

La función social de la Guardia Civil

Al hilo del presunto dilema que para los cuerpos de policía representa el asumir funciones de tipo social, de manera simultánea a las estrictamente policiales, se pretende analizar la transparencia que tendría para el futuro de la Guardia Civil haber impregnado su reglamento de una filosofía humanitarista, opción que, sin duda alguna, servirá de contrapeso a la hora de confrontar las contradictorias imágenes que toda institución policial transmite. Así, a lo largo de 150 años, al lado de una visión represiva evidente suele aparecer la figura del guardia civil en tareas de auxilio y socorro a la sociedad; en ese sentido, se plantea la dificultad existente en el momento actual de combinar esas dos vertientes de las tareas policiales, con las ventajas e inconvenientes que una y otra comportan.

Gonzalo JAR COUSELO

Intentar, a estas alturas de la evolución social, encuadrar la profesión de policía en virtud de criterios funcionalistas no deja de ser una pretensión difícil de conseguir, en mayor medida cuando la tendencia habitual en este tipo de organizaciones profesionales ha sido la de una falta sistemática de definición respecto a las tareas que debían desempeñar. Así lo ha sido desde los primeros intentos de institucionalización de estos Cuerpos, de tal manera que se han ido adoptando estructuras y formas distintas según el tipo y estado de desarrollo social, destacando por encima de todas dos instituciones aparentemente tan distintas como el Ejército y la Iglesia.

Si evidentes parecen las razones históricas que llevaron a la primera de ellas a funciones que en muchos casos no era fácil deslindar de las acciones armadas, no lo fueron menos las que condujeron a la Iglesia a jugar un papel relevante en materia de control social, bien es verdad que la mayor

parte de las veces justificado en razones espirituales, ya fuese en la vertiente puramente represiva o en la de prevención y auxilio de calamidades o desgracias, cuya base teórica —de humanismo especulativo— servirá para seguir justificando posibles intervenciones en el futuro, ahora ya por corporaciones desvinculadas de toda jerarquía eclesiástica.

A medida que la organización social se va haciendo más compleja, y los conflictos entre sus miembros se incrementan y agravan, los que ejercen responsabilidades de gobierno se aprestan a buscar soluciones que sean admitidas por los miembros de esas colectividades, de ahí que se acepte la existencia de la Policía como instrumento de ordenación social, ajustada a patrones que, en cada caso, dependen directamente del modelo organizativo del poder político. En base a todo ello, se establece una premisa según la cual nadie duda de la necesidad de su existencia siempre

que su finalidad se vincule con la disposición a servir a todos los ciudadanos de la comunidad, más evidente en los regímenes democráticos, en los que se reclama una policía no sólo próxima sino integrada con la ciudadanía a la que sirve.

El liberalismo autoritario, tan característico del S. XIX, servirá para plantear un debate entre libertad y seguridad que todavía hoy no se ha resuelto de forma definitiva, frente al cual Europa formula dos proyectos de sistema de seguridad bien distintos. Por parte del área anglosajona se establece un modelo policial basado en Cuerpos dependientes de los órganos de gobierno locales, haciendo hincapié en las funciones de tipo preventivo y protector, con una idea clara de servicio a la comunidad y a los miembros de la misma, cuyo paradigma viene representado por la figura del *'bobby'*. Este policía de barrio constituye, además de la base para desarrollar de manera eficiente un servicio de naturaleza preventiva, el eslabón fundamental entre la Policía y el resto de ciudadanos, pues al conocer los problemas de sus conciudadanos refuerza el nivel de relación intracomunitaria, no provoca recelos con su actuación y su principal objetivo es el servicio a la comunidad, por encima incluso de cualquier pretensión de imponer el orden social, lo que le confiere a ojos del público una mayor consideración y respeto, sirviendo de catalizador en el proceso de integración social de la institución.

Por contra, el modelo continental representado por Francia incidía con

mayor énfasis en aspectos represivos y de castigo, lo que le confería un carácter más autoritario que el británico. La utilización abusiva de este tipo de métodos, más la dependencia directa de dichos Cuerpos del poder central, significó un cierto distanciamiento de éstos con respecto a la sociedad en su conjunto, generando en la opinión pública un sentimiento ambivalente de atracción y rechazo hacia la Policía que todavía pervive en nuestros días. El ejemplo más clásico de este tipo lo representa la Gendarmería francesa, cuerpo de policía de carácter militar, que servía a los fines de centralización y control impuestos por el Estado, razón por la que muchos autores dibujan la imagen del gendarme, el maestro nacional y la bandera como las muestras más genuinas de representación estatal en los confines más remotos de la nación.

En el caso español los enfrentamientos que se suceden durante la primera mitad del S. XIX, a causa de la falta de libertades, sitúa a las incipientes policías al margen de la sociedad y vinculadas a una concepción autoritaria del poder, y por ende de su estructura funcional y organizativa, cuya consecuencia más evidente es que dicho aparato no sólo no se pone al servicio de los ciudadanos sino que es utilizado para la defensa de intereses particulares de las clases más poderosas. En ese contexto socio-político, no es de extrañar que cuando se decida el Gobierno a modernizar su modelo de seguridad opte por el francés y, a imagen de la Gendarmería, se proceda a la creación de un cuerpo similar

como es la Guardia Civil. De la trascendencia de tal determinación puede ser buena muestra el hecho de que en este año de 1994 se cumpla el CL aniversario de la implantación de dicho instituto.

Cuando el duque de Ahumada crea la Guardia Civil, por decreto de 28-III-1844, aparte de que en su preámbulo se reconozca el carácter “*enajenado*” del servicio de policía, se hace mención expresa al objeto de esa nueva fuerza armada (art. 2) : “*proveer al buen orden, a la seguridad pública y a la protección de las personas y de las propiedades*”, tanto dentro como fuera de las poblaciones. Esta será la única referencia que se haga a los servicios que deberá prestar dicha fuerza especial en los dos decretos fundacionales, pues en el de 13-V-1844 este tipo de cuestiones quedan al margen del mismo.

La promulgación del Reglamento para el servicio (9-X-1844) permite una mejor comprensión de los fines que se encomiendan al Cuerpo, al recogerse en su art. 1 los de: conservación del orden público, protección de personas y propiedades y auxilio que reclame la ejecución de las leyes. Sin embargo, con vistas a centrar la cuestión en torno al tema que aquí se analiza, puede ser significativo reproducir en su integridad el contenido del art. 32 del mismo texto, verdadero compendio de lo que debe entenderse por función asistencial, en mayor medida cuando el lector ha de situarse en aquel momento histórico concreto. Decía:

*“En los caminos, en los campos y despoblados, toda partida o individuo de la Guardia Civil, cuidará de proteger a cualquier persona que se vea en algún peligro o desgracia, ya prestando el auxilio de la fuerza, ya facilitando el socorro que estuviere a su alcance. Por consiguiente procurará amparar a todo viajero que sea objeto de alguna violencia; auxiliar a los carruajes que hubiesen volcado o experimentado cualquier contratiempo que los detenga en el camino; recoger los heridos o enfermos que se hallan imposibilitados de continuar su marcha; contribuir a cortar los incendios en los campos o en las casas aisladas, y prestar, en suma, del mejor modo que fuere posible, todo servicio que pueda conducir al objeto y realce de esta institución, esencialmente **benéfica y protectora**”* (la negrita es del autor).

En el mismo sentido, el art. 34 establecía la obligación para la Guardia Civil, entre otras, de recoger a los “*vagamundos*” que anden por los caminos y despoblados —muy numerosos en esa época, a causa de la extrema pobreza existente en España, debido a las guerras, crisis económicas y frecuentes epidemias—, ya que, al no existir en el ámbito local centros de atención, los guardias eran los encargados de prestarles los primeros auxilios y de trasladarlos al convento o asilo más próximo, lo que pone de manifiesto la especial preocupación del fundador por aspectos no considerados esenciales por una parte de los expertos en temas policiales. Quedaba, así, abierta una vía hasta entonces bastante olvidada por las institu-

ciones que se habían venido encargando del mantenimiento de la seguridad pública en España.

La plasmación efectiva de esas pretensiones asistenciales del nuevo Cuerpo se recogerán con mucho más detalle en la *'Cartilla del Guardia Civil'* (20-XII-1845), texto que se convertiría en el futuro en el instrumento esencial de trabajo de todos los miembros de la institución, en la medida que regulaba no sólo sus derechos y obligaciones sino que, además, le facilitaba modelos de documentos para intervenir de forma inmediata ante cualquier infracción que observasen. Tal fue su trascendencia corporativa que muchos de sus preceptos han mantenido su vigencia hasta nuestros días —el contenido de determinados artículos era obligatorio saberlo de memoria—, cuyo espíritu se ha ido transmitiendo de padres a hijos y ha configurado una *subcultura específica que ha servido para reforzar la cohesión institucional.*

Aún cuando el estudio de la *Cartilla* merecería por sí solo un tratado específico, desde el punto de vista que interesa a este análisis vale la pena destacar ciertos aspectos referidos a cuestiones de tipo básicamente social. Así, en el art. 6, tras recordar que el guardia civil no debe ser temido más que por los malhechores y por los enemigos del orden, se compendia de manera palmaria lo que se puede considerar como verdadera misión asistencial y humanitaria: *"Procurará ser siempre un pronóstico feliz para el afligido, y que a su presentación el que se creía cercado de asesinos se vea libre de ellos; el que tenía su casa pre-*

sa de las llamas considere el incendio apagado; el que veía a su hijo arrastrado por la corriente de las aguas lo crea salvado; y por último siempre debe velar por la propiedad y seguridad de todos".

Obsérvese cómo, frente a la misión general de seguridad, se pone por delante de ella la de auxilio al ciudadano, espíritu que logrará arraigar profundamente en la mentalidad de todos los guardias civiles, de tal forma que, ante cualquier eventualidad que surja durante la realización del servicio, siempre se entiende que lo prioritario es la atención a las víctimas. Eso es lo que se establece en los arts. 34 y 35, al regular las intervenciones en caso de incendios, avenidas de ríos, huracanes, temblores de tierras u otro tipo de calamidad, toda vez que obliga a proteger con prioridad a las personas afectadas por las mismas y a prestar los auxilios que estén a su alcance.

En una especie de mixtificación de *medidas de carácter preventivo* y asistenciales se recogen, entre otras obligaciones de los jefes de Puestos, las de procurarse informes de labradores, transeúntes y muy particularmente de los pastores relacionados con la presencia de personas que, *"por su mala traza"*, inspiren desconfianza o la de conocer a los vecinos de los pueblos, así como a dueños o encargados de casas de campo, posadas y bodegones. Asimismo, se encargará de trasladar a las casas de beneficencia a los pobres y mendigos que se encontrase durante el servicio.

Desde el primer momento, la atención preferente de las actuaciones de la Guardia Civil se dirige hacia las zonas agrícolas y ganaderas, con lo que el servicio en las ciudades pasa a ocupar un lugar secundario, decisión que conducirá a dotar al Cuerpo de un carácter eminentemente rural. Además de que son muchos y variados los servicios que se prestan, la disponibilidad permanente para el servicio —vigente hasta la actualidad— configura una forma de vida singular, dentro de un contexto donde la institución de la 'Casa-Cuartel' juega un papel tan relevante que, en muchos casos, no es fácil determinar cuál es el aspecto que más prima en la misma: casa o cuartel. Lo que cada vez se consolida con más fuerza es la vertiente de beneficencia pública, tal y como se recoge en la edición actualizada de la 'Cartilla' de 1852.

Un comentario recogido por la revista 'Guía del Guardia Civil', de enero de ese mismo año, da idea de la trascendencia que se daba a ese tipo de actuaciones: "... *ya no les basta a los guardias el cumplir sus deberes..., sino que ávidos de adquirir aún mayor prestigio para el cuerpo, y conociendo lo útil que es siempre al hombre la práctica de las virtudes, vemos con indecible placer que por todas partes se muestran filantrópicos, generosos, desinteresados y dignos de que, hasta en las prácticas religiosas, se les admire.*

Pero lo que más llama nuestra atención y que creemos contribuirá también mucho a hacer más querida y respetada por toda clase de personas

esta institución benéfica y altamente protectora, son los repetidos ejemplos que está dando de caridad y humanitarios sentimientos, en los que sin hacer distinciones de ningún género, se muestran todos a porfía siempre dispuestos a socorrer en cuanto les es posible al necesitado, ya sea un criminal o su familia, ya pobres de solemnidad que hay en los pueblos donde se hallan destinados, ya otros mendigos o indigentes que en el curso de su servicio se encuentran, no viendo en todos estos casos más que seres desvalidos que tienen necesidad de auxilio, y que ellos están prontos a dárselo sin otra mira que el deseo de hacer bien a sus semejantes".

Sin embargo, la proliferación de tales servicios alertó a los responsables del Cuerpo sobre el riesgo que representaba de cara a un posible abandono de los fines que le eran inherentes a su naturaleza, razón por la que, en una Circular de finales de ese año, se recordaba a todas las unidades que la Guardia Civil no había sido creada para tales menesteres. Todo ello no era impedimento para que constantemente se reconociese de forma oficial, bien individual o colectivamente, la extraordinaria labor que se venía realizando en este campo, como lo demuestra una Real Orden de 1866 en la que la Reina agradece a los miembros de la Comandancia de Sevilla la entrega y esfuerzos desplegados durante la epidemia de cólera que había azotado dicha provincia. En las inundaciones del Segura, de 1879, fue tan decisiva su actuación que, al decir de los cronistas, en muchos pue-

blos de la vega murciana se vitoreaba el paso de los guardias por sus calles.

Como ya se ha dicho anteriormente, esa filosofía con la que se quiso impregnar al Cuerpo desde sus inicios se iba a convertir en algo consustancial al mismo, de tal manera que la culminación de ese anhelo se plasmará años más tarde cuando, el 4-X-1929, se otorga a la Guardia Civil la Gran Cruz de la Beneficencia *"por los innumerables actos de servicios abnegados, humanitarios y heroicos... con motivo de incendios, de inundaciones y salvamento de náufragos"*, lo que significa la ratificación de un apelativo que le servirá para ser reconocido en todos los ámbitos, nacionales e incluso internacionales: la *'Benemérita'*. Parece pues evidente que, si una de las pretensiones del fundador fue la de constituir un cuerpo de policía con fuerte contenido social, el espíritu de servicio a la comunidad se convertiría en una de las máximas sobre las que se sustentaría todo el entramado institucional.

Es fácil deducir entonces que, aunque la Guardia Civil se crea básicamente para el mantenimiento del orden desde una perspectiva conservadora, como corresponde a una sociedad donde la mayoría de la población carecía de los mínimos derechos políticos y el poder era detentado por un reducido núcleo de personas, su fundador no renuncia a ampliar su campo de actividad a otro tipo de funciones hasta entonces no consideradas en puridad como policiales. La diversidad de actuaciones no es más que el intento de dar respuesta a un número

creciente de conflictos que se vinculan de una manera directa al desarrollo social, de tal forma que, en numerosas ocasiones, se superponen las acciones de tipo represivo, penal y asistencial sin que sea fácil determinar la que tiene mayor preeminencia sobre las demás.

Incluso antes de producirse la modernización del aparato policial, era habitual que los agentes hiciesen cumplir ya las normas relativas a la calidad de vida y la armonía social de la comunidad —Ordenanzas de policía—, de ahí que Wilson, a la hora de establecer sus tres modelos de policía —legalista, de vigilancia y *'orientado hacia la dispensa de servicios'*—, haga especial hincapié en el tercero de ellos, en cuanto se refiere a cuestiones de asistencia social y de relaciones comunitarias. Son las mismas que Bossard incluye en la quinta y última de sus categorías, la que define como de *'primeros socorros'* —otros las denominan *'secundarias'*, *'extracriminales'*, etc.—, según las cuales el agente se ve obligado a participar en un amplio y variado abanico de actividades preventivas, asistenciales o represivas.

A riesgo de pecar de excesivo detalle, se enumeran a continuación una serie de este tipo de servicios, los cuales han sido a lo largo de los años objeto de especial preocupación para los miembros de la Guardia Civil: socorro a víctimas de accidentes y delitos, así como su traslado, intervenciones en situaciones de peligro —inundaciones, incendios, catástrofes, etc.— y garantía de funcionamiento de

servicios básicos, búsqueda de personas desaparecidas, atentados contra la moral pública, auxilio a personas que no pueden valerse por sí mismas (toxicómanos, tercera edad, enajenados mentales...), resolución de conflictos entre personas o grupos y actividades sociales diversas encaminadas a lograr y mantener un clima de confianza social, tales como visitas a colegios, colaborar con asociaciones, organizar el ocio a los menores o protección de los lugares de esparcimiento.

Cuando la disponibilidad del servicio es permanente, como es el caso de la Guardia Civil, no es extraño que, al tratarse en muchos casos de la única dependencia estatal en su demarcación territorial, tenga que ejercer ocasionalmente tareas atribuidas a otras instituciones, de tal manera que acaba por convertirse en lo que Bossard denomina *'consejero jurídico del pobre'*, toda vez que suelen ser las clases más desfavorecidas las que necesitan de dicha protección y ayuda. Al comandante de Puesto solían acudir los vecinos no sólo para tratar de resolver sus problemas legales sino que, y eso es lo más trascendental desde el punto de vista de ese trabajo, lo hacían para buscar solución a sus conflictos familiares o solicitar consejo y colaboración en asuntos de lo más diverso, lo que convierte al Cuerpo en el único servicio social capaz de atender con urgencia dichas necesidades.

Sin embargo, una parte de la doctrina no se muestra demasiado partidaria de esa ampliación competencial —se estima que alrededor de

un 80% de las funciones policiales tienen este carácter, sin demasiada relación con el mantenimiento del orden o la represión del delito—, en base a una serie de razones entre las que caben destacarse las siguientes. Mientras unos entienden que dichas misiones sobrepasan el estricto concepto de seguridad y que no deben considerarse como propias de la Policía, otros aducen el derroche de medios que se deriva de tal asunción, ya que ni es posible dar respuesta a todos los desajustes sociales ni se dispone de agentes capaces de hacer frente a una diversidad tan amplia de conocimientos, todo lo cual hace que se obtengan escasos rendimientos para el volumen de medios puestos al servicio de estas acciones. Finalmente, algunos opinan que, detrás de esta filosofía, lo que se produce es un determinado posicionamiento ideológico, en la medida que se trata de ocultar aspectos sociales lastimosos u ofensivos para la conciencia colectiva o bien se cuestionan los contactos con asociaciones o el control sobre enfermos mentales o toxicómanos.

Lo cierto es que, pese a los esfuerzos de los responsables en materia de seguridad para que dichas funciones sean asumidas por los organismos públicos que corresponda, el listado de las mismas no deja de incrementarse, obligando a nuevas dotaciones de medios para poder hacer frente a esas demandas. Esa es la causa principal de que proliferen programas de asistencia social en los que participan de manera permanente los distintos cuerpos policiales, requeri-

mientos que, por otra parte, suelen ser muy bien recibidos por la mayoría de sus miembros, muy en concreto en el caso de la Guardia Civil. En efecto desde su creación ha existido un acuerdo generalizado respecto a la necesidad de contrarrestar la imagen de represión que transmitía la sola presencia de los guardias, razón por la que se insistía en la prestación de servicios asistenciales y de protección social para tratar de compensar aquella imagen negativa.

Además, existían otras causas más objetivas para que el guardia civil estime como ineludible la actuación en este campo. En primer lugar, se contaba con agentes disponibles para dichas tareas —las propiamente policiales no ocupaban más que una parte de esa disponibilidad—, ubicados en los alrededores de las necesidades sociales y con la obligación reglamentaria de asistencia a personas en peligro o necesitadas de ayuda; al mismo tiempo, los ciudadanos, ante la inexistencia de servicios sociales específicos, acudían a la Casa-Cuartel esperando una respuesta inmediata a tales demandas, intervenciones que estaban amparadas por el legítimo poder de coacción y de utilización de la fuerza cuando fuese necesario.

No cabe duda que, a través de ese contacto directo con los ciudadanos, se facilita la integración de los guardias en la comunidad y a la vez producía un impacto positivo de cara a lograr un grado óptimo de estabilidad social. Todo ello no es óbice para que, desde determinados sectores, se entienda que en el fondo lo que se pre-

tende es ejercer un mayor control sobre núcleos marginales de la sociedad, sobre todo durante la permanencia de regímenes autoritarios, basado casi exclusivamente en criterios de tipo moral. Otra objeción a ese planteamiento de servicios asistenciales la plantean los que, ante la persistencia de actuaciones frente a dichas necesidades, denuncian el riesgo de que las mismas lleguen a convertirse en rutinarias, lo que puede derivar en una trasposición de prioridades de servicio, en la medida que los ciudadanos exijan respuestas inmediatas a problemas que se escapan del estricto ámbito policial.

Sea como fuere, nadie pone en duda que la Guardia Civil, a lo largo de su ya dilatada historia, a través del permanente contacto con la población no sólo ha promovido una cierta familiaridad a esas relaciones sino que el desempeño de esas tareas le ha proporcionado abundante y fidedigna información sobre todo lo que ocurría a lo largo del país, de tal manera que se consideraban imprescindibles los informes de dicha fuerza para numerosos trámites burocráticos ajenos al ámbito estricto de lo policial. En ese sentido, el guardia civil ha sido durante mucho tiempo una especie de '*policía de barrio*' en su respectiva demarcación territorial, figura cuya implantación a nivel urbano no ha cuajado tras múltiples intentos de incorporarla a la estructura policial española.

En todo este debate relacionado con el desempeño de tareas asistenciales subyace, además de una finalidad específica del servicio, otra más

diluída que se enmarca dentro de lo que puede considerarse como política de relaciones públicas o campañas de imagen. Si es cierto que la opinión pública mantiene frente a la Guardia Civil una ambigua relación de atracción-rechazo, lo que se pretende con ese tipo de actividad secundaria es transmitir al ciudadano una imagen más positiva y más valorizada de la institución, ya que, de esa manera, lo que se hace es reforzar y desarrollar su legitimidad social, al mismo tiempo que los miembros de la misma encuentran mayor satisfacción institucional e individual en el desempeño de dichas funciones. Parece fuera de toda duda que no hay mejor antídoto para una imagen de un guardia disolviendo una manifestación que otra de un compañero efectuando un rescate en la montaña o en el mar.

Para conseguir esa simbiosis entre ciudadanía y Guardia Civil uno de los factores más determinantes sigue siendo el de la proximidad de los miembros de una y otra, cuestión que se enmarca dentro de una problemática que la teoría general policial ha puesto de manifiesto de forma más o menos directa, cual es la que se relaciona con lo que Loubet del Bayle denomina '*distancia óptima*' entre Policía y sociedad, entendiéndose, por tal la que permite asegurar el mejor funcionamiento posible de aquella. El dilema se plantea en que, si por un lado la búsqueda de información y la colaboración intracomunitaria solamente son posibles con un contacto estrecho entre las partes implicadas, por otro es conveniente establecer una cierta distancia para que los agentes no pier-

dan su independencia y puedan caer prisioneros de una red societal de relaciones institucionales y personales susceptibles de comprometer su eficacia e integridad.

Este fue uno de los aspectos que ya el duque de Ahumada consideró primordial en el momento fundacional del Cuerpo, razón por la que impuso como de obligado cumplimiento la exigencia de que todo guardia civil tendría que residir obligatoriamente en su lugar de destino, como medio de conseguir un mejor conocimiento e integración con la comunidad respectiva; sin embargo, el fundador no era ajeno tampoco al principal riesgo que comporta sobrepasar esa distancia óptima, por lo que al mismo tiempo introducía un riguroso sistema de incompatibilidades para seguir destinado allí donde existiesen intereses familiares o económicos que pudiesen perturbar la exigible imparcialidad y evitar así las corruptelas que una relación estrecha con la ciudadanía puede comportar.

En relación con el tema de las funciones sociales de la Policía, bastantes menos problemas ha planteado el desarrollo de actividades de '*prevención*', entendiéndose por tales las que Feraud considera impregnadas de un espíritu de "*preservación y asistencia*" —subraya el carácter asistencial de las mismas— y dirigidas a evitar que ciertas personas caigan o reincidan en la delincuencia o que se puedan convertir en víctimas de cualquier infracción legal. Dado que ningún autor es capaz de precisar claramente qué tipo de acciones gozan de tal con-

sideración, no es extraño que en ocasiones se confundan con las analizadas anteriormente, en la medida que ambas requieren de una intercomunicación constante con la ciudadanía, ya sea a través de contactos personales con los agentes o por medio de reuniones en las que se trasvase información en ambas direcciones.

Aunque la importancia de la prevención en el campo policial está hoy en día suficientemente contrastada, su incorporación como idea de servicio a la comunidad es bien reciente, cuyo desarrollo corre parejo a todo tipo de medidas capaces de diagnosticar la peligrosidad de una persona y el tratamiento a seguir para su rehabilitación en especial las relacionadas con la medicina, psicología y psiquiatría. Es en base a ello que surgen programas comunitarios, en los que el papel del agente se encamina hacia la información y asistencia al ciudadano, en orden a conseguir la mayor armonía social posible, convirtiendo al policía en lo que Martín considera como *"generador de conciencia cívica"*.

Pero volviendo a la Guardia Civil, hay que insistir en el mantenimiento de la funcionalidad basada no sólo en la vertiente represiva sino que, y eso es lo más determinante desde la perspectiva de análisis aquí desarrollada, se perseguía una especie de compensación y equilibrio al poner en primera línea de sus objetivos los de asistencia y auxilio a la comunidad.

En esa perspectiva, no es de extrañar que la reglamentación interna perdurase en el tiempo, lo que facilitaba en gran medida la transmisión de

dichos principios de una generación a otra, prueba de lo cual es la vigencia todavía del Reglamento aprobado en 1942, en el que se transcribe a veces de forma literal el contenido de artículos de la centenaria *'Cartilla'*. Es así cómo el actual art. 8 del Reglamento para el servicio apenas cambia el sentido del antiguo art. 6, con la sustitución de alguna preposición o de un tiempo verbal, algo semejante a lo que ocurre con el primitivo art. 32 y el actual 63 o la exhaustiva y detallada regulación que realiza de las actuaciones en casos de incendios u otro tipo de catástrofes o calamidades públicas.

Ante una eventualidad de este tipo, el primer deber es prestar *"cuantos auxilios estén a su alcance"* y evitar *"toda confusión y desorden... a cuya sombra se cometen no pocos excesos por los sujetos de mala intención, que con pretexto de auxiliar o ayudar a cortar los incendios se presentan con el solo fin de robar, y eso es lo que se debe impedir a toda costa"*. Al mismo tiempo, cooperarán en cuanto sea posible, procurando siempre *"dar ejemplo con su arrojo, serenidad y buenas disposiciones"* y, en el caso de inundaciones, recogerán los *"efectos que arrastren las aguas"* para presentarlos a la autoridad, por cuyo conducto los recibirán sus dueños.

En un detallado capítulo dedicado a recoger las disposiciones para la prestación de los distintos servicios, tras establecer la obligación de recorrer las respectivas demarcaciones —una vez al mes y el comandante de Puesto cada dos meses—, se detallan

aspectos tan curiosos como los relativos a la protección de vías férreas y escolta de trenes. Los agentes, entre otros auxilios, dedicarán *“especialísimo cuidado a proteger, auxiliar y atender a los ancianos, imposibilitados, mujeres y niños que viajen solos”* en los ferrocarriles, precepto que no deja de ser todo un síntoma de esa predisposición corporativa encaminada a ampliar el campo de actividad más allá de lo estrictamente policial.

El deseo de abarcar todo el ámbito de la seguridad pública, en su sentido más amplio, se manifiesta en casi todos los órdenes de la convivencia social, tal y como ocurre con la función de guardería rural, donde, además de prestar la misión general de protección y seguridad a toda la población que vive y trabaja en el sector primario de la actividad productiva, se le exige evitar daños en cultivos, en concreto los que puedan derivarse de la existencia de *“criaderos de palomas”* o de *“hornos de cal o yeso”* en las proximidades de montes públicos. En cuanto al servicio de conducciones de presos, merece resaltarse el alto contenido de protección a la persona que contiene el Reglamento —no debe olvidarse el momento histórico de su nacimiento—, pues si todas las misiones del Cuerpo requieren una especial formación mayor lo será en el desempeño de esta función, al tener que *“hermanar la vigilancia del detenido con la conmiseración del delincuente”*, sin que la vigilancia *“continua y extremada”* sobre los detenidos impida que el trato haya de ser *“considerado y humanitario”*, no tolerando que

nadie les insulte y atropelle mientras que se encuentren bajo su custodia.

Durante el régimen de Franco, los responsables de dirigir el Cuerpo son conscientes de que la única manera de compensar la imagen represiva que necesariamente se ha de transmitir por las intervenciones en materia de control de orden público y, en especial, en la difícil y a veces dramática lucha contra el *‘maquis’* es incidiendo de forma intensiva sobre aspectos asistenciales y humanitarios del servicio. Se trata de una época en que el apelativo *‘benemérito’* se utilizará con toda profusión para neutralizar el rigor y los posibles excesos que se puedan producir en el desempeño de las misiones policiales y, más en concreto, de las militares que con frecuencia se le encomiendan.

El final de la década de los años 50 coincide con la práctica desaparición de grave problema del bandolerismo —permitiría la vuelta a la prestación del servicio habitual del Cuerpo— y con un hecho que tendrá especial trascendencia para el resto de la institución, como fue la creación de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil. Dada la forma en que se produjo la asunción de esa competencia, desde el primer momento se intentó transmitir una sensación de profesionalidad, eficacia y honradez, para lo que era imprescindible actuar de forma enérgica contra los infractores, lo que sin duda iba a mostrar una imagen de dureza y severidad que era necesario contrarrestar en la medida de lo posible.

Para ello, además de insistir en aspectos relativos a la presencia y modales de los nuevos agentes, seleccionados con criterios muy rigurosos, se puso en marcha una experiencia que tendrá consecuencias altamente positivas en la consideración social de toda la Guardia Civil, cual fue la de implantar equipos de *'Auxilio en carretera'*, dedicados casi en exclusiva a cuestiones de asistencia y ayuda a los usuarios de las vías públicas. Durante la realización del servicio solamente denunciarían aquellas infracciones graves que entrañasen riesgo para la circulación —en el resto de ellos se limitaban a instruir y aconsejar a los conductores—, con lo que se trataba no sólo de compensar la imagen represiva sino de incardinar esa función dentro de la tradición benemérita del Cuerpo y, según las normas de funcionamiento, conseguir el *"prestigio y cariño que merezca de la opinión pública este servicio"*.

Dichos equipos estaban formados por un guardia mecánico, preparado para reparar todo tipo de pequeñas averías —contaba con herramientas y repuestos, siendo el importe de éstos lo único que se abonaba—, y otro socorrista, con conocimientos sanitarios y con botiquín de emergencia, siendo obligatorio que, de cara a conocer la eficacia del servicio, se anotase cualquier tipo de ayuda que se prestase a los ciudadanos. Del interés que se puso en dicha experiencia dan buena fe los datos siguientes: de 30.000 auxilios en 1963, se pasó a 280.000 en 1982; sin embargo, lo que comenzó como una de las más atracti-

vas y eficaces funciones ha sufrido en los últimos años un cierto estancamiento debido a diversas razones. El *'boom'* del parque automovilístico español, la escasez de plantillas en las unidades de Tráfico y el notable incremento de entidades y asociaciones que se dedican a estas labores, obligan a reconsiderar el inicial planteamiento, pero ello no debe ser obstáculo para que se mantenga un sistema de funcionamiento que tanto ha beneficiado a la imagen pública de la Guardia Civil.

Esa preocupación por lo asistencial llevaría a que, en 1982, se crease oficialmente para todo el Cuerpo un *'Libro de Reconocimiento de Servicios humanitarios'*, en el que se anotan todas las actuaciones que tengan ese carácter, al considerar que constituyen un *"fiel exponente de la valoración que la población en general hace de nuestra callada y humanitaria labor en el diario quehacer"* y con objeto de que quede clara y permanente constancia de ellos. Prueba de que sigue siendo una prioridad para los responsables de la institución son los datos referidos a 1992; se llevaron a cabo 18.434 servicios de rescate (afectaron a cerca de 35.000 personas) y más de 600.000 servicios humanitarios, en los que fueron auxiliadas algo más de 1.200.000 personas.

Dentro de ese proceso dinámico, a veces contradictorio y casi siempre conflictivo, de definición de funciones policiales, la Guardia Civil, al igual que el resto de fuerzas de seguridad, se dedica a cumplir el mandato constitucional de proteger el libre ejercicio de

los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, si bien como servicio público que presta se ve obligada a atender los intereses de la comunidad y las demandas de todos y cada uno de los miembros de la misma. Hoy ya nadie pone en duda que la existencia de un cuerpo policial pueda plantearse como un fin en sí mismo, bien al contrario la tendencia es a considerarlo un grupo profesional especializado en la mejora de la calidad de vida de sus conciudadanos.

Ante el dilema de si hacer una sola o dos políticas —de prevención y represiva—, la Guardia Civil ha de perseguir la complementariedad de ambas, como ha venido haciendo en el pasado, de cara a compensar la imagen corporativa, sin abdicar de su responsabilidad a la hora de dar ayuda material y moral a quien la solicite. La necesidad de llevar a cabo este tipo de acciones, dentro de un concepto amplio de seguridad, puede significar que el guardia civil corra el riesgo de convertirse, incluso contra su voluntad, en un trabajador social más, al igual que ocurre con otro tipo de agentes públicos o privados. Un correcto análisis de tareas es imprescindible para definir tanto los procesos de selección como los programas de formación, al igual que ocurre ya en países como EE.UU.

En principio parece lógico que, si se acusa a las estructuras sociales y a las condiciones de vida de las disfunciones que generan marginalidad y desviación, se reclame de los cuerpos policiales un esfuerzo para tratar de paliar esos efectos negativos; en ese

sentido, hay que subrayar que si hasta ahora se solía prestar asistencia a personas individualizadas, cada vez se reclama con mayor intensidad que dicho auxilio se eleve a nivel comunitario. Lo que anteriormente era casi en exclusiva un problema de juristas, en la actualidad se convierte en un fenómeno multidisciplinar, en el que participan policías, sociólogos, psicólogos, economistas, etc.

Ejemplo de lo dicho puede ser la atención que, desde hace un tiempo, se viene prestando a las víctimas de hechos delictivos o conflictos sociales, en la medida que los policías han comprendido la importancia de un tratamiento adecuado de cara a conseguir la colaboración ciudadana.

La Guardia Civil ha tratado de dar respuesta a ese nuevo enfoque de la función policial, a través de medidas concretas como la de integrarse en los procesos de comunicación social o la de adaptar el despliegue territorial a las demandas de una sociedad en permanente cambio. A través de su oficina de relaciones informativas y sociales, que elabora la política de comunicación y controla su puesta en práctica, se establecen contactos con todo tipo de instituciones y se trata de detectar las carencias sociales para poder reelaborar los objetivos establecidos. En esa línea, la reciente implantación del '*Libro de atención al ciudadano*' en todos los puestos del Cuerpo puede convertirse en un instrumento de extrema utilidad para una mejor prestación del servicio.

En cuanto al tema de la adaptación del despliegue —ha provocado

un debate a nivel nacional—, parece que las ideas que inspiraron el mismo no tuvieron demasiado en cuenta los intereses de las poblaciones afectadas, ya que han sido muchos los casos en que los vecinos en masa trataron de impedir el cierre de cuarteles. Es cierto que se necesitan mayores efectivos humanos para conseguir la permanencia y continuidad en el servicio, así como la creación de unidades especializadas, pero no lo es menos que sigue existiendo una función de interés general que exige profundizar en la integración social, mucho más difícil de conseguir si se concentra al personal en los núcleos más importantes de población.

Confiar la efectividad del servicio a los modernos y sofisticados medios de locomoción o transmisión supone dejar de lado algo tan importante como es el contacto directo con los ciudadanos e incluso, en alguna medida, deshumanizar la relación profesional. Las patrullas motorizadas no deben suponer un alejamiento de los problemas cotidianos de la comunidad, para lo cual habrá que potenciar aún más el agente uniformado y su presencia constante en las vías públicas. En cualquier caso, lo que sí es necesaria es la adaptación a los cambios sociales que se produzcan, pues de lo contrario serán otros agentes, los que se hagan cargo de las nuevas exigencias en materia de seguridad.

A modo de resumen final, cabría decir que, por su tradición histórica y

su condición de benemérita, la Guardia Civil ha venido prestando a lo largo de sus 150 años de existencia una trascendental función social en el ámbito territorial de su competencia, lo que sin duda ha servido para compensar la imagen de dureza e incluso represiva a la que muchas de sus actuaciones le abocaban de manera inexorable. Esa experiencia del pasado es la que deberá servir para profundizar en ese tipo de aspectos, conjurando así el riesgo que supone la existencia de actividades privadas que pretenden sustituir la misión de los funcionarios públicos.

Bibliografía

- BALLBE, M. y GIRO, M., *Las fuerzas de orden público*, Edit. Dopesa 2, Colección 'Los Marginados', Barcelona, 1978.
- LOPEZ CORRAL, Miguel, *Los servicios humanitarios en La Guardia Civil del Siglo XIX*. Monografía de la R.E.H.G.C. nº 36, 1986.
- LOUBET DEL BAYLE, J.L., *La Police: Approche socio-politique*, Edit. Montchrestien, Paris, 1992.
- MARTIN FERNANDEZ, Manuel, *La profesión de policía*, Edit. C.I.S., Madrid, 1990.
- QUERALT, Joan J., *El policía y la ley*, Edit. Plaza & Janés, Barcelona, 1986.
- RICO, José M^a, (Compilación) *Policía y sociedad democrática*, Edit. Alianza Universidad, Madrid, 1983.
- BOSSARD, A., *Las funciones policiales*.
- CURBET, J., *La policía y la prevención de la criminalidad*.
- RICO, José M^a, y SALAS, L., *Inseguridad ciudadana y policía*, Edit. Tecnos, Madrid, 1988.

Gonzalo JAR COUSELO
Teniente Coronel de la Guardia Civil