorida- había impartido unas instrucciones que ponían de hecho la diferencia entre los Comisarios y Celadores de 1824 y los de 1844. Sus puntos más destacados eran los siguientes:

- Los Comisarios no eran sino “agentes de la autoridad” del Jefe político. Carecían de capacidad para imponer por sí multa ni pena alguna.
- Sólo podían detener a los delincuentes para someterlos a la jurisdicción de los tribunales.
- Tanto Comisarios como subordinados estaban obligados a auxiliar a la Autoridad municipal y se les recordaba que su cometido era “exclusivamente protector de las personas y las propiedades”.
- Les estaba prohibido mezclarse en conversaciones privadas. Se dejaba claro que nada tenía que ver este servicio con la antigua “policía secreta”.
- En cuanto a los “Agentes de Protección y Seguridad”, se definía su cometido, limitándolo “a rondar constantemente; de día y de noche las calles de su demarcación, para velar por el cumplimiento de las órdenes de la autoridad en punto a la policía urbana, evitar las pendencias y los escándalos, y sobre todo amparar eficazmente la seguridad individual y los demás derechos de los ciudadanos”. Carecían, por tanto, de cometidos relacionados con el auxilio a la justicia.

La relación entre los “empleados” de protección y seguridad pública y la Guardia Civil sufrió también tensiones debido al intento de aquellos de inmiscuirse en el mando orgánico y táctico de las Unidades de ésta, cuestión que hubo de ser reiteradamente reconvenida mediante refrendo regio<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Real Orden de 6 de junio de 1845, Circular del ministerio de la Gobernación de 21 de abril de 1846, trasladando otra Real Orden.

La relación entre ambos elementos del sistema se hizo tan tensa como innecesaria, y cuando desaparecieron los Comisarios y Celadores en los municipios cabezas de partido judicial<sup>15</sup>, el futuro de los propios “empleados” estaba definido. Por Real Decreto de 21 de marzo de 1852 se aprobó el “Reglamento para los empleados en Vigilancia”<sup>16</sup>, en el que desaparecía cualquier relación de dependencia o subordinación de las fuerzas de la Guardia Civil con respecto a los empleados del ramo<sup>17</sup>.

La modificación del Reglamento para el Servicio de la Guardia Civil<sup>18</sup> recogía ya una única y directa dependencia de las fuerzas de este Cuerpo con respecto al Gobernador de la provincia en toda España.

#### LA GUARDIA CIVIL Y EL CONCEPTO DE AGENTE DE LA AUTORIDAD

Desde un punto de vista meramente formal, el agente de la autoridad aparece en la legislación nacional en el código penal de 1850, y únicamente haciendo mención a ellos como sujeto pasivo del delito de sedición o dentro de la definición del delito de atentado: “acometimiento de la autoridad pública y sus agentes”. En el código penal de 1870 se hablará ya de “la autoridad o sus agentes”.

En cuanto a las definiciones sobre el agente de la autoridad, debemos esperar a la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1878 que lo especifica como “quienes por razón de su cargo están obligados a auxiliar a la autoridad en el ejercicio de sus funciones y a ejecutar y llevar a efecto sus providencias, acuerdos, órdenes y mandatos”.

Sería el Código Penal de 1928 el que aportara una definición más amplia que la realizada por el Tribunal Supremo, pues incluía en el concepto “no sólo los funcionarios que con tal carácter dependan del Estado, de la provincia o el municipio, sino los de otras entidades que realicen o coadyuven a fines de aquellos y los que

---

<sup>15</sup> Real Decreto de 2 de diciembre de 1847.

<sup>16</sup> Mediante Real Decreto de 25 de febrero de 1852 el ramo de Protección y Seguridad Pública pasó a denominarse “de Vigilancia”, y desaparecían los Comisarios, reconociéndose oficialmente que existía un número excesivo de ellos.

<sup>17</sup> Los empleados continuaron hasta que, mediante Real Decreto de 21 de octubre de 1863 se creó el “Cuerpo de Vigilancia Pública”, primera de las instituciones civiles que se sucedieron para realizar los cometidos asignados a los antiguos empleados. El tiempo había confirmado el fracaso del modelo.

<sup>18</sup> Real Decreto de 2 de agosto de 1852.

tengan a su cargo alguna misión general o determinada y en disposición o nombramiento expedido por autoridad competente o delegado de éstos se exprese el carácter de tal agente". Dicha definición desapareció con la aprobación del Código Penal de la 2ª República<sup>19</sup>.

Para la Guardia Civil, institución militar con un acendrado sentido de la disciplina, cumplir y hacer cumplir las órdenes de las autoridades legítimamente establecidas no es sino algo natural a su misión y a su propia razón de existir. Por esta razón, la Benemérita ha ido adquiriendo a lo largo de sus ya cerca de dos siglos de existencia, nuevos campos en los que ejercer su competencia.

La configuración de los componentes de esta institución como agentes de la autoridad vino específicamente reflejada en el art. 38º de su reglamento para el Servicio: "no podrá imponer multas ni pena alguna... debiendo presentar al infractor a la autoridad competente". Fue, por tanto, concebida desde el principio para ejercer como agente de la autoridad. Su naturaleza militar, además, sirvió de gran ayuda para alcanzar la eficacia en el servicio, lo que atrajo a otras autoridades a solicitar sus servicios.

Y es que la mejor carta de presentación de la Guardia Civil han sido siempre los guardias civiles, soldados veteranos conformados por su código ético -la Cartilla-, que han logrado que muy diversas autoridades nacionales quieran tenerles como agentes propios. Casi podríamos afirmar que el concepto de agente de la autoridad en España nace con la Guardia Civil, y ésta es la que da el más amplio sentido al concepto.

El guardia civil puede iniciar su servicio con unas instrucciones claras de una determinada autoridad, y terminarlo dando cuenta a muchas otras de las que depende en materias de diferente naturaleza. La patrulla que realiza cometidos de seguridad ciudadana puede involucrarse en materia administrativa de tráfico, contrabando, transporte, medio ambiente, etc., así como en el ejercicio de la función de la policía judicial, actuando como agentes del Jefe Provincial de Tráfico, Delegados de Hacienda, Consejeros de Transporte o Medio Ambiente de las Comunidades Autónomas o, en el último caso, como agente de la autoridad judicial. Este es quizás

---

<sup>19</sup> Publicado en la "Gaceta de Madrid" nº 310, de 5 de noviembre de 1932.

uno de los mayores activos de esta institución: un mismo agente hace cumplir las disposiciones de varias autoridades.

#### AUTORIDADES DE LAS QUE LA GUARDIA CIVIL ES AGENTE. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Siendo la Guardia Civil un Cuerpo dependiente del ministerio de la Gobernación en todo lo concerniente al servicio, es claro que venía ejerciendo de agente de dichas autoridades en cuantas materias desempeñaban competencia.

De igual manera, al depender de las autoridades judiciales en “el auxilio a la ejecución de las leyes”, los guardias civiles asumieron la condición de agentes de la autoridad judicial y, específicamente, la de policía judicial.

Por último, la dependencia de la Guardia Civil del ministerio de la Guerra lo era a todos los efectos salvo en lo relativo al servicio, por lo que no ejercieron inicialmente como agentes de las autoridades militares, si bien fue el primer campo competencial en el que se ampliaron las funciones de la Benemérita.

El breve estudio de competencias ejercidas por la Guardia Civil a lo largo de su historia se abordará desde dos puntos de partida iniciales, correspondientes a cuanto preveían al respecto tanto el Reglamento para el servicio del Cuerpo como la Cartilla del Guardia Civil. Las autoridades responsables de dichas competencias serán, por tanto, aquellas que tengan a los guardias civiles como sus agentes.

La exposición finalizará con un listado simplificado de las autoridades actuales de las que, a la luz de la vigente legislación, el componente de la Guardia Civil es agente.

#### Autoridades del ministerio de la Gobernación. El ejercicio de la policía gubernativa.

El ministerio de la Gobernación de la Península en 1844 tenía competencia en muy diversos campos, heredados de su predecesor en la denominación, la Secretaría de Estado y Despacho del Fomento General del Reino.

Creada por Real Decreto de 5 de noviembre de 1832, se estableció su organización por otro de 9 de noviembre. En dicho Decreto se establecían las responsabilidades privativas del departamento, que abarcaba una amplísima gama de materias: la

estadística general del Reino; la fijación de límites de las provincias y pueblos; el arreglo de pesos y medidas; la construcción y conservación de los caminos, canales, puertos mercantes, puentes y todas las obras públicas; la navegación interior; el fomento de la agricultura; las casas de monta y depósitos de caballos padres; los viveros y crías de ganados; el comercio interior y exterior; la industria, las artes, oficios y manufacturas; los gremios; las nuevas poblaciones establecidas o proyectadas mientras gocen de privilegios especiales; las obras de riego y desecación de terrenos pantanosos; los desmontes; el plantío y conservación de los montes y arbolados; las roturaciones y cerramientos de tierras, y la distribución y aprovechamiento de los de propios, comunes y baldíos; las minas y canteras; la caza y la pesca; la instrucción pública; las universidades, colegios, sociedades, academias y escuelas de primera enseñanza; la imprenta y periódicos, bien sean del gobierno o de particulares; los correos, postas y diligencias; todos los establecimientos de caridad o de beneficencia; los ayuntamientos y hermandades; las juntas y tribunales de comercio; las ferias y mercados; el ramo de sanidad con sus lazaretos, aguas y baños minerales; los teatros y toda clase de diversiones y recreos públicos; la policía urbana y rústica; la policía de seguridad pública, tanto exterior como interior; el juzgado de vagos y mal entretenidos; las cárceles, casas de corrección y presidios; el gobierno económico y municipal de los pueblos; el cuidado y administración de sus propios y arbitrios; los alistamientos, sorteos y levas para el Ejército y Marina con la debida intervención de los respectivos Ministerios de estas armas; los conservatorios de artes y de música y todos los demás objetos que, aunque no se hallen expresados, correspondan o sean análogos a las clases indicadas.

Pero de todas estas áreas de responsabilidad, el artículo 3 del reglamento para el servicio de la Guardia Civil encomendaba a este Cuerpo velar por leyes y disposiciones sobre:

- Caminos, portazgos, pontazgos y barcajes.
- Montes y bosques del estado y de los pueblos.
- Caza y pesca.
- Pastos del común de los vecinos.
- Bienes de propios.

### XXX Seminario Duque de Ahumada

La fundación de la Guardia Civil, un nuevo concepto de seguridad pública. Su evolución y futuro

- Demás ramos o propiedades que formen parte de la riqueza pública o comunal.
- Propiedades particulares.
- Policía rural.

No obstante, el artículo 2º del mismo reglamento disponía que "...podrá emplearse la Guardia Civil como auxiliar en cualquier otro servicio público que reclame la intervención de la fuerza armada". Por tanto, cualquier otra autoridad podría disponer de la Guardia Civil como agente.

El artículo 34º establecía entre las obligaciones de la Guardia Civil tomar noticia de delitos o contravenciones a leyes, decretos y órdenes del gobierno, bandos de autoridades y ordenanzas municipales, pues el Cuerpo también ejercía como agente de la autoridad de los alcaldes.

El ámbito competencial de estos agentes en el campo de la policía gubernativa se extendió mediante la Cartilla de 1845 a otros aspectos como la verificación de licencias de armas y pasaportes, actuaciones en incendios, inundaciones y terremotos, juegos prohibidos y conducción de presos.

Durante la 2ª República, el Cuerpo vio aumentadas sus competencias en el ámbito de la policía gubernativa, pues mediante Orden de 21 octubre de 1935 se asumían, en las poblaciones en las que no estaba desplegado el Cuerpo de Vigilancia (el no uniformado de la Policía Gubernativa), todas sus competencias específicas, especialmente las de control de la hostelería y la inspección sobre los guardias municipales.

Mediante Decreto de 27 de noviembre de 1967, en la propia Dirección General de la Guardia Civil se constituiría la Subdirección General de Protección Civil, en claro reconocimiento a su permanente labor humanitaria.

#### Autoridades militares

Con motivo de la campaña de Portugal, el propio duque de Ahumada solicitó la promulgación de la Real orden de 7 de junio de 1847, por la que se aprobaban los cometidos de la Guardia Civil en el "servicio de campaña". El contenido de esta Orden

se incorporó al reglamento para el Servicio de la Guardia Civil de 1852. Quedaba constituida la Guardia Civil como policía militar en el más amplio sentido del término.

#### Autoridades del Ministerio de Fomento

Mediante Decreto de 11 de octubre de 1868, se disolvió el Cuerpo de la Guardia Rural. Por Ley de 7 de julio de 1876 la Guardia Civil asumió definitivamente la guardería rural y forestal, constituyéndose en agente de las autoridades del ministerio de Fomento. Este departamento asumiría posteriormente otras competencias vigiladas por la Guardia Civil, como la gestión de las infraestructuras de transportes terrestres (carreteras y ferrocarril), marítimas (puertos) y aéreas (aeropuertos). La guardería rural y forestal pasaría a ser competencia de otros ministerios.

#### Autoridades judiciales

En relación con las autoridades judiciales, el reglamento para el servicio de la Guardia Civil establecía obligaciones concretas:

- El art. 34º instaba a la persecución de prófugos y desertores entregándoles a las autoridades militares y perseguir y detener delincuentes e infractores, entregándolos a autoridad o tribunal correspondiente.
- Entre las facultades del guardia civil recogidas en el artículo 35 del Reglamento, estaba la de instruir sumaria información de cualquier delito conocido, presentándolo al juez.
- El art. 45º obligaba a la Guardia Civil a auxiliar a las autoridades judiciales en la administración de la justicia.
- El art. 47º encomendaba al personal del Cuerpo la asistencia a los jueces para proceder a la detención de una persona.

La Ley provisional de Enjuiciamiento Criminal (1872)

#### Autoridades del Ministerio de Hacienda

Aun cuando la propia Cartilla de 1845 obligaba a los guardias civiles a intervenir en infracciones relacionadas con el contrabando en casos "in fraganti" y ante la solicitud de auxilio por parte de los Carabineros, la integración de este Cuerpo en la Guardia Civil mediante Ley de 15 de marzo de 1940 supuso la completa asunción del resguardo

fiscal del Estado y la lucha contra el contrabando como misión propia de la Guardia Civil.

#### Dos casos particulares: la vigilancia del tráfico y el control de las armas y explosivos

Mención aparte merecen las competencias sobre la vigilancia del tráfico y el control de las armas, dado que sufrieron diversas vicisitudes en relación con su adjudicación a la Guardia Civil.

En cuanto a la *vigilancia de las carreteras y el tráfico* en las mismas, cabe hacer constar que la Real Orden de 14 de septiembre de 1842, que aprobó la "Ordenanza para la conservación de las carreteras, sus obras y arbolado", es la norma que estaba vigente al nacer la Guardia Civil. La Cartilla de 1845 establecía, en su apartado dedicado al "servicio en los caminos", la obligación de la Guardia Civil de encargarse de "las aprensiones y denuncias" en esta materia.

El reconocimiento específico de la competencia de la Guardia Civil en la vigilancia de carreteras llegaría con la Orden de 16 de marzo de 1867, por la que se aprobó el "Reglamento para la conservación y policía de las carreteras".

Algo más tardaría la competencia sobre el tráfico de vehículos a motor, pues el primer Reglamento de circulación de vehículos a motor vería la luz en 1918<sup>20</sup>.

Estas normas consagraron específicamente al guardia civil como agente de la autoridad del ministerio de Fomento.

Pero la ley de presupuestos de 1933 creó el Cuerpo de Vigilantes de Caminos, que asumió la vigilancia de la circulación de los vehículos, quedando la Guardia Civil únicamente como garante de la seguridad general -la prevención y represión del delito- en estas vías de comunicación.

La Ley de reorganización de los servicios de Policía de 8 de marzo de 1941 hizo desaparecer el Cuerpo de Vigilantes de Caminos, que se integró en las Fuerzas de la Policía Armada y de Tráfico.

---

<sup>20</sup> Real Decreto de 23 de julio de 1918.

Finalmente, mediante Ley 47/1959, de 30 de julio, sobre regulación de la competencia en materia de tráfico en el territorio nacional, la competencia sobre la vigilancia del tráfico de vehículos a motor volvió a ser encomendada a la Guardia Civil.

En cuanto a la competencia sobre el *control de las armas y explosivos* en España, la evolución de las competencias es mucho más compleja:

En el momento de la creación de la Guardia Civil (1844), el ministro de la Gobernación era quien autorizaba la entrada de las armas en territorio nacional.

Mediante Reales Decretos de 23 de junio y de 10 agosto 1876, la competencia para autorizar la entrada y circulación de armas en España pasó a ser ejercida por los Gobernadores, quienes también expedían las licencias de armas, caza y pesca. La Guardia Civil se limitaba a vigilar el cumplimiento de la normativa.

El Real Decreto de 15 de septiembre de 1920 encargó a la Guardia Civil la intervención de las fábricas de armas, mientras que la imposición de las sanciones por incumplimiento de la normativa era competencia del Director General de Seguridad en Madrid, y por los Gobernadores en las provincias.

El reglamento de armas aprobado por Real Orden de 13 febrero de 1931 asignaba la expedición de las licencias de armas al Director General de Seguridad en Madrid, y a los Gobernadores en las provincias. La Guardia Civil se encargaba de la expedición de guías de circulación para el transporte de las armas.

Ya en la 2ª República, el reglamento armas y explosivos de 13 de septiembre de 1935 asignó a la Guardia Civil la intervención de las fábricas de armas blancas y la inspección de los explosivos.

La Ley de 2 de septiembre de 1941 confirió la facultad de expedir las licencias de armas a los Jefes Superiores de Policía.

El reglamento de armas y explosivos, aprobado por Decreto de 30 de diciembre de 1941 estableció la potestad de la concesión de las licencias de armas en el Director General de Seguridad.

### XXX Seminario Duque de Ahumada

La fundación de la Guardia Civil, un nuevo concepto de seguridad pública. Su evolución y futuro

El reglamento armas y explosivos de 1944 confirió la facultad de intervención en explosivos a la Guardia Civil y a la Dirección General de Seguridad.

Por último, el Real Decreto 1316/1977, sobre demarcación territorial y funcional de las Fuerzas de Orden Público dispuso que todas las funciones de armas y explosivos ejercidas por la Dirección General de Seguridad pasasen a ser ejercidas por la Guardia Civil, quedando este Cuerpo con la competencia integral en la materia.

#### Autoridades actuales de las que los guardias civiles son agentes

Con arreglo a lo establecido en la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las funciones que ejerce la Guardia Civil están en el ámbito competencial de las siguientes autoridades:

#### *MEDIO AMBIENTE (ESTADO Y CCAA)*

Al velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza (art. 12.1.e).

#### *FOMENTO (ESTADO Y CCAA). INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE*

- Realizando la custodia de vías de comunicación terrestre (carreteras y ferrocarril), costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran Carreteras (art. 12.1.d).
- Al materializar la vigilancia del transporte en vías interurbanas (art. 12.1.c).

#### *HACIENDA*

En sus funciones como resguardo fiscal del Estado y en las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando (art. 12.1.b).

#### *JUDICIALES*

Con arreglo a lo dispuesto en el art. 11.1.g) de la LOFCS, los componentes de la Guardia Civil ejercerán como agentes de las autoridades judiciales en función de policía judicial al Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos

culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.

### *GUBERNATIVAS*

Realiza bajo estas autoridades las siguientes funciones:

- Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias (art. 11.1.a).
- 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 (art. 11.1.b).
- Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran (art. 11.1.c).
- Velar por la protección y seguridad de altas personalidades (art. 11.1.d).
- Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana (art. 11.1.e).
- Prevenir la comisión de actos delictivos (art. 11.1.f).
- Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública. y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia (art. 11.1.h).
- Colaborar con los Servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe, o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil (art. 11.1.i).

Además, ejerce como agente de las autoridades del ministerio del Interior al llevar a cabo las siguientes competencias con carácter específico:

- Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos (art. 12.1.a).
- Vigilancia del tráfico y tránsito en vías interurbanas (art. 12.1.c).
- La conducción interurbana de presos y detenidos (art. 12.1.f).

## MILITARES

Con arreglo a lo estipulado en el art. 12.1.g) de la LOFCS (“Aquellas otras que le atribuye la legislación vigente”), y en cumplimiento a lo establecido en el Real Decreto 1438/2010, de 5 de noviembre, sobre misiones de carácter militar que pueden encomendarse a la Guardia Civil, las autoridades militares contarán con agentes de la Guardia Civil para el cumplimiento de las siguientes misiones:

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

1.º Policía militar, incluyendo las especialidades policiales precisas.

2.º Vigilancia y defensa militares.

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

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

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

2.º Enlace, apoyo y coordinación.

3.º Inteligencia, contrainteligencia y seguridad.

4.º Enseñanza militar.

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

Cabe destacar que, con arreglo al artículo 5 del citado Real Decreto, los guardias civiles que realicen misiones de carácter militar tendrán la consideración de fuerza armada, “sin perjuicio de su condición de agentes de la autoridad”.

### *OTRAS AUTORIDADES*

Además de las enumeradas con anterioridad, bajo el artículo 11.1 caben otras muchas autoridades de las que las fuerzas de este Cuerpo se pueden constituir como agentes: sanidad, navegación aérea, conferencias hidrográficas, telecomunicaciones, trabajo, deportes, urbanismo, ... en una relación casi continua.

### **Conclusiones**

La gran crisis de la seguridad pública acaecida en España a mediados del siglo XIX tuvo como una de sus causas la existencia de un sistema que carecía de una nítida separación entre la autoridad y sus agentes.

El Real Decreto de 26 de enero de 1844 alumbraba un nuevo sistema de seguridad pública que estaba presidido por varios principios, entre los que se encontraba la condición de agentes de la autoridad de los individuos encargados de hacer cumplir las leyes, limitando las excesivas atribuciones de que estaban adornados con antelación. El ministro de la Gobernación impartió, tan sólo cuatro días después de la aprobación del nuevo sistema, unas claras instrucciones al respecto dirigidas al personal que integraba el ramo de protección y seguridad pública.

La condición de la Guardia Civil como cuerpo militar facilitó grandemente la asunción del concepto de agente de la autoridad, coadyuvando al éxito del modelo establecido.

La excelente fama adquirida por los guardias civiles en el desempeño de sus cometidos causó que muchas otras autoridades dirigieran su mirada hacia la Benemérita e intentaran hacerse con unos servicios similares. En muchas ocasiones, tras una infructuosa copia del modelo de la Guardia Civil en la creación de Cuerpos semejantes, finalmente se optó por asignar las competencias de dichas autoridades a la Guardia Civil.

El incremento en las funciones inicialmente encomendadas a la Guardia Civil ha ido acompañado por un aumento del número de las autoridades ante las que responde como agente. Las más destacadas son las militares (1847), las de Fomento -ahora medio ambiente- (1876), las judiciales (específicamente en 1872), las de Hacienda

(1940) y, ya en el actual régimen político, en distintas autoridades de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas del Estado.

A día de hoy, la Guardia Civil constituye la institución de seguridad pública que actúa como agente de un mayor número de autoridades. Puede afirmarse, por tanto, que la Guardia Civil ha dado un paso más, y ha llegado a convertirse en agente de autoridades.

### **Bibliografía**

- "Gaceta de Madrid" de varias fechas.
- INSPECCIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL: "Recopilación de reales órdenes y circulares de interés general para la Guardia Civil". Varios años.
- LLORENTE SARIÑENA y MARTÍNEZ PÉREZ: "Orden público y control del territorio en España (1822-1845): de la Superintendencia General de la Policía a la Guardia Civil". RJUAM. Nº 19, 2009-I.
- JAVATO MARTÍN, ANTONIO M<sup>a</sup>: "El concepto de funcionario y autoridad a efectos penales". Revista Jurídica de Castilla y León. nº 23. Enero 2011.
- MAPELLI CAFFARENA, BORJA: "El agente de la autoridad en el Código Penal". Cuadernos de Política Criminal nº 126, III, época II, diciembre 2018.

## “Una Guardia Civil para el siglo XXI”.

Ponente:

**D. Laurentino Ceña Coro. Teniente General de la Guardia Civil. Director Adjunto Operativo**

### INTRODUCCIÓN

La Guardia Civil fue creada en 1844, hace 175 años, en una época en la que España atravesaba un periodo de gran inestabilidad política y social, con una finalidad clara de defensa de la ley y el orden, pero con una estructura y un espíritu militar.



Este nuevo Cuerpo debía encargarse de la protección de las personas y de las propiedades, tanto dentro como fuera de las poblaciones, de la conservación del orden público, así como de prestar auxilio a la autoridad para velar por el cumplimiento y ejecución de las leyes. La Guardia Civil se distinguió en sus orígenes por la lucha eficaz contra el bandolerismo, devolviendo la seguridad a los campos y caminos de España, hasta llegar a consolidarse con el tiempo, ganándose el aprecio de la población y convirtiéndose en un elemento decisivo de estabilización y de reafirmación del Estado.

A lo largo de su historia, la Guardia Civil ha demostrado una importante capacidad de adaptación y modernización que le ha permitido recorrer el largo camino que va desde sus orígenes hasta la actualidad.

Sin embargo, todos estos cambios se han producido respetando siempre los valores tradicionales del Cuerpo, los cuales han contribuido a lograr una plena adaptación a las nuevas necesidades y exigencias de la sociedad española, pero teniendo como referente permanente su carácter militar, en el que se sintetiza el conjunto de valores tradicionales de la Institución y que constituye su esencia.

En la actualidad, la Guardia Civil se configura dentro del Sistema de Seguridad Pública como un cuerpo policial de carácter integral y naturaleza militar, que abarca todo el espectro de misiones policiales con arreglo a los principios sociales y democráticos de derecho que configuran la sociedad española de principios del siglo XXI, y entre las que podemos citar:

- Policía Administrativa, velando por el cumplimiento de las leyes y disposiciones en vigor dictadas por las distintas Administraciones competentes.
- Policía Preventiva, evitando la comisión de actos contrarios al orden público y la seguridad ciudadana y actuando en los casos de alteración de los mismos.
- Policía asistencial, auxiliando y protegiendo a las personas ante posibles situaciones de peligro.
- Policía Judicial, desarrollando las investigaciones encaminadas a la identificación, localización, detención y puesta a disposición judicial de los efectos y de los posibles responsables de cualquier delito.
- Servicio de información, obteniendo y aportando elementos de juicio, información, análisis o estudios para prevenir y detectar los riesgos y amenazas y contribuir a su neutralización.

Además, la Guardia Civil, como cuerpo policial de naturaleza militar que es, resulta especialmente idóneo para asumir un papel relevante en las operaciones de gestión de crisis, pues su doble condición le permite desarrollar todo tipo de misiones policiales durante operaciones de gestión de crisis, bien sean militares, civiles o en el periodo de transición entre ambos tipos.

## NUEVOS RETOS Y AMENAZAS PARA LA SEGURIDAD

Si hay una característica que puede definir nuestra sociedad, sin duda alguna, sea la globalización, fenómeno que se caracteriza por una mayor interdependencia económica, política y jurídica entre los Estados; una mayor competencia por los recursos energéticos, alimenticios y económicos; la aparición de importantes movimientos migratorios, motivados por las diferencias económicas entre países; una mayor influencia de actores extraestatales, como son las organizaciones internacionales y supranacionales, las grandes corporaciones e incluso los grupos terroristas o criminales; y una homogeneización cultural, motivada por los avances tecnológicos que hacen llegar la "sociedad de la información" a todos los rincones del planeta.

Así, a los riesgos y amenazas ya conocidos deben sumarse otros nuevos, de marcada naturaleza transnacional, lo que dificulta su prevención y persecución, pues la identificación de su origen se hace más difícil. Entre ellos cabe destacar el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado, la ciberdelincuencia, el tráfico de seres humanos, el cambio climático, las emergencias y catástrofes, los conflictos armados o la protección de las infraestructuras críticas, esenciales para el funcionamiento de una sociedad moderna.

En este nuevo contexto, los desafíos que afectan a nuestra sociedad revisten en ocasiones una elevada complejidad y sobrepasan los ámbitos tradicionalmente vinculados al concepto de seguridad, como son los de defensa, seguridad pública, acción exterior e inteligencia, trascendiendo a otros espacios también relacionados con la seguridad, como los de medio ambiente, energía, transporte y economía.

Como consecuencia, la tradicional separación entre "seguridad" y "defensa", o según otras terminologías, entre "seguridad interior" y "seguridad exterior", se ha difuminado, haciendo que el concepto de seguridad del siglo XXI deba ser entendido en un sentido más amplio y dinámico que hace unos años, pues debe incluir todos los ámbitos concernientes a la seguridad del Estado y de sus ciudadanos, implicando en su salvaguarda a todos los actores tanto públicos como privados, que deberán actuar de forma coordinada y concertada.

## RESPUESTA DE LA GUARDIA CIVIL A LOS NUEVOS ESCENARIOS DE SEGURIDAD

Desde un punto de vista sistemático y a los meros efectos de estructurar de un modo más comprensible las diferentes respuestas de la Guardia Civil para afrontar con solvencia al nuevo panorama de seguridad que acabamos de describir, podemos considerar cuatro grandes ámbitos:

- El operativo y organizativo, orientado al cumplimiento de las nuevas misiones y cometidos.
- El conceptual, que constituye la base doctrinal sobre la que se asienta la nueva visión de la seguridad pública en una sociedad democrática moderna.
- El metodológico, fundamentalmente relacionado con la planificación estratégica y la gestión de calidad.
- El tecnológico, que proporciona el necesario soporte técnico para el funcionamiento de la organización y el cumplimiento de sus funciones.

### **Ámbito operativo y organizativo**

Las grandes líneas de actuación estratégica que la Guardia Civil ha incorporado en sus estructuras organizativas y sus procedimientos operativos para responder de manera eficaz a los riesgos y amenazas de nuestros días, siguiendo la misma clasificación de los ámbitos de interés que contempla la vigente Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, son:

#### *Defensa nacional*

En el mundo globalizado, la defensa nacional de España solo puede ser entendida en el marco del compromiso firme de nuestro país de contribuir a la seguridad colectiva mediante la integración en organizaciones internacionales y la participación activa en misiones en el extranjero.

En este sentido la Guardia Civil interviene en las misiones internacionales de paz en las que España participa, bien de manera individual, bien formando parte de la Fuerza de Gendarmería Europea, en el marco de las misiones establecidas por organizaciones internacionales como la OTAN, la ONU y la UE.

Su doble condición de cuerpo policial de naturaleza militar permite desempeñar funciones policiales en operaciones, tanto civiles como militares, complementando las capacidades de nuestras Fuerzas Armadas.

#### *Lucha contra el terrorismo*

En la lucha contra el terrorismo, la Guardia Civil viene desarrollando actividades en las cuatro líneas de actuación estratégicas previstas por la Estrategia de Seguridad Nacional (prevención, protección, persecución y preparación de la respuesta), tanto en la vertiente nacional como internacional, y con especial hincapié en los siguientes vectores de actuación:

- Colaboración con otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sus órganos de coordinación y de producción de inteligencia estratégica, como el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO); con las demás Administraciones Públicas y con instituciones y organizaciones extranjeras e internacionales.
- Refuerzo de las capacidades de investigación, particularmente mediante el empleo de medios tecnológicos.
- Impulso de la investigación de las redes de financiación del terrorismo.
- Prevención de la radicalización y seguimiento de combatientes extranjeros retornados.
- Mejora de los sistemas sectoriales de prevención, a través de actuaciones relacionadas con el control de armas y explosivos, la defensa NRBO, los planes de autoprotección de puertos y transportes marítimos, así como de otras infraestructuras críticas.

#### *Lucha contra las ciberamenazas*

El uso masivo de las Tecnologías de la Información y de las Telecomunicaciones (TIC) constituye una característica de la sociedad actual y representa un nuevo campo en el que la delincuencia ha encontrado un espacio privilegiado en el que instalarse. Las líneas generales que el Cuerpo ha emprendido en este campo pueden quedar sintetizadas en:

- Garantizar la integridad de sus propios sistemas y redes de información y comunicaciones, así como de la información que se almacena y circula por ellos.
- Incrementar sus capacidades en la lucha contra el "ciberterrorismo", entendiendo como tal la generación de terror mediante el colapso y la neutralización de los sistemas de información y comunicaciones con graves alteraciones para el bienestar e integridad de los ciudadanos y para el funcionamiento de servicios esenciales.
- Mejorar los recursos destinados a hacer frente a la "ciberdelincuencia", concepto que comprende tanto la comisión de delitos a través de las redes de información y comunicaciones, como otros en los que dichas redes resultan consustanciales a su comisión.
- Contribuir a mejorar la formación de la sociedad en la utilización segura y responsable de la red y de las nuevas tecnologías.

Para ello, la Guardia Civil se ha dotado de sólidas estructuras para afrontar con éxito este reto, incluyendo entre otras las siguientes Unidades:

- ✓ El Servicio de Protección y Seguridad, responsable de la seguridad de las instalaciones propias o bajo responsabilidad del Cuerpo.
- ✓ El Servicio de Informática, encargado de la seguridad de las aplicaciones.
- ✓ El Servicio de Telecomunicaciones, garante de la seguridad de las redes.
- ✓ El Servicio de Innovación Tecnológica y Seguridad de la Información, que se ocupa de garantizar la seguridad de los datos.
- ✓ La Jefatura de Información, que dispone de unidades especializadas en la lucha contra el "ciberterrorismo".
- ✓ La Jefatura de Policía Judicial, tanto en su estructura periférica como central y, dentro de ella, especialmente el Grupo de Delitos Telemáticos de la Unidad Central Operativa (UCO) y el Servicio de Criminalística, dedicado al análisis forense de medios telemáticos.
- ✓ La Oficina de Relaciones Informativas y Sociales (ORIS), responsable del diseño y desarrollo de la política de comunicación institucional, también en Internet y en las redes sociales.

### *Lucha contra el crimen organizado*

Actividades como los tráfico ilícitos (de seres humanos, armas, drogas, mercancía falsificada, etc.), la trata de personas y la explotación sexual, los delitos violentos, la delincuencia económica y el blanqueo de capitales son sólo algunas de las formas en las que se manifiesta la delincuencia organizada.

El esfuerzo de la Guardia Civil para combatir el crimen organizado se articula sobre tres frentes:

- La acción preventiva, dentro de la cual destaca la vigilancia de costas, fronteras, puertos y aeropuertos, como primera línea de defensa frente a todo tráfico ilícito.
- La investigación especializada, que permite detectar y dismantelar grupos criminales e incautar tanto los objetos procedentes del delito como los beneficios generados por este.
- La cooperación policial internacional, singularmente mediante el intercambio de información e inteligencia, ya sea a través del CITCO, por mediación de agencias europeas como Europol y Eurojust o bilateralmente con los distintos países y sus cuerpos policiales.

### *Seguridad económica y financiera*

La Guardia Civil, como Resguardo Fiscal del Estado y como Policía Judicial, contribuye a la seguridad económica y financiera no sólo de España sino de la Unión Europea, principalmente a través de la lucha contra el fraude fiscal y tributario y la lucha contra la corrupción, tanto pública como privada.

Como Resguardo Fiscal del Estado, misión que la Guardia Civil hereda históricamente en 1940 del extinto Cuerpo de Carabineros, su actuación se centra en las siguientes líneas:

- Intensificar la inspección administrativa, tanto dentro de los recintos aduaneros como fuera de ellos.
- Impulsar el análisis de riesgos, elaborando perfiles que permitan concentrar los recursos disponibles en los días, horarios, puntos e itinerarios más sensibles.

- Potenciar las unidades de investigación dedicadas a la lucha contra los delitos que perjudican a los intereses económicos nacionales y europeos, singularmente el contrabando, el fraude fiscal y el fraude en subvenciones.
- Fomentar el intercambio de información con aquellos organismos nacionales e internacionales relevantes, en especial el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), donde existen guardias civiles destacados.

En lo que se refiere al papel destacado que la Guardia Civil está desempeñando en la lucha contra la corrupción, destacan entre otras las siguientes iniciativas:

- La creación en 2006 del Grupo de Delincuencia Urbanística de la UCO (a nivel central) y de los Equipos de Delincuencia Urbanística de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial (a nivel periférico), desde 2013 reconvertidos en Grupo y Equipos, respectivamente, de Delitos contra la Administración.
- La creación dentro de la Unidad Técnica de Policía Judicial de una Oficina de Localización de Activos (OLA), dedicada a la realización de investigaciones patrimoniales encaminadas a la recuperación de los beneficios procedentes de los delitos (no sólo de los relacionados con la corrupción, sino con cualquier forma de criminalidad organizada). Además, la Guardia Civil también colabora con la recientemente creada Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA) del Ministerio de Justicia, uno de cuyos Subdirectores Generales es un Coronel del Cuerpo, mediante la adscripción de una unidad de investigación.
- Durante los últimos años, el fenómeno de la globalización, la actividad criminal desarrollada en torno al tráfico de armas, la proliferación de conflictos bélicos locales que están en disposición de utilizar estos medios, así como los movimientos comerciales lícitos pero obligatoriamente sujetos a control, han hecho necesario que se incremente el esfuerzo de los estados y de las agencias gubernamentales para dar una respuesta válida al control de armas y explosivos.

### *No proliferación de armas de destrucción masiva*

La Guardia Civil desempeña un papel esencial en este ámbito, desde una cuádruple vertiente: como cuerpo policial competente para el control del cumplimiento de la legislación administrativa en este campo, ejercido por las Intervenciones de Armas y Explosivos; como Policía Judicial, con competencia para la investigación de cualquier delito; como Resguardo Fiscal del Estado, encargado de la represión del contrabando de toda clase de bienes o sustancias prohibidas o sometidas a intervención estatal; y como cuerpo policial encargado de la custodia y vigilancia de costas, fronteras, puertos y aeropuertos, a través del Servicio Marítimo y de las Unidades de Seguridad Portuaria y Aeroportuaria.

### *Ordenación de flujos migratorios*

España tiene una gran responsabilidad como frontera sur de la UE en la ordenación de los flujos migratorios y la lucha contra la inmigración irregular.

Por ello, la Guardia Civil, para el ejercicio de las misiones que tiene legalmente encomendadas de custodia y vigilancia de las costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial y, en este ámbito, el control de la inmigración irregular, se ha potenciado las siguientes líneas de acción:

- Cooperación e intercambio de información con los países de origen y tránsito, a través de la Red *Seahorse*, Oficiales de Enlace, formación, patrullas marítimas conjuntas y los recientemente creados Centros de Cooperación Policial con Marruecos en las ciudades de Algeciras y Tánger.
- Análisis y evaluación de riesgos y amenazas, gracias a las múltiples fuentes de información de las que tiene acceso.
- Diseño de un sistema de detección-reacción integral y especializado por tierra (Patrullas Fiscales y de Fronteras, así como las propias Unidades territoriales costeras), mar (Servicio Marítimo) y aire (Servicio Aéreo), con el apoyo tecnológico del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), que cubre prácticamente todo el litoral mediterráneo y parte del atlántico.
- Creación de un sistema de mando y control capaz de articular los distintos medios anteriormente referidos para alcanzar unos niveles óptimos de respuesta y eficacia, ejercido fundamentalmente a través del Centro de

Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CECORVIGMAR), con sede en Madrid, y los Centros Regionales del Estrecho, Mediterráneo, Atlántico y Cantábrico.

Otra muestra más del importante papel que nuestra Institución desempeña en este ámbito es la creación en 2018 de la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes, figura que, al igual que la Autoridad de Coordinación de las Actuaciones para hacer frente a la Inmigración Ilegal en Canarias creada en 2006, tiene por objeto facilitar la coordinación efectiva de todas las actuaciones operativas y de los medios relacionados con la inmigración irregular en su zona de responsabilidad, así como de todas las autoridades y organismos implicados, tanto estatales como autonómicos y no gubernamentales.

#### *Seguridad marítima*

El medio marino es objeto de numerosas actividades humanas, algunas de ellas de vital importancia para el desarrollo económico de nuestro país, como la pesca, la navegación, la producción energética, el turismo y la industria de la biotecnología.

La Guardia Civil, responsable de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana en todo el mar territorial, concibe la seguridad marítima como una vertiente indisoluble de la seguridad nacional, en tanto que constituye una barrera adelantada de defensa que puede permitir la detección temprana de amenazas que más tarde acabarían manifestándose en tierra firme.

Para ello la Guardia Civil cuenta con el Servicio Marítimo, desplegado a lo largo de todo el litoral español, que opera principalmente en el mar territorial, aunque también está facultado para hacerlo en ámbitos espaciales más amplios; pero también dispone de otros medios tales como el Servicio Aéreo y el Servicio Fiscal o las Especialidades de Seguridad Ciudadana, Protección de la Naturaleza, Información y Policía Judicial, que le permiten ejercer de forma eficaz e integrada la misión de protección del entorno marítimo que incluye, entre otras cuestiones:

- La garantía de la seguridad pública y de los ciudadanos en el mar, mediante la vigilancia del cumplimiento de la ley y la prevención y persecución de conductas ilícitas.
- La protección de la vida humana en el mar, en particular cuando se encuentra en grave peligro como consecuencia del naufragio de embarcaciones.
- La salvaguarda de los recursos naturales del medio marino, mediante la vigilancia y protección de la pesca y del aprovechamiento del subsuelo marino.
- La protección del medio ambiente marino, evitando cualquier tipo de contaminación.
- La custodia del patrimonio arqueológico sumergido, para prevenir su expolio.
- La protección de la libertad y la seguridad del tráfico marítimo, mediante el control del cumplimiento de los requisitos administrativos para la navegación.

#### *Protección ante emergencias, catástrofes, epidemias y pandemias*

La vocación de auxilio humanitario acompaña a la Guardia Civil desde sus orígenes, hasta el punto de que la gran cantidad de servicios de salvamento realizados hicieron al Cuerpo merecedor de la concesión en 1929 de la Gran Cruz de la Orden Civil de Beneficencia, que pronto le valdría el sobrenombre de "Benemérita".

Este carácter benemérito y la vocación de servicio a la sociedad han seguido acompañando a nuestra Institución a lo largo de toda su historia, inspirando y guiando tanto su organización como la actuación de sus componentes.

En este camino la Guardia Civil ha ido modernizando y ejercitando sus capacidades, para abarcar ámbitos tan diversos como la lucha contra los incendios forestales que cada verano asolan importantes áreas de la península, o la posibilidad de intervenir en incidentes de naturaleza nuclear, radiológica, biológica y química, mediante un Sistema de Defensa NRBO que aporta al Cuerpo capacidades únicas, de las que pocas fuerzas policiales están dotadas en el mundo, como la de disponer de agentes convenientemente formados y equipados distribuidos por toda la geografía nacional. Ello permitió al Cuerpo afrontar emergencias como la del Ébola en 2014, con garantías de continuar cumpliendo su misión policial de control de las fronteras en condiciones de máxima seguridad para sus efectivos, así como de apoyar a las autoridades sanitarias en el ejercicio de las suyas propias.

### *Preservación del medio ambiente*

La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado encomienda a la Guardia Civil la vigilancia y conservación del medio ambiente, labor que ya venía realizando desde sus inicios, pues ya el Reglamento para el servicio aprobado el 9 de octubre de 1844 establecía, entre las obligaciones del Guardia Civil, el velar por la observancia de las leyes y disposiciones relativas, entre otras, a los montes y bosques del Estado y de los pueblos y a la caza y la pesca.

La creación en junio de 1988 del Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) supuso un paso muy importante para hacer frente a las distintas amenazas y riesgos medioambientales, que van desde la desertización a la pérdida de la biodiversidad, pasando por el incremento en las emisiones contaminantes o la sobreexplotación de los recursos naturales y energéticos. Para hacer frente a estas problemáticas, la Guardia Civil centra su actuación principalmente en:

- Impulsar la colaboración con organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, con competencias en la protección de la naturaleza.
- Mejorar las capacidades de prevención del medio ambiente, impulsando la vigilancia de espacios naturales y protegidos, así como de zonas urbanas y centros industriales.
- Reforzar las capacidades de investigación de delitos contra el medio ambiente (furtivismo, tráfico ilícito de especies protegidas, gestión ilegal de residuos e incendios forestales provocados).
- Contribuir a la formación y concienciación de la ciudadanía en el respeto por el medio ambiente, su flora, fauna y recursos naturales.

### *Protección de las infraestructuras críticas*

La implicación de la Guardia Civil en la protección de las infraestructuras críticas está cargada de proactividad y compromiso, como lo demuestra el hecho de que los primeros pasos en este ámbito en España fueran dados por el Cuerpo a través de la creación de un primer "Catálogo de Infraestructuras Críticas", muchas de las cuales están ubicadas en su demarcación.

Otra muestra del nivel de autoexigencia de la Guardia Civil en este ámbito es su papel protagonista en la creación del actual Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras y Ciberseguridad (CNPIC), dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad, actualmente dirigido por un Teniente Coronel del Cuerpo y en el que trabajan numerosos guardias civiles.

En esta misma línea, la Guardia Civil viene enfocando sus esfuerzos en la protección de las instalaciones de importancia estratégica que tiene bajo su propia custodia, como los puertos y aeropuertos, así como otras que por su interés lo requieran, categoría en la que están incluidas las centrales nucleares, motivo por el cual se están creando las Unidades de Respuesta, la primera de las cuales se ha desplegado ya en la central nuclear de Trillo (Guadalajara). Igualmente, se han concretado los criterios para finalizar el establecimiento de las Unidades de Respuesta de las centrales de Ascó (Tarragona), Almaraz (Cáceres), Cofrentes (Valencia) y Vandellós (Tarragona).

#### *Cooperación internacional: una cuestión horizontal*

Una cuestión horizontal que subyace a todos los apartados que se han tratado hasta ahora es que cada amenaza debe ser abordada con un enfoque global, lo que en el nuevo mundo sin fronteras territoriales en el que vivimos se traduce en la necesidad de coordinación y cooperación internacional.

En línea con la jurisprudencia dictada por nuestros Tribunales de Justicia, la Guardia Civil entiende la cooperación internacional no tanto como una competencia legal, sino como una prolongación natural de las propias competencias ejercidas en territorio nacional, que precisan para su eficaz cumplimiento de la inevitable coordinación con los correspondientes actores internacionales.

Así, la acción exterior de la Guardia Civil se ve reflejada en varios ámbitos:

- Cooperación bilateral con otras policías, en operaciones contra el terrorismo, el crimen organizado, la inmigración irregular o el control de fronteras, así como mediante el intercambio de información y el envío de Oficiales de Enlace,
- Cooperación policial multilateral, por ejemplo a través de la organización FIEP, una asociación de cuerpos de seguridad unidos por el vínculo común de su

estructura y naturaleza militar, actualmente integrada por España, Francia, Italia, Portugal, Rumanía, Jordania, Turquía, Marruecos y Países Bajos, participando como observadores Qatar, Argentina y Chile.

- Participación en organismos internacionales, fundamentalmente en el ámbito de la Unión Europea, donde la Guardia Civil está presente y colabora activamente con la OLAF (lucha contra el fraude), EUROPOL (cooperación policial), EUROJUST (cooperación judicial), FRONTEX (fronteras exteriores) y CEPOL (formación policial). También participa de los órganos preparatorios del Consejo de la Unión Europea, especialmente en el Comité de Seguridad Interior (COSI), Comité de Coordinación en el ámbito de la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (CATS), Comité para los Aspectos Civiles en la Gestión de Crisis (CIVCOM) y Comité Político y de Seguridad (COPS), así como en innumerables grupos de trabajo.
- Apoyo a la acción del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, reforzando la seguridad de misiones diplomáticas en países de alto riesgo y destacando Consejeros y Agregados de Interior como apoyo a las embajadas.
- Participación en misiones humanitarias, de mantenimiento de la paz y de gestión de crisis, tanto de naturaleza militar como civil, ya sea individualmente o como parte de la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENFORD), iniciativa a la que España pertenece junto con otros países de la UE que, como Francia, Italia, Países Bajos y Portugal, cuentan con cuerpos policiales de naturaleza militar, y a la que posteriormente se ha incorporado Rumanía y Turquía (como observadores) y Lituania y Polonia (como asociados).

### **Ámbito conceptual**

Las distintas respuestas de índole organizativa y operativa emprendidas por la Guardia Civil para adaptarse al nuevo entorno de seguridad, descansan sobre aspectos conceptuales, que han contribuido a construir una nueva doctrina sobre la seguridad pública, basada en:

- La seguridad centrada en las personas, centrada en la primacía de los Derechos Humanos, la legitimidad de las actuaciones, la participación de la ciudadanía y la proximidad a la población.

### XXX Seminario Duque de Ahumada

La fundación de la Guardia Civil, un nuevo concepto de seguridad pública. Su evolución y futuro

- La prevención como criterio básico de actuación, identificando de manera temprana los riesgos a los que está sometida la sociedad.
- La modernización de los sistemas de seguridad, disponiendo de los recursos humanos necesarios y de los medios técnicos adecuados.
- La cooperación, tanto en el plano nacional como en el internacional, como elemento vital para poder afrontar las amenazas existentes.

En base a ello, la Guardia Civil considera como elementos capitales de su contribución a la seguridad pública los siguientes:

- El servicio al ciudadano como elemento crucial de la actuación corporativa.
- La búsqueda de las mayores cotas de calidad en el servicio, como forma de mejorar el servicio a la sociedad.
- La evolución continua, entendida como un proceso de revisión y autocrítica constante e ininterrumpida que permite una incesante adaptación al cambio.
- La Guardia Civil como elemento vertebrador del Estado.
- El alineamiento de los ámbitos prioritarios de actuación con las amenazas a la seguridad recogidas en la Estrategia de Seguridad Nacional y la Agenda Europea de Seguridad.
- La búsqueda constante de la mejora en la coordinación con el resto de cuerpos policiales y otras instituciones.
- La reafirmación de la vigencia de los elementos tradicionales y diferenciadores de la naturaleza y esencia del Cuerpo.
- La participación, implicación y compromiso del conjunto de la Institución, como elemento indispensable para el éxito del proyecto
- La actuación responsable y basada en criterios de eficacia.

### **Ámbito metodológico**

Junto con los aspectos conceptuales que se acaban de describir, la Guardia Civil ha introducido en los últimos tiempos algunas modificaciones trascendentales en su metodología interna de trabajo, de entre las cuales podemos destacar como más relevantes los siguientes:

### *Sistema de Gestión Estratégica*

En el año 2005 se implantó en el Cuerpo un modelo de gestión estratégica que contemplaba tanto los fundamentos de la Teoría de Sistemas, basada en el hecho de que la Guardia Civil forma parte de un conjunto de elementos interrelacionados que, aunque estructuralmente puedan dividirse en partes, funcionalmente conforman un sistema unitario; como los principios del llamado Enfoque de Contingencias, según el cual en todo proceso de planificación es necesario tener presente la situación y las circunstancias particulares que, en cada momento, rodean a la organización.

Sobre estos pilares y utilizando como herramienta de trabajo modelos internacionalmente reconocidos y contrastados, como el *Balanced Scorecard* (BSC) y el *Execution Premium Process* (XPP), ambas diseñadas por los profesores Norton y Kaplan de la Universidad de Harvard, se ha llegado a la elaboración de una Estrategia institucional y del Plan Estratégico de la Guardia Civil 2017-2020, orientado al cumplimiento de las prioridades que en materia de seguridad encomienda al Cuerpo el Gobierno de la Nación.

Ambos documentos se basan en el establecimiento de objetivos estratégicos que, perfectamente alineados con la misión, visión y valores de la Institución, contribuyen cada uno de ellos al logro de los objetivos de nivel superior y cuyo grado de cumplimiento puede ser medido a través de una serie de indicadores objetivos de naturaleza cuantitativa, para cada uno de los cuales se establecen metas a alcanzar y responsables de su cumplimiento.

### *Gestión de calidad*

Con la finalidad de mantener los estándares de calidad exigidos por la sociedad, la Guardia Civil actualizó en 2015 su Carta de Servicios (que databa de 2003), estableciendo dos tipos de compromisos: unos, dirigidos al conjunto de la ciudadanía y los grupos de interés; otros, dirigidos directamente al usuario.

Además, como parte del proceso de adaptación al uso generalizado de las nuevas tecnologías en las relaciones entre los ciudadanos y la Administración, en 2012 se publicó una Carta de Servicios Electrónicos (actualizada también en 2015) que recoge los servicios que presta la Guardia Civil a través del Portal de Internet, la Sede

Electrónica, las Redes Sociales y la Oficina de Información y Atención al Ciudadano, así como los compromisos asumidos más allá de las obligaciones legales que nos afectan.

Además, se ha trabajado en la elaboración de Cartas de Servicios individualizadas para distintas Unidades del Cuerpo, habiéndose aprobado en 2016 la Carta de Servicios de la Intervención de Armas y Explosivos.

#### *Responsabilidad Social Corporativa*

En línea con las más recientes tendencias del ámbito empresarial y de la Administración Pública, la Guardia Civil está potenciando en los últimos años lo que se conoce como Responsabilidad Social Corporativa (RSC), en ámbitos tales como la racionalización de los medios y uso eficiente de los recursos; la modernización de unidades, servicios y procedimientos; o la mejora de la transparencia, la participación ciudadana y el acceso a la información.

Con la publicación de sucesivas memorias de RSC desde el año 2013, se quiere aportar compromiso, transparencia e información sobre lo que hacemos y cómo lo hacemos, en relación a las preocupaciones económicas, sociales, medioambientales y éticas, exponiendo de forma abierta y clara aquello que se hace bien y lo que es susceptible de mejora, con la idea firme de ser fiel al compromiso adquirido con la ciudadanía y los grupos de interés.

#### *La Guardia Civil del Futuro*

Este documento, representa un ejercicio de análisis prospectivo que establece la visión de cuál debe ser el futuro del Cuerpo y orienta sus actividades a muy largo plazo, identificando seis grandes ámbitos de actuación: el ciudadano, como fin y razón de ser de la Institución; los guardias civiles, como principal activo de su fortaleza; la propia naturaleza y organización de la Guardia Civil, como elementos esenciales para transmitir sus principios, valores y tradiciones; la misión y las funciones, como elementos legitimadores y guía de referencia de las actuaciones del Cuerpo; la coordinación y la cooperación, como instrumentos ineludibles para la actuación integral que requiere la seguridad pública; y los recursos materiales, como facilitadores y potenciadores del cumplimiento de la misión.

### *El Plan de Comunicación*

La Guardia Civil, aun partiendo de la premisa de que la actuación ejemplar, abnegada, desinteresada y eficaz de sus componentes es la manera más eficaz de comunicarse con la ciudadanía, ha sabido identificar la importancia que los medios de comunicación social tienen como instrumento para hacer llegar su labor al mayor número posible de personas. En este sentido, en 2016 se aprobó un documento consistente en una guía para orientar a todo el personal destinado en Unidades operativas a la hora de trasladar a los medios de comunicación, a las organizaciones públicas y privadas y a la sociedad civil en general, los mensajes clave sobre las misiones y actividades que desarrolla la Institución.

### **Ámbito tecnológico**

Resulta fácilmente comprensible como en un mundo absolutamente tecnificado como el que nos ha tocado vivir, donde el empleo de las TIC se ha convertido en parte del día a día del funcionamiento de cualquier organización, ninguno de los cambios anteriormente descrito habría sido posible sin el adecuado soporte tecnológico.

Aunque la lista de innovaciones es lógicamente muy extensa, me gustaría hacer hincapié en algunas de las principales:

#### *Plan de sistemas*

El nuevo modelo de organización de la información, diseñado a través del Plan de Sistemas de Información y Comunicaciones puesto en marcha en el año 2003, ha transformado completamente la Guardia Civil, dando satisfacción a las necesidades de cada una de las unidades y servicios del Cuerpo, de forma que todos los sistemas interactuaran unos con otros, de forma sinérgica, siguiendo la filosofía del "dato único". Algunos de los sistemas de información más importantes son:

- El Sistema Integrado de Gestión Operativa (SIGO), que integra las funciones relativas a la seguridad ciudadana, como presentación de denuncias, instrucción de diligencias, transmisión de novedades, creación y cese de señalamientos, consulta a múltiples bases de datos propias y ajenas de interés policial, etc.

- El Sistema de Investigación (SINVES) sirve para grabar las operaciones y sus objetivos, facilitar la coordinación entre equipos de investigación, establecer relaciones entre entidades y recopilar información de otras fuentes externas.
- El Sistema de Análisis y Explotación Estadístico (SAEX) permite la creación y explotación con fines estadísticos de un gran repositorio central de datos, alimentado por los distintos sistemas de información internos y externos.
- La Aplicación Logística Financiera Integral (ALFIL) integra la gestión logística y económico-financiera de la Guardia Civil en un sistema global a partir de la definición de procesos homogéneos de gestión de materiales, mantenimiento de infraestructuras y equipos.
- El Nuevo Entorno de Recursos Humanos (NERHU) incorpora en un único sistema todos los procesos de gestión de personal, entre los que cabe destacar el Registro de Personal, Catálogo de Puestos de Trabajo, retribuciones, selección y formación, etc.

#### *Internet, redes sociales, aplicaciones móviles y sede electrónica*

A principios de 2012 vio la luz el nuevo Portal de Internet de la Guardia Civil ([www.guardiacivil.es](http://www.guardiacivil.es)), más intuitivo y con mayor nivel de accesibilidad para los ciudadanos, gracias a la traducción a varios idiomas de las páginas consideradas de mayor interés, y que permite además una mayor interacción con la sociedad mediante distintos formularios de colaboración ciudadana.

Por otra parte, la labor del Cuerpo en las redes sociales comprende tanto la difusión de la cultura de seguridad, dando a conocer lo que la Guardia Civil hace, su idiosincrasia, funciones, especialidades, operaciones que lleva a cabo, etc.; como la colaboración ciudadana, difundiendo información de interés para evitar la comisión de ilícitos, solicitando su implicación en la localización de huidos de la justicia, trasladando información a los menores sobre la utilización segura de estas redes, difundiendo mensajes sobre personas desaparecidas, alertas de ciberseguridad o neutralización de rumores que afectan a la seguridad. Para ello, el Cuerpo cuenta actualmente con una presencia activa en las principales redes sociales (Twitter, Facebook, Youtube, Flickr, Tumblr e Instagram).

Entre los servicios ofrecidos por la Sede Electrónica de la Guardia Civil destacan los relacionados con los antecedentes penales, seguridad privada, armas y explosivos, procesos de selección, pago de tasas, quejas y sugerencias, así como la Denuncia Electrónica (eDenuncia) en determinados casos.

### *Teleformación*

La Guardia Civil ha desarrollado una plataforma de teleformación desde la que ofrece cursos on-line a su personal, en dos modalidades distintas: cursos de formación específica de Guardia Civil, de carácter reglado; y cursos de autoformación, de acceso libre, para obtener nuevos conocimientos en idiomas, procedimiento administrativo, etc. La demanda de este tipo de formación va en aumento y se ha implementado la posibilidad de que algunos cursos puedan ser realizados desde el propio domicilio del guardia civil, siempre que disponga de conexión a Internet.

### **Conclusiones y perspectivas de futuro**

La Guardia Civil, con 175 años de trayectoria desde su creación, es una institución desplegada en 1.963 unidades territoriales que protegen al 83% de los municipios españoles y al 35% de su población; constituye un resorte vital para la vertebración estatal gracias a su presencia en todo el territorio nacional, su naturaleza militar y su capacidad para hacer cumplir leyes y reglamentos; y su formación, actitud y valores, ofrecen continuidad en la acción estatal desde la normalidad hasta situaciones realmente críticas.

Estas características hacen que podamos afirmar que la Guardia Civil constituye un instrumento de primer orden para la Seguridad Nacional, en el que 3 de cada 5 guardias civiles son especialistas operativos que sirven directamente al ciudadano en áreas determinadas como prioritarias por el Ministerio del Interior; cuya actividad operativa se encuentra alineada con la Política de seguridad del Gobierno y la Estrategia de Seguridad Nacional y otras sectoriales, realizando contribuciones en 14 de los 15 ámbitos de interés marcados por la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017; y que dispone de un sistema de gestión que favorece y facilita la dirección centralizada y la ejecución descentralizada, respetando la necesaria autonomía y capacidad de adaptación de las Jefaturas y Unidades

En el momento actual, se puede afirmar que la Guardia Civil es una organización dispuesta y capaz de dar respuesta a las necesidades de la sociedad actual en materia de seguridad. Para ello:

- Debe continuar siendo una Institución viva y dinámica, que se adapte a la sociedad y a los nuevos retos en materia de seguridad de forma proactiva, y conjugando tradición y modernidad.
- La modernización requiere liderazgo ejecutivo y la implicación de todos los guardias civiles en el proyecto institucional.
- Debe seguir aprovechando las oportunidades que se le presentan para demostrar su solvencia y capacidad de resolución ante los grandes retos en materia de seguridad, como ya lo ha hecho en aspectos tan relevantes como la lucha contra el terrorismo, la inmigración irregular, la corrupción o la seguridad de grandes eventos.

Y siempre con la visión puesta en ser una institución de referencia en España mediante la prestación de unos servicios al ciudadano eficaces y de calidad.

### XXX Seminario Duque de Ahumada

La fundación de la Guardia Civil, un nuevo concepto de seguridad pública. Su evolución y futuro

## Acto de clausura del Seminario



El acto de clausura de la trigésima edición del Seminario Duque de Ahumada tuvo lugar en la Facultad de Derecho de la UNED contó con la participación de Dña. Fanny Castro-Rial Garrone, Directora del IUISI, Dña. Rosa María Martín Aranda, Vicerrectora de Investigación, transferencia del conocimiento y divulgación científica de la UNED y D. Manuel Díaz Martínez, Decano de la Facultad de Derecho de la UNED. Por parte de la Guardia Civil el acto contó con la presencia de los Tenientes Generales D. Laurentino Ceña Coro, Director Adjunto Operativo y D. Francisco Díaz-Alcantud, Mando de Personal.

**XXX Seminario Duque de Ahumada**  
La fundación de la Guardia Civil, un nuevo concepto de seguridad pública. Su evolución y futuro



