SECRETO

- ORDEN PUBLICO -

16.X.1977

SECRETO

La reforma de la normativa referente al orden público y a la seguridad del Estado exige incidir sobre los dos sectores o aspectos básicos de aquellos valores: el aspecto funcional u operativo, representado esencialmente por la actual Ley de Orden Público, y el aspecto organizativo, ésto es, la estructura y régimen de los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público.

I.- ELABORACION DE UNA NUEVA LEY DE ORDEN PUBLICO

La nueva Ley de Orden Público que ha de elaborarse debe tomar en consideración tanto las exigencias provenientes de la adaptación de un texto normativo de esta importancia a un sistema político democrático, cuanto los requerimientos derivados de las nuevas situaciones que plantea la conflicitividad y problemática de la sociedad industrial en que nos hallamos inmersos. Desde esta perspectiva, las innovaciones sustanciales que podría aportar el nuevo texto pueden resumirse en los siguientes criterios:

1.- Nueva definición del concepto de orden público, depurándola de contenidos no democráticos y asentando su fundamento esencial en el libre y pacífico disfrute de las libertades públicas. Al propio tiempo, debe procederse a una delimitación nítida de las distintas competencias en materia de orden público: principalmente, entre las que corresponden a las denominadas autoridades gubernativas, a las restantes autoridades y órganos administrativos en orden a su cooperación con las anteriores y a la labor que compete a los simples ciudadanos (especialmente, en el sentido de excluir tajantemente las fórmulas de mantenimiento del orden público por sujetos privados).

2.- Una nueva regulación del tema capital de las sanciones administrativas, que debe sufrir una profunda re-

SECRETO

modelación en base a los principios siguientes

- Mantenimiento de la potestad sancionadora de las autoridades gubernativas, por su carácter absolutamente indispensable para el gobierno de las diferentes comunidades, pero excluyendo radicalmente de la misma todo el ámbito de las libertades públicas constitucionalmente reconocidas que, por su carácter inviolable, sólo deben estar sujetas a tutela judicial.

- Mantenimiento del carácter inmediato y ejemplar, así como del procedimiento sumario para la imposición de estas sanciones.

- Como contrapartida a la sumariedad y rapidez de las sanciones, establecimiento de dos garantías jurídicas capitales: eliminación de los recursos administrativos previos a la impugnación jurisidiccional de la sanción (convirtiendo todos los recursos, incluso el de reposición, en meramente potestativos) y establecimiento de un proceso judicial sumario para conocer de estas impugnaciones.

- Establecimiento de otras garantías jurídicas adicionales, tales como: principio de non bis in idem (tanto entre sanciones administrativas como entre estas y sanciones penales); exclusión de toda forma de solve et repete (en la anterior legislación, depósito de un tercio de la multa); regulación de la prescripción de las infracciones y de las sanciones: y exclusión de toda forma de sanción que implique privación de libertad, así como de la llamada "responsabilidad personal subsidiaria".

SECRETO

3.- Una regulación independiente y matizada de las situaciones de emergencia que plantea la realidad ~~social~~ actual (p. ej., catástrofes naturales, emergencias sanitarias, paralización de servicios públicos esenciales, situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad, etc)., y que debieran dar lugar a declaraciones de estados de alarma (no de excepción en su sentido clásico) que permitieran a la autoridad gubernativa controlar al máximo la situación mediante los recortes mínimos indispensables en el sistema de garantías ciudadanas. Más que de estados de excepción de índole política, se trataría de un conjunto de medidas de defensa civil o, protección civil, tan usuales en otros países, que hoy no tienen otra vía de instrumentación que el aparatoso e ineficaz estado de excepción, cuando lo que realmente se precisa es de un sistema ágil de declaración de estas situaciones y de un conjunto de potestades muy simples, pero también muy operativas y enérgicas.

4.- Exclusión de la temática de los llamados estados de excepción y de guerra, en cuanto exigen partir indudablemente de la regulación constitucional de la suspensión de garantías.

5.- Inclusión de una serie de preceptos, de naturaleza eminentemente excepcional que habiliten los instrumentos que el Estado precisa para la lucha contra el terrorismo. Instrumentos cuyo empleo debe efectuarse bajo orden directa e inmediata de los órganos judiciales y que podrían ser los siguientes:

- Regulación de un procedimiento para la calificación como terroristas de determinadas asociaciones. Esta calificación deberá ser realizada por la jurisdicción competente al dictar sentencia en los respectivos procesos a efectos de la aplicación imediata de las me--

SECRETO

didas excepcionales que se establecen. Este procedimiento de declaración debería correr parejo con la tipificación de los actos terroristas en el seno del Código penal común.

- Creación de una unidad policial específica, adscrita funcionalmente al servicio de los órganos judiciales competentes, para la persecución e investigación especializada de estos delitos.

- Régimen penitenciario de incomunicación para los detenidos o encarcelados por estas actividades, salvo la comunicación escrita con su defensor legal y con las autoridades judiciales y Ministerio fiscal; con la consiguiente excepción en el régimen de asistencia jurídica al detenido desde el primer momento.

- Prohibición de la interferencia indebida de los medios de comunicación social en la actividad judicial investigadora de hechos terroristas, con posibilidad de declaración de materia reservada en estos casos, o de secuestro informativo de noticias sobre los mismos.

SECRETO

II.- REORGANIZACION DE LOS CUERPOS Y FUERZAS DE ORDEN PÚBLICO

La estructura, organización y funcionamiento de los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público se hallan hoy día contenidos en normas de la más dispar naturaleza y rango legal. Resulta precisa, por ello, una nueva Ley en la que se trazasen las líneas maestras de esta nueva estructura, y que podría estar inspirada en los siguientes criterios básicos:

1.- Estructuración de los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público en dos grandes sectores o ramas de funcionarios: un Cuerpo civil (Cuerpo General de Policía) encargado fundamentalmente de la investigación criminal (prevención y persecución de los delitos y faltas); y dos Cuerpos Militares (Policía Armada y Guardia Civil), como cuerpos operativos para el mantenimiento de la paz pública, seguridad ciudadana, ejercicio de los derechos y libertades y guarda física de los espacios urbanos y rurales.

2.- Los Cuerpos Militares de orden público operarían sobre la base de una distribución funcional y territorial de competencias: la Policía Armada, en las ciudades de más de diez mil habitantes; y la Guardia Civil, en las de menos de esta cifra, sin perjuicio de sus misiones funcionales genéricas en orden a la disciplina del tráfico, custodia de inmuebles, armas y explosivos, resguardo fiscal y de fronteras, y de sus funciones como policía judicial y gubernativa en las primeras fases de investigación y prevención de delitos y faltas.

3.- Unificación del mando supremo de todas estas fuerzas, que deberá recaer en todos sus aspectos (salvo, quizá, en lo que afecte al régimen de ascensos personales) en el Ministro del Interior y, más inmediatamente, en un Director de la Seguridad del Estado. Un Estado Mayor garantizaría la conexión y coordinación de estas fuerzas con las autoridades de la Defensa Nacional, de quienes dependerían integramente

en tiempo de guerra.



4.- Adopción de una seria de medidas tendentes a la progresiva intercomunicación entre los cuerpos de la Policía Armada, Guardia Civil y Cuerpo General de Policía.

5.- Reforzamiento de los Cuerpos administrativos auxiliar y subalterno de la actual Dirección General de Seguridad, que libere a los funcionarios del Cuerpo General de Policía, Guardia Civil y Policía Armada del desempeño de funciones burocráticas. Estos Cuerpos podrían nutrirse de los miembros de los Cuerpos Militares de seguridad antes mencionados, al pasar a la situación de retiro, y según su diferente categoría o graduación, con lo que se conseguiría no solo prolongar la vida activa de un importante contingente funcionarial, sino también garantizar una continuidad en la función muy deseable.

6.- Perfeccionamiento del régimen de formación del Cuerpo General de Policía.

7.- Sometimiento de los miembros de las fuerzas de orden público a los Tribunales ordinarios por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones, salvo que actúen bajo órdenes exclusivas de la autoridad militar.

8.- Creación de unidades especiales de policía judicial, para el servicio directo de la labor encomendada a los Jueces y Tribunales de todo orden.

9.- Creación de unidades tendentes a dar un servicio de lo que en otro países se conoce con el nombre de "policía de barrio", para la atención directa y permanente a los vecinos.

10.- Establecimiento de un régimen claro de división de competencias entre las funciones encomendadas a los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público estatales y las atribuidas a las policías locales, sobre la base de un fortalecimiento de las competencias de estas últimas (fundamentalmente, en atención al mantenimiento del orden en las vías urbanas).