

# **CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL**

## **REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA**

NUMERO XXXVII

AÑO 2008

2.º EPOCA

**COMENTARIOS JURIDICOS A LA LEY ORGANICA 11/2007, REGULADORA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS MIEMBROS DE LA GUARDIA CIVIL**

*Lucrecio Rebollo Delgado*

**LA LEY REGULADORA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS MIEMBROS DE LA GUARDIA CIVIL**

*Fernando Herrero-Tejedor Algar*

**MITOS Y REALIDADES EN LA NUEVA LEY DISCIPLINARIA DE LA GUARDIA CIVIL**

*Rafael Matamoros Martinez*

**MODELO DE SEGURIDAD ALEMAN**

*José Duque Quicios*

**LA TECNOLOGIA AL SERVICIO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA**

*Jesús Amores González*

**EGF, UNA NUEVA HERRAMIENTA PARA LAS OPERACIONES DE GESTION DE CRISIS**

*Francisco Díaz Alcantud*

**LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PUBLICO. LEY 30/2007, DE 30 DE OCTUBRE**

*Vicente Marijuán Grande*

**EL LIDERAZGO SITUACIONAL: HERRAMIENTA DE MANDO POLICIAL (I)**

*José Ignacio Criado García-Legaz*

**Centro de Análisis y Prospectiva**

**INFORMACION Y DOCUMENTACION SOBRE SEGURIDAD  
(1.º SEMESTRE DE 2008)**

# SUMARIO

## Colaboraciones

Comentarios jurídicos a la Ley Orgánica 11/2007, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil	1
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

*Lucrecio Rebollo Delgado*

■ La Ley 11/2007 tiene su origen en el art. 104 de la Constitución vigente, que establece el mandato al legislador de, mediante Ley Orgánica, establecer "las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad". Esta obligación no estaba sin ejecutar, dado que la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo había cumplido, si bien es cierto que de forma un tanto parca, y en todo caso, con un carácter generalista. Para paliar estas deficiencias respecto de la Guardia Civil, se publicaron la Ley 42/1999 de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil y la Ley Orgánica 11/1991 de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil. Ambas habían presentado deficiencias de aplicación, y requerían de una actualización, así como completar las lagunas jurídicas existentes. Esta tarea se plasma en las coetáneas Ley Orgánica 11/2007 de derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil y la Ley Orgánica 12/2007, de régimen disciplinario de la Guardia Civil.

La Ley reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil	9
---------------------------------------------------------------------------------	---

*Fernando Herrero-Tejedor Algar*

■ Nos encontramos ante un texto legal sin duda innovador, que efectúa una clara aproximación del Estatuto de los miembros de la Guardia Civil al de los integrantes de otros Cuerpos de Seguridad, especialmente el Cuerpo Nacional de Policía. Consecuentemente, se produce un alejamiento del régimen regulador del Instituto al de las Fuerzas Armadas, con las que se asimilan en casos excepcionales de dependencia del Ministro de Defensa o de integración en Unidades militares.

Resalta la nueva regulación del asociacionismo en la Guardia Civil, que se lleva a cabo a través de asociaciones profesionales, cuyas funciones principales se encaminan a efectuar propuestas o peticiones a las autoridades, asesorar a sus miembros y promover candidaturas para el Consejo de la Guardia Civil.

Mitos y realidades en la nueva Ley Disciplinaria de la Guardia Civil	17
----------------------------------------------------------------------	----

*Rafael Matamoros Martínez*

■ Declara su preámbulo que, no obstante las contadas disfunciones producidas en la aplicación de la norma disciplinaria precedente, ciertos pronunciamientos judiciales y "las demandas surgidas en la propia evolución de la sociedad española", aconsejan su revisión para afrontar nuevas realidades, problemas y retos. Paralelamente, y en esta misma línea, se ha promulgado la Ley Orgánica reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil (LODDGC). Ambas disposiciones vienen a formar, con la ya veterana Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), un complejo inseparable que constituye el estatuto de los guardias civiles al que se refiere el artículo 104.2 de la Constitución. Cualquier análisis que del régimen disciplinario de estos servidores públicos se pretenda debe, pues, tener en cuenta el resto del conjunto estatutario.

A partir de la premisa indicada, el presente trabajo se propone realizar una descripción y no un verdadero estudio crítico de la Ley, entre otras cosas porque sólo a la vista de la experiencia en su aplicación podrán formularse críticas con fundamento.



---

*José Duque Quicios*

■ La República Federal de Alemania representa un modelo de estado federal cooperativo. Los diversos actores que participan en la seguridad nacional alemana aplican esta cultura política, lo que les permite conseguir unos buenos resultados en el terreno de la coordinación y la eficacia.

El federalismo cooperativo alemán, después de una evolución política y social que siguió a la posguerra, ha establecido una serie de mecanismos y procedimientos que regulan y protegen al sistema federal de sus propias fuerzas interiores, muchas veces contrapuestas, propias de un modelo político con diferentes centros de poder.

---

## La tecnología al servicio de la seguridad ciudadana

49

---

*Jesús Amores González*

■ La lucha contra el crimen organizado y antiterrorista ha entrado dentro de un nuevo contexto de globalización, donde las fronteras físicas de los países no son ya obstáculo para las organizaciones criminales, donde, tras los flujos migratorios se arraigan prácticas delictivas utilizadas en estos países y donde las nuevas tecnologías son utilizadas para delinquir u organizar actuaciones terroristas a nivel internacional.

La situación actual, tanto a nivel nacional como en los países de nuestro entorno no es sencilla, los Cuerpos Policiales se enfrentan a serios desafíos para los cuales en la mayor parte de las ocasiones, no se dispone de los sistemas de información y herramientas tecnológicas adecuadas, además del suficiente personal especializado y formado para su explotación.

Debe ser pues, un objetivo irrenunciable aprovechar las capacidades que aportan los nuevos sistemas de información para modernizar la gestión policial, optimizando la gestión interna y la eficacia operativa para lograr así un mejor servicio a los ciudadanos.

Un elemento clave es la definición de un nuevo modelo operativo policial apoyado en las nuevas tecnologías que facilite no sólo la colaboración entre los distintos Cuerpos Policiales sino también que ayude a reforzar la coordinación entre las propias unidades operativas dentro de cada institución.

---

## EGF, una nueva herramienta para las operaciones de gestión de crisis

67

---

*Francisco Díaz Alcantud*

■ El cambio geopolítico y estratégico en el mundo después de la caída del muro de Berlín y la desaparición del clásico enfrentamiento de los dos bloques, ha diseñado un nuevo escenario mundial donde los posibles conflictos y crisis han evolucionado desde el tradicional enfrentamiento militar entre países bajo la influencia de los dos principales bloques a otros conflictos con raíces diferentes.

Este complejo escenario ha demostrado que la gestión de las crisis modernas no sea una cuestión predominantemente militar sino que se trata de operaciones multidisciplinares con diferentes componentes, en los cuales tan importante es proporcionar un entorno de seguridad (función principalmente adjudicada a los militares) como el establecimiento de un adecuado "estado de derecho" con respeto a los derechos humanos, el desarrollo de capacidades locales para un buen gobierno y el desarrollo de condiciones económicas estables y sostenibles.

---

## La nueva Ley de Contratos del Sector Público. Ley 30/2007, de 30 de octubre

83

---

*Vicente Marijuan Grande*

■ La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), que entra en vigor el 30 de abril de 2008, modifica sustancialmente la anterior legislación sobre esta materia, que databa del año 2000, para adaptarse a la



Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios.

La nueva LCSP no incluye sólo las nuevas directrices comunitarias, sino que cambia por completo la estructura de la normativa anterior, regula la actividad contractual pública desde una definición amplia de su ámbito de aplicación que afecta a todo el sector público, incorpora nuevas figuras para la adjudicación de contratos, apuesta claramente por la contratación electrónica, y permite la introducción de criterios de naturaleza social y medioambiental en las condiciones de ejecución del contrato, dando así respuesta a diversos problemas que la experiencia aplicativa de la anterior legislación ha ido poniendo de relieve diversas instancias administrativas, académicas, sociales y empresariales.

## El liderazgo situacional: Herramienta de mando policial (I)

91

*José Ignacio Criado García-Legaz*

■ *"La eficacia de un directivo policial se soporta sobre dos pilares: su capacidad para entender a la gente con la que ha de trabajar, autoridades, colaboradores y subordinados, y su habilidad para emplear con cada uno de ellos el estilo de liderazgo más adecuado"* (Robert F. McCarthy)

El Liderazgo Situacional es una teoría completa y científica sobre el liderazgo que parte de la premisa de que los integrantes de las organizaciones sienten el íntimo deseo de desarrollar sus aptitudes, de participar en el proceso de toma de decisiones y de colaborar para el éxito de la organización, reservando a los directivos de la organización la responsabilidad de mejorar el rendimiento, entendido como suma de eficiencia y eficacia, y la satisfacción de los integrantes de la misma, postulando que el éxito de todo directivo viene condicionado por su capacidad de adaptar su modo de ejercer la dirección a la situación de su interlocutor en cada momento concreto, singularmente la situación de sus subalternos ante el objetivo, función, actividad o cometido concreto a desarrollar. La teoría del liderazgo situacional sostiene que no existe un estilo de liderazgo mejor que otro, pero que en cada caso sí existe una actitud directiva mejor que las demás, aportando a quien está llamado a ejercer el mando una metodología sencilla para seleccionar el estilo más idóneo en esa ocasión.

## Centro de Análisis y Prospectiva

Información y documentación sobre seguridad. 1.º semestre de 2008

109

*Juan Carlos González Sanmillán*



**Comentarios jurídicos a la Ley Orgánica 11/2007**  
**reguladora de los derechos y deberes de los miembros**  
**de la Guardia Civil**

**Lucrecio Rebollo Delgado**

**Profesor de Derecho Constitucional de la UNED**

*Sumario*

1. *Los fines de la ley.*
2. *Ley Orgánica 11/2007 como Estatuto.*
3. *Derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.*
4. *El derecho de asociación en la Guardia Civil.*
5. *Valoraciones finales.*



## 1. Los fines de la Ley

La Ley 11/2007 tiene su origen en el art. 104 de la Constitución vigente, que establece el mandato al legislador de, mediante Ley Orgánica, establecer “las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. Esta obligación no estaba sin ejecutar, dado que la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo había cumplido, si bien es cierto que de forma un tanto parca, y en todo caso, con un carácter generalista. Para paliar estas deficiencias respecto de la Guardia Civil, se publicaron la Ley 42/1999 de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil y la Ley Orgánica 11/1991 de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil. Ambas habían presentado deficiencias de aplicación, y requerían de una actualización, así como completar las lagunas jurídicas existentes. Esta tarea se plasma en las coetáneas Ley Orgánica 11/2007 de derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil y la Ley Orgánica 12/2007, de régimen disciplinario de la Guardia Civil.

El primer aspecto a considerar es la circunstancia de que como puede comprobarse las dos leyes son correlativas, una recoge derechos y la otra el régimen disciplinario. Esta circunstancia tiene dos claras lecturas. Una jurídica, que ratifica la coherencia del legislador, que pretende la regulación completa y de forma homogénea, de empleados públicos con unas funciones constitucionales y legislativas concretas, singulares, y que por esta razón existía una regulación restrictiva o vacíos normativos que habitualmente tenían un desenlace o una aplicación más coercitiva que expansiva. La segunda lectura, la política, podríamos resumirla en las expresiones latinas *do ut des* (te doy para que me des) o *do ut facias* (te doy para que hagas). En ambas subyace una idea de contraprestación desde una perspectiva política, entendido este último concepto no como relación entre partidos políticos e instituciones del Estado, sino como concepto más genérico, identificable con lo público. La ley atiende a una necesidad en un Estado de Derecho como el nuestro, y de forma concreta viene a esclarecer como se compagina la existencia del Título I de la Constitución de 1978, en el que se recoge una tabla de derechos y libertades que corresponden a todos los ciudadanos, con la actividad especial que desarrollan determinados servidores públicos, y de forma concreta respecto de los miembros de la Guardia Civil. Esta solución tiene que tener un respaldo jurídico, en la idea de que dentro de un sistema democrático no son útiles antiguas fórmulas, como lo eran la veteranía, el saber hacer, el saber resolver situaciones complejas o comprometidas, aún siendo conscientes de que estas logradas formas de actuación son en muchos casos la mejor forma de



interpretación de una ley que contenga un considerable número de conceptos jurídicos indeterminados o lagunas de contenido y desarrollo.

Pudiera deducirse que la Ley Orgánica 11/2007 tiene tres grandes pretensiones, que se plasman en objetivos a lo largo de su articulado:

1°. Dotar a la Guardia Civil de un Estatuto regulador singular, propio, diferenciándose con ello de aquellos, que aunque cumplen funciones similares, no tienen carácter militar, y también, por sus contenidos, de las fuerzas armadas.

2°. Una segunda pretensión del legislador es modernizar o actualizar el funcionamiento interno del Cuerpo a la evolución que en España se ha producido desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, y que en este sector de la función pública se había ralentizado de forma considerable.

3°. Un objetivo de gran importancia, y así se demuestra en la extensión del propio articulado, es la regulación del derecho de asociación profesional de los Guardias Civiles, que supone la creación de órganos dentro de la institución inexistentes hasta la actualidad, y que se constituye *a priori* en el avance con una mayor repercusión futura.

Dada la existencia de estas tres pretensiones de la norma, este comentario, tendrá como estructura esos mismos apartados, con objeto de pasar un tamiz jurídico al articulado, para poder entresacar de ello lo positivo de la regulación, lo confuso, lo irrealizable, lo funcional o disfuncional.

En todo caso, el comentario de una ley que comienza su andadura siempre tiene un poco de racionalidad jurídica, un algo de interpretación personal y subjetiva, y un mucho de profecía, porque el juez en esta causa siempre es el tiempo, y será él quien dictamine la validez o el despropósito de la norma. Pero en todo caso siempre hemos de ser positivos, y la lógica y la experiencia jurídica, siempre nos ponen de manifiesto que es mejor una mala ley, que una ley inexistente. También hemos de acudir a la experiencia en el ámbito de los derechos y libertades, de los que obtenemos la conclusión firme de que el reconocimiento y garantía siempre es un proceso evolutivo largo, que se construye paso a paso, poco a poco, y en el que siempre existen obstáculos, pero también satisfacción por lo conseguido, y en última instancia siempre es para mejorar, y nunca para empeorar. Lo que hoy son objetivos a corto y medio plazo, transcurrido el tiempo es el umbral del que se parte, y siempre hemos de ser conscientes del trayecto realizado, lo cual no obstante, no puede ser óbice para nuevos logros.

## **2. La Ley Orgánica 11/2007 como Estatuto**



La concepción de la Ley Orgánica 11/2007 con el concepto de Estatuto se ajusta de forma milimétrica a la primera acepción que el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua establece de este concepto, pues refiere por tal "...regla que tiene fuerza de Ley para el gobierno de un cuerpo". Una definición más jurídica y referida a un conjunto de persona que ostentan una misma actividad o integran un conjunto de personas, sería el conjunto de derechos y deberes de un grupo de personas. En esta línea se puede encuadrar el Estatuto de los parlamentarios, el de jueces y magistrados, el del Ministerio Fiscal, o el más reciente en su publicación, el de los Empleados Públicos.

Todos ellos obedecen a una estructura similar: establecen los destinatarios, sus derechos y deberes, regulan aspectos de la actividad profesional y establecen el régimen disciplinario. Este último aspecto es el más llamativo de la Ley Orgánica 11/2007, dado que hubiera sido lógico incluir el régimen disciplinario dentro del Estatuto. Aunque pudiera parecer motivo jurídico justificado la pretensión de excluir de vigencia en la Guardia Civil el Código Penal Militar, hay que tener en cuenta que tanto el Estatuto, como la Ley 12/2007 de régimen disciplinario, tienen el carácter de leyes orgánicas, se elaboran y aprueban a la vez y se publican en el BOE de forma sucesiva. Por todo ello hubiera sido lógico aunar el contenido de ambas leyes, salvo que se quiera recalcar la máxima latina a la que hemos hecho referencia con anterioridad.

Respecto de los estatutos referidos, conviene reseñar el del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril) que en alguna medida puede afectar a los miembros de la Guardia Civil dado que su art. 4 establece que las disposiciones de este Estatuto sólo se aplicarán directamente, al personal con legislación específica propia "cuando así lo disponga su legislación", y refiere de forma concreta en el apartado e) al Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Si tenemos en cuenta que el Estatuto Básico del Empleado Público es de 12 de abril de 2007 y el de la Guardia Civil es de 10 de octubre de 2007, hay que concluir que aquél regirá únicamente cuando lo especifique éste. Así se hace en el art. 22 respecto de las incompatibilidades, o en el art. 29 que refiere las vacaciones, permisos y licencias.

Otra característica, en este caso no omisiva, pero si restrictiva, del Estatuto que comentamos, es la excesiva delimitación negativa, que tiene su justificación a todo lo largo del artículo en el concepto de Instituto Armado de naturaleza militar. Es propio de las normas de este tipo ser genéricas o abiertas en el reconocimiento, y dejar a normas de inferior rango las delimitaciones o excepciones concretas. Así ocurre en nuestro ordenamiento jurídico con la Constitución y sus distintas normas de desarrollo, con los Estatutos de Autonomía, o



siguiendo el ejemplo más próximo de la Función Pública, con su Estatuto y normas de desarrollo. La técnica jurídica diferencia siempre entre una Ley Orgánica y un Reglamento. A la primera le corresponde el reconocimiento genérico, el establecimiento de pretensiones u objetivos, al segundo la delimitación concreta y detallada. La mezcla en contenidos de ambas técnicas suele ser un producto heterogéneo, confuso y que en todo caso dificulta su ejecución, y singularmente si las restricciones se materializan en la ley a través de conceptos jurídicos indeterminados. Ejemplos de ello no faltan en la Ley Orgánica 11/2007 y sin ánimo de ser exhaustivos podemos referir los siguientes:

- Art. 1.1 “...con las particularidades derivadas de su carácter de Instituto Armado de naturaleza militar”.
- Art. 6 “...sin perjuicio de las limitaciones que deriven del cumplimiento de su misión”
- Art. 7 “...con los límites que establece su régimen disciplinario...”
- Art. 12 “...el normal funcionamiento de los servicios...”
- Art. 21 “Siempre que se asegure el adecuado cumplimiento de las obligaciones profesionales, podrá autorizarse...”
- Art. 28 “...sin perjuicio de su disponibilidad permanente..., “...sin perjuicio de las necesidades derivadas del cumplimiento de sus funciones...”
- Art. 29 “...atendiendo a las singularidades derivadas de las funciones y cometidos propios de la Guardia Civil...”

Esta técnica legislativa de ir entretetando derecho y obligación no es buena. Es mejor una delimitación clara del derecho y también de su limitación, pero de forma separada y jugando con los rangos normativos. De lo contrario se obtiene una apreciación negativa, sí, se reconoce el derecho, pero no es identificable con ese mismo derecho en otro ámbito. Hay que tener en cuenta que en la doctrina de los derechos y libertades fundamentales, tan importante como el propio reconocimiento es su ejercicio efectivo, y para ello la primera dificultad suele ser la nitidez del primer requisito, es decir, del reconocimiento normativo.

La decisión de qué derechos incluimos o no, en un Estatuto es siempre política, y en esta circunstancia siempre hay opiniones para todos los gustos, como por otra parte debe de ser en un democrático pluralismo político. Pero la cuestión que aquí tratamos no es cuáles se incluyen o cuáles se dejan fuera, sino que de qué manera los reconocemos. Y en este ámbito sólo hay dos formas de hacerlo: o con nitidez; o con limitaciones fundamentadas en conceptos jurídicos indeterminados, y ésta última opción es la peor desde la perspectiva de la técnica

jurídica, o en última instancia, la más desaconsejada en un Estatuto regulador de derechos y deberes.

Pero no todas las valoraciones pueden ser de perfeccionamiento. La existencia misma del Estatuto es un avance muy significativo en una Institución como la Guardia Civil que no se sabe muy bien por qué razones, sufre un cierto retraso evolutivo con respecto del genérico de la sociedad española, y de forma concreta respecto de otros colectivos en parecidas situaciones o con iguales funciones. El reconocimiento normativo, con mejor o peor técnica jurídica, siempre es un significativo paso hacia delante, y en todo caso el Estatuto será una herramienta útil para mejorar el ejercicio de los derechos, delimitar el cumplimiento de las obligaciones y en última instancia mejorar la función a la que obedece la Institución. Después de esta norma vendrán otras que la mejorarán, pero serán menesterosas de ésta.

Por último, una apreciación importante respecto al Estatuto es la circunstancia de que opera en tanto que el Guardia Civil esté y realice su actividad dentro del Instituto, dado que si pasa a depender de forma directa del Ministerio de Defensa, o queda integrado en unidades militares, se rige por la normativa aplicable a los miembros de las Fuerzas Armadas y no por el Estatuto de derechos y libertades de la Guardia Civil. Supone esta circunstancia una excepción a los principios genéricos de los derechos que tienen una referencia o atribución personal, y que por consiguiente acompañan al sujeto allí donde realiza su función, ya que de lo contrario, y como es en este caso, pierden su carácter personal para adquirir otro funcional, lo que no es propio de un Estatuto.

Una última circunstancia podemos referir respecto de la Ley que comentamos y la condición de Estatuto, y es la simultaneidad o duplicación en el reconocimiento de derechos. Como analizaremos más adelante, se da el reconocimiento de muchos derechos que son reproducción de artículos de la Constitución de 1978. En buena economía jurídica, si respecto de ellos no existe limitación de ningún tipo, podrían haberse omitido, porque ya están reconocidos al nivel jurídico máximo para todos. En la idea de que esta circunstancia no le puede pasar desapercibida al legislador o al jurista, habrá que deducir que tiene una justificación política.

### **3. Derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil**

Siguiendo con el análisis jurídico de la Ley Orgánica 11/2007, en lo relativo a los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, también se aprecia en la distribución de los títulos cierta confusión. Curiosamente la misma que padece el Título I de la



Constitución en su Capítulo II, que separa el reconocimiento de derechos atendiendo a una distinta denominación del sujeto.

El Título II, bajo el rótulo de ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas, engloba los artículos 2 a 14, y realiza un reconocimiento específico de determinados derechos fundamentales, y que salvo la negación expresa de determinados derechos, se plantean de forma reiterativa a como los recoge la legislación específica. Llama esta circunstancia la atención, cuando no se realizan delimitaciones específicas. Quizás con algunos ejemplos se pueda entender mejor.

- El art. 3 reconoce la igualdad. Esta se reconoce en la Constitución en el art. 1.1, en el 14 y en igual forma a como lo hace la Ley Orgánica que referimos.
- El art. 4 es copia literal del art. 17.1 de la Constitución, únicamente se diferencia el sujeto (toda persona ó los miembros de la Guardia Civil).

Entrando en el análisis de lo más destacado jurídicamente respecto de los derechos reconocidos, llamamos la atención respecto de algunos artículos forma concreta.

- El art. 5.1 reconoce el derecho a la intimidad en iguales términos a como lo hace el art. 18.1 de la Constitución con la precisión innecesaria de que “A estos efectos el pabellón que tuviera asignado el Guardia Civil en su unidad se considerará domicilio habitual”, dado que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional tiene muy bien delimitados el derecho a la intimidad y la inviolabilidad del domicilio, sobre el que únicamente lo quiebran tres circunstancias tasadas constitucionalmente, la autorización judicial, el delito flagrante o el consentimiento del interesado. Más problemas de interpretación y especialmente de aplicación plantea el apartado 2 del artículo que venimos comentando, y que reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto del derecho a la intimidad y el centro de trabajo, plantean serias dudas de su constitucionalidad. No delimita tampoco el artículo, y es un dato jurídicamente relevante, “los efectos y pertenencias que estuvieran en los mismos”. Tampoco se establece garantía alguna al respecto del concepto de registro personal. En ambos casos se constata *a priori* una ausencia de garantías constitucionales y en la idea de que la limitación de derechos ha de tener una interpretación y aplicación restrictiva, parece que el art. 5.2 será objeto de revisión jurisprudencial, y en todo caso de conflicto interpretativo. Parece que será difícil jurídicamente establecer una argumentación que rompa la protección genérica de todo ciudadano a su derecho a la intimidad. El cumplimiento de funciones o la singularidad de la actividad de la Guardia Civil,

en principio, no pueden prevalecer sobre la vigencia de un derecho fundamental como es el la intimidad o la integridad corporal.

- El apartado 3 del art. 5 hace una remisión muy genérica a la Ley Orgánica 15/1999 de protección de datos de carácter personal, en la idea de que es de aplicación a los miembros de la Guardia Civil en igualdad de condiciones a otro ciudadano, y lo es tanto respecto del sujeto, como del objeto de su actividad, es decir, es sujeto activo y pasivo del contenido de la ley. El tratamiento de los datos personales del Guardia Civil está sometido a la Ley Orgánica 15/1999, al igual que el Guardia Civil está obligado en sus actuaciones al cumplimiento de esta norma. Este contenido es uno de los que mayor desarrollo normativo precisará, teniendo en cuenta la importancia del derecho que está en juego, y especialmente la sensibilidad que el ciudadano actual tiene del derecho a la protección de datos de carácter personal. La norma que desarrolle el contenido del art. 5.3 tendrá grandes dificultades de delimitación desde la perspectiva pasiva del derecho, es decir, la protección de datos de los miembros de la Guardia Civil. Dificultará esta tarea el enorme desarrollo normativo y jurisprudencia ya existente, tanto a nivel nacional, como europeo.
- El art. 6 también recoge los enunciados del art. 19 de la Constitución, con la única especificidad, que no limitación, del art. 21, es decir, la obligación de comunicar el domicilio habitual o temporal. Esta regulación es similar a la de otros funcionarios públicos y no plantea conflictos de interpretación o aplicación jurídica.
- A partir del art. 7 se realiza la restricción o delimitación efectiva de los derechos. En unos casos se niega el ejercicio del derecho y en otros se limita o condiciona su efectividad. Se limita la libertad de expresión e información en el art. 7, únicamente en lo establecido por el régimen disciplinario de la Guardia Civil, porque el resto de limitaciones son idénticas a la de todos los ciudadanos y que vienen establecidas en el art. 20 de la Constitución. El apartado segundo del artículo que venimos citando es algo más específico, reitera como límite la observancia de la disciplina, “así como a los deberes de neutralidad política y sindical, y de reserva”. Se reiteran estos contenidos en el art. 18.
- El art. 8 prohíbe de forma expresa el derecho de reunión y manifestación, que junto con los de sindicación y huelga, forman el conjunto de negaciones de reconocimiento y ejercicio de derechos. Desde toda perspectiva es una regulación inherente a la funcionalidad y operatividad de la Institución.



Posponemos para su análisis en el apartado siguiente por razón de la materia, el estudio de los artículos 9, 10 y 13.

- El artículo 14 reconoce el derecho a acceso a la institución del Defensor del Pueblo. Tanto el art. 54 de la Constitución, como su ley Orgánica de desarrollo, establecen este derecho para la totalidad de los ciudadanos, con la única diferencia de que la petición o queja al Defensor del Pueblo habrá de ser a título individual. Desde la perspectiva de las funciones y potestades de esta institución, no hay mucha diferencia en que la petición o queja se formule de forma individual o colectiva, porque en todo caso lo relevante es la efectividad de la actuación del Defensor del Pueblo.
- El título III regula los deberes de los miembros de la Guardia Civil en forma muy parecida a la regulación de otros estatutos con carácter genérico y coherente.
- El Título IV (De los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil) y el Título V (De los derechos profesionales de los miembros de la Guardia Civil) podrían haberse incluido perfectamente en el Título III, por su carácter genérico.

#### **4. El derecho de asociación en la Guardia Civil**

Este derecho supone una de las novedades más significativas de la Ley, y a pesar de los inconvenientes técnicos a que hagamos referencia a continuación, supone un avance importantísimo en la regulación de derechos profesionales, y en última instancia, es un logro sin precedentes en la Institución.

La finalidad de este derecho radica en la promoción de intereses profesionales de sus asociados, e indirectamente del colectivo total de la Guardia Civil.

El art. 9, después de una referencia a la incardinación de este derecho en el genérico de asociación que reconocen los artículos 22 y 104.2 de la Constitución, establece una diferenciación atendiendo a la finalidad con la que se crea la asociación, y que tiene como consecuencia directa el régimen legal aplicable.

- las asociaciones que no tengan fines profesionales se regulan por el art. 9 de la Ley Orgánica 11/2007 y por las normas generales del derecho de asociación, es decir, por la Ley Orgánica 1/2002 (art. 9.2).
- las asociaciones que tengan fines profesionales se rigen por la Ley Orgánica 11/2007, siendo de aplicación supletoria las normas genéricas del derecho de asociación (Ley Orgánica 1/2002) (art. 9.3).

Se deduce así del art. 9.1 a 9.3 un derecho de asociación activo, y del art. 9.4 otro pasivo, sin más limitación en su ejercicio que la de que no pueden “llevar a cabo actividades políticas o sindicales, ni formar parte de partidos políticos o sindicatos”, que viene establecido en el apartado 5 del artículo que analizamos.

A ello hay que añadir la imposibilidad de realizar el derecho de huelga, de actividades de naturaleza sindical, de negociación colectiva o adopción de medidas de conflicto colectivo, ni tampoco realizar acciones sustitutivas o similares, ni aquellas actuaciones que de forma concertada tengan como fin alterar el normal funcionamiento de los servicios. Cabe deducir que esta limitación lo es tanto desde la perspectiva activa como pasiva u omisiva, lo que incluiría las denominadas “huelga de celo” o a la “japonesa” o la denominada huelga de “brazos caídos”.

Tampoco pueden las asociaciones unirse a su vez con otras organizaciones que no sean las similares dentro de la Guardia Civil.

En cuanto al objeto de las asociaciones, el art. 36 abre el abanico de actividades a los intereses sociales, económicos y profesionales, marcando como objetivo también dentro de éstos las actividades sociales que favorezcan la eficacia en el ejercicio de la profesión y la deontología profesional de sus miembros.

Se prohíbe el carácter lucrativo de las asociaciones, que se sufragan con las cuotas de los asociados o con subvenciones públicas, prohibiéndose de forma expresa la percepción de donaciones privadas, lo cual es lógico, en la idea de que ello podría distorsionar sus fines y actuaciones. Para desarrollar su actividad las asociaciones pueden realizar propuestas y dirigir pretensiones, así como asesorar y prestar apoyo y asistencia a sus asociados, a la vez que representarlos ante los órganos competentes, salvo en los supuestos en que la representación este expresamente excluida.

El resto del Título VI de la Ley Orgánica 11/2007 se dedica a la regulación de las asociaciones siguiendo lo especificado en la Ley Orgánica 1/2002 reguladora del derecho de asociación, sin presentar singularidades ni variaciones respecto del régimen común.

Es de destacar en el Título VII, dedicado al Consejo de la Guardia Civil, que se instituye como un órgano nuevo, que acoge la representación y no únicamente para mejorar las condiciones de profesionales de sus integrantes, sino también, y esto es lo que más interesa remarcar, “para el funcionamiento del Instituto”. Esto otorga a las asociaciones un poder de representación pleno, y no relega su actuación únicamente a lo que podríamos identificar con la reivindicación laboral, sino que se incluye también en su área de representación y actuación,

el funcionamiento del conjunto de la Institución. Esta relación de funciones del Consejo se detalla en el art. 54.

Por último, conviene realizar una matización jurídica que tiene trascendencia y que puede pasar desapercibida en la ley. La Disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica que analizamos, modifica algunos artículos de la Ley 42/1999 (Régimen de Personal del Cuerpo de la Guardia Civil) y de forma concreta el art. 92, donde se introduce como novedad el Consejo de la Guardia Civil y también donde se diferencia conceptual y procedimentalmente a las peticiones, quejas y recursos, que seguirán un trámite ordinario, de las propuestas o sugerencias. Estas últimas son las que se pueden elevar al Consejo. De esta forma se desvincula el derecho de petición que se regula en el art. 13, de las funciones del Consejo. Parece lógico deducir que habrá una disminución significativa del ejercicio del derecho de petición, y un aumento cuantitativo y cualitativo de las propuestas y sugerencias, en la idea de una mayor efectividad de éstas frente a aquél. Ello en la idea de que el Consejo ejercerá de forma plena las funciones que le encomienda la ley.

## **5. Valoraciones finales**

La gesticulación política es común en todos los sistemas democráticos y su eficacia es aleatoria, o en todo caso subjetiva. No son pocas las gesticulaciones que se han realizado con la Guardia Civil desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Por el contrario, una ley es una norma que contiene mandatos jurídicos, con fuerza de obligar, imperativa para todos. Puede tener deficiencias, ser tímida en algunas pretensiones, muy cauta en otras, incluso puede acudir a conceptos difusos, de difícil determinación. Pero todos ellos son obstáculos subsanables, que pueden ser corregidos, matizados o solventados. Por el contrario, la ausencia de reconocimiento de un derecho es la forma más rotunda de su negación. En consecuencia, la existencia de un Estatuto de la Guardia Civil que, a la vez que contempla obligaciones, regula derechos básicos, es un avance contundente para este colectivo, es la realización necesaria de una pretensión aplazada indebidamente. Si a ello añadimos la circunstancia conocida de que la Guardia Civil es un Instituto Armado de carácter militar, y que no se sabe muy bien por qué ha sufrido un considerable retraso de democratización, la Ley Orgánica 11/2007 supone un punto de inflexión en esta Institución. Quizás por ello el término identificativo que introduce esta ley sea el de modernización, singularmente de su funcionamiento, lo que no es impedimento de su funcionalidad.



Creo que esta ley supone un gran avance para la Guardia Civil, y que de su mano vendrán mejoras importantes, y que en todo caso abre la Institución a derechos reconocidos para todos en nuestra Constitución y que eran ineficaces en determinados ámbitos.

Pero también conviene prevenir que existen riesgos, quizás el más próximo y más disfuncional sea el mal entendimiento de la representación y del asociacionismo, con un marcado carácter político. Para obtener ejemplos de esta circunstancia no es necesario ir muy lejos.

Otro riesgo potencial es la inacción del contenido de la ley. Una vez reconocidos los derechos no finaliza el camino, cabe entender más bien, que es el comienzo. A ello habrá que añadir interpretaciones jurisprudenciales acordes con una pretensión de evolución, actuaciones de los órganos de la Institución que apliquen y desarrollen adecuadamente los contenidos de esta ley, además de un esfuerzo común, general y constante de adecuación y mejora de sus contenidos.

Una última circunstancia cabe destacar, y es la relativa a los desarrollos reglamentarios. Si la aplicación e interpretación de la Ley Orgánica 11/2007 es importante, puede afirmarse que el desarrollo será determinante, incluso puede dejarla sin efecto práctico de forma parcial, o establecer tantos trámites y requisitos que la vacíe de contenido. Velar porque no se produzca esta circunstancia será una de las primeras funciones del Consejo y de las asociaciones.

**LA LEY REGULADORA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS MIEMBROS DE LA GUARDIA CIVIL**

Fernando Herrero-Tejedor Algar  
Doctor en Derecho  
Fiscal de Sala de lo Militar del Tribunal Supremo

***SUMARIO***

- I. OBJETIVOS
- II. LA FINALIDAD PRINCIPAL DE LA LEY
- III. EL EJERCICIO DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS
- IV. LOS DEBERES Y DERECHOS-DEBERES DE LOS MIEMBROS DE LA GUARDIA CIVIL
- V. LOS DERECHOS PROFESIONALES
- VI. LAS ASOCIACIONES PROFESIONALES
- VII. EL CONSEJO DE LA GUARDIA CIVIL
- VIII. CONCLUSIÓN

## **I. OBJETIVOS**

El Boletín Oficial del Estado de 23 de octubre de 2007 publicaba la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, texto legal que será el objeto de nuestro somero comentario en las páginas que siguen.

El objetivo confesado de la ley es triple, según afirma su Exposición de Motivos:

A) En primer lugar, dotar a la Guardia Civil de un auténtico Estatuto regulador, propio y completo, en el que se enmarquen los derechos y deberes de sus integrantes, superando así el tratamiento excesivamente parco contemplado en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo.

B) En segundo lugar, que esa regulación legal responda a la realidad social del Cuerpo y a lo que la sociedad exige de sus miembros. Los acentuados procesos de modernización que han tenido lugar en la sociedad española desde la aprobación de la Constitución de 1978 y la instauración de la democracia no han dejado de surtir efectos en un colectivo tan enraizado y entrelazado con la propia sociedad como es la Guardia Civil. Se hace por ello necesario acompañar los valores y pautas propios de un Instituto Armado de naturaleza militar con el desenvolvimiento diario de unas funciones básicamente policiales ligadas a la problemática de una sociedad dinámica, innovadora y celosa de sus derechos democráticos como es la España del siglo XXI.

C) Y, por último, y con una especificidad mayor, el Estatuto recoge, por primera vez, el derecho de asociación profesional de los Guardias Civiles, y ha determinado su extensión, forma de ejercicio y configuración de las asociaciones profesionales. Dicha regulación del asociacionismo profesional encuentra un complemento destacado en el Consejo de Guardia Civil, que se crea como órgano de participación de los Guardias Civiles, mediante representantes de sus miembros, sean o no afiliados a una asociación profesional.

Estos tres objetivos marcarán la pauta de nuestro estudio.



## **II. LA FINALIDAD PRINCIPAL DE LA LEY**

Para llegar a entender el fin primordial que el legislador parece haberse marcado, es necesario poner en relación la presente Ley Orgánica con la que le sigue en numeración: la Ley Orgánica 12/2007, de la misma fecha (22 de octubre), de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Ello es así porque ambas normas se encuentran íntimamente entrelazadas y fueron objeto de una tramitación legislativa común, viniendo a configurar como el haz y el envés de una misma realidad: la primera señala los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, y la segunda contempla las consecuencias del abuso de tales derechos y del incumplimiento de los deberes señalados. Y lo hace no sólo (como podría deducirse de su rúbrica) desde el punto de vista disciplinario, sino también -lo que resulta más importante- desde el punto de vista penal. En mi opinión resulta más trascendente la aplicabilidad ordinaria del Código Penal común a los miembros de la Guardia Civil que el catálogo de infracciones y sanciones disciplinarias que constituyen el núcleo de su contenido.

A la hora de enmarcar el Estatuto regulador de la Guardia Civil, el legislador avisa ya que trata de superar el tratamiento excesivamente parco contemplado por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Y más tarde señala que las funciones del colectivo resultan básicamente policiales. Sin dejar de denominarlo Instituto Armado de naturaleza militar, lo cierto es que se efectúa una clara aproximación de su Estatuto al de los integrantes de otros Cuerpos de Seguridad, especialmente el Cuerpo Nacional de Policía.

### **A) La STEDH Dacosta Silva contra España**

El cumplimiento de tal finalidad viene parcialmente impuesto al legislador patrio por la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). En su importante sentencia Dacosta Silva contra España, de 2 de noviembre de 2006, el

TEDH declara la improcedencia de imponer arrestos a los miembros de la Guardia Civil, basándose en la falta de reserva del art. 5 del Convenio por parte del Estado español respecto a la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil entonces vigente (la LO 11/1991, de 17 de junio). Conocidamente, el art. 5 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (CEDH), hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, fue ratificado por España poco después de la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Ahora bien, su ratificación llevaba aparejada una reserva a la aplicación de su art. 5.1, a cuyo tenor:

"Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, salvo en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento establecido por la Ley:

A) Si ha sido penado legalmente en virtud de una sentencia dictada por un Tribunal competente".

Nuestro Tribunal Constitucional había declarado ya en su STC 98/1986, de 10 de julio, que no existen situaciones intermedias entre la libertad y la detención: por tanto, todo arresto es una medida privativa de libertad, que no se halla adoptada por ni en razón de la autoridad judicial.

El párrafo 37 de la STEDH que citamos declara que:

"La reserva española tenía y siempre tuvo por objeto el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas. Si desde 1991 la Guardia Civil, 'Fuerza y Cuerpo de Seguridad del Estado', y no 'fuerza armada', tiene como imperativo legal, recordado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, un régimen disciplinario específico, diferente del de las Fuerzas Armadas, y regido por una ley orgánica propia, la reserva no puede extenderse por consiguiente a una norma que tiene como finalidad una segregación del objeto reflejado en la reserva".

Efectivamente, la reserva original de 1979 se refería a la aplicación de determinados artículos del Código de Justicia Militar, aplicable entonces tanto a las Fuerzas Armadas como a la Guardia Civil. Posteriormente fue publicada la LO 12/1985, de 27 de noviembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas (LORDFA), que

resultaba provisionalmente aplicable también a la Guardia Civil. El Estado español notificó al Consejo de Europa el cambio legislativo, y la aplicación de la reserva a la nueva normativa. Tuvo que ser el Tribunal Constitucional quien, en STC 194/1989, de 16 de noviembre, alertó de la necesidad de promulgar un texto disciplinario para el Instituto Armado más acorde con su naturaleza. Tal sugerencia fue llevada a cabo mediante la promulgación de la LO 11/1991, que por vez primera resultaba de aplicación exclusiva a los miembros de la Guardia Civil y no a las Fuerzas Armadas. Trece años más tarde tuvo lugar otra modificación de la LORDFA, que derogó la Ley citada y promulgó en su lugar la vigente Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, que sigue básicamente la estela de la anterior, siendo de aplicación exclusiva a los miembros de la Fuerzas Armadas. Ninguno de ambos cambios legislativos se notificó al Consejo de Europa, lo que dio lugar con el tiempo a la sentencia Dacosta Silva citada.

No obstante, hay que entender que la reserva relativa a los arrestos de los miembros de las Fuerzas Armadas sigue vigente. El Gobierno español la ratificó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de octubre de 2007, y la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo mantiene su aplicabilidad en su sentencia de 6 de febrero de 2008.

B) La tendencia a la homogeneización de la Guardia Civil con el Cuerpo Nacional de Policía

Una vez suprimidos los arrestos, restaba básicamente la posibilidad de crear asociaciones. Aclarado que la Guardia Civil no es "Fuerza armada" sino "Cuerpo de seguridad", las peculiaridades del derecho de sindicación previstas por el art. 28.1 de la Constitución debían concretarse respecto a los miembros de la Guardia Civil:

"Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a la disciplina militar".

La solución buscada por el legislador es la previsión para los miembros de la Guardia Civil de un régimen similar al previsto por la propia Constitución para los

Jueces, Magistrados y Fiscales: las asociaciones profesionales, que más tarde analizaremos con mayor detalle.

En el resto de las materias, el criterio general es la tendencia a la homogeneización con el Cuerpo de la Policía Nacional, el cuerpo de seguridad civil por excelencia. Ello sin olvidar que la LO 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sigue calificando a la Guardia Civil en su artículo 9.b) como "instituto armado de naturaleza militar", expresión ésta que ha generado la siguiente doctrina del Tribunal Constitucional (STC 194/1989, de 16 de noviembre):

"Cuando el legislador configura a la Guardia Civil como 'instituto armado de carácter militar' y cuando reiteradamente insiste en tal naturaleza, hay que entender que ésta constituye su rasgo característico y definitorio".

Sin embargo, la ley que ahora comentamos únicamente se refiere en su articulado a tal naturaleza en su Disposición adicional primera:

"En los supuestos en que, de acuerdo con la legislación vigente, los miembros de la Guardia Civil, en su condición de Instituto Armado de naturaleza militar, pasen a depender del Ministro de Defensa o queden integrados en Unidades militares, se regirán por la normativa sobre derechos y libertades aplicable a los miembros de las Fuerzas Armadas".

Es decir, lo que inicialmente constituía el rasgo característico y definitorio del Instituto, ha pasado ahora a ser de aplicación en materia de derechos fundamentales y libertades públicas de forma excepcional, cuando sus miembros colaboren o queden integrados en Unidades militares.

### **III. EL EJERCICIO DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS**

Básicamente se reconocen a los miembros del Instituto Armado los mismos derechos fundamentales y libertades públicas que al resto de los ciudadanos, con



algunas peculiaridades, muchas de ellas extraídas de la doctrina del Tribunal Constitucional.

El criterio general viene recogido en el art. 3 de la ley que comentamos:

"Los Guardias Civiles son titulares de los derechos fundamentales y de las libertades públicas reconocidas en la Constitución, sin otros límites en su ejercicio que los establecidos en ésta, en las disposiciones que la desarrollan y en la presente Ley Orgánica".

A continuación pasan a contemplarse cada uno de ellos singularmente, con las precisiones oportunas. Así, en cuanto al derecho a la igualdad proclamado en el art. 14 de la Norma Suprema, no sólo se reconoce expresamente, sino que se ordena la promoción de las medidas necesarias para garantizarla y la proscripción de cualquier situación de discriminación profesional, especialmente en el sistema de ingreso, formación, situaciones administrativas, ascenso y acceso de la mujer a todos los niveles de mando y organización del Instituto.

Por supuesto, se proclama el derecho de los miembros de la Guardia Civil a no ser privados de su libertad sino en los casos y en la forma en que éstas dispongan. Se acabaron, pues, los arrestos.

Se reconoce también el derecho a la intimidad y a la vida privada, considerando el pabellón que tuviera asignado el Guardia Civil en su unidad como su domicilio habitual. Existe una previsión específica para el registro personal y de los efectos y pertenencias que estuvieren en la unidad, que podrá ser autorizado por el jefe de la misma, de forma expresamente motivada y sólo cuando lo exija la investigación de un hecho delictivo.

También la libertad de desplazamiento y circulación proclamada en el art. 19 de la Constitución es objeto de singularización consistente en las limitaciones que deriven de su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Se modula, pues, el delito de abandono de domicilio, pues sólo deben ser comunicados previamente los viajes al extranjero.

La libertad de expresión e información tan solo se ve limitada por los límites que establece el régimen disciplinario, el secreto profesional y el respeto a la dignidad. No sobra recordar aquí la doctrina del supremo intérprete de la Constitución en materia de libertad de expresión de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (STC 270/1994, de 17 de octubre):

"Mayor enjundia presentan las alegaciones formuladas por el actor en torno a la supuesta infracción por parte de las resoluciones recurridas del derecho a la libertad de expresión consagrado en el art. 20.1 a) C.E., en las que se plantea una vez más la cuestión relativa al alcance y límites de este derecho cuando de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se trata.

Dicha cuestión ya fue abordada por este Tribunal, en relación con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en sus SSTC 81/1983 y 69/1989. En la primera de ellas afirmábamos que las altas misiones que el art. 104.1 C.E. atribuye a sus miembros se pondrían en peligro si se considerasen amparadas por el derecho a la libertad de expresión aquellas críticas que fueran vertidas por los mismos sin la medida necesaria para no incurrir en una vulneración del respeto debido a sus superiores ni atentar contra el buen funcionamiento del servicio y de la Institución (fundamento jurídico 3.). En ese mismo lugar decíamos también que tales limitaciones al referido derecho debían ponderarse en cada caso y ser interpretadas restrictivamente. Finalmente, en la STC 69/1989, tras insistir en los anteriores extremos, advertíamos que dichos límites específicos no excluyen toda libertad de crítica de los integrantes de los Cuerpos o Fuerzas de Seguridad hacia sus superiores jerárquicos en defensa de sus derechos o intereses profesionales, pues en tal caso se desconocería el contenido esencial del derecho reconocido en el art. 20.1 a) C.E., sino únicamente aquella que fuese realizada sin la medida necesaria, lo que exige que los órganos sancionadores y los órganos judiciales llamados a revisar la decisión sancionadora «efectúen una ponderación del ejercicio que el funcionario haya hecho de sus derechos constitucionales y de los límites que a dicho ejercicio derivan de los deberes que han de cumplir en su condición de funcionarios» habida cuenta de las circunstancias concurrentes (fundamento jurídico 2.)".

En cuanto al derecho de reunión y manifestación, sí que existen peculiaridades dignas de mención: los miembros de la Guardia Civil no podrán organizar manifestaciones o reuniones de carácter político o sindical, ni asistir a ellas vistiendo el uniforme reglamentario o portando armas. Las reuniones en dependencias oficiales deberán ser comunicadas previamente al jefe de la unidad, quien podrá no autorizarlas por causa del funcionamiento del servicio.

Los derechos de asociación, sindicación y huelga merecen un tratamiento separado. Y en cuanto al derecho de sufragio, baste con decir que se garantiza, debiendo posibilitarlo y hacerlo compatible con las necesidades del servicio. El derecho de petición, de acuerdo con las previsiones del art. 29.2 de la Constitución, deberá ejercerse individualmente:

"Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica".

#### **IV. LOS DEBERES Y DERECHOS-DEBERES DE LOS MIEMBROS DE LA GUARDIA CIVIL**

Así como en el epígrafe anterior el legislador se ha limitado a seguir el orden de los preceptos constitucionales, en este Título se desgranar algunos deberes de los miembros de la Guardia Civil, que en principio no encierran especiales peculiaridades respecto de otros colectivos similares.

Se relacionan los deberes de acatamiento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, jerarquía, disciplina y subordinación, respeto a la integridad física y moral, neutralidad e imparcialidad, reserva de asuntos profesionales, cooperación en caso de catástrofe, residencia y domicilio, incompatibilidades y reconocimientos psicofísicos.

Todos ellos resultan coherentes no ya sólo con su carácter de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sino que nos atreveríamos a decir que la mayoría son comunes a la mayoría de los colectivos funcionariales.

En cuanto a los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, se citan la defensa de España, el uso del uniforme y armas y la formación y el perfeccionamiento profesional. Poco hay que comentar al respecto.

## **V. LOS DERECHOS PROFESIONALES**

El Título V de la ley que comentamos se dedica a los derechos profesionales de los miembros de la Guardia Civil. En el mismo se recoge una serie de derechos funcionariales, que prevén temas tan básicos (y de tanta importancia para los miembros del Instituto) como su carrera profesional, el horario de servicio, las vacaciones, permisos y licencias, la asistencia jurídica, la prevención de riesgos laborales, protección de la salud y protección social, la presentación de quejas, el derecho a ser informado de sus funciones, deberes y responsabilidades y las retribuciones.

Nos encontramos de nuevo ante una parte del Estatuto de los miembros de la Guardia Civil, con grandes similitudes con el resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y un progresivo alejamiento de las Fuerzas Armadas.

Aparecen entre tales derechos algunos novedosos, por ser "de última generación", como la conciliación de la vida familiar y laboral del Guardia Civil. En otras ocasiones -lógicas dada la naturaleza del Instituto- se señalan aparentes contradicciones, como su horario, que será el determinado reglamentariamente "sin perjuicio de su disponibilidad permanente para el servicio".

Presenta alguna novedad el régimen de presentación de quejas. Se prevé que el Guardia Civil pueda presentar en el ámbito de su unidad quejas relativas al régimen de personal, a las condiciones y a la calidad de vida en las unidades, siempre que no hubiese presentado recurso sobre el mismo asunto. Aunque las quejas deben presentarse por el cauce reglado, si no fuesen debidamente atendidas o se refiriesen al mando



inmediato superior, podrán presentarse ante el órgano responsable de personal de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil y, en última instancia, ante los órganos de inspección de la Secretaría de Estado de Seguridad.

## **VI. LAS ASOCIACIONES PROFESIONALES**

Los sindicatos se encuentran prohibidos tradicionalmente tanto en las Fuerzas Armadas como en la Guardia Civil, con base en la habilitación contenida en el art. 28.1 de la Norma Suprema. No obstante, históricamente han ido apareciendo una serie de intentos de asociación que no eran sino sindicatos más o menos encubiertos. Para solucionar el problema, el legislador parece haber acudido a un modelo previsto en la Constitución para otros colectivos: los Jueces, Magistrados y Fiscales. Así, su art. 127.1 dispone:

"Los Jueces y Magistrados así como los Fiscales, mientras se hallen en activo, no podrán desempeñar cargos públicos, ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos. La ley establecerá el sistema y modalidades de asociación profesional de los Jueces, Magistrados y Fiscales".

La asociación profesional parece un intermedio entre el asociacionismo normal y la sindicación. Es cierto que teóricamente no caben relaciones ni actividades políticas o sindicales, pero debe existir un cauce de mejora profesional, similar al que otros colectivos funcionariales encuentran en los sindicatos. A ese cauce intermedio recurre el legislador para la Guardia Civil.

El adjetivo "profesional" parece dejar claros su carácter, finalidades y actividad. Después la realidad puede hacer que las cosas no resulten tan sencillas ni la distinción entre actividades de una "asociación profesional" y un sindicato resulte tan clara.

La ley que comentamos les dedica todo su Título VI, integrado por 16 artículos, que efectúan una pormenorizada regulación de las asociaciones profesionales.

Resulta de particular interés el artículo 38, relativo a los derechos de las asociaciones:

"1. Las asociaciones profesionales legalmente constituidas tendrán derecho a realizar propuestas y dirigir peticiones relacionadas con sus fines a las autoridades competentes en los términos que reglamentariamente se determinen.

2. Las asociaciones profesionales podrán asesorar y prestar apoyo y asistencia a sus asociados, así como representarlos legítimamente ante los órganos competentes de las Administraciones Públicas en materias que afecten al ámbito profesional de la Guardia Civil, salvo en aquellos supuestos en los que dicha representación esté excluida.

3. Las asociaciones profesionales de Guardias Civiles podrán promover candidaturas para la elección de miembros del Consejo de la Guardia Civil y de cualesquiera otros órganos de participación o de representación que se establezcan, así como para la elección de miembros de los órganos de representación, gobierno y dirección de las mutualidades, asociaciones y restantes entes de previsión social y asistencia oficialmente constituidos por miembros de la Guardia Civil, cuando así lo prevea su normativa específica".

Tres son, pues, las finalidades principales de estas asociaciones:

- a) Efectuar propuestas o peticiones a las autoridades.
- b) Asesorar y prestar apoyo a sus miembros.
- c) Promover candidaturas para el Consejo de la Guardia Civil y cualquier otro órgano representativo.

Si los dos primeros objetivos se asemejan a los fines propios de un sindicato, el tercero se refiere a la infraestructura para conseguir candidatos representativos de sus compañeros en el Consejo de la Guardia Civil y otros órganos.

Por supuesto se excluyen expresamente del ámbito de actuación de las asociaciones profesionales el ejercicio del derecho de huelga, las acciones sustitutivas de las mismas, la negociación colectiva y la adopción de medidas de conflicto colectivo.

Al igual que existe en nuestra legislación la figura de los sindicatos más representativos, la ley que comentamos crea las "asociaciones representativas", que serán las que hubieren conseguido en las elecciones al Consejo de la Guardia Civil al menos un representante, o en dos de las Escalas al menos un diez por ciento de los votos emitidos en cada una de ellas.

Omitimos las referencias que podrían denominarse meramente técnicas relativas a la constitución, inscripción, estatutos, responsabilidad, suspensión y disolución de las asociaciones profesionales, profusamente reguladas en la ley.

## **VII. EL CONSEJO DE LA GUARDIA CIVIL**

Sin duda puede considerarse una importante novedad de la ley que comentamos, la creación del Consejo de la Guardia Civil. El art. 52 lo define diciendo que:

"Bajo la presidencia del Ministro del Interior, o persona en quien delegue, se crea el Consejo de la Guardia Civil como órgano colegiado en el que participarán representantes de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil y de los Ministerios de Interior y Defensa, con el fin de mejorar las condiciones profesionales de sus integrantes, así como el funcionamiento del Instituto".

Nos atreveríamos a afirmar que en este caso el órgano en que se ha inspirado el legislador es el Consejo Fiscal, creado por la ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. En el mismo participan nueve representantes de la Carrera Fiscal elegidos por sufragio universal y directo entre sus miembros en activo, junto a tres miembros natos, constituidos por el propio Fiscal General del Estado, que lo preside, el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y el Inspector Fiscal. Sus funciones raramente son decisorias, sino que básicamente se trata de un órgano de asesoramiento del Fiscal General del Estado a efectos de nombramientos y para el mejor funcionamiento de la Institución. Ahora bien, aunque sus dictámenes no resulten generalmente vinculantes, sí que son preceptivos: el máximo órgano del Ministerio Fiscal no puede adoptar determinadas decisiones sin la previa

audiencia de los representantes de la Carrera Fiscal. Ello le otorga un cierto factor de equilibrio y contrapeso respecto del poder prácticamente omnímodo que el Fiscal General del Estado legalmente ostenta.

Conocidamente el Ministerio Fiscal se rige constitucionalmente, entre otros, por el principio de dependencia jerárquica (art. 124 de la Norma Suprema). Las similitudes con el Instituto de la Guardia Civil resultan en este aspecto fáciles de apreciar.

La creación del Consejo de la Guardia Civil supone un comienzo de reconocimiento de la acción representativa de algunos de sus miembros, elegidos democráticamente. Generalmente serán las asociaciones profesionales las encargadas de la "campaña electoral", aunque no se excluyen candidatos no asociados.

Con anterioridad existía ya un Consejo Asesor de Personal, pero creemos que puede afirmarse su naturaleza claramente distinta del nuevo Consejo de la Guardia Civil. Y a pesar de que el número de candidatos electivos debe ser el mismo que los designados por los Ministros de Interior y Defensa (art. 53.1.b), no por ello deja de reconocerse la existencia de unos representantes legítimos y democráticos, a través de los cuales el Cuerpo puede hacer oír su voz en las más altas instancias de su competencia.

Conviene recordar las facultades que la ley atribuye al Consejo en su art. 54:

"1. Tener conocimiento y ser oído previamente en las siguientes cuestiones:

- a) Establecimiento o modificación del estatuto profesional y del régimen disciplinario de la Guardia Civil.
- b) Determinación de las condiciones de trabajo.
- c) Régimen retributivo.
- d) Programas de enseñanza y planes de formación de la Guardia Civil.
- e) Régimen de permisos, vacaciones y licencias.
- f) Planes de previsión social complementaria.
- g) Asuntos que afecten a otros aspectos sociales, profesionales y económicos de los Guardias Civiles.

2. Informar, con carácter previo, las disposiciones legales o reglamentarias que se dicten sobre las citadas materias.

3. Conocer las estadísticas trimestrales sobre el índice de absentismo y sus causas, sobre los accidentes en acto de servicio y enfermedades profesionales y sus consecuencias, sobre los índices de siniestralidad, así como los estudios periódicos o específicos que se realicen sobre condiciones de trabajo.

4. Analizar y valorar las propuestas y sugerencias planteadas por los Guardias Civiles sobre el régimen de personal, sobre sus derechos y deberes, sobre el ejercicio del derecho de asociación y sobre los aspectos sociales que les afecten.

5. Colaborar con la Administración para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad.

6. Participar en la gestión de obras sociales para el personal, cuando así lo determine la normativa correspondiente.

7. Recibir información trimestral sobre política de personal.

8. Las demás que le atribuyan las leyes y disposiciones generales".

Como puede observarse, el Consejo debe conocer y ser oído con carácter previo a la adopción de decisiones importantes para el Instituto. Podrá achacarse a la ley (sin duda con razón) que ninguna consecuencia jurídica se anuda al hecho de que las autoridades competentes no sigan el criterio del Consejo. Pero no por ello deja de ser un primer paso cara a la participación en la toma de decisiones por la representación democrática del Cuerpo de la Guardia Civil.

Por otra parte, le corresponde informar previamente los anteproyectos de disposiciones legales o reglamentarias que afecten a su ámbito competencial. De nuevo nos encontramos con una facultad nueva: la necesidad de que el Instituto y sus representantes sean oídos preceptivamente antes de modificar la legislación por la que se rigen.

## **VIII. CONCLUSIÓN**



Nos encontramos ante un texto legal sin duda innovador, que efectúa una clara aproximación del Estatuto de los miembros de la Guardia Civil al de los integrantes de otros Cuerpos de Seguridad, especialmente el Cuerpo Nacional de Policía. Consecuentemente, se produce un alejamiento del régimen regulador del Instituto al de las Fuerzas Armadas, con las que se asimilan en casos excepcionales de dependencia del Ministro de Defensa o de integración en Unidades militares.

Hay que resaltar la nueva regulación del asociacionismo en la Guardia Civil, que se lleva a cabo a través de asociaciones profesionales, cuyas funciones principales se encaminan a efectuar propuestas o peticiones a las autoridades, asesorar a sus miembros y promover candidaturas para el Consejo de la Guardia Civil.

Dicho Consejo constituye otra de las novedades importantes de la ley, pues supone el reconocimiento de la acción representativa de algunos de sus miembros, elegidos democráticamente por sus compañeros. Con ello se posibilita que el Cuerpo de la Guardia Civil pueda hacer oír su voz en temas de importancia, como la determinación de las condiciones de trabajo y el régimen retributivo, o el informe previo de las disposiciones legales o reglamentarias que afecten al Instituto.

# **MITOS Y REALIDADES EN LA NUEVA LEY DISCIPLINARIA DE LA GUARDIA CIVIL**

Rafael Matamoros Martínez  
Coronel Auditor

## **INDICACIONES PREVIAS**

La Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil (NLDGC), saludada por algunos como el signo de una nueva etapa en el Instituto y tachada por otros de confusa, es una norma que a nadie ha dejado indiferente dentro del estamento militar.

Declara su preámbulo que, no obstante las contadas disfunciones producidas en la aplicación de la norma disciplinaria precedente<sup>1</sup>, ciertos pronunciamientos judiciales y “las demandas surgidas en la propia evolución de la sociedad española”, aconsejan su revisión para afrontar nuevas realidades, problemas y retos. Paralelamente, y en esta misma línea, se ha promulgado la Ley Orgánica reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil (LODDGC)<sup>2</sup>. Ambas disposiciones vienen a formar, con la ya veterana Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), un complejo inseparable que constituye el estatuto de los guardias civiles al que se refiere el artículo 104.2 de la Constitución. Cualquier análisis que del régimen disciplinario de estos servidores públicos se pretenda debe, pues, tener en cuenta el resto del conjunto estatutario.

A partir de la premisa indicada, el presente trabajo se propone realizar una descripción y no un verdadero estudio crítico de la NLDGC, entre otras cosas porque sólo a la vista de la experiencia en su aplicación podrán formularse críticas con fundamento. Que las normas alcancen o no los objetivos que se proponen depende, tanto del acierto del legislador a la hora de construirlas, cuanto de la puesta en práctica que de ellas se realice.

No se abordarán, en fin, las cuestiones penales y de competencia de la jurisdicción militar derivadas de la disposición adicional 4ª de la Ley Orgánica 12/2007, por su complejidad merecedoras de un análisis específico y que no guardan directa relación con el régimen disciplinario.

## **EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL INSTITUTO**

### **Caracterización**

El régimen disciplinario de los empleados públicos, en general, comprende el conjunto de reglas que establecen las contravenciones punibles de las disposiciones estatutarias y de

---

<sup>1</sup> La también Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio.

<sup>2</sup> Ley Orgánica 11/2007, también de 22 de octubre.

servicio; las sanciones aplicables y los procedimientos para la depuración de las infracciones e imposición de los castigos.

El régimen disciplinario no comprende las infracciones académicas ni sus consecuencias (art. 2.2 NLDGC y 39.2 de la Ley de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil (LPGC)<sup>3</sup>.

En el orden sustantivo, además de la eliminación de las sanciones de arresto –que sí perviven en el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas<sup>4</sup> y podrían ser aplicadas a guardias civiles en los casos previstos en el art. 15.1 LOFCS<sup>5</sup>-, lo verdaderamente peculiar del nuevo régimen disciplinario del Instituto es la tipificación como infracciones de:

- la comisión de delitos dolosos relacionados con el servicio o que hayan causado daños a la Administración o las personas (falta muy grave del art. 7.13 NLDGC)<sup>6</sup>, y
- la imposición de condena por delito doloso o por falta, también dolosa y que cause daño a la Administración o a los administrados (falta grave del art. 8.29 NLDGC)<sup>7</sup>.

En línea con lo que dispone el artículo 6.9 de la LOFCS, concreta el artículo 2 de la NLDGC el objeto del régimen disciplinario en garantizar el cumplimiento por los guardias civiles de la misión general que al Instituto, como integrante de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, asigna la Constitución<sup>8</sup> y el correcto desempeño de las funciones que le corresponden con arreglo al ordenamiento jurídico. Ha quedado eliminada la referencia expresa que el precepto correlativo de la Ley Orgánica 11/1991 efectuaba a la naturaleza militar del Cuerpo, por lo demás, resultaba innecesaria en vista de la proclamación que de ella efectúan los artículos 9.b, 13.1 y 15.1 de la LOFCS; 1.1 y disposición adicional 1ª de la LODDGC; 23 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN)<sup>9</sup> y en preámbulo de la propia NLDGC.

Este régimen disciplinario es independiente del sistema penal, en sus ramas común y militar, respecto del que se encuentra en posición de subordinación (arts. 3 y 4 NLDGC y 8.3 LOFCS). Como consecuencia de ello:

- a) Es posible la doble sanción, penal y disciplinaria, de los mismos hechos, siempre que la respuesta disciplinaria se dirija a tutelar un bien o interés jurídico distinto del que haya sido protegido mediante la condena impuesta en la vía penal<sup>10</sup>.

<sup>3</sup> Ley 42/1999, de 25 de noviembre.

<sup>4</sup> Que establece la LO 8/1998, de 2 de diciembre (LDFAS).

<sup>5</sup> Esto es, cuando los guardias civiles desempeñen funciones de carácter militar o estén integrados en unidades militares.

<sup>6</sup> Para los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, de modo más riguroso, la infracción disciplinaria, también muy grave, consiste en “cualquier conducta constitutiva de delito doloso” (art. 27.3.b LOFCS).

<sup>7</sup> Ser condenado por delito doloso no contemplado en el Código Penal Militar y, en determinados supuestos, por delito cometido por imprudencia, es una de las causas de imposición de sanción extraordinaria para los militares de las Fuerzas Armadas (art. 17.6 LDFAS).

<sup>8</sup> Básicamente, en su artículo 104.

<sup>9</sup> LO 5/2005, de 17 de noviembre.

<sup>10</sup> Aunque la NLDGC, a diferencia de la LDFAS (que lo hace en su art. 17.6), no excluye la posibilidad de sanción disciplinaria por hechos que hayan motivado una condena por delito contenido en el Código Penal Militar, parece poco

- b) Aunque es posible iniciar y tramitar procedimientos sancionadores por hechos que, a la vez, sean objeto de conocimiento por los juzgados y tribunales del orden penal, común o militar, sólo cabrá dictar resolución en la vía disciplinaria cuando ya exista una decisión judicial firme. Si se hubiera efectuado una declaración judicial de hechos probados, la administración disciplinaria quedará vinculada por ella.

## Fuentes

Las fuentes del régimen disciplinario de la Guardia Civil son:

1. La NLDGC, que, por virtud de los principios de legalidad y tipicidad, no admite supletoriedad en materia de infracciones y sanciones (arts. 1 NLDGC y 9.3 y 25 de la Constitución).
2. En cuanto a los procedimientos para la declaración de las faltas e imposición de las sanciones, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC)<sup>11</sup> y la Ley Procesal Militar (LPM)<sup>12</sup>, por determinación de la disposición adicional 1ª NLDGC<sup>13</sup>.

Junto a ellas, deben tenerse en cuenta los artículos 5 al 8 LOFCS y, en general, las previsiones contenidas en la LODDGC.

## Sujetos pasivos

Están sometidos al régimen disciplinario (art. 2 NLDGC):

- a) Como norma general, los guardias civiles que se encuentren en las situaciones administrativas -que regulan los artículos.81 al 86 LPGC- de:
- servicio activo,
  - servicios especiales por participar en el desarrollo de programas específicos de interés para la seguridad ciudadana,
  - excedencia voluntaria por cuidado de hijos o familiares, o por protección a causa de violencia de género, durante los primeros 18 meses,
  - suspenso de empleo,
  - suspenso de funciones
  - reserva.

---

probable que, en estos supuestos, la intervención penal deje desprotegido un interés jurídico que deba ser salvaguardado en el orden disciplinario.

<sup>11</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

<sup>12</sup> LO 2/1989, de 13 de abril.

<sup>13</sup> Ha desaparecido del catálogo de normas supletorias la LDFAS, por aplicación del principio de especificidad del régimen disciplinario del Instituto proclamado por el art. 15.1 LOFCS (aunque, como quedó indicado, la LDFAS deviene aplicable, en bloque, a los guardias civiles que pasen a actuar dentro del giro o tráfico propiamente militar); tampoco lo son, por el mismo motivo, los arts. 27 y 28 de la misma LOFCS, delimitadores del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.

El desempeño de las misiones militares a las que se refieren los artículos 9.b y 14.3 LOFCS y 24 LODN<sup>14</sup> y la integración en unidades de las Fuerzas Armadas determinan la inaplicabilidad a los guardias civiles afectados de su régimen disciplinario específico y su sujeción plena a la LDFAS (art. 15.1.II LOFCS). Parece lógico entender que el período de aforamiento disciplinario comenzará y concluirá en las fechas en que sean eficaces los actos administrativos que, respectivamente, dispongan el hecho causante y su terminación<sup>15</sup>.

- b) Los alumnos de los centros docentes de formación de la Guardia Civil, en los términos que determina el artículo 18 NLDGC. Básicamente, la sumisión al régimen disciplinario es plena para los guardias civiles que, por promoción interna o acceso directo, hubieren accedido a la condición de alumno<sup>16</sup>; y se produce de forma atenuada para los demás alumnos. Unos y otros quedan, además, sujetos a las normas específicas de carácter académico.

## **LAS FALTAS DISCIPLINARIAS**

### **El sistema**

Las infracciones disciplinarias, clasificadas como antes en muy graves, graves y leves (art. 6 NLDGC) aparecen tipificadas de la forma un tanto caótica que ya es tradicional en el ámbito administrativo sancionador. Pese a que los principios básicos de actuación de los guardias civiles y sus deberes quedan sistematizados en la LOFCS y la LODDGC<sup>17</sup>, la tipología de las infracciones establecidas por la NLDGC no guarda con tales normas la simetría que cabía esperar.

Llaman particularmente la atención respecto de la norma disciplinaria precedente:

- el incremento en el número de faltas muy graves (pasan a ser 28) y graves (hasta 38), con desproporción respecto de las faltas leves (que sólo son 21),
- la inversión del orden de los artículos que las establecen, que pasa a principiar por el de las muy graves,
- y la supresión del tipo genérico que cerraba el catálogo de faltas leves.

---

<sup>14</sup> Mientras no se promulgue la disposición que venga a reglamentar las misiones militares del Instituto, la calificación de las que vayan desempeñándose o vayan a llevarse a cabo la efectuará, caso por caso, el Gobierno (d.t. 1ª, núm. 5 NLDGC)

<sup>15</sup> También lo parece considerar que, finalizado el plazo de aforamiento, la competencia para sancionar las infracciones cometidas y no castigadas, pasará a las autoridades y mandos que establece la NLDGC y que las normas aplicables para la imposición y cumplimiento de las sanciones sean las que resulten más beneficiosas para el interesado, por aplicación del principio de retroactividad en lo favorable que, implícitamente, consagra el artículo 9.3 de la Constitución.

<sup>16</sup> Pero los guardias civiles que hubieren ingresado en centros docentes de formación de las Fuerzas Armadas estarán sometidos a la LDFAS, a tenor del art. 3.3 de ésta.

<sup>17</sup> Y, en lo que les resulte aplicable, también en el artículo 4 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar. Téngase, por lo demás, en cuenta que el régimen de derechos y deberes establecido para los miembros de las Fuerzas Armadas será el aplicable a los guardias civiles que pasen a desempeñar misiones militares o se integren en unidades de las Fuerzas Armadas (d.a. 1ª LODDGC).

Para mayor claridad -y aun a riesgo de provocar, precisamente, el efecto contrario-, agruparé las faltas por razón del bien jurídico contra el que atentan, con indicación de la correspondencia existente entre los tipos de distinta entidad.

### **Faltas contra el deber de acatamiento al ordenamiento jurídico**

Infringen los artículos 5.1.a LOFCS y 15 LODDGC:

- La falta muy grave de incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución (art. 7.1).
- Las faltas muy grave (art. 7.1) y grave (art. 8.1) de irrespetuosidad a las instituciones y autoridades.

### **Faltas contra los deberes de jerarquía, disciplina y subordinación**

Infringen los artículos 5.1.d LOFCS y 16 LODDGC:

- La falta muy grave de abuso de atribuciones (art. 7.6); las graves de abuso de autoridad (art. 8.3) y extralimitación (art. 8.4); y la leve de invasión de las competencias de los subordinados (art. 9.16).
- La falta muy grave de acoso a los subordinados (art. 7.8); las graves de impedir a los subordinados el ejercicio de sus derechos (art. 8.3) y desconsideración con los subordinados (art. 8.6); y las leves de incorrección (art. 9.1) y desconsideración (art. 9.15) con los subordinados.
- Las faltas muy grave (art. 7.27), grave (art. 8.30) y leve (art. 9.14) de no impedir la comisión de faltas disciplinarias.
- La faltas muy grave de desobediencia (art.7.15); la grave de insubordinación (art. 8.5); y las leves de omisión o incorrección en el saludo (art. 9.12) y de irrespetuosidad (art. 9.18).

### **Faltas contra los deberes de relaciones con la comunidad**

Infringen los artículos 5, apartados 2 y 3, LOFCS y 17 y 25 LODDGC:

- Las faltas muy graves de discriminación o acoso (art. 7.4) y abuso de atribuciones respecto de las personas (art. 7.7) y de obstaculizar el ejercicio de los derechos fundamentales (art. 7.5); las graves de impedimento del ejercicio de los derechos (art. 8.3), extralimitación de atribuciones (art. 8.4) y desconsideración (art. 8.6) respecto de los ciudadanos, y de negarse a tramitar denuncias formuladas en lengua oficial (art. 8.38); y la leve de incorrección con los ciudadanos (art. 9.1).
- La falta muy grave de maltrato (art. 7.6).
- La falta muy grave de omisión de urgente auxilio (art. 7.9).
- La falta muy grave de cometer delito, doloso o culposo, que perjudique a la Administración o las personas (art. 7.13) y la grave de ser condenado por falta dolosa que cause daños a la Administración o a los administrados (art. 8.29)
- La falta muy grave de prevaricación (art. 7.25); las graves de no abstenerse cuando concorra causa para ello (art. 8.14) y eludir la tramitación de los asuntos (art. 8.34); y la leve de no tramitar los procedimientos o hacerlo de forma negligente (art. 9.17).
- La falta grave de indebida exhibición o mal uso de las armas (art. 8.23).



-La falta leve de infracción de las normas sobre uniformidad y policía personal (art. 9.10)

### **Faltas contra los deberes de neutralidad e imparcialidad**

Infringen los artículos 5.1.b, 6.8 y 15.2 LOFCS y 9, 11, 12 y 18 LODDGC:

-Las faltas muy graves de no observar la neutralidad o independencia política o sindical (art. 7.2), llevar a cabo actividades políticas o sindicales (art. Art. 7.3) y participar en huelgas (art. 7.14)<sup>18</sup>.

-Las faltas graves graves de formular reclamaciones contrarias a la disciplina, falsas o colectivas (art. 8.21) o con publicidad (art. 8.22).

-La falta leve de omisión del conducto regular (art. 9.8).

### **Faltas contra los deberes de dedicación profesional y cooperación**

Infringen los artículos 3 y 5.4 LOFCS y 20, 21 y 28 LODDGC:

-Las faltas muy grave (art. 7.10) y grave (art. 8.7) de no colaborar con otros miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

-La faltas muy grave de cometer delito doloso relacionado con el servicio (art. 7.13) y grave de ser condenado por falta relacionada con el servicio (art. 8.29).

-La falta muy grave de no comparecer en situaciones de emergencia (art. 7.11).

-Las faltas muy grave (art. 7.12), grave (art. 8.10) y leve (art. 9.2) de incomparecencia y no prestación del servicio y la también leve de impuntualidad (art. 9.7).

-La falta muy grave de embriaguez o consumo de drogas en el servicio (art. 7.23) y la grave de intoxicación etílica en el servicio (art. 8.27).

-Las faltas graves de emisión de informes o partes inciertos (art. 8.9), bajas médicas fraudulentas (art. 8.11) y perturbación del servicio (art. 8.12).

-Las faltas grave (art. 8.13) y leve (art. 9.3) de escaso rendimiento en el servicio.

-La falta grave de negligencia en el cumplimiento de las obligaciones profesionales u órdenes recibidas (art. 8.33) y la falta leve de cumplir los deberes o las órdenes de forma inexacta, negligente o con retrasos (art. 9.3).

-Las faltas grave (art. 8.24) y leve (art. 9.9) de mal uso de los elementos del servicio.

-La falta grave de incumplir grave y manifiestamente las obligaciones profesionales (art. 8.37).

-La falta grave de malversación de elementos oficiales (art. 8.25).

-La falta leve de infringir los deberes de residencia, localización o presentación (art. 9.4).

### **Faltas contra el deber de reserva**

Infringen los artículos 5.5 LOFCS y 19 LODDGC:

---

<sup>18</sup> Las conductas constitutivas de estas faltas exceden los límites del derecho de asociación profesional que a los guardias civiles reconocen los artículos 9, 36 y concordantes LODDGC; recuérdese que, en sintonía con lo dispuesto por el artículo 15.2 LOFCS, las asociaciones de guardias civiles “no podrán llevar a cabo actividades políticas o sindicales, ni formar parte de partidos políticos y sindicatos” (art. 9.5 LODDGC) y que los miembros del Instituto tienen vedado el ejercicio de los derechos de sindicación (art. 11LODDGC) y de huelga (art. 12 LODDGC).

- Las faltas muy grave (art. 7.17) y grave (art. 8.8) de vulnerar el secreto profesional; y la falta leve de cometer indiscreciones (art. 9.5).
- La falta muy grave de publicar o utilizar de forma indebida secretos oficiales (art. 7.16).

### **Faltas contra los deberes de integridad y dignidad**

Infringen el artículo 5.1.c LOFCS:

- Las faltas muy grave (art. 7.26) y grave (art. 8.32) de reincidencia en infracciones.
- Las faltas muy grave (art. 7.28), grave (art. 8.35) y leve (art. 9.20) de inducir a la comisión de infracciones de cada una de esas clases.
- Las faltas grave (art. 8.36) y leve (art. 9.21) de encubrir a quienes hayan cometido una infracción disciplinaria.
- Las faltas graves de embriaguez y consumo de drogas (art. 8.26) y de tenencia ilícita de drogas (art. 8.28).
- Las faltas grave (art.8.31) y leve (art. 9.19) de promover, alentar o participar en riñas o altercados entre compañeros.
- La falta grave de ser condenado por la comisión de un delito doloso que no afecte al servicio ni cause daño a la Administración o a las personas (art. 8.29).
- La falta grave de observar conductas gravemente contrarias a la dignidad del Instituto (art. 8.1) y las faltas leves de asistir a lugares o establecimientos incompatibles con la condición de guardia civil (art. 9.11) y de jugar en dependencias oficiales, con desdoro de la imagen de la Institución (art. 9.13).

### **Faltas contra el deber de observar las normas sobre incompatibilidad**

Infringen los artículos 6.7 LOFCS y 22 LODDGC las faltas muy grave (art. 7.18) y grave (art. 8.15) de contravenir la normativa sobre incompatibilidades.

### **Faltas contra la legislación sobre videovigilancia**

Infringen las disposiciones que regulan el empleo de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad<sup>19</sup> las faltas muy graves previstas en los números 19 al 22 del artículo 7; y las faltas graves previstas en los números 16 al 20 del artículo 8.

### **Falta contra el deber de someterse a reconocimientos psicofísicos**

Infringe el artículo 23 LODDGC la falta muy grave de negativa a someterse a reconocimiento médico o pruebas de alcoholemia o detección del consumo de drogas, legítimamente ordenados (art. 7.24).

### **Falta contra los deberes de formación y perfeccionamiento**

Infringe los artículos 6.2 LOFCS y 26 LODDGC la falta leve de incumplimiento de las directrices o pautas formativas (art. 9.6).

---

<sup>19</sup> Establecidas por la LO 4/1997, de 4 de agosto.

## **LAS CONSECUENCIAS DE LAS FALTAS**

### **La responsabilidad disciplinaria**

Los guardias civiles, en tanto que miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, son responsables por los actos que lleven a cabo infringiendo las normas legales y reglamentarias que rigen su profesión (art. 5.6 LOFCS). Si su conducta tiene encaje dentro de cualquiera de las faltas tipificadas en la NLDGC, el interesado incurrirá en responsabilidad disciplinaria.

La responsabilidad disciplinaria alcanza sólo a los autores de la acción u omisión típica<sup>20</sup> y se traduce en la imposición al interesado de una de las sanciones previstas para la falta de la que se trate (art. 11 NLDGC). Sin embargo, el superior que observe una infracción puede, sin perjuicio de corregirla<sup>21</sup>, optar por no castigarla ni promover su castigo, a impulsos del principio de oportunidad que consagra el artículo 24.1 NLDGC. El margen de discrecionalidad con que cuenta el superior es, naturalmente, limitado; no es que goce de carta blanca para decidir en uno u otro sentido, sino que, valorando las circunstancias de tiempo, lugar y ambiente y las condiciones personales del infractor, le es dable llegar a la conclusión de que basta con la corrección, sin que sea adecuado llegar a la sanción.

La responsabilidad disciplinaria queda extinguida por las causas siguientes:

1. El cumplimiento o inejecución de la sanción impuesta (arts. 20.1 y 69 NLDGC).
2. La prescripción de la infracción (art. 21 NLDGC), que se produce por el transcurso de 3 años, para las faltas muy graves, 2 años para las graves y 6 meses para las leves. Estos plazos se cuentan desde la comisión de la falta o, si ésta consiste en haber sido condenado, desde la firmeza de la sentencia<sup>22</sup>; los órganos jurisdiccionales tienen la obligación de comunicar a la Administración disciplinaria -Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil- las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos seguidos contra los guardias civiles y los alumnos de los centros docentes de formación del Instituto (d.a. 2ª NLDGC).

---

<sup>20</sup> Lo que significa que no incurrir en responsabilidad los cómplices. Pero téngase en cuenta que ciertos tipos de falta consisten en inducir o encubrir a los autores de otra infracción; en estos supuestos, el inductor o encubridor deviene autor de la falta.

<sup>21</sup> Corregir no es sancionar, sino enmendar lo mal hecho, como deja claro el artículo 24.1 NLDGC.

<sup>22</sup> No se entiende muy bien la referencia que el artículo 21.2 hace al archivo de la ejecutoria penal. En el sistema del artículo 68.4 de la vieja LDGC, de inicio del plazo de prescripción sólo a partir del momento en que la Administración recibiera el testimonio de la sentencia firme condenatoria (o, como interpretó la jurisprudencia, desde que tuviera por cualquier medio conocimiento del hecho de la condena), era necesario buscar una solución de equidad para aquellos casos, ciertamente infrecuentes pero que se produjeron, en que ni el órgano jurisdiccional remitiera el testimonio ni por otra vía llegara la Administración a tener noticia de la condena. Mantener abierta indefinidamente la posibilidad de ejercicio de la acción disciplinaria contra el guardia civil penado no parecía una solución compatible con el espíritu del sistema disciplinario; fue por ello que los tribunales militares arbitraron la solución de considerar que, en tales casos, comenzara a correr la prescripción a partir del archivo de la ejecutoria penal. Pero nada de esto parece necesario (ni aplicable) cuando, como ahora ocurre, se establece como momento de inicio de la prescripción el de la firmeza de la sentencia condenatoria, ya sea que se comunique o no a la Administración.

El cómputo del plazo de prescripción se interrumpe:

- a. En todo caso, cuando se notifique al interesado el acuerdo de inicio del correspondiente procedimiento sancionador. Si el expediente no concluyera dentro del plazo que la ley establece, se reiniciaría el cómputo del plazo de prescripción<sup>23</sup>.
- b. Tratándose de faltas muy graves o graves, a partir del momento en que se dirija contra el interesado un procedimiento penal por los mismos hechos. El plazo se reinicia desde el momento en que exista resolución firme<sup>24</sup>.

3. La prescripción de la sanción (art. 22 NLDGC). Los plazos, contados desde que se hubiera notificado al interesado la resolución punitiva o, en su caso, desde que se quebrantara su cumplimiento<sup>25</sup>, son de 3 años, si se impusieron por falta muy grave, 2 años si por falta grave, y 1 año cuando se impusiera por falta leve. Se interrumpe la prescripción en los casos de suspensión administrativa o judicial de la ejecución del castigo.

4. El fallecimiento del infractor (art. 20.1 NLDGC).

5. Tratándose de faltas graves o leves, la pérdida por parte del interesado de su condición de militar de carrera de la Guardia Civil y su retiro o pase a alguna de las situaciones administrativas que le desvinculan del régimen general de derechos y deberes de los miembros del Instituto. En estos supuestos, se acordará el archivo del expediente, con expresión de la causa que lo motiva (art. 20.2 NLDGC).

Si la falta cometida fuera de las muy graves, permanece abierta para la Administración la posibilidad de ejercer la acción disciplinaria, con reapertura del expediente, dentro de los 4 años siguientes, para el caso de que el interesado volviera a quedar sujeto a la normativa disciplinaria del Instituto.

6. El indulto y la amnistía, con la amplitud que determinen las disposiciones que concedan uno u otra<sup>26</sup>.

## **Las sanciones**

Las sanciones disciplinarias son, como se vio, los castigos que cabe imponer por la comisión de las faltas. A diferencia de lo que sucede en el caso de las penas, su finalidad

---

<sup>23</sup> Del tenor literal del apartado 3 del artículo 21 NLDGC resulta ser el indicado un supuesto de auténtica interrupción, y no de simple suspensión del cómputo del término extintivo. Por ello, al cesar la causa interruptiva, el plazo “vuelve a correr” desde el principio, y no se reanuda el cómputo desde el instante en que quedara suspendido.

<sup>24</sup> Valga también para este caso, que regula el apartado 4 del mismo artículo 21 NLDGC, lo indicado en la nota precedente.

<sup>25</sup> Dada la naturaleza de las sanciones que establece la NLDGC, es difícil concebir supuestos de quebrantamiento.

<sup>26</sup> No se refiere la NLDGC, como tampoco la LDFAS, a estas dos causas de extinción de la responsabilidad disciplinaria; sí lo hacen, en cambio, los Reglamentos Disciplinarios de los Funcionarios Civiles del Estado (RD 33/1986, de 10 de enero), en su artículo 19.1, y del Cuerpo Nacional de Policía (RD 884/1989, de 14 de junio), en su artículo 15.1.

no es correctora sino retributiva: reprimir<sup>27</sup> los comportamientos infractores, que resultan “perjudiciales para el servicio o para los ciudadanos, o lesivos para el funcionamiento de la Institución” (art. 10 NLDGC).

El cuadro de sanciones que, en sus artículos 11 y 17, establece la NLDGC es el que sigue<sup>28</sup>:

SANCCIONES DISCIPLINARIAS	A LOS GUARDIAS CIVILES Y ALUMNOS PROFESIONALES	A LOS ALUMNOS NO PROFESIONALES
1. POR FALTA MUY GRAVE	-Separación del servicio -Suspensión de empleo -Pérdida de puestos en el escalafón	-Baja como alumno en el centro docente
2. POR FALTA GRAVE	-Pérdida de destino -Suspensión de empleo -Pérdida de haberes con suspensión de funciones	-Suspensión de haberes y servicios
3. POR FALTA LEVE	-Pérdida de haberes con suspensión defunciones -Reprensión	-Suspensión de haberes y servicios -Reprensión

La principal novedad consiste en que han dejado de existir las sanciones de arresto<sup>29</sup>. Aparecen, por otro lado, las de suspensión de haberes y servicios; y se definen en términos algo distintos, las clásicas sanciones de suspensión de empleo, pérdida de destino y pérdida de haberes, que, gráficamente, amplía su denominación.

Así queda el catálogo punitivo:

### 1. Separación del servicio

Comporta la baja en el Instituto, con pérdida de todos los derechos profesionales, excepto los pasivos consolidados (art. 12 NLDGC). Cuando se imponga a alumnos de un centro docente que ya fueran guardias civiles profesionales, conllevará, como accesorio, la baja en el centro (art. 18.2 NLDGC).

<sup>27</sup> Aunque el artículo 10 NLDGC no emplea este término sino el de “corregir”, parece claro que no tiene aquí el significado de enmendar lo mal hecho, sino el de prevenir, en su doble dimensión de prevención general y prevención especial. Recuérdese que la corrección, en su sentido de adecuación de lo mal hecho a lo que debe ser, es un paso previo a la imposición de la sanción (vid. nota 21 *supra*).

<sup>28</sup> La ley no es muy consistente a la hora de ordenar, por orden de gravedad, las sanciones. Así, mientras el apartado 1 del artículo 11 (sanciones por falta muy grave) las enumera por orden descendente, el apartado 2 (sanciones por falta grave) no parece seguir un criterio claro –coloca en tercer lugar la pérdida de destino, que parece la más grave de todas o, al menos, más que la de pérdida de haberes con suspensión de funciones- y el apartado 3 (sanciones por falta leve) menciona antes a la reprensión que a la pérdida de haberes con suspensión de funciones. Por su parte, el artículo 17.3 se inclina por una ordenación de menor a mayor gravedad. En el cuadro que sigue, se propone el que pudiera ser orden descendente más lógico, teniendo en cuenta los precedentes normativos.

<sup>29</sup> De lo que no cabe inferir una menor “intensidad” del carácter militar de la Guardia Civil, proclamado, según se vio, sin ambages en las tres normas estatutarias. La naturaleza militar, referida a los Cuerpos armados, se tiene o no. El legislador, lícitamente, ha escogido mantenerla para el Instituto de la Guardia Civil, a la vez que considera inadecuado el mantenimiento de las sanciones de arresto (como explica en el preámbulo a la NLDGC), por desfasada, difícilmente justificable y excesivamente gravosa, en lo que respecta al giro o tráfico policial del Cuerpo, aunque no para los supuestos en que los guardias civiles, por estar plenamente inmersos en actividades específicamente militares, pasen a quedar sometidos a la LDFAS.

## *2. Suspensión de empleo*

Produce estos efectos (art. 13 NLDGC):

- el pase del castigado a la situación administrativa homónima, con los efectos económicos correspondientes,
- la privación del ejercicio de todas las funciones propias del empleo,
- la inmovilización en el escalafón, por el tiempo de su duración, con pérdida definitiva de los puestos que resulten de los movimientos escalafonarios, y
- la pérdida para el servicio del tiempo al que alcance.

Si se impone por más de seis meses, ocasiona, además, el cese en el destino y la imposibilidad de obtener otro durante los dos años siguientes a su cumplimiento, en la misma unidad o especialidad que determine la resolución sancionadora.

Las faltas muy graves pueden castigarse con suspensión de empleo desde 3 meses y 1 día a 6 años. Las graves, entre 1 y 3 meses<sup>30</sup>.

Como en el caso de la separación del servicio, cuando se imponga la suspensión a alumnos de un centro docente que ya fueran guardias civiles profesionales, conllevará, como accesoria, la baja en el centro (art. 18.2 NLDGC).

## *3. Pérdida de puestos en el escalafón*

Consiste en un retraso de entre 1/10 y 1/5 de los puestos existentes en la escala y empleo del infractor (art. 14 NLDGC)<sup>31</sup>.

## *4. Pérdida de destino*

Supone el cese del que tuviera el interesado, con prohibición de solicitar otro en la misma unidad o especialidad que determine la resolución que la imponga, durante los 2 años siguientes (art. 15 NLDGC)<sup>32</sup>. La determinación de esta prohibición debe efectuarla la resolución sancionadora, de forma motivada, en función de la relación que exista con la infracción cometida.

Cuando se imponga a alumnos de un centro docente que ya fueran guardias civiles profesionales, conllevará, como accesoria, la baja en el centro (art. 18.2 NLDGC).

## *5. Baja como alumno en el centro docente*

---

<sup>30</sup> Como puede observarse, esta sanción de suspensión de empleo se ha configurado en la NLDGC de un modo más aflictivo que el castigo homónimo que preveía la norma disciplinaria anterior.

<sup>31</sup> La fijación de un mínimo de puestos que han de perderse ha endurecido esta sanción respecto de la existente en la vieja LDGC.

<sup>32</sup> No impide, en cambio, la norma que pueda asignarse al castigado, por necesidades del servicio o con carácter forzoso, destino en la unidad o especialidad concernida, durante ese plazo de 2 años.

Consiste en la pérdida de la condición de alumno del centro, y del empleo que se hubiera alcanzado con carácter eventual (art. 18.6 NLDGC)<sup>33</sup>.

#### *6. Pérdida de haberes con suspensión de funciones*

Supone dejar de percibir las retribuciones correspondientes al número de días a que alcance el castigo, durante los cuales estará, además, el interesado suspenso en sus funciones, sin cambio en su situación administrativa (art. 16 NLDGC). Para calcular la disminución retributiva, se computarán los haberes brutos mensuales, dividiéndolos entre 30 y multiplicando esta cantidad por el número de días de extensión del castigo (art. 67.3 NLDGC).

Cuando se imponga por falta grave, la duración de esta sanción será de entre 5 y 20 días, y el interesado podrá solicitar que la deducción retributiva se fraccione durante los cinco meses siguientes (arts. 11.2 y 67.2 LDGC)<sup>34</sup>.

Si se aplica por una falta leve, su extensión oscilará entre 1 y 4 días (art. 11.3 NLDGC).

Los alumnos a quienes se imponga no dejarán de participar en las actividades de carácter académico (art. 18.5 NLDGC).

#### *7. Suspensión de haberes y servicios*

Equivale a la sanción de pérdida de haberes con suspensión de funciones y sólo puede imponerse a alumnos que no tuvieran previamente la condición de guardia civil (art. 18, apartados 3 y 7 NLDGC). Los sancionados no dejarán de participar en las actividades de carácter académico (art. 18.5 NLDGC).

Su duración será de 5 a 20 días, si se impone por falta grave o muy grave, y de 1 a 4 días, si por falta leve (art. 18.3 NLDGC).

#### *8. Reprensión*

Es la reprobación escrita dirigida al infractor (art. 17.1 NLDGC).

### **Aplicación de las sanciones**

Dos son los presupuestos para la imposición de las sanciones:

- Uno material: la comisión de una falta disciplinaria (art. 11 NLDGC).

---

<sup>33</sup> Añade el mismo precepto que la baja no afectará a la condición de guardia civil que el interesado pudiera tener antes de ser nombrado alumno, determinación ésta que hay que entender referida, no a la sanción de baja en el centro en sí (que no puede imponerse más que a los alumnos ingresados desde fuera del Instituto), sino al efecto accesorio de las de suspensión de funciones y pérdida de empleo impuestas a alumnos que previamente fueran guardias civiles (cfr los apartados 2 y 3 del propio art. 18).

<sup>34</sup> Lo que no se fracciona es la suspensión de funciones.

-Y otro formal: la previa tramitación de un expediente disciplinario, en el que se declare formalmente la existencia de la falta y se acuerde su castigo (art. 26 NLDGC).

En materia de sanciones rige escrupulosamente el principio de legalidad, de suerte que la infracción de que se trate sólo puede ser castigada con alguna de las sanciones que la ley establece para esa clase de falta (muy grave, grave o leve) y, en su caso, dentro de la extensión –máxima y mínima- prevista (art. 11 NLDGC).

Las sanciones que se apliquen deben, además (art. 19 NLDGC):

1. Ser proporcionadas a la gravedad y circunstancias que la conducta infractora, teniendo en cuenta

- la intencionalidad del autor,
- la reincidencia, salvo que la infracción consista, precisamente, en eso<sup>35</sup>,
- la incidencia sobre la seguridad ciudadana,
- la perturbación ocasionada al normal funcionamiento de la Administración o al servicio encomendado,
- la mayor o menor afectación a la disciplina, la jerarquía, la subordinación y a la imagen del Instituto
- Y, para las infracciones consistentes en cometer o ser condenado por delito o falta penal, la relación que los hechos tengan con el desempeño de las funciones del interesado, y la extensión o entidad de la pena impuesta.

El historial profesional del infractor sólo podrá valorarse como atenuante.

El criterio de proporcionalidad conduce a la elección de una de entre las varias sanciones posibles<sup>36</sup>.

2. Y, cuando sea preciso determinar su extensión o alcance, individualizarse, atendiendo a las vicisitudes del infractor y las que afecten al servicio.

### **Anotación y cancelación de las sanciones**

Todas las sanciones disciplinarias deben ser anotadas<sup>37</sup>, pero ahora exclusivamente en la hoja de servicios del infractor<sup>38</sup> (art. 70 NLDGC), surtiendo los efectos desfavorables siguientes:

---

<sup>35</sup> Que es el caso de las faltas muy grave del artículo 7.26 y grave del artículo 8.32 NLDGC.

<sup>36</sup> Tratándose de la falta leve de encubrir la comisión de otra falta leve (art. 9.21), la ley ha predeterminado la sanción proporcionada, al establecer que sólo puede castigarse con reprensión.

<sup>37</sup> En la línea de los Reglamentos Disciplinarios de los Funcionarios Civiles del Estado (art. 51) y del Cuerpo Nacional de Policía (art. 54.1). La LDFAS, en cambio, no exige la anotación de las sanciones de reprensión (art. 71), lo que, en definitiva, las hace menos onerosas para el interesado.

<sup>38</sup> Y no en el Registro de Personal al que se refiere el artículo 50 LPGC.



- En el orden disciplinario, constituir un elemento de los tipos de acumulación de infracciones establecidos por los artículos 7.26 y 8.32 NLDGC y provocar el agravamiento de la responsabilidad por faltas ulteriores (art. 19.b NLDGC).
- En la vertiente puramente administrativa, los prevenidos por la LPGC.

Son invalidables todas las notas, excepto las causadas por la sanción de separación del servicio (art. 72.1 NLDGC). La cancelación puede producirse:

- a) Automáticamente, al ingresar el interesado en la Escala correspondiente, cuando se trate de faltas leves cometidas por alumnos de los centros de formación (art. 71.3 NLDGC).
- b) De oficio<sup>39</sup>, al transcurrir sin que se imponga al interesado ninguna pena o sanción disciplinaria durante los siguientes 4 años -para las sanciones por falta muy grave-; 2 años -para las impuestas por falta grave-; o 1 año -para las aplicadas por falta leve- (art. 71.2 NLDGC). El Registro Central de Penados y Rebeldes debe colaborar con la Administración disciplinaria para posibilitar la tramitación de los procedimientos de invalidación (d.a. 3ª NLDGC).

La cancelación determina la anulación de la nota afectada y, si se trataba de una sanción por falta leve cometida por un alumno de la enseñanza de formación, también su desaparición física de la hoja de servicios. No obstante, de las notas por falta muy grave o grave podrá certificarse a efectos de clasificaciones y concesión de recompensas (arts. 72 NLDGC y 46 LPGC).

### **Medidas no sancionadoras**

No constituyen sanciones las medidas siguientes:

1. La advertencia o amonestación verbal que, en el ejercicio del mando, puede hacer el superior al subordinado para el mejor cumplimiento de sus obligaciones o servicios (art. 17.2 NLDGC)<sup>40</sup>.
2. La corrección por los mandos de las infracciones que se observen en los guardias civiles de inferior empleo (art. 24.1 NLDGC).
3. La orden de presentarse de manera inmediata en la unidad, centro u organismo de su destino que al infractor puede dar cualquier superior, como acción inmediata para mantener la disciplina o evitar perjuicios graves al servicio o a la buena imagen de la Institución (art. 24.2 NLDGC).

---

<sup>39</sup> La eliminación de la cancelación rogada es, probablemente, uno de los elementos más beneficiosos, para los interesados y para propia la Administración, introducidos por la ley. Naturalmente, su adecuada puesta en práctica requiere la definición de procedimientos ágiles, que conduzcan a que la cancelación se realice con igual eficiencia que la anotación.

<sup>40</sup> En realidad, esta medida no reviste siquiera carácter disciplinario; se adopta en pura vía de mando.

4. La determinación que, en los mismos supuestos, puede adoptar cualquier superior, de cese del infractor en sus funciones habituales por un plazo de hasta 4 días (art. 24.2 NLDGC).

5. Las medidas cautelares que, para mantener la disciplina o evitar perjuicio al servicio, puede adoptar la autoridad que orden el inicio de un expediente disciplinario por falta grave –cese del interesado en sus funciones o algunas de ellas por un máximo de 3 meses- o por falta muy grave –la misma y, además, la propuesta de pase del afectado a la situación administrativa de suspenso de funciones, con o sin cese en su destino- (art. 54 NLDGC).

### **Responsabilidad patrimonial**

Las posibles consecuencias de la infracción no se agotan con la responsabilidad disciplinaria del autor (arts.5.6 *in fine* LOFCS y 3 NLDGC). Si a resultas de la comisión de la falta se han causado daños indemnizables a la persona o bienes de un tercero, podrá éste exigir del Estado la responsabilidad patrimonial por funcionamiento normal o anormal del servicio público, en los términos de los artículos 139 y 141 al 144 LRJ-PAC<sup>41</sup>. De ser el Estado el perjudicado en sus bienes o derechos, podría incoarse contra el infractor el expediente de responsabilidad que previene el artículo 145.3 LRJ-PAC.

## **LA POTESTAD DISCIPLINARIA**

### **El deber de corrección y sus implicaciones**

Los mandos tienen, según se vio, el deber de corregir las infracciones que observen en los de inferior empleo (art. 24.1 NLDGC). Este deber no presupone facultades disciplinarias y, dados los términos en que viene descrito, es dable entender que:

- sólo afecta al personal militar, e
- incumbe tanto a los mandos pertenecientes al Cuerpo de la Guardia Civil, cuanto a los de las Fuerzas Armadas que ocupen destino en la estructura del Instituto.

Si el superior considera que la infracción es merecedora de sanción, además de corregirla acordará, si tiene atribuciones para ello, el inicio del oportuno procedimiento o dará parte a quien las tenga (art. 24.1 NLDGC), pudiendo adoptar las medidas previas de ordenar la presentación del infractor en su destino y disponer el cese en sus funciones (art.24.2 NLDGC).

### **Potestad disciplinaria y competencia sancionadora**

La potestad disciplinaria es la atribución legal de facultades para imponer sanciones, en abstracto (arts.23.1 y 25 NLDGC). La competencia sancionadora es la medida de la potestad, y determina qué sanciones y a quién se pueden imponer (arts. 27 al 37 NLDGC).

---

<sup>41</sup> Sólo si pudiera desvincularse la conducta constitutiva de falta del giro o tráfico propio de la Guardia Civil (lo cual resulta conceptualmente, si no imposible, extremadamente complejo) estaría el perjudicado legitimado para el ejercicio de una acción civil contra el infractor, con fundamento en el artículo 1902 del Código Civil.

Están investidos de potestad disciplinaria respecto de los miembros de la Guardia Civil y alumnos de los centros de formación del Instituto:

AUTORIDADES Y MANDOS	SANCIONES QUE PUEDEN IMPONER	A QUIÉN
1. Ministro de Defensa	-Todas (la separación del servicio, a propuesta del Ministro del Interior)	-A todo el personal sometido a la NLDGC
2. Subsecretario de Defensa	-Baja en el centro docente (previo informe del Director del Centro)	-A los alumnos
3. Director General de la Policía y de la Guardia Civil	-Todas, excepto la separación del servicio y la baja en el centro docente	-A todo el personal sometido a la NLDGC
4. Director Adjunto Operativo	-Sanciones por faltas graves y leves, excepto la pérdida de destino y la baja en el centro docente	-Al personal a sus órdenes -Al personal sin destino -Al personal que preste servicio en el extranjero
5. Oficiales Generales con mando	-Sanciones por faltas graves y leves, excepto la pérdida de destino y la baja en el centro docente	-Al personal a sus órdenes -El General Jefe de Enseñanza, además, a los alumnos -Los Generales Jefes de demarcación territorial, además al personal sin destino
6. Oficiales Jefes de Zona, Servicio, Jefatura y similar, Directores y Jefes de Estudios de Centros Docentes de Formación	-Sanciones por faltas leves	-Al personal a sus órdenes -Directores de Centros, Jefes de Estudios y Jefes de Unidad donde hagan prácticas, también a los alumnos
7. Oficiales Jefes de Compañía, Subsector de Tráfico, Unidad Orgánica de Policía Judicial y similar y los que tengan mando en Centros Docentes de Formación	-Reprensión -Pérdida de haberes con suspensión de funciones, hasta 2 días -Suspensión de haberes y servicios, hasta 2 días	-Al personal a sus órdenes -Los destinados en Centros Docentes y en unidades donde hagan prácticas, además a los alumnos
8. Oficiales que sean Comandantes de Puesto Principal, Jefes de Destacamento de Tráfico, Grupo de Investigación o similar	Reprensión -Pérdida de haberes con suspensión de funciones, hasta 1 día -Suspensión de haberes y servicios, hasta 1 día	-Al personal a sus órdenes -Los destinados en Centros Docentes y en unidades donde hagan prácticas, además a los alumnos
9. Suboficiales que sean Comandantes de Puesto, Jefes de Destacamento de Tráfico, Grupo de Investigación o similar <sup>42</sup>	-Reprensión	-Al personal a sus órdenes y a los alumnos en prácticas

Es preciso tener en cuenta que:

-Los Oficiales Generales de las Fuerzas Armadas que tengan mando sobre unidad, centro u organismo del Instituto están investidos de potestad disciplinaria y tienen las competencias correspondientes sobre los guardias civiles que estén a sus órdenes (art. 29

<sup>42</sup> Existe una contradicción, difícilmente superable, entre el artículo 30.4 y el 50.3 de la ley, que, de hecho, conduce a la imposibilidad material de que los Suboficiales puedan ejercer la competencia sancionadora que se les reconoce: deben nombrar a un Oficial, que les esté subordinado, para que instruya el expediente sancionador. Esta condición imposible afecta también a los Oficiales que no tengan a otro Oficial subordinado (o que, teniéndolo, no pueda intervenir por estar incurso en causa de abstención para intervenir). En todos estos casos, por imperativo del principio de legalidad del procedimiento que proclaman los artículos 26 y 38, a los mandos afectados no les queda otra vía que la del artículo 24.1: dar parte disciplinario o trasladar el que hubieren recibido al superior del que dependan que tenga competencia sancionadora y posibilidad real de ejercerla.

NLDGC). En cambio, los demás Oficiales con mando que no pertenezcan a la Guardia Civil carecen de competencia (art. 30 NLDGC).

-Los mandos interinos y accidentales tienen potestad y la misma competencia que los titulares a los que sustituyan (art. 36 NLDGC).

-Se entiende que están a las órdenes de una autoridad o mando los guardias civiles con destino o en comisión de servicio en la unidad, centro u organismo de que se trate (art. 32 NLDGC). Respecto de los alumnos, deben serlo del centro correspondiente (arts. 31 y concordantes NLDGC).

-Sólo el Ministro de Defensa y el Director General de la Policía y de la Guardia Civil pueden imponer sanciones a los vocales titulares y suplentes del Consejo Asesor de Personal de la Guardia Civil, hasta 2 años después de que hayan cesado en su cometido (art. 34 NLDGC).

-los Jefes de unidades o grupos temporales de la Guardia Civil tienen potestad y competencia sobre los componentes de unas u otros, mientras existan; sus atribuciones serán las correspondientes a la entidad de la unidad o grupo, que se determina en función del empleo del que lo mande (art. 37 NLDGC)<sup>43</sup>.

### **La facultad de instar el ejercicio de la potestad**

Pueden instar el ejercicio de la potestad disciplinaria las autoridades que dirijan funcionalmente los servicios de unidades o miembros de la Guardia Civil (art. 23.2 NLDGC); quedan incluidas en esta categoría, fundamental aunque no exclusivamente:

-El Ministro del Interior y el Secretario de Estado de Seguridad (art. 10, apartados 1 y 2, LOFCS),

-Los Delegados y Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares (arts. 10.3 LOFCS y 23.3, 29.3.a y 30 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado)<sup>44</sup>.

-Y los Jueces y Tribunales de lo Penal y el Ministerio Fiscal (art. 35.d LOFCS).

Esta facultad de instar se traduce en la emisión de la *orden superior* o, en su caso, de la *propuesta* de inicio del procedimiento disciplinario a los que se refiere el artículo 39.1 NLDGC.

## **LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES**

### **Indicaciones generales**

---

<sup>43</sup>No cabe, en cambio, que los jefes de unidad independiente deleguen facultades sancionadoras en mandos subordinados que se encuentren al frente de unidades aisladas o destacadas, prevista en el artículo 38 LDFAS, en vista de que esta última no es ya de aplicación supletoria para la Guardia Civil (vid. su d. a. 1ª).

<sup>44</sup>Ley 6/1997, de 14 de abril.

Rompe claramente la ley disciplinaria con la norma precedente a la hora de regular los procedimientos sancionadores, que, con la denominación genérica de *expedientes disciplinarios*, quedan reducidos a dos:

- el expediente abreviado, para faltas leves
- y el expediente ordinario, para faltas graves y muy graves.

Ambos procedimientos tienen carácter escrito, los tramita un órgano instructor, de composición variable, con sujeción a los principios de legalidad e impulsión de oficio y responden a las siguientes pautas (arts. 38 al 49 NLDGC) :

1. La orden de inicio sólo puede darla una autoridad o mando con potestad y competencia para sancionar la clase de falta de la que se trate (leve, grave o muy grave); debe concretar los hechos, su calificación jurídica y la identidad del expedientado.

La autoridad disciplinaria puede acordar el inicio del expediente:

- a) Por propia iniciativa, al tener conocimiento de los hechos.
- b) En virtud de parte disciplinario, emitido por cualquier guardia civil o por un mando militar no perteneciente al Instituto<sup>45</sup>, y con el contenido que determina el artículo 40.2 NLDGC; si el parte no se dirige al superior inmediato de quien lo emite, deberá éste informarle de haberlo efectuado. El promotor del parte tiene derecho a que se acuse recibo, se le informe de la adopción o no del acuerdo de inicio y, en caso afirmativo, se le notifique la resolución dictada en el expediente.
- c) A raíz de denuncia, siempre que no sea anónima. El denunciante goza de los mismos derechos a ser informado y notificado que el promotor del parte.
- d) Por orden superior, debiendo comunicarse a la autoridad que la emitió de la incoación del expediente y de la resolución que en él se adoptara.
- e) A propuesta de alguna de las autoridades que pueden instar el ejercicio de la potestad disciplinaria, que deberá ser, asimismo, informada de la apertura del procedimiento y de la resolución que se dicte en él.

2. El expedientado tiene derecho a:

- a) Ser informado, cuando se le notifique el acuerdo de inicio, de los derechos que le reconoce el artículo 24 de la Constitución.
- b) Conocer la identidad de quienes integren el órgano instructor y recusarles, si concurre causa legal para ello<sup>46</sup>, de todo lo cual debe ser informado.

---

<sup>45</sup> Posibilidad ésta que deja abierta el artículo 24.1 NLDGC.

<sup>46</sup> De las previstas en el artículo 28.1 LRJ-PAC, que, en el orden establecido por la d.a. 1ª NLDGC, es la primera de las normas supletorias en materia de procedimiento y recursos.

- c) Ser asistido, en todas las actuaciones del expediente y a su elección, por
- un abogado en ejercicio, corriendo de su cuenta los honorarios de éste,
  - o un miembro de la Guardia Civil, elegido por él, a quien sus superiores deben facilitar la posibilidad efectiva de asistir al expedientado; la aceptación del cometido no es obligatoria, ni la designación se produce de oficio; el guardia civil asesor no puede percibir honorarios, retribución ni indemnizaciones por este concepto. Del derecho a la asistencia, en los términos descritos, debe informarse desde el primer momento al expedientado.
- d) Que se le dé, en cualquier momento, vista del expediente y copia de las actuaciones que no se le hubieran facilitado con anterioridad.
- e) Formular alegaciones y proponer la práctica de pruebas en los momentos procesales oportunos.

3. Las notificaciones y el cómputo de los plazos se rigen por las normas de la LRJ-PAC, con las escasas singularidades prevenidas por los artículos 43 y 44 NLDGC.

4. Las comunicaciones entre los órganos que intervengan en el procedimiento, empezando por el instructor, deben efectuarse directamente y, en lo posible, por medios informáticos y telemáticos. Todos los órganos de las distintas Administraciones Públicas están obligados a prestar la colaboración que les sea requerida, dentro de sus respectivas competencias.

5. El expedientado tiene derecho a asistir a la práctica de las pruebas que el órgano instructor acuerde, de oficio o a petición del propio encartado<sup>47</sup>. A tal efecto, deberá ser citado con una antelación mínima de 48 horas.

6. Si durante la tramitación del expediente se apreciara que los hechos pudieran constituir una falta disciplinaria de mayor gravedad, una infracción administrativa de otro orden o un delito o falta penal, previa audiencia del expedientado se dictará acuerdo motivado en tal sentido y se cursarán las actuaciones a la autoridad disciplinaria, administrativa o judicial correspondiente<sup>48</sup>. No es recurrible separadamente el acuerdo de apertura de un nuevo expediente disciplinario que se base en un previo expediente por falta de menor entidad.

7. La resolución final, con el contenido que determina el artículo 47 NLDGC, debe basarse en los hechos notificados al expedientado y decidir sobre todas las cuestiones planteadas en el expediente, incluida la eventual denegación de pruebas propuestas por el encartado. Se notificará a éste y, en su caso, al promotor del parte y al denunciante, y se comunicará a las autoridades que indica el artículo 47.3 NLDGC.

---

<sup>47</sup> Pero puede el órgano instructor denegar las pruebas que el expedientado proponga, si las considera impertinentes, inútiles o no relacionadas con los hechos. Contra el acuerdo denegatorio, que debe ser motivado, no cabe recurso independiente.

<sup>48</sup> Si se considerara que existe delito o falta penal, puede optarse por cursar lo actuado al Ministerio Fiscal (art. 48 NLDGC).

## Los interesados

Apartándose de su precedente y de la normativa disciplinaria de las Fuerzas Armadas, la NLDGC emplea dos conceptos distintos de interesado en los expedientes sancionadores:

- a) A los efectos de la tramitación de los procedimientos, el concepto de interesado se restringe al expedientado (vid. arts. 42, 44, 46, 48 49 y concordantes).
- b) En cuanto a la posibilidad de interponer recurso contra las resoluciones finales dictadas en los expedientes, se legitima, como interesados, también al promotor del parte y al denunciante, que gozan, como se dijo, del derecho a que les sean notificadas en forma (arts. 47.2 y 73 NLDGC)<sup>49</sup>.

## La información reservada

Cuando alguna autoridad o mando con potestad, conocida o recibida –incluso mediante denuncia anónima- la noticia de hechos cuya trascendencia, circunstancias o autoría no estén claras, podrá llevar a cabo o encomendar a algún subordinado la práctica de una información reservada, precisamente para esclarecer lo acontecido y contar con los elementos de juicio que permitan decidir sobre la pertinencia de iniciar o no un expediente disciplinario (arts. 39.5 y 41.II NLDGC).

La información reservada no es un procedimiento disciplinario ni administrativo. Se trata de una serie de actuaciones de investigación no procedimentalizadas, que no han de ajustarse a formalidades<sup>50</sup> ni, por su naturaleza, son compatibles con la práctica de pruebas ni la existencia en ellas de interesados.

Cuando se inicie un procedimiento a raíz de una de estas informaciones, parece adecuado que se incorporen sus resultados al expediente, con posterior ratificación de quien la hubiere practicado.

## El expediente disciplinario abreviado

El expediente abreviado, que debe tramitarse para esclarecer faltas leves, aparece regulado en los artículos 50 y 51 NLDGC que, en esencia, determinan que:

---

<sup>49</sup> No admite, expresa ni implícitamente, la NLDGC la posibilidad de que el promotor del parte o el denunciante puedan recurrir el acuerdo de no incoación del expediente. De una parte, los artículos 40.3 y 41 no prevén la notificación, sino sólo la comunicación, a estos últimos de lo acordado al respecto; por otra parte, los artículos 73 y siguientes sólo contemplan los recursos contra las resoluciones sancionadoras.

<sup>50</sup> No es preciso, ni siquiera, que se realicen por escrito, aunque conviene, para constancia, al menos las conclusiones o resultados a los que se llegue se formalicen en un documento.

1. Corre a cargo de un instructor, sin secretario. Debe ser un Oficial subordinado a la autoridad o mando que haya ordenado el inicio, si ésta fuera el Director General, algún Oficial General o mando del Instituto<sup>51</sup>.
2. No cabe la adopción de medidas cautelares, sin perjuicio de que el mando autor del parte pudiera haber dispuesto, antes del inicio del expediente, las de presentación del infractor en su unidad o el cese en sus funciones habituales, con arreglo al artículo 24.1 NLDGC. En estos casos, la orden de inicio debe pronunciarse sobre el mantenimiento o no de la medida previa.
3. Si el expedientado, tras serle notificado el acuerdo de inicio, no formula en 5 días oposición ni propone la práctica de prueba, puede dictarse resolución, sin más trámite.
4. Si se practicara prueba, debe darse vista de lo actuado al expedientado, para que pueda formular alegaciones en 5 días.
5. El término máximo para notificar al expedientado la resolución dictada es de 2 meses. El artículo 50.6 NLDGC no lo configura como plazo de caducidad<sup>52</sup>, por lo que, si se supera el mismo, no quedan invalidadas las actuaciones ya realizadas ni son nulas las subsiguientes; se reiniciará, eso sí, el cómputo del plazo de prescripción de la falta, desde el principio (arts. 21.3 NLDGC y 63.3 LRJ-PAC).

### **El expediente disciplinario ordinario**

Establecen los artículos 52 al 65 NLDGC este procedimiento como único para depurar las faltas graves y muy graves, abandonado la anterior dicotomía expediente disciplinario-expediente gubernativo<sup>53</sup>. En síntesis, el actual expediente disciplinario ordinario discurre del modo que sigue:

1. Se encargan de tramitarlo un instructor y un secretario, designados por la autoridad que acurde su apertura. Instructor sólo puede serlo un Oficial General u Oficial destinado en la Guardia Civil, de superior empleo o antigüedad que el expedientado; el secretario debe ser un guardia civil con la formación adecuada.
2. Cuando la naturaleza y circunstancias de la infracción lo requieran, para mantener la disciplina o evitar perjuicio al servicio, podrá la autoridad disciplinaria adoptar estas medidas cautelares:
  - a. El cese del interesado en todas o alguna de sus funciones habituales, por el plazo máximo de 3 meses.

---

<sup>51</sup> Pero no necesariamente si la autoridad disciplinaria fuera el Ministro de Defensa, la Subsecretaria de Defensa o las autoridades y mandos de los centros docentes de formación, en este caso sólo si el expedientado es un alumno que no proceda de la Guardia Civil. Por lo demás, téngase en cuenta lo indicado en la nota 42 *supra*.

<sup>52</sup> A diferencia de lo que, para los expedientes ordinarios, establece el artículo 65 NLDGC.

<sup>53</sup> Explica el preámbulo de la ley que se ha operado la “desaparición del término <<gubernativo>>, al considerarse anacrónico para referirse a los procedimientos por faltas muy graves”.



b. Si la falta que se esclarece es muy grave, además, y previo informe del asesor jurídico, proponer el pase del interesado a la situación administrativa de suspenso de funciones<sup>54</sup>, con o sin cese en su destino.

Contra el acuerdo por el que se adopten estas medidas puede el interesado interponer recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario.

Las medidas pueden ser alzadas en cualquier momento, a propuesta del instructor o por petición del interesado.

3. El instructor debe recibir declaración al expedientado y practicar todas las diligencias de comprobación de los hechos que considere pertinentes. Estas actuaciones no constituyen práctica de prueba, por lo que el expedientado no tiene derecho a participar en ellas<sup>55</sup>.

4. A la vista de lo anterior, podrá el instructor

a. Proponer la terminación del expediente sin declaración de responsabilidad.

b. Formular pliego de cargos, en el que exprese los hechos, su calificación jurídica y la sanción que entienda procedente. Podrá apartarse, motivadamente, de los hechos expresados en la orden de inicio, pero sin introducir otros que no estén directamente relacionados con los ellos. En el mismo pliego propondrá el mantenimiento o el levantamiento de la medida cautelar de cese del expedientado en sus funciones.

Al pliego debe acompañar testimonio de la sentencia condenatoria, cuando se depure alguna falta derivada de la condena por sentencia penal (la muy grave del artículo 7.13 o la grave del artículo 8.29 NLDGC).

5. El pliego de cargos se notificará al expedientado, con exhibición del expediente y el interesado podrá

a. Mostrar conformidad con el pliego, en cuyo caso se elevará el expediente a la autoridad competente para resolver.

b. Contestarlo dentro de los 10 días siguientes, proponiendo las pruebas y acompañando los documentos que a su interés convengan.

6. El instructor resolverá, motivadamente, sobre las pruebas propuestas y podrá disponer la práctica de otras, de oficio. Contra el acuerdo denegatorio no cabe recurso, pero el encartado podrá reiterar su petición en el trámite de alegaciones o, en su caso, en el recurso que interponga contra la resolución del expediente.

Las pruebas se realizarán con citación del expedientado.

---

<sup>54</sup> Que regula el artículo 85 LPGC.

<sup>55</sup> Pero, en su contestación al pliego de cargos, podrá proponer, entre las pruebas que solicite, que dichas diligencias de comprobación, o algunas de ellas, sean ratificadas con su asistencia.

7. Cuando el instructor considere concluso el procedimiento, formulará su propuesta de resolución y la notificará al encartado, con exhibición del expediente y entrega de copia de las actuaciones que no le hubiera facilitado antes.

El expedientado podrá formular alegaciones dentro de los 10 días siguientes.

8. El instructor debe solicitar y unir al expediente, a menos que la falta que se investigue sea de las derivadas de condena penal:

a. Informe del Consejo de la Guardia Civil, si el encartado es miembro del mismo.

b. Informe del Consejo Superior de la Guardia Civil, cuando se depure una falta muy grave. Este informe debe solicitarse, precisamente, después de formulada la propuesta de resolución y antes de notificársela al expedientado.

9. El expediente completo se remitirá a la autoridad que ordenó su inicio, que puede:

a. Devolverlo al instructor para subsanación, práctica de diligencias complementarias o elaboración de una propuesta de mayor gravedad, todo ello previo informe del asesor jurídico.

b. Si se considera incompetente, remitir el expediente a la autoridad competente. Cuando se trate de imponer la sanción de separación del servicio, el Director General de la Policía y de la Guardia Civil cursará el procedimiento al Ministro del Interior para que formule éste, si lo entiende pertinente, propuesta al Ministro de Defensa.

c. Dictar resolución, previo informe del asesor jurídico.

10. Si la resolución no se notifica al interesado dentro de los 6 meses siguientes a la orden de inicio, se produce la caducidad del expediente, con los efectos que determinan los artículos 21.3 NLDGC y 44.2 LRJ-PAC:

-El archivo del procedimiento, sin perjuicio de iniciar un nuevo expediente, en el que podrán conservarse las actuaciones sustantivas llevadas a cabo en el anterior.

-Y el reinicio del cómputo del plazo de prescripción de la falta<sup>56</sup>.

No parece, en cambio, aplicable, por su radical contradicción con el artículo 21.3, citado, NLDGC la norma del artículo 92.3 LRJ-POAC, a cuyo tenor los procedimientos caducados no interrumpen la prescripción.

El plazo de tramitación puede:

a. Quedar reducido a la mitad, si la autoridad disciplinaria dispone la tramitación urgente del expediente, con fundamento en la necesidad de mantener la disciplina, razones de

---

<sup>56</sup> Que, en una interpretación razonable, no quedará interrumpido por la notificación al encartado de la orden de inicio del segundo expediente.

ejemplaridad o a causa de la gravedad o notoriedad de los hechos. En este caso, los demás plazos procesales disminuyen también a la mitad, excepto los de contestación al pliego de cargos y formulación de alegaciones.

b. Suspenderse, por un máximo de 6 meses, en virtud de acuerdo del Director General fundado en alguna de las causas que expresa el artículo 65.2 NLDGC.

## **EJECUCIÓN Y REVISIÓN DE LAS SANCIONES**

### **Ejecutividad y ejecución**

La inmediata ejecutividad de las sanciones disciplinarias, como aplicación específica del principio de ejecutoriedad de los actos administrativos<sup>57</sup> aparece proclamada en el artículo 66 NLDGC y se refiere a la posibilidad, y correlativa obligación de la Administración, de llevar a cabo los trámites precisos para que el cumplimiento del castigo impuesto comience

-en el momento que determine la resolución punitiva, o  
-a falta de indicación específica al respecto, el mismo día en que tal resolución se notifique al sancionado.

En caso de concurrencia de sanciones de imposible cumplimiento simultáneo, se ejecutarán por orden de mayor a menor gravedad (art. 68 NLDGC).

Si, por no estar en ese instante el sancionado sometido al régimen disciplinario del Instituto<sup>58</sup>, no fuere posible ejecutar el castigo, se llevaría a cabo su cumplimiento cuando su cambio de situación lo permita, a menos que haya transcurrido el plazo de prescripción (art. 66.3 NLDGC).

Si existe para ello justa causa, el Ministro de Defensa y el Director General de la Policía y de la Guardia Civil, mediante resolución motivada, podrán disponer (art. 69 NLDGC):

- a. La suspensión del cumplimiento de la sanción, por un plazo inferior al de su prescripción.
- b. La inejecución, total o parcial, del castigo.

Las demás autoridades subordinadas podrán proponer al Director General una u otra medida respecto de las sanciones por ellas impuestas, actuando de oficio o a instancia del castigado.

### **Los recursos disciplinarios**

---

<sup>57</sup> Que establece el artículo 94 LRJ-PAC.

<sup>58</sup> Con motivo de haber pasado a situación desvinculada o a retiro, o haber causado baja en el Instituto después de que se dictara la resolución. Recuérdese que, si alguno de dichos eventos se produjera en un momento anterior a la resolución, no podría dictarse ésta sino que sería forzoso acordar el archivo del expediente (art. 20.2 NLDGC).

Mantiene la NLDGC el tradicional principio de autotutela en cuanto a las resoluciones en materia disciplinaria, al arbitrar un sistema de recursos administrativos previo al acceso a la jurisdicción. Aunque los artículos 73 y siguientes se refieren, como actos impugnables, sólo a los de contenido sancionador, la aplicación supletoria del artículo 107 LRJ-PAC parece conducir a la admisibilidad de recursos también contra resoluciones no sancionadoras, pero cuyo contenido afecte a los derechos o intereses legítimos de los interesados.

Los recursos en la vía disciplinaria son dos:

a. El recurso de alzada, que procede contra las resoluciones dictadas por autoridades de nivel inferior al Ministro de Defensa y cabe interponer, dentro del mes siguiente a la notificación, ante

-el Ministro, si se trata de resoluciones dictadas por el Subsecretario de Defensa o el Director General de la Policía y de la Guardia Civil.

-El Director General, cuando la resolución la haya dictado un Oficial General.

-Y ante el Oficial General del que dependan, si la resolución procede de alguna de las autoridades y mandos subordinados (art. 74 NLDGC).

Ha dejado de existir, por innecesario, el segundo recurso de alzada que prevenía la ley disciplinaria derogada.

b. El recurso de reposición, que puede interponerse, también en el plazo de un mes, contra las resoluciones dictadas por el Ministro de Defensa (art. 75 NLDGC)<sup>59</sup>. No cabe recurrir en reposición las resoluciones dictadas en los recursos de alzada (art. 115.3 LRJ-PAC).

### **Los recursos contencioso-disciplinario militares**

Contra las resoluciones recaídas en los recursos disciplinarios de alzada y reposición podrán los interesados interponer el recurso contencioso-disciplinario militar ordinario, que regulan los artículos 448 y siguientes LPM (art. 78.1 NLDGC).

Las resoluciones dictadas por las autoridades y mandos con potestad disciplinaria que afecten a los derechos fundamentales de los interesados y, específicamente, las que dispongan las medidas cautelares en el seno de un expediente disciplinario, podrán ser impugnadas directamente ante los tribunales militares mediante el recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario (arts. 78.2 NLDGC y 518 LPM).

### **Suspensión de la sanción en vía de recurso**

---

<sup>59</sup> Aunque el artículo 75 NLDGC califica al recurso de reposición de “potestativo”, en realidad sólo tiene este carácter en el sentido que no es obligatorio para el sancionado recurrir. Si no interpone este recurso administrativo, no podrá impugnar el acto sancionador en la vía contencioso-disciplinaria militar ordinaria (art. 78.1 NLDGC).

La interposición de recurso administrativo o, en su caso, judicial, contra la resolución sancionadora no suspende, por sí mismo, la ejecución de la sanción (arts. 66.1 NLDGC y 513 LPM), pero tal suspensión puede ser acordada, mientras se tramita el recurso:

- a. En el ámbito disciplinario, por la autoridad llamada a resolver el recurso, de oficio o a petición del interesado, en los términos del artículo 77 NLDGC.
- b. En la vía judicial, por el tribunal militar que conozca del correspondiente recurso contencioso-disciplinario, a solicitud del recurrente, a tenor de los artículos 513 y 514 LPM.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ANTON BARBERÁ, F. Y SOLER TORMO, J.I., “Administración Policial”. Valencia, 2000.
- DE DIEGO DÍEZ, L.A., “Prescripción y caducidad en el Derecho administrativo sancionador”. Barcelona, 2006.
- GALLEGO ANABITARTE, A. Y MELÉNDEZ REXACH, A., “Acto y procedimiento administrativo”. Madrid, 2001.
- LAMAS ESTÉVEZ, M.A., “Deontología Policial”. Madrid, 2002.
- LINDE PANIAGUA, E., “El Estatuto de la Función Pública a debate”. Madrid, 2008.
- PARADA VÁZQUEZ, R., “Derecho Administrativo. II-Organización y empleo público”. Madrid, 2007.
- VV.AA., “Comentarios a la Ley Disciplinaria de las Fuerzas Armadas”, coord. Por RODRÍGUEZ-VILLASANTE PRIETO, J.L. Madrid, 2000.
- VV.AA., “Comentarios a la Ley Disciplinaria de la Guardia Civil”, coord. Por RODRÍGUEZ-VILLASANTE PRIETO, J.L. Madrid, 2001.

## MODELO DE SEGURIDAD ALEMAN

Tte. Coronel José Duque Quicios  
joseduque.revista@gmail.com

**La República Federal de Alemania representa un modelo de estado federal cooperativo. Los diversos actores que participan en la seguridad nacional alemana siguen esta cultura política, lo que les permite conseguir unos buenos resultados en el terreno de la coordinación y la eficacia.**

El federalismo cooperativo alemán, después de una evolución política y social que siguió a la posguerra, ha establecido una serie de mecanismos y procedimientos que regulan y protegen al sistema federal de sus propias fuerzas interiores, muchas veces contrapuestas, propias de un modelo político con diferentes centros de poder<sup>1</sup>.

Este hecho se puede resumir tres aspectos:

-Principio de fidelidad, *Bundestreue*, definido jurídicamente, como la obligación de todas las partes integrantes del pacto federal, de actuar conjuntamente y en cooperación, velando y protegiendo los intereses comunes de los estados federados, *Länder* y la Federación, *Bund*<sup>2</sup>. Es un principio de carácter bilateral que afecta igualmente a ambas partes.

-En el ámbito de la legislación, en general, los *Länder*, tienen el derecho de legislar en materias que la Constitución alemana, *Grundgesetz*, no otorgue a la Federación, *Bund*<sup>3</sup>. Los ámbitos en los que puede legislar la Federación están enumerados explícitamente en el art. 70 de la Constitución.

- En diversos órganos y mecanismos de cooperación y coordinación entre las diversas instancias federales, que consiguen “un engrase” en las relaciones, muchas veces encontradas, entre *Länder* y Federación. Uno de estos órganos, de gran importancia para la seguridad interior, que desarrollaremos posteriormente, es la Conferencia permanente de los Ministros de Interior y Senadores de los *Länder*, *Ständige Konferenz der Innerminister und –senatoren der Länder* (IMK).

## RECONSTRUCCIÓN DE LA POLICIA ALEMANA EN LA POSTGUERRA

---

<sup>1</sup> La última reforma de la estructura federal alemana (Reforma del Federalismo, I), entró en vigor el 1º de septiembre de 2006 y lleva asociada otra, aún por desarrollar, sobre la distribución de recursos (compensación territorial) entre los *Länder*. Esta reforma, que pudo ser llevada a cabo gracias a la coalición actual de Gobierno entre el partido socialdemócrata (SPD) y el cristiano demócrata (CDU), ha reducido de un 60% al 30% el número de leyes que necesitan la aprobación de la Cámara de los *Länder* (*Bundesrat*), evitando el bloqueo de los procesos legislativos del Gobierno. A cambio de esta renuncia, los *Länder* han recibido más competencias en los ámbitos de educación, medio ambiente, régimen de funcionarios y sistema penitenciario. El Estado Federal ha recibido más competencias para la BKA en materia antiterrorista, y en la UE ha recuperado las competencias de las que se había apropiado los *Länder*, y que solo podrán ser en materias de educación, cultura y radiofonía.

<sup>2</sup> En este artículo utilizaremos el término *Land*, para referirse a un estado federado y *Länder*, para varios estados federados. De la misma forma, el término *Bund* definirá a la Federación.

<sup>3</sup> Art. 30 de la Constitución alemana.

En el periodo de la posguerra alemana, que siguió al final de la II Guerra Mundial (1945-1949), las potencias aliadas ocupantes impusieron una descentralización política, pues la centralización y acumulación de poder del III Reich (1933-1945), no tenía buenos recuerdos. El Estado alemán, en su parte occidental, se reorganizó no sobre los *Länder*, tradicionales e históricos, sino sobre otros que se establecieron artificialmente, siguiendo la zona de ocupación de cada país ocupante. Además y como medida adicional, se disolvió el *Land* de Prusia.

Después que los aliados se hicieran con el control del país, comenzó la reorganización de la Policía, por parte del Consejo de Control Aliado. Dos aspectos importantes marcaron, en un primer momento, esta reorganización:

- se dejaron las competencias estrictamente policiales; las reglamentarias, no ejecutivas policiales, así como las de carácter administrativo (expedición de pasaportes, censos o armas), fueron encomendadas a otras autoridades, *Ordnungsbehörden* o *Ordnungsämter* y las de carácter judicial fueron transferidas a los tribunales de Justicia.
- el modelo policial de cada zona de ocupación se correspondía con el del país ocupante: en la zona americana se crearon policías locales; en la zona británica se establecieron policías independientes tanto en las grandes ciudades como en los distritos, al mando de un Jefe de Policía, con capacidad de decidir sobre la fuerza; en la zona francesa se estableció una policía central y en la zona rusa se estableció una policía central estatal, la Policía Popular alemana, *Deutsche Volkspolizei*.

Esta reorganización policial siguió una serie de imposiciones: **desmilitarización** (suprimiendo la tradición militarista, en especial la prusiana), a excepción de la Policía de Fronteras, *Bundsgrenzschutzpolizei* (BGS); **desnacificación** (prohibiendo que cualquier miembro de la policía tuviera antecedentes nazis); **democratización**; **profesionalización**; **descentralización** (creando cuerpos de policías independientes) y **delimitación de funciones** (dejando estrictamente las competencias policiales).

## ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA

El origen del estado alemán *Deutsches Reich*, se remonta a 1871, un Estado Federal con 25 estados bajo la protección de Prusia. Después de la I Guerra Mundial, entre 1919 y 1933, Alemania se transforma en una república que mantiene su estructura federal, periodo en que los asuntos policiales quedaron en manos de los *Länder*. Durante el III Reich (1933-1945), Alemania se constituye en un Estado unitario, surgiendo entonces una policía estatal, recuperando después de la II Guerra Mundial su actual estructura federal.

En la actualidad, el Estado federal, *Bund* tiene pocas competencias: Asuntos Exteriores, Hacienda Federal, Ejército y protección de fronteras, aunque últimamente ha conseguido competencias en control y seguridad de aeropuertos y estaciones férreas, delincuencia organizada, drogas y terrorismo.

La organización de la Policía alemana responde a la misma estructura federal del Estado. La Constitución establece que la Policía está bajo la autoridad de los *Länder*, encargados de su organización y control, siendo los Ministro del Interior de

cada *Land* sus responsables máximos. No obstante, la Constitución otorga a la Federación otras misiones policiales: policía criminal; defensa de la Constitución, entendida como seguridad e integridad de la Federación o de cualquier *Land*; defensa de las fronteras y competencias en aduanas; y lucha contra la delincuencia internacional, que ponga en peligro los intereses internacionales de la República Federal alemana.

Hay dos factores importantes a destacar en el sistema policial alemán: su separación vertical de poderes y la independencia de los *Länder* en asuntos policiales. Las leyes de Policía de los *Länder*, *Polizeigetzen*, establecen las misiones, competencias, funciones y organización de cada una de sus diferentes policías. Solamente la formación policial es conjunta, para todas las policías alemanas, en el referido a su nivel superior<sup>4</sup>.

La Federación sólo puede intervenir por propia iniciativa (sin que lo pida un *Land*), en casos de catástrofe natural o accidente grave que pusiera en peligro el territorio de más de un *Land*, aunque siempre bajo el control del Consejo Federal, *Bundesrat*<sup>5</sup>. También en el caso de que un peligro amenazase “la libertad o la democracia de la Federación o un *Land*”, podría la Federación intervenir y tomar el mando de las policías de ese y otros *Länder*<sup>6</sup>. Estas competencias fueron conseguidas por el canciller Konrad Adenauer, después de muchas negociaciones con las potencias ocupantes.

Este sistema policial funciona gracias a la cooperación y coordinación entre las policías de los *Länder* y la Federación, que se ejecuta por organismos conjuntos que periódicamente se reúnen, sin que exista entre ellos una relación jerárquica de autoridad de superior a inferior<sup>7</sup>.

En términos generales, mientras en la doctrina anglosajona, la policía actúa “por consenso”, la misma doctrina policial alemana está basada en la cooperación supranacional. La policía alemana, en contra de lo que sucede con la anglosajona, nunca ha sido controlada por comités públicos ni por autoridades de quejas policiales.

En Alemania también hubo algunas policías municipales hasta 1973.

## **LA POLICIA DE LOS ESTADOS FEDERALES**

Cuando Alemania recuperó su soberanía, con su Ley Básica de 1.949, y las competencias policiales pasaron a depender de los *Länder*, las misiones y competencias de la policía, se desarrollaron especialmente en dos leyes:

- Ley Administrativa de Policía y del Orden, *Polizeigestz*, en la que se estructura la organización, misiones y tareas básicas que puede desempeñar : detenciones, registros, recogida de pruebas e indicios, etc. El ámbito de esta ley se circunscribe al *Land* y cada uno tiene competencia par establecer su propia ley.

---

<sup>4</sup> Es el que recibe la escala superior, que representa un 2% del total de la fuerza policial, se lleva a cabo en la academia de Hiltrup.

<sup>5</sup> Art. 35.3 de la Constitución.

<sup>6</sup> Art. 91.1 de la Constitución.

<sup>7</sup> Las fricciones institucionales entre las distintas policías alemanas son menores que las que pueden existir entre la Policía y la Gendarmería en Francia, y entre la Guardia Civil y el CNP en España.



- Ley de Procedimiento Penal, *Strafprozeßordnung*, en la que se señalan los procedimientos a seguir en la persecución de los hechos delictivos, definiéndose las dependencias judiciales con respecto a jueces y fiscales. El ámbito de esta ley es Federal.

El Jefe de Policía, *Landespolizeipräsident*<sup>8</sup>, es el más alto funcionario policial en el ámbito del *Land*. El policía con mayor rango, *Inspekteur*, sigue al Jefe de Policía en la escala de mando.

La Policía de los *Länder* realizan dos funciones básicas: la investigación de los delitos y la prevención del peligro, *Gefahrenabwehr*.

La investigación de los delitos se encuentra regulada por la Ley Penal Federal, mientras que la prevención del peligro es una función administrativa, independiente del ámbito judicial.

Cuando la Policía ejecuta funciones de prevención de peligros, realiza funciones de policía genuinamente administrativas, dentro del Derecho policial administrativo policial, *Polizeirecht*, fuera del ámbito judicial. Estas funciones se derivan del poder de policía de Estado, que procura el bienestar de la colectividad y que conforma la actividad policial, *polizeiliches Handeln*. Esta misión es considerada como una función primordial de la Policía, dentro de la protección de los derechos individuales y las funciones públicas, aspectos que recogen las constituciones de los *Länder*. Para que la Policía intervenga, en virtud de este principio, tienen que haber un peligro que pueda causar un riesgo determinado para la seguridad o el orden público. Además, esta intervención tiene que ajustarse a medidas policiales “*de fuerza estrictamente necesarias*”, debiendo ser retiradas, bien porque el peligro haya desaparecido, o bien a instancias de la autoridad administrativa competente, que ha tenido que ser informada.

El principio de prevención de peligros<sup>9</sup> se remonta al Estado prusiano y ha sobrevivido a todos los regímenes posteriores, incluyendo las duras imposiciones de las potencias aliadas. Los procedimientos pormenorizados que sigue la Policía alemana, proceden de la regulación que establece su sistema jurídico y policial.

### **Organización de la Policía de un estado federado**

En cada *Land* la policía está constituida por cuatro especialidades: Policía de Seguridad, *Schutzpolizei*, *SCHUPO*; Policía Móvil, *Bereitschaftspolizei*, *BEPO*; Policía Criminal, *Kriminalpolizei*, *KRIPO* y Policía Marítima, *Wasserschutzpolizei*.

La Policía de Seguridad se encarga de la seguridad ciudadana, persiguiendo los delitos menos graves, y realizando tareas de prevención. Utiliza el mismo uniforme en todos los *Länder* (se está cambiando el color verde del uniforme por el color azul)<sup>10</sup>.

La Policía Móvil, constituida en unidades reunidas, se encarga del apoyo en misiones de orden público, catástrofes naturales y accidentes graves, siendo su

---

<sup>8</sup> Es un político y no un policía.

<sup>9</sup> Es de gran importancia a nivel jurídico.

<sup>10</sup> Este cambio ya se ha producido en la Policía Federal y en las policías de los estados de Hamburgo y Westfalia del Norte y Policía Federal.

equipamiento y organización el mismo para todos los *Länder*. En estas unidades los policías, realizan su periodo de prácticas de dos años y medio, una vez acabada su formación en la academia.

La Policía Criminal se ocupa de la prevención y esclarecimiento de los hechos delictivos cometidos por bandas (delito organizado); delitos contra la honestidad; robo; extorsión; hurtos graves; asesinatos; delitos contra la salud pública y falsificaciones. También tiene como misión, la persecución de los delincuentes más peligrosos, profesionales y reincidentes. Sus unidades especiales se emplean para combatir actos terroristas y secuestros, protección de actos públicos, vigilancias y redadas. Esta policía se encuadra en la Oficina Criminal del *Land*, *Landeskriminalamt* (LKA), que aunque dentro de la organización general de la Policía del *Land*, dependen directamente del *Landespolizeikriminaldirektor*, en el Ministerio del Interior. La Oficina Federal Criminal, BKA trabaja estrechamente con los LKA bajo el “principio federal”, es decir, sin una subordinación de estos con aquella.

La Policía Marítima se encarga de la vigilancia del transporte fluvial y el tráfico de embarcaciones deportivas. Regula el tráfico en las aguas interiores y, en particular, el transporte de mercancías peligrosas.

También existe el policía voluntario, *Hilfspolizist*, (solamente en Berlín, Baden-Württemberg y Essen), que de uniforme y con armas, pueden realizar hasta 300 horas de servicio al año.

El total de la fuerza policial alemana, referida al año 2006, es superior a los 310.000 efectivos. Ver detalle en anexo I.

Este autor muestra el total de la fuerza policial en Alemania de forma separada (policías y personal civil), por si se quiere determinar la ratio policial, lo que se suele hacer en muchos estudios, aunque en la mayoría de ellos no se especifica si se ha hecho con el total de la fuerza policial o con sólo los funcionarios policiales<sup>11</sup>.

## LA POLICIA FEDERAL

La Policía Federal, *Bundespolizei* (BPOL) es la más nueva de todas las policías alemanas<sup>12</sup>. Aunque administrativamente existe desde el 1 de marzo de 2008, procede de la antigua Policía Federal de Fronteras, *Bundesgrenzschutz* (BGS)<sup>13</sup>.

La Policía Federal tiene competencias en: protección y vigilancia de fronteras terrestres, marítimas y aéreas; control de pasaportes y documentos de viaje; protección y vigilancia de la red ferroviaria nacional; seguridad del tráfico aéreo en 15

---

<sup>11</sup> La densidad policial no es el objeto de este artículo.

<sup>12</sup> Sufrió un proceso de reorganización, con este nuevo nombre, desde noviembre de 2006 a febrero de 2008.

<sup>13</sup> La Policía Federal de Fronteras nació el 16 de marzo de 1951, con unos 10.000 hombres, en plena guerra fría, siendo en un primer momento, un cuerpo neutral desplegado en la línea fronteriza para evitar los continuos incidentes que protagonizaban las tropas rusas y aliadas. En 1956 su plantilla ascendía a 16.000 efectivos, de los que alrededor de 9.500 pasaron al Ejército. En 1976 pierde su carácter militar, y en 1990, después de la caída del Muro, se reunificó con el cuerpo semejante de la RDA. En 1998 se incorporó a su estructura la Policía de Ferrocarriles, *Bahnpolizei*.

de los aeropuertos más importantes alemanes<sup>14</sup>. También tienen la competencia exclusiva para secuestros aéreos; protección de instituciones del Gobierno y ministerios federales, así como misiones de vigilancia en el Mar del Norte y mar Báltico.

Otras competencias de la Policía Federal son: misiones policiales de cualquier tipo, en los estados de emergencia y de guerra; misiones de policía en el exterior bajo los mandatos de la ONU, UEO, UE o cualquier otra organización internacional; apoyo a la Policía del Parlamento Alemán; vigilancia de embajadas; vigilancia de algunas oficinas de Lufthansa en el extranjero, así como el reforzamiento de medidas de seguridad en sus vuelos.

Apoya a la Oficina Federal de Defensa de la Constitución en materias de telecomunicación; a las policías de los estados federales, especialmente en orden público y auxilio en caso de catástrofes. También la BPOL es competente para temas de tráfico de seres humanos, aunque no tienen competencias ni en asuntos fiscales ni en drogas.

Con la última reorganización de la Policía Federal, efectiva a partir de 1º de marzo de 2008, la BPOL está dirigida por un Presidente, auxiliado por dos vicepresidentes y dependiendo del Ministerio Federal del Interior. Operativamente ha reunificado sus cinco antiguas Presidencias, *Präsidioms*, en una sola, con sede en Postdam, de la que dependen 9 Direcciones regionales, *Bundespolizeidirektionen*, 77 Inspecciones, *Bundespolizeiinspektionen* y 131 Comisarías. El Cuerpo también cuenta con una dirección y 10 unidades de Intervención Rápida, *Bundesbereitschaftspolizeiabteilungen* desplegadas en todo el país, así como una Academia de formación y especialización, *Bundespolizeiakademie mit 5 Aus- und Fortbildungszentren*. Como novedad hay que señalar que se han constituido 9 Unidades móviles de control y vigilancia para incidentes temporales, *Mobile Kontroll- und Überwachungseinheit (MKÜ)*.

En la actualidad cuenta con una plantilla de 40.000 efectivos, de los que alrededor de 9.000 son funcionarios administrativos. Su ley fundacional data de 19 de octubre de 1994, y aparece en la Constitución alemana<sup>15</sup>.

En el año 2008 su presupuesto fue de 2 mil millones de euros, de los que dos tercios correspondieron a gastos de personal.

## **GRUPO DE PROTECCIÓN DE FRONTERAS 9 (GSG 9)**

El GSG 9 es un grupo de intervención especial antiterrorista, y una de las unidades de élite de la BPOL, que más prestigio le ha dado a nivel internacional.

La idea de la creación de este grupo, surge tras el atentado terrorista perpetrado el 5 de septiembre de 1972, cuando un comando de la organización terrorista *Septiembre Negro* secuestró a parte del equipo olímpico israelita, durante los Juegos Olímpicos de Munich. El resultado de la operación de rescate, llevada a cabo por la

---

<sup>14</sup> En el resto de aeropuertos las policías de los *Länder* se encargan de su vigilancia, bajo la supervisión del Gobierno Federal.

<sup>15</sup> El cambio del nombre de Policía de Fronteras por el de Policía Federal en la Constitución hubiera significado una complicación legislativa tan grande, que los partidos políticos decidieron no hacerlo.

policía del estado federal de Baviera, se saldó con la muerte de un policía, once rehenes y cinco terroristas.

Con estos antecedentes, el Ministro del Interior Hans-Dietrich Genscher encargó a la Policía Federal de Fronteras, la creación de este grupo con el nombre de GSG 9, Grupo de Protección de Fronteras 9 -*Grenzschutzgruppe 9*-, que recientemente ha cumplido sus 30 años de existencia.

El hecho de que esta unidad fuera unidad pionera en éste ámbito, la ha convertido en un instrumento importante en la cooperación policial alemana. Su plantilla actual asciende a unos 250 hombres.

## **LA OFICINA FEDERAL DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL**

La Oficina Federal de Investigación Criminal, *Bundeskriminalamt*, (BKA) nació en Wiesbaden en marzo de 1951, para sustituir a la “Oficina de Policía Judicial para la zona de ocupación británica” en Hamburgo, y fue la respuesta de la administración federal para crear un órgano central para servicios de información y Policía Judicial.

La BKA es una Policía dependiente del Ministerio Federal del Interior y cuenta con su propia ley. Como organismo policial central de información y comunicación de la Policía alemana, apoya a las policías de los *Länder* en la prevención y persecución de delitos, con relevancia en el ámbito suprarregional o internacional, además de mantener unos servicios centrales a disposición de aquellas.

Todas las relaciones oficiales internacionales de la policía alemana se canalizan a través de la BKA (INTERPOL, Europol y Schengen), así como de casos penales internacionales de gran importancia.

Cinco son las funciones esenciales de BKA:

- Función de órgano central.
- Función investigadora.
- Función internacional.
- Funciones de protección y prevención.
- Función administrativa.

Las competencias de BKA, son:

- Tráfico de estupefacientes, armas, municiones o explosivos a nivel internacional.
- Persecución de la moneda falsa a nivel internacional.
- Investigación de blanqueo de capitales a nivel internacional, desde 2002.
- Terrorismo internacional organizado.
- Sabotajes de redes informáticas.
- Secuestros y toma de rehenes de alemanes en el extranjero.
- Protección del personal de los miembros de los órganos constitucionales de la Federación y protección de testigos.
- Delincuencia con móvil político (de izquierdas y derechas).
- Delincuencia violenta y grave.

Es un órgano central en los ámbitos de la delincuencia internacional y la delincuencia grave, desempeñando funciones de persecución penal, bien por iniciativa propia o a instancias de la Fiscalía General Federal o de cualquier otra. Cuenta con unos 5.500 efectivos, de los que una tercera parte son funcionarios, un 11% son administrativos y un 6% es personal auxiliar, siendo el porcentaje femenino total de un 35%. Cuenta con tres sedes: Wiesbaden, Berlín y Meckenhein (Bonn).

El sistema INPOL, *Informationspolizei system*, creado en 1972, y renovado en agosto de 2003, es un sistema informático de información policial utilizada por todas las fuerzas policiales alemanas, y en el que la BKA actúa como unidad central. En este sistema figuran datos sobre: Armas, drogas, crimen organizado, terrorismo, detenidos, reseñas, requisitorias, falsificación de dinero y asistencias. A nivel central, desde 1992, coordina un sistema automático de reconocimiento de huellas al que acceden las dieciséis policías de los *Länder*. Actualmente este sistema gestiona las huellas dactilares de más de 3 millones de personas y las impresiones palmares de más de 800.000 personas, así como más de 65.000 huellas latentes de delitos sin resolver.

Cuenta con un Grupo Móvil Operativo, *Mobiles Einsatzkommando*, MEK, dispuesto a entrar en acción, si en alguna acción encubierta (vigilancias o seguimientos) es necesario. Centraliza los diferentes enlaces policiales extranjeros en Alemania, y mantiene una red de 59 oficiales de enlace, desplegados en 45 países del mundo.

La BKA no puede efectuar ni detenciones<sup>16</sup>, ni registros, acciones que solo pueden realizar las policías de los *Länder*.

Su última reorganización de este organismo data de enero de 2005, y se estructura en nueve unidades orgánicas, al frente de las cuales se encuentra un presidente y dos vicepresidentes. Su presupuesto de 2007 fue de 367,92 millones de euros, de los que 229,35 corresponden a gastos de personal.

## **POLICIA DEL PARLAMENTO ALEMAN**

La historia ha enseñado a la sociedad alemana que una institución como el Parlamento tenía que tener una protección especial. La República de Weimar y el III Reich fueron modelos que no se querían repetir, pues en esta época sus miembros estuvieron expuestos a amenazas y coacciones, que imposibilitaron realizar su trabajo con normalidad. Para conseguir estos fines, la Constitución crea una policía propia, la Policía del Parlamento alemán, *Deutscher Bundestag Polizei*, con misiones de protección de personas y edificios en la zona de influencia del Parlamento. Esta policía se asegura un estatuto refrendado en lo más alto del ordenamiento jurídico del país, la Constitución, artículo 40.2, bajo las órdenes directas del Presidente del Parlamento<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Salvo casos excepcionales.

<sup>17</sup> Una característica especial de la demarcación de esta policía lo constituye su extraterritorialidad, recogida en el art. 40.2 de la Constitución alemana, en el que se recoge “*la prohibición de cualquier tipo de investigación policial en esta zona sin el conocimiento y la conformidad del Presidente del Parlamento*”. Los delitos cometidos en esta área se investigan y se persiguen por esta policía, aunque el delito se cometa fuera y el delincuente se refugie aquí, y como tal, tiene independencia del Fiscal, entendida ésta en los términos en que el resto de policías tienen esa dependencia.

## OFICINA FEDERAL DE INVESTIGACION CRIMINAL ADUANERA

La Oficina Federal de Investigación Criminal Aduanera, *Zollkriminalamt*<sup>18</sup>, (ZKA), tiene su sede en Colonia y fue fundada en 1992. Depende del Servicio de Aduanas federal<sup>19</sup> y se encarga de investigar los fraudes en los mercados de la U E, especialmente en el sector agrícola; vigilancia de las exportaciones de tecnología ilegal; tráfico de drogas y blanqueo de dinero. Cuenta con ocho sedes<sup>20</sup>, su plantilla actual es de 670 efectivos, en la central y 2.700 efectivos en las oficinas de los *Länder*. También tiene 17 enlaces destinados en 14 países y otro más en Europol.

Esta Oficina tiene establecido equipos conjuntos de investigación: en drogas (28); investigación financiera (16); tráfico ilegal de cigarrillos (en Berlín); contra la inmigración ilegal y precursores (con BKA y Aduanas). También está presente en el Centro de Análisis Conjunto de Defensa y Prevención Antiterrorista.

Como unidades operativas especiales, esta unidad cuenta con 8 equipos de observación, *Observationseinheit Zoll (OEZ)*<sup>21</sup> y un grupo especial de intervención, *Zentrale Unterstützungsgruppe Zoll (ZUZ)*<sup>22</sup>.

La actual ley de ZKA, en el momento de redactar este artículo, se está discutiendo en la Cámara Baja alemana, y se espera que haya un aumento de personal y presupuesto. También se espera con la aprobación de esta ley que se produzca una descentralización, en beneficio de las oficinas de los *Länder* (que no son independientes de la central).

Como unidad de Policía Judicial, es el único servicio alemán que no necesita orden judicial para realizar escuchas telefónicas, siempre que la investigación que se lleve sea de armas de destrucción masivas.

## CONFERENCIA DE MINISTROS DEL INTERIOR

La Conferencia permanente de los Ministros del Interior y Senadores de los *Länder*, *Ständige Konferenz der Innerminister und –senatoren der Länder (IMK)*, es un instrumento de cooperación policial entre la Federación y los *Länder*, creado en 1954.

La conferencia se reúne dos veces al año, aunque puede haber reuniones extraordinarias, y está formada por un miembro de cada uno de los Ministerios del Interior

---

<sup>18</sup> El *Zollkriminal Institut*, que contaba con tan solo 1.000 funcionarios, se transformó en la Oficina Federal de Investigación Criminal Aduanera por presiones de las autoridades norteamericanas, como consecuencia de la II Guerra de Irak.

<sup>19</sup> El organismo aduanero más grande de la U.E.

<sup>20</sup> Berlín, Dresde, Essen, Frankfurt, Hamburgo, Hanover, Munich y Stuttgart.

<sup>21</sup> Creados en 1989, con misiones de investigación e intervención en temas relacionados con la delincuencia aduanera organizada, cada equipo lo componen entre 60-70 efectivos.

<sup>22</sup> Formado por 3 grupos de asalto y uno de observación.

de los 16 *Länder*, junto con un representante del Ministerio del Interior de la Federación, que tiene voz, pero sin voto.

La conferencia está constituida por 6 grupos de trabajo, *Arbeitskreisen* (AK):

- AK I. Derecho de los Länder y Administración.
- AK II. Seguridad Interior.
- AK III. Asuntos comunales.
- AK IV. Protección de la Constitución.
- AK V. Incendios, emergencias y Protección Civil.
- AK VI. Organización administrativa, Función Pública y Personal.

El grupo AK II, de Seguridad Interior, es el más importante para la función policial. Está formado por 6 subgrupos de trabajo, en los que están representados los Jefes de Policía de los *Länder*, el director de la Academia de Policía de Hiltrup y el Presidente de BKA. Uno de estos subgrupos, el AG Kripo se encarga de la coordinación de información policial a nivel internacional entre los *Länder* y la Federación, por lo que está siempre presidido por el BKA, que es organismo policial encargado de las relaciones policiales internacionales en Alemania.

Las aprobaciones de las decisiones tomadas en estas reuniones tienen que ser por unanimidad, admitiéndose solamente votos particulares por parte de los Länder.

## **STATUS DEL POLICIA**

Los funcionarios policiales, según la Ley Fundamental del Estado y al igual que cualquier otro funcionario público, están sometidos al principio de jerarquía y tienen reservado el ejercicio de "funciones de soberanía".

El policía debe garantizar en todo momento el desempeño puntual de las funciones policiales sin ningún tipo de interferencia ajena al servicio y, en particular, de cualquier injerencia política. Está sometido al principio de jerarquía y mantiene un vínculo de prestación de servicios profesionales retribuidos, pero se le exige una especial relación de servicio y confianza, *Dienst- und Treuverhältnis* al estado. Tiene que guardar lealtad a los principios constitucionales, y puede asociarse en organizaciones profesionales, pero sin derecho a huelga.

Los jueces y los militares no son funcionarios a efectos legales, aunque su régimen disciplinario y su estatuto especial coincidan básicamente con las normas aplicables a los policías.

Desde 2006, los administrativos, trabajadores y empleados de toda la administración, incluida la Policía, se han agrupado en una sola escala administrativa, *Beschäftigte*. En principio tienen un contrato indefinido, teniendo al cabo de quince años de servicio, y cumplidos los cuarenta años, plena estabilidad en el empleo. Pueden hacer huelga y su relación laboral es de orden contractual, teniendo también que guardar secreto respecto a los asuntos que conozcan por razón de su cargo.

## **SERVICIOS DE INTELIGENCIA**

### **Servicio Federal de Inteligencia**

El Servicio Federal de Inteligencia, *Bundesnachrichtendienst* (BND), es la agencia de inteligencia alemana encargada de la recogida de información en el extranjero. Está bajo el control directo de la Oficina del Canciller (jefe del gobierno alemán), y sus misiones son las relacionadas con el espionaje exterior, narcotráfico, lavado de dinero, crimen organizado, tráfico de armas y materiales nucleares.

Con un presupuesto anual que supera los 450 millones de euros, actualmente tiene su sede central en Pullach, cerca de Munich y cuenta con otra más en Berlín, teniendo previsto que para 2011 ambas sedes se unifiquen en la capital.

El BND tiene 200 enclaves distribuidos entre Alemania y el extranjero. Su plantilla actual supera los 6.000 efectivos, de los que el 10 % pertenecen al Ejército alemán, *Bundeswehr*, aunque administrativamente adscritos a la Oficina de Ciencias Militares, *Amt für Militärkunde*,

Su organización actual se estructura en:

- Sección 1ª: Obtención. Inteligencia humana, *Operative Aufklärung*.
- Sección 2ª: Supervisión Técnica. Inteligencia de señales, *Technische Aufklärung*<sup>23</sup>.
- Sección 3ª: Interpretación. Análisis, *Auswertung*.
- Sección 4ª: Administración, *Zentrale Dienstleistung*.
- Sección 5ª: Delincuencia organizada y terrorismo internacional, *Organisierte Kriminalität y Internationaler Terrorismus*.
- Sección 6ª: Tareas Centrales. Ayuda técnica, *Technische Unterstützung*.
- Sección 7ª: Escuela de BND, *Schule des BND*.
- Sección 8ª: Seguridad, *Sicherheit*.

El origen del BND fue la agencia de inteligencia militar del este alemana, *Abteilung Fremde Heere Ost*, dirigida por el general Reinhard Gehlen, ex general del Ejército alemán durante la Segunda Guerra Mundial, cuya misión era recoger y analizar información sobre la Unión Soviética. En 1946 Gehlen tenía una agencia de inteligencia informal conocida como la Organización Gehlen, muchos de cuyos agentes habían pertenecido a las antiguas organizaciones de la Alemania nazi como la *Sicherheitsdienst*, *SS*, *Abwehr* y *Gestapo*. El 1 de abril de 1956 nace oficialmente el *Bundesnachrichtendienst*, a partir de esta agencia.

### **Oficina Federal de Protección de la Constitución**

La Oficina Federal de Protección de la Constitución, *Bundesamt für Verfassungsschutz* (BfV), está organizada como autoridad federal al más alto nivel,

---

<sup>23</sup> Para el año 2009 las secciones 1ª y 3ª se fusionarán en una sola, siguiendo la práctica habitual que actualmente siguen este tipo de servicios. También se unificará en la Academia de BND la formación del personal de BKA y de la Oficina Federal de Protección de la Constitución.



dependiendo del Ministerio Federal del Interior, encargada básicamente, de la protección del ordenamiento democrático y sometida al control del poder judicial y ejecutivo. Tiene más de 2.000 efectivos y un presupuesto superior a los 108 millones de euros

Se creó en 1949 siguiendo el modelo del Servicio de Información francés y no tiene competencias para detener, investigar o interrogar.

Este organismo recopila información sobre tendencias extremistas y subversivas, enviando su información al *Bund*, *Länder* o al Fiscal General. Este organismo actúa en misiones de contrainteligencia y en tareas de neutralización de los servicios secretos extranjeros en la RFA, realizando operaciones de información sobre el terreno. Las directivas de coordinación sobre sus actividades, son siempre aprobadas por la Conferencia de presidentes de las diferentes oficinas de los *Länder*, sin que la Oficina federal imponga unilateralmente su posición.

La BfV tiene su sede en Colonia y cuenta con 16 oficinas, una en cada *Land*, *Landesamt für Verfassungsschutz*, y cuando actúa como archivo central, depende del Ministerio Federal del Interior,.

### **Servicio de Seguridad Militar**

El Servicio de Seguridad Militar, *Militärischer Abschirmdienst* (MAD), está encargado de la inteligencia militar y cuenta con más de 13.000 efectivos y un presupuesto superior a los 70 millones de euros.

### **Oficina Federal de Inteligencia de las Fuerzas Armadas**

La Oficina Federal de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, *Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr* (ANBW), recoge información sobre las capacidades y el armamento de las Fuerzas Armadas de otros países.

### **Oficina Federal para la Seguridad de las Tecnologías de la Información,**

La Oficina Federal para la Seguridad de las Tecnologías se encarga de garantizar y evaluar la seguridad en el ámbito de las tecnologías de la información, procedimientos de cifra y certificaciones electrónicas. Tiene funciones similares a las del Centro Criptológico Nacional español.

## **CENTRO DE ANÁLISIS CONJUNTO DE DEFENSA Y PREVENCIÓN ANTITERRORISTA**

En diciembre de 2004 se creó en Berlín el Centro de Análisis conjunto de defensa y prevención antiterrorista, *Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum*, *GTAZ*<sup>24</sup>. En este centro concurren BKA, la Oficina Federal de Protección de la Constitución; el Servicio Federal de Inteligencia; las oficinas de investigación criminal

---

<sup>24</sup> Dentro del mismo estilo de unidades están: Centro Conjunto de Análisis del Terrorismo (*Joint Terrorism Analysis Centre*, (JTAC) británico; *Joint Counterterrorism Intelligence Coordination Unit* y *National Threat Assessment Centre*, de Australia; *Integrated National Security Assessment Centre* de Canadá; *Combined Threat Assessment Group* de Nueva Zelanda, o el CNCA (aunque en el caso español, su estructura y funcionamiento sean diferentes a los centros anteriormente citados)

de los Länder; la Oficina Federal de Protección de la Constitución y sus 16 oficinas de los respectivos *Länder*; la Policía Federal; la Oficina Central de Investigación Aduanera; la Oficina Federal de Migración y Refugiados, *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*; Servicio de Inteligencia Militar y la Fiscalía General Federal.

Hay permanentemente destacado un fiscal, cuya integración en un centro de coordinación antiterrorista es una novedad a nivel internacional, lo que refuerza las tareas de cooperación en el ámbito penal internacional.

Es la primera vez que se han reunido de forma permanente un número tan elevado de autoridades competentes en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, dentro de la separación funcional que entre Policía y Servicios de Inteligencia, *Trennungsgebot*, que exige la legislación alemana. Esta unidad posibilita reunir y evaluar las informaciones de una manera conjunta ante una amenaza, pudiendo conocer todas las fuentes de información y tomar en una fase temprana, cualquier tipo de medida.

A principios de 2007 se creó un Centro Común de Internet, *Gemeinsame Internet-Zentrum* (GIZ), que permite hacer informaciones sobre Internet.

## **UNA COMPLEJA REUNIFICACION POLICIAL**

La antigua Policía del este alemán siempre enfatizó en la protección del Estado y la sociedad por encima de los derechos individuales, lo que a veces significaba perseguir a los que expresaban su disidencia. El “enemigo” era el imperialismo, a menudo en forma de influencia capitalista por parte de Alemania del oeste. No obstante, el día a día de la policía del este era la lucha contra el delito, aunque la ideología oficial sostenía que el delito y el socialismo eran incompatibles.

Alemania del este tenía una serie de órganos de control, entre los que estaba su Policía, *Volkspolizei*, que administrativamente centralizada dependía directamente del Ministerio del Interior. No obstante, el organismo más importante de control, era el Servicio de Seguridad del Estado, *Staatssicherheitsdienst* o *Stasi*. La *Stasi*, que tenía competencias policiales, incluyendo investigación y detención, también era competente para delitos políticos, ejerciendo además una función de control sobre la Policía.

Después de muchos años pasados entre los regímenes nazi y comunista, las estructuras, medios, y sobre todo la mentalidad del policía del este era muy distinta de la occidental, por lo que el proceso de reunificación no fue fácil. La caída del Muro creó una situación caótica en todas las estructuras y organismos, y la Policía no fue una excepción.

En noviembre de 1.989 cae el Muro y comienza la circulación de personas, surgiendo una serie de delitos conectados a la nueva realidad, en la que el descontrol de las fronteras agravaba la situación. Aparecieron los robos en tiendas y supermercados, causados por el diferente poder adquisitivo de las monedas de ambos lados, así como el número de accidentes de tráfico<sup>25</sup>. El mercado de armas ilegales se vio inundado con las procedentes del Ejército, en plena desmembración.

---

<sup>25</sup> Según estadísticas oficiales, los casos de muerte aumentaron de 1.784 en 1989, a 3.330 en 1990, debido entre otras causas, a que los alemanes del este, acostumbrados a conducir sus antiguos *Trabant*, cambiaron a vehículos más potentes y rápidos.

Los primeros contactos entre las policías de ambos lados fueron de tipo verbal, y para temas muy puntuales. En Berlín, por ejemplo, en que los contactos entre ambas policías eran más fáciles, la primera entrevista oficial de ambos Jefes de Policía fue el 12 de febrero de 1.990, en la parte oriental. Para las 0,00 horas del día 1 de octubre de 1.990 se fijó la fusión de ambas policías, pero en la práctica se hizo a las 13,00 horas del día 3 de octubre, por lo que se produjo la paradoja de que durante 36 horas, el Jefe de Policía de Berlín occidental ostentó el mando de una policía de otra nación.

Luego, entre mayo y julio de 1991, se produjeron los primeros traslados de policías entre ambas partes (unos 5.000 efectivos, y con grandes reparos por parte del Ministerio del Interior de la parte oriental). Se empezaron los primeros cursos de adaptación de los policías orientales, de los que se desconocían sus conexiones con la KGB. Otro problema añadido fue las incompatibilidades de los sistemas y medios de trabajo (vehículos, transmisiones, informática, etc.)<sup>26</sup>. Más de 60 millones de euros se invirtieron en un primer momento, especialmente en instalaciones y comunicaciones. Gran parte de los vehículos se tuvieron que dar de baja, los *Kalaschnikow* fueron retirados, y se tuvieron que entregar uniformes para todo el nuevo personal.

De los 11.500 policías de la parte oriental, que había en el momento de la reunificación, se sometieron a “examen” a 9.060, de los que se despidieron a 1.096, pasando todos los admitidos cursos de reciclaje hasta 1.993.

Los policías orientales cobraron el 60% del sueldo de sus colegas occidentales, hasta que en 1.992 pasaron a cobrar el 80%, con excepción de los que pasaron a prestar servicio y vivían en la parte occidental, que no tuvieron diferencias salariales con sus colegas occidentales.

A principio de los años 90 los sindicatos de ambas policías comenzaron a establecer los primeros contactos.

Tras la reunificación alemana la “seguridad interior” se convirtió en un punto clave del discurso sobre el delito y el tratamiento de la delincuencia. Después de la reunificación, y hasta 1991, la delincuencia y el sentimiento de inseguridad aumentaron debido al proceso de transición social, especialmente en los nuevos *Länder*. La delincuencia y el miedo al delito, combinados con el desempleo y la pobreza, formaron parte de los factores de riesgo generados por la transformación social y la modernización, riesgos aún mayores cuando estos procesos se desarrollan sin que exista una evolución, sino de forma brusca, como fue el caso de nuevos cinco *Länder*.

## **SISTEMA JUDICIAL ALEMAN**

La Administración de Justicia alemana corresponde a los jueces, que como figuras independientes e inamovibles, tienen un estatuto jurídico único regulado por la Federación. En el sistema judicial alemán rige el principio de “unidad de jurisprudencia”, *Rechtsprechungseinheit*<sup>27</sup>, por el que se reconoce que el derecho sólo

<sup>26</sup> Para dificultar aún más este complicado proceso, los cinco nuevos *Länder* del este decidieron crear una Oficina Criminal, *Gemeinsames Landeskriminalamt* (GKLA), que pronto fue acusada de emplear personal perteneciente a la Stasi. En poco tiempo y con el apoyo del oeste, acabó desapareciendo.

<sup>27</sup> Art. 95.3 de la Constitución.

puede tener un único sentido en su aplicación. Esto, en sentido muy general, se puede interpretar en que los tribunales de los *Länder* serán siempre competentes, mientras la Constitución no otorgue esa competencia a la Federación. En sentido general, se puede decir que los tribunales de los *Länder* intervienen en primera y segunda instancia, mientras que los de la Federación lo hacen en última instancia.

La Policía es una organización independiente dentro del sistema criminal judicial. No es una policía judicial orgánicamente constituida, sino que forma parte de la Administración Pública, dentro del Ministerio del Interior. La Fiscalía, *Staatsanwaltschaft*, como órgano dependiente del Departamento de Justicia de cada *Land*, dirige las investigaciones (especialmente las operaciones encubiertas), aunque la Policía muchas veces investiga autónomamente, siendo el fiscal quien se limita a decidir sobre el procedimiento a seguir ante los tribunales.

La Policía interviene de forma muy activa en la fase investigadora, lo que hace que la Fiscalía quede un poco disminuida en sus actuaciones, por lo que la Policía aumenta su discrecionalidad en el ejercicio de sus atribuciones. Durante la fase investigadora, especialmente en el ámbito de la pequeña y mediana delincuencia, se pone de manifiesto la fuerte intervención policial, muchas veces determinante.

Las fiscalías actualmente tienen unidades supervisoras que trabajan junto a las unidades de investigación criminal, tanto de BKA como de *Kripo* de los *Länder*, teniendo la Fiscalía federal, *Generalstaatsanwaltschaft*, un coordinador general que se encarga del intercambio de información entre las policías y la citada fiscalía.

## **POLITICAS DE SEGURIDAD**

Tradicionalmente las políticas de seguridad en Alemania siempre han contado con el apoyo de todos los partidos políticos: cristiano demócratas, social demócratas, liberales e incluso los verdes, que han estado de acuerdo en endurecer las medidas contra cualquier forma de delincuencia, especialmente la de ámbito internacional y terrorista.

Los acontecimientos violentos sucedidos en los años setenta, y en especial el terrorismo de extrema izquierda de la Fracción del Ejército Rojo (RAF), obligaron a que la sociedad alemana se movilizara y sus políticos legislaran para atajar estos problemas de seguridad<sup>28</sup>.

La competencia sobre seguridad ciudadana, que siempre había sido competencia exclusiva de los *Länder*, sufrió transformaciones a partir de los años setenta, y la Federación se reforzó con nuevas misiones policiales: La Policía de Fronteras<sup>29</sup>, pasó de ser un "simple" servicio federal de protección de fronteras, a una policía federal especial, con competencias, además de las que ya tenía, en la protección de los órganos constitucionales y de apoyo a las policías de los *Länder*, extendiendo sus misiones a todo el territorio nacional.

---

<sup>28</sup> Estos hechos se materializaron en el aumento de presupuestos y personal en el ámbito de la seguridad nacional. Con respecto a BKA, se pasó de 1.200 funcionarios en 1970 a 3.339 en 1980, y de un presupuesto de 19,94 millones de euros en 1970, a 144,18 millones de euros en 1980.

<sup>29</sup> Ley de 18 de agosto de 1972.

La Oficina Federal de Investigación Criminal<sup>30</sup>, pasó a tener competencias para intervenir directamente en asuntos internacionales y en la protección de los órganos constitucionales federales. Posteriormente, a partir de 2001, pudo abrir investigaciones por propia iniciativa, sin necesidad que fuera instada ni por la Fiscalía ni por los *Länder*. También la Oficina de Protección de la Constitución, amplió sus competencias, consiguiendo que bajo determinadas circunstancias, pueda exigir información a bancos, instituciones financieras, compañías aéreas o de telecomunicación, sobre sus clientes.

Las políticas de seguridad en Alemania funcionan y siguen el modelo multinivel, *multi-level governance*, por lo que es necesario establecer una buena coordinación y tomar una serie de decisiones que eviten tensiones entre las distintas administraciones policiales. Todo esto se logra con la Conferencia de Ministros y Senadores de los *Länder*, que ha cogido un mayor protagonismo como organismo de coordinación.

Últimamente se constata una presión política por parte de los *Länder*, en tener una mayor participación en la cooperación policial europea, teniendo en cuenta que más del 90% de los sumarios jurídicos-penales en Alemania son tramitados por ellos. Por esta razón, y través de los acuerdos de la Conferencia de Ministros y Senadores de Interior, ya hay representantes de los *Länder* en los órganos de Schengen, así como en Europol, organismo en el que actualmente hay 4 representantes de BKA, uno de ZKA, así como un representante del *Land* de Westfalia del Norte y otro de Berlín<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Ley de 29 de junio de 1973.

<sup>31</sup> Solamente en casos de urgencia los *Länder* se dirigen directamente a su representante de Europol, haciéndolo normalmente a través del representante de BKA.

## ANEXO I

### FUERZA POLICIAL EN ALEMANIA. 2006

ESTADO / POLICIA	POLICIAS	PERSONAL CIVIL	FUERZA POLICIAL	HABITANTES
<b>Baden-Württemberg</b>	25.886	5.006	30.892	10.736.000
<b>Baviera</b>	33.093	5.130	38.223	12.469.000
<b>Berlin</b>	16.377	5.874	22.251	3.395.000
<b>Brandenburgo</b>	8.959	1.162	10.121	2.559.000
<b>Bremen</b>	3.077	435	3.512	663.000
<b>Hamburgo</b>	8.269	1.467		1.744.000
<b>Hessen</b>	15.409	2.908	18.317	6.092.000
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	5.559	916	6.475	1.707.000
<b>Niedersachsen</b>	19.597	4.002	23.599	7.994.000
<b>Westfalia del Norte</b>	42.467	6.827	49.294	18.058.000
<b>Renania-Palatinado</b>	10.280	1.925	12.205	4.059.000
<b>Saarland</b>	3.150	284	3.434	1.050.000
<b>Sachsen</b>	12.806	2.200	15.006	4.274.000
<b>Sachsen-Anhalt</b>	8.300	2.428	10.728	2.470.000
<b>Schleswig-Holstein</b>	7.132	1.050	8.182	2.833.000
<b>Thüringen</b>	7.077	1.377	8.454	2.335.000
<b>Policía Federal (BPOL)</b>	32.907	5.979	38.886	
<b>BKA</b>	2.697	2.357	5.054	

**TOTAL** **263.042** **51.327** **314.369** **82.438.000**

Fuente: Ministerio Interior RFA

## BIBLIOGRAFÍA

Este artículo está basado en las investigaciones que el autor viene haciendo sobre las policías alemanas desde 1991. Aparte de la documentación suministrada por los diferentes cuarteles generales y agencias de seguridad, también se han tomado datos de entrevistas personales con personal de las policías de Hamburgo, Baden-Württemberg, Berlín, Policía de Fronteras/Policía Federal y ZKA.

Polizei im kooperativen Staat. Jürgen Lange y Claude Schneck. Verlag für Sozialwissenschaft. 2004.

Bundespolizei im 21. Jahrhundert. Rechts und polizeiwissenschaftliche Aufgabenfelder des Bundesgrenzschutzes. Anke Borsdorff. Verlag für Polizeiwissenschaft. Frankfurt. 2004.

Polizei zwischen Europa und den Regionen. Janos Fehervary y Wolfgang Stangl. Universitätsverlag. Wien. 2001.

Policing Europe: The Police systems of Continental Europe. Monica den Boer. Netherlands Institute for the Study of Criminality and Law Enforcement. 1995.

The Europeanisation of National Administration. Christoph Knill. Cambridge University Press. 2001.

Les forces de Police dans l'Union Européenne. Patrice Meyzonnie. L'Harmattan, 1994.

Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa. Joseph Ramón Fuentes. Cedecs. 2002.

Die Polizei, nº1, año 2001.

Die Polizei, nº 1, año 2002.

Die Polizei, nº 11, año 2002.

Die Polizei, nº7, año 2005.

Die Polizei, nº 7. año 2007.

Öffentliche Sicherheit, 1-2, año 2005.

El País, 10-03- 2006.

# LA TECNOLOGÍA AL SERVICIO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Jesús Amores González

Gerente especializado en IJPS (Inmigración, Justicia, Policía y Seguridad) de la empresa Accenture

## Introducción

La organización de la gestión policial en España incorpora componentes históricos y políticos que han creado un escenario complejo en el que coexisten las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCSE) del Estado con Policías Autonómicas y Locales, produciéndose en muchos casos solapamientos en funciones y demarcaciones territoriales.

La necesaria colaboración entre los mismos y la subordinación a organismos nacionales e internacionales exigen un gran esfuerzo de coordinación entre todos ellos para garantizar la seguridad y protección de los ciudadanos a los que se presta servicio.

### Demarcación territorial:

**Ámbito Nacional:** Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía

**Ámbito Autonómico:** Mossos d'Esquadra, Policía Foral de Navarra y Ertzaintza

**Ámbito Local:** Policías Locales



### Coordinación de las FCSE y Cuerpos Policiales:

- **SES:** Coordinación a nivel nacional
- **Tratado Schengen:** Coordinación países firmantes del tratado Schengen
- **Control de Fronteras:**
- **CNCA:** Centro de Coordinación Antiterrorista
- **CICO:** Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado
- **SEPBLAC:** Prevención del blanqueo de dinero
- **GESI:** Lucha contra la Violencia Doméstica o de Género
- **Protección Civil:** Desastres naturales
- **Juntas Autonómicas y Locales de Seguridad**

### Competencias y funciones policiales:

- Policía judicial
- Información (lucha contra terrorismo)
- Seguridad ciudadana
- Control de fronteras
- Policía administrativa (DNI, armas, inspecciones, ordenanzas...)
- Seguridad vial y control del tráfico
- Auxilios y rescates
- Protección a las autoridades
- Seguridad edificios públicos representativos

Si a este resumen adicionamos todos los organismos internacionales con los que los Cuerpos Policiales se relacionan en base a los acuerdos de colaboración internacional y las básicas relaciones de la actuación policial con el ámbito judicial, las instituciones penitenciarias y todos los Organismos Públicos de ámbito nacional, autonómico y local a los que las FCSE prestan servicio, pueden hacerse una idea de la enorme complejidad de la maraña de relaciones y del ingente volumen de información que siendo obtenida por las FCSE se intercambia en el día a día .



Hoy en día los organismos responsables de la gestión de la inmigración, justicia y seguridad ciudadana de todo el mundo deben enfrentarse a enormes desafíos. Proteger los intereses nacionales y salvaguardar a los ciudadanos ante las considerables amenazas que van desde el terrorismo internacional hasta el surgimiento de complejas formas de crimen.

Estas presiones se complican si tenemos en cuenta la progresiva limitación de los presupuestos y la escasez de personal experto. Y todo esto ocurre en un momento en el que los ciudadanos están demandando recursos visibles de seguridad pública que garanticen la transparencia, la eficacia y los resultados.

Bajo este marco de actuación, la lucha contra el crimen organizado y antiterrorista ha entrado dentro de un nuevo contexto de globalización, donde las fronteras físicas de los países no son ya obstáculo para las organizaciones criminales, donde, tras los flujos migratorios se arrastran prácticas delictivas utilizadas en estos países y donde las nuevas tecnologías son utilizadas para delinquir u organizar actuaciones terroristas a nivel internacional.

Ante este escenario, realmente poco tranquilizador la ciudadanía torna su atención hacia sus representantes y Cuerpos Policiales aspirando y esperando recibir no solo un mensaje tranquilizador sino exigiendo una actuación eficaz.

Todo esto conlleva una vez más la necesidad de reinventarse, de adecuarse al nuevo entorno y a las nuevas formas de actuación para dar respuesta a los nuevos retos.

En un entorno donde la gestión de la información es clave, donde la explotación de las nuevas tecnologías con fines criminales incluso está cambiando los habituales *modus operandi*, es donde los sistemas de información pueden dotar a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de nuevas capacidades que les proporcionen las modernas “armas” que requieren para complicar eficientemente las funciones y misiones encomendadas dentro de su ámbito de actuación.

A pesar de que las FCSE demuestran continuamente su denodado empeño en erradicar las amenazas que sufre nuestra sociedad y su capacidad de adaptación a las nuevas realidades, en estos momentos es necesario ir más allá, dar un salto cualitativo, identificando las propias limitaciones, rompiendo ciertos tabús y desconfianzas, para estar en disposición de continuar “reinventándose” y así adecuar sus procedimientos operativos a la nueva realidad social.

Sí, y digo reinventarse, porque la adquisición de “armas” tecnológicas no es suficiente para alcanzar el éxito, es necesario, invertir en el más valioso de los recursos de los que disponen los Cuerpos Policiales, sus efectivos, hay que evolucionar los procedimientos operativos, incidir en la formación y mentalizar a los mandos sobre las nuevas oportunidades y capacidades para que se aplique en su aplicación efectiva. De nada sirve disponer de los más complejos sistemas de información si las personas que deben trabajar con ellos no confían en ellos y proporcionan información que tras su análisis permita generar información de inteligencia para que los responsables tomen las mejores decisiones estratégicas u operativas.

Veamos pues cuál es la situación en la que se encuentran los Cuerpos Policiales en estos momentos. Este es un análisis genérico que no se aplicará en todos y cada uno de los casos, pero que ciertamente se aproxima al estado de evolución operativo y tecnológico en la que se encuentran no ya los Cuerpos Policiales españoles, si no los de la mayor parte de los países de la OCDE. Adicionalmente, hay que tener en cuenta, que las Policías Locales, por tamaño, capacidad financiera y competencias, se encuentran aún más a remolque que el resto de las FCSE, lo que está lastrando ponerlas en valor, tanto como fuentes de información como por su proximidad a los ciudadanos.

Las policías locales, por su carácter intrínseco de policía de proximidad al ciudadano, y su cada vez mayor número de recursos de los que disponen, deben llevar a cabo un papel cada vez más activo dentro del complicado puzzle de la seguridad ciudadana.

De hecho, actualmente distintas CCAA se están analizando o desarrollando diferentes modelos policiales (BESCAM, Unidades Adscritas de las FCS, Policía Autonómica propia , ...), dentro del propio desarrollo de sus funciones competenciales, entre las cuales la esencial es la coordinación efectiva de las distintas Policías Locales.

Mientras tanto se ha firmado el Convenio de Cooperación y Coordinación de Seguridad Ciudadana y Vial entre el Ministerio del Interior (MIR) y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) de forma que las policías locales pueden asumir nuevas competencias como policía judicial en la resolución de faltas y delitos menores. Este Convenio Marco se está traduciendo poco a poco en Convenios Específicos de Colaboración con la Secretaría de Estado de Seguridad y en Protocolos de Actuación entre diferentes Ayuntamientos y las FCSE.

Hay que destacar en este contexto, la decidida apuesta iniciada por la Guardia Civil en el año 2003, en el que definió a través del Plan Estratégico de Sistemas de Información y Comunicaciones el camino a seguir por parte de la Institución en el siguiente quinquenio. La ejecución de dicho Plan durante los siguientes años, ha permitido posicionar a la Guardia Civil como un referente mundial también en el uso de las nuevas tecnologías puestas al servicio de la seguridad ciudadana y en la ejecución de los grandes procesos de transformación derivados de la aplicación de modernos sistemas de información.

Podemos por ello aseverar que la Guardia Civil se ha adelantado una vez más, en su vocación constante de servicio, apostando decididamente por la tecnología como herramienta de apoyo a la mejora de la eficacia en la gestión policial.

## **Situación de Partida**

Un elemento común a todos los Cuerpos Policiales es su capacidad para captar un gran volumen de información valiosa pero ésta no siempre está disponible en el momento y lugar en que se necesita.

En general, y salvando algunas excepciones los sistemas actuales requieren un gran esfuerzo por parte de las unidades operativas en su alimentación y tratamiento, siendo esta función en muchos casos repetitiva. El resultado es que la información operativa que se aporta es muy limitada y en muchos casos poco explotable. Sin embargo, las necesidades operativas presentes han experimentado una evolución no soportada por los actuales medios tecnológicos en uso.

Adicionalmente, los sistemas policiales actuales no tienen un enfoque ni una tecnología que facilite la coordinación con otros Cuerpos de Seguridad y Organismos públicos.

La aplicación de las nuevas tecnologías y sistemas de información en la gestión policial conlleva sin duda alguna un conjunto de cambios en los procedimientos existentes e incluso en la estructura organizativa de los propios Cuerpos Policiales, consiguiendo así resolver o mejorar las situaciones habituales que se producen actualmente, como son:

- Procesos lentos y burocráticos, basados en uso intensivo de papel

La gran mayoría de los procesos desarrollados en cualquier unidad tienen como soporte el papel, lo que los convierte en bastante lentos y burocratizados y obliga a dedicar muchos recursos a labores administrativas.

- Multiplicación de la entrada (manual) de información

La ausencia de aplicaciones globales, hace que el registro y mecanización de la información sea, en su mayoría, realizado más de una vez. La misma información se registra en diferentes aplicativos en función del fin o tratamiento que se le quiera dar. Esta situación obliga a una

multiplicación del esfuerzo y tiempo necesario para realizar estas tareas dedicando recursos, en tareas que deberían estar automatizadas.

- Inconsistencia en los datos manejados internamente, provocada por las múltiples entradas de datos, que provoca respuestas diferentes para los mismos conceptos y que limitan la capacidad de análisis de los datos.
- Dificultad por parte de las Unidades de mantener la calidad de los datos de las aplicaciones (en tiempo y contenido) debido a la imposibilidad en ocasiones de dedicar personal de forma específica a dichas funciones.
- Multiplicidad de aplicaciones propias

Cuando no existen aplicaciones globales que cubran las necesidades de los procesos operacionales o de gestión, las Unidades especializadas o no, han tendido a construir sus propias aplicaciones (en la mayoría basadas en herramientas ofimáticas) que tienen como objetivo suplir las referidas faltas y al mismo tiempo, agilizar los procesos de trabajo propios.

- Redundancias de funcionalidad entre aplicaciones distintas

Como consecuencia lógica de la multiplicidad arriba referida, es habitual encontrarse dentro de un mismo Cuerpo, dispersas por las distintas Unidades aplicaciones que satisfacen las mismas necesidades, sólo que cada una sólo funciona en el ámbito donde fue desarrollada.

- Limitaciones en las capacidades de explotación de la información.

Este problema tiene una doble vertiente:

1. La unidad fuente de la información y que introduce los datos en un aplicativo no puede explotar los datos, lo cual redundando en la construcción de aplicativos para poder realizar su propia gestión conllevando la multiplicidad de aplicativos previamente indicado.
2. Los informes o consultas que se obtienen a través no cubren las necesidades requeridas por la unidad que ha introducido los datos o que tiene que explotarlos.

- Información dispersa, – “islas de información” aisladas.

Como corolario de las varias formas de multiplicidad referidas, cabe reseñar que la información se encuentra dispersa por varias bases de datos, no existiendo integración de la información. Esta situación deriva en la existencia de “islas de información” aisladas y sin mecanismos para compartirlos, nada coincidente con las necesidades operativas, ya que la posibilidad de compartir información es un de los activos más importantes al nivel de las organizaciones policiales.

Esta situación se ve agravada en el caso de las Policías Judiciales y distintos Servicios de Información, que obtienen un gran volumen de información pero que está dispersa en distintas bases de datos sin integrar. Esto implica que durante una investigación, haya que realizar una labor de análisis sobre una gran cantidad de bases de datos, documentos, fuentes varias, utilizando en muchos casos procedimientos manuales, que alargan los tiempos de respuestas reduciendo la eficacia policial.

La situación actual, tanto a nivel nacional como en los países de nuestro entorno no es sencilla, los Cuerpos Policiales se enfrentan a serios desafíos para los cuales en la mayor parte de las ocasiones, no se dispone de los sistemas de información y herramientas tecnológicas adecuadas, además del suficiente personal especializado y formado para su explotación.

Esta situación no se puede resolver con una visión cortoplacista buscando resolver de forma independiente e individualizada cada una de los nuevos requisitos o exigencias planteadas. Este ha sido en muchos casos el planteamiento seguido, por convicción o por limitaciones presupuestarias, lo cual ha generado sin duda alguna, muchos de los problemas previamente mencionados.

Sin embargo esta situación se puede reconducir, la Guardia Civil ya lo está haciendo, mediante una apuesta decidida por las nuevas tecnologías y los sistemas de información como instrumento para mejorar el servicio.

El primer paso a realizar en cada Organización policial, no puede ser otra que afrontar una revisión del modelo de sistemas operativos y la estructura de la arquitectura tecnológica existente con objeto de establecer la estrategia tecnológica y operativa global para la Organización, que busque su modernización y lograr un mejor desempeño de sus funciones y que podría resumirse como objetivo general en **la mejora de la capacidad, eficiencia, eficacia y calidad del servicio prestado por el Cuerpo Policial.**

## **Objetivos de la Modernización de la Gestión Policial**

Es irrenunciable trazarse como objetivo en estos momentos aprovechar las capacidades que aportan los nuevos sistemas de información para modernizar la gestión policial y a través de ella optimizar la gestión interna y eficacia operativa y buscar a través de ella lograr un mejor servicio a los ciudadanos.

Concretamente podríamos establecer una relación de objetivos que deben ser cubiertos a partir del análisis y ejecución de un Plan de Acción que mane de la definición de un Plan Estratégico de Sistemas y Arquitectura Tecnológica de cada Cuerpo Policial. Estos objetivos serían:

- Sustituir o evolucionar los sistemas de información utilizados en el Área Operativa actualmente por otros basados en nuevas tecnologías que le permitan realizar de una forma más eficiente las tareas administrativas y operativas del Cuerpo.
- Cubrir mediante los nuevos sistemas las necesidades operativas tanto de los equipos de investigación como las funciones de atención al público y de seguridad ciudadana.
- Disponer de una solución que permita la entrada única de datos, cualquiera que sea su formato, eliminando así la necesidad de posteriores mecanizaciones, y con capacidad para establecer relaciones y vínculos con otras informaciones.
- Dotar de una mayor capacidad a las áreas dedicadas a la investigación a través de sistemas de inteligencia que sean capaces de detectar relaciones entre la información existente sobre datos de interés policial, y posibilitando la explotación simultánea de diferentes fuentes de información.
- Nuevas capacidades de análisis de información incorporando sistemas de rastreo en la web, procesos de identificación y extracción de identidades, descubrimiento de vinculaciones y patrones ocultos, análisis de información documental y estructurada residente en múltiples bases de datos...
- Gestión integrada de los expedientes de investigación, posibilitando la gestión de su ciclo de vida, elaboración automática de todas las diligencias, asociación de documentos, relaciones e información de inteligencia, acciones realizadas, comunicados y novedades, gestión de recursos humanos y materiales.
- Potenciar la integración e intercambio de información de interés policial y de carácter administrativo con Organismos de distinta índole que simplifique procesos burocráticos y multiplique las posibilidades de análisis de información.

- Coordinación de la operativa policial entre los diferentes Cuerpos de Seguridad y comunicación telemática de información fundamentalmente con el ámbito de la Justicia, Instituciones Penitenciarias y otros Organismos o Administraciones.
- Planificación de servicios con gestión interna de recursos humanos y materiales asociados a las operaciones policiales.
- Poner a disposición de los efectivos en la calle tecnologías de movilidad (PDA's, PC portátiles, mensajería SMS a través de teléfonos móviles, etc) que les permitan actuar de una forma eficiente y segura, con un ágil acceso a la información requerida.
- Reforzar la capacitación en el desempeño de las unidades poniendo a su disposición los medios, así como las herramientas y capacidades de proceso, accesibilidad e intercambio de información.
- Aumentar los niveles de motivación de su personal a través de unas nuevas formas de trabajo que con un adecuado soporte y medios informáticos les permita aportar más valor a la organización y les hagan sentirse más útiles a la sociedad.
- Mejorar el servicio al ciudadano, abriendo nuevos canales de comunicación que permitan por ejemplo la presentación de denuncias a través de la web.
- Dotación de sistemas analíticos y cuadros de mando para los Mandos que faciliten la toma decisiones en materia policial.

Estas acciones deben tener por ámbito todos los órganos, centros y unidades del Cuerpo Policial con una visión integradora y de conjunto, que facilite afrontar los retos cambiantes a los que se enfrentan todas los Cuerpos Policiales de forma rápida, eficiente, eficaz y optimizando la información de inteligencia y el conocimiento que el Organismo posee.

### **Una solución de futuro para la gestión policial**

Analizada la situación actual en la que deben operar las FCSE, los desafíos a los que se enfrentan, para lo cual disponen de unos determinados procedimientos operativos y medios tecnológicos, identificados claramente cuál deben ser la línea estratégicas y los objetivos concretos para mejorar la eficacia policial, el siguiente paso es definir un modelo o solución policial que de respuesta a estas ambiciosas expectativas.

Si nos abstraemos de las particularidades específicas de cada Cuerpo Policial podemos presentar cómo sería la solución que daría cobertura a todos los procesos (operativos, administrativos y analíticos) que las FCSE y Cuerpos Policiales desarrollan dentro del ámbito de sus competencias.

Cualquier solución que se defina deberá tener una estructura integral, vertical y modular para poder adaptarse a las funciones específicas de cada Cuerpo y a su capacidad de inversión.

El elemento clave de este concepto es la creación de un entorno tecnológico que facilite la colaboración entre los distintos Cuerpos Policiales y reforzar la coordinación entre las propias unidades operativas dentro de cada institución, para garantizar la seguridad y protección de los ciudadanos a los que se presta servicio.

Una representación sencilla y conceptual de un Modelo de Sistemas que de cobertura a las necesidades presentes y futuras de la gestión policial, podría ser el representado a continuación.



Cimentándose en torno a los elementos básicos de la gestión policial, esto es la seguridad ciudadana y la investigación, incorpora soluciones que permiten llevar a cabo las labores administrativas propias reduciendo drásticamente el esfuerzo necesario.

La coordinación entre Cuerpos Policiales debe ser uno de los pilares fundamentales para poder desempeñar un servicio efectivo. Esta filosofía se refleja evidentemente en el modelo, mediante la constitución de Centros de Coordinación Policial, Mando y Control y la creación de plataformas técnicas de Integración y Coordinación que facilitan el intercambio de información entre las policías.

La explotación analítica de toda la información recopilada por las unidades operativas en su quehacer diario permitirá en base a datos objetivos diseñar los planes estratégicos operativos con mayor fiabilidad y probabilidades de éxito.

Actualmente los distintos dispositivos móviles son parte de nuestro día a día, ofreciendo a la sociedad infinitas posibilidades para acceder a información y servicios en cualquier punto y a cualquier hora. Explotar estas nuevas facilidades para que el agente en servicio pueda disponer in situ de información sobre por ejemplo una persona o vehículo, cumplimentar las distintas diligencias o atestados, multiplicará la operatividad de nuestros efectivos, proporcionándoles además seguridad, al poder disponer datos sobre el perfil policial de la persona con la que va a interactuar.

Desde luego, porque la vocación de dar un Servicio al Ciudadano da sentido al esfuerzo desempeñado por las FCSE, se deben definir acciones específicas para ofrecer nuevos servicios a la ciudadanía, que a su vez aproximen y mejoren la imagen de los Cuerpos Policiales ante la misma, aprovechando las oportunidades que ofrecen para ello las nuevas tecnologías.

Pero no nos quedemos en conceptos genéricos, tratemos de concretar un poco más qué significan cada uno de estos componentes y así darle “cuerpo” a estas ideas.

- **Seguridad Ciudadana**

Garantizar la libertad y la seguridad ciudadana es la misión esencial de la gestión policial, lo que le convierte en el motor o esencia de cualquier solución de futuro. Básicamente este módulo proporciona una base de datos única y común para todo el Cuerpo, permitiendo la máxima reutilización de la información en los distintos procedimientos operativos. Algunas componentes de este módulo serían:

- *Escritorio de trabajo del agente:* particularizado para adaptarlo a sus necesidades o funciones específicas. El agente es informado por el sistema de aquellas tareas urgentes o relevantes que deban ser realizadas.
- *Catálogo de hechos e informaciones de inteligencia policial:* recoge la información sobre toda la actividad policial, no solo referida a las infracciones penales, sino también las administrativas, controles, rescates,... Toda la información está vinculada, permitiendo la explotación de todo tipo de datos (documentos, fotografías, vídeos, audio)
- *Consultas de seguridad ciudadana:* accediendo a múltiples fuentes proporciona al agente la información básica conocida sobre una persona, vehículo, arma u objeto.
- *Avisos y novedades:* la coordinación entre unidades operativas se maximiza aplicando el concepto de parte (unidad) interesada, que recibirá un aviso en el momento en que cualquier otro agente del Cuerpo, interaccione con la persona que es objeto de interés. Asimismo, la comunicación de información relevante a los mandos de distintas unidades u Organismos competentes se agiliza utilizando simultáneamente múltiples canales de comunicación (SMS, correo electrónico o fax).
- *Señalamientos y requisitorias:* la gestión de los señalamientos policiales y judiciales es un aspecto esencial de la gestión policial y de la coordinación entre Cuerpos Policiales tanto a nivel nacional o internacional, permitiendo su registro y elevación a la base de datos de señalamientos nacionales (BDSN) o europeos (SIS).
- *Administración y seguridad:* en todo sistema de gestión policial, por la naturaleza y sensibilidad de la información registrada, se debe disponer de los más estrictos controles de seguridad que garanticen su inviolabilidad y correcta utilización, asumiendo todos los preceptos recogidos en la LOPD (*Ley Orgánica de Protección de Datos Personales*).

- **Centros de Coordinación Policial, Mando y Control**

Este módulo abarca dos componentes íntimamente relaciones entre sí, como son la planificación clásica de los servicios dentro de la unidad, como parte o no de una Orden general de Servicios, y la creación física de Centros de Coordinación Policial, desde donde se puede supervisar y dirigir la actuación policial y responder ante situaciones de emergencia, disponiendo de toda la información necesaria y en base a los protocolos de actuación establecidos conjuntamente con otras Instituciones.

- *Planificación de servicios:* integrando la gestión de efectivos, material móvil y equipamiento policial, para facilitar la determinación de los cuadrantes de servicios, desarrollo del servicio y reflejo de todo lo acontecido durante el mismo (hechos de interés, incidentes, aspectos logísticos...), de forma que esta información pueda ser explotada para el cálculo de la remuneración salarial de los agentes y en la planificación de las necesidades logísticas del Cuerpo.
- 
- *Centro de Coordinación Policial, Mando y Control:* son físicamente salas dotadas con sistemas avanzados de comunicaciones y vídeo, donde los operadores pueden ver la situación real de cada patrulla a través de grandes pantallas, usando la tecnología GPS. Estos Centros no operan de forma aislada sino en coordinación con los Centros de Control de Tráfico y otros Centros de Emergencias (112), convirtiéndose en Gabinetes de Crisis cuando la situación así lo requiera, desde donde se podrán tomar las decisiones de mando.

- *Planificación de Eventos:* disponiendo de estos medios técnicos es posible una eficiente planificación y seguimientos de los despliegues realizados ante grandes eventos, como concentraciones, celebraciones de actos políticos, deportivos, manifestaciones o el diseñado dentro del ámbito de una investigación,

- **Gestión Administrativa**

La gestión policial conlleva la realización de procesos burocráticos o administrativos que históricamente han sido realizados mediante procedimientos manuales y repetitivos. La integración de la información permite explotar la misma, simplificando y automatizando la generación de diligencias. La incorporación de sistemas de información es una oportunidad única para definir procedimientos comunes de actuación policial.

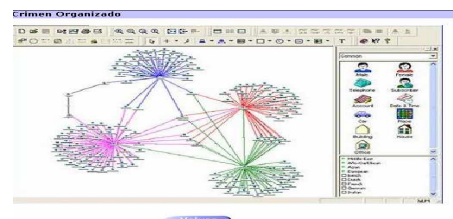
- *Gestión de expedientes, denuncias, atestados y diligencias:* supone la creación de expedientes electrónicos, donde se vincularán todas las diligencias tramitadas, dando lugar a los atestados que se remitirán en su caso al juez o a la administración competente. Debido al gran volumen de documentos gestionados es conveniente incorporar herramientas especializadas para la gestión, versionado, consulta y archivo de los mismos.
- *Base documental de procedimientos de actuación:* con objeto de que cualquier objeto de su especialidad sepa actuar ante cualquier situación que se encuentre.
- *Control de Calidad:* este es un aspecto esencial en cualquier sistema de información pero mucho más en el ámbito de la gestión policial. El establecimiento de procedimientos que garanticen la fiabilidad de los datos contenidos en la base de datos es fundamental, debiendo para ello implicar a toda la organización.
- *Registro de E/S:* como cualquier organismo público es necesario mantener un registro único de entrada y salida de documentos, que simplifique el inmenso intercambio de documentación entre las organizaciones policiales y administrativas.

- **Investigación**

Los procesos de gestión operativa e inteligencia evolucionan desde los tratamientos masivos donde la información se encuentra en un estado menos refinado y donde el principal objetivo es su organización, recuperación y captación dentro de los denominados procesos de obtención, para su gradual depuración. Su enriquecimiento por medio de los procesos de explotación y el análisis permitirá obtener la información de inteligencia efectiva que de soporte a la toma de decisiones.

- *Obtención de información y alertas:* mediante procedimientos masivos y semiautomáticos tanto en bases de datos relacionales, como documentos y en la web. El investigador puede establecer alertas cuando en el sistema se registre información sobre una persona objeto de su interés.

- *Interceptación de comunicaciones:* con sistemas que permiten el registro y análisis de las conversaciones telefónicas, la carga y cruce de ficheros con las llamadas realizadas desde cualquier teléfono.



- *Búsquedas avanzadas y análisis gráfico de relaciones:* con nuevas capacidades de búsquedas simultáneas en varias bases de datos estructuradas y documentadas. La representación gráfica del resultado de estas consultas permitirá multiplicar exponencialmente las posibilidades del



investigador de identificar, por ejemplo vinculaciones ocultas, alcanzando en definitiva mayores posibilidades de realizar acertados análisis sobre grandes volúmenes de información y con un menor esfuerzo.

- *Registro y Coordinación de Investigaciones:* nuevamente la coordinación de los equipos de investigación requiere el establecimiento de procedimientos internos que permitan canalizar adecuadamente los esfuerzos operativos.

- **Análisis y Explotación Estadística**

Hasta el momento, las capacidades de las FCSE para realizar o llevar a cabo una planificación estratégica en base a la explotación analítica de la información operativa generada de forma masiva y constante por las unidades, es muy reducida o requiere un gran esfuerzo, y con limitada flexibilidad para generar escenarios. Por ello la incorporación de herramientas de análisis, conocidas como de Business Intelligence, ofrecen nuevas posibilidades para obtener:

- *Cuadros de Mando:* ofreciendo a los mandos un resumen gráfico de los principales indicadores que afectan a la gestión de su unidad, por ejemplo, infracciones penales ocurridas, % de delitos esclarecidos, % de plantilla disponible, etc.
- *Mapa del delito con georeferencia:* las representaciones sobre mapas nos permitirán pintar el Mapa del Delito de la demarcación de interés, para, cruzándolo con la planificación de servicios poder tomar las decisiones oportunas sobre una eventual modificación de los cometidos a realizar, la coordinación con otras unidades, etc.
- *Generación de informes operativos:* las actuales pautas de trabajo requieren la preparación, envío y consolidación de información exigiendo un gran esfuerzo para obtener los datos requeridos. Al posibilitar el acceso y explotación de la información almacenada en una única base de datos común, los mandos pueden disponer directamente de la información requerida para la toma de decisiones.
- *Simulaciones y patrones de comportamiento:* la explotación de la base histórica de datos operativos permite generar simulaciones y definir patrones de comportamiento futuro que ayudará a los mandos a definir o modificar la planificación estratégica y operativa.
- *Generación automática de estadística:* el esfuerzo necesario para generar las estadísticas resumen de actividades operativas globales de cada FCSE y específico de cada una de las unidades o especialidades, o cualquier estudio de detalle de una área concreta de actividad policial, se simplifica al máximo ya que es posible generar automáticamente todas las tablas y gráficos que forman parte de la misma.

- **Servicios al ciudadano**

Son el conjunto de interacciones o tramitaciones que se ofrecen al ciudadano a través del portal corporativo del Cuerpo Policial. La idea no es ofrecer servicios únicamente a la ciudadanía sino incluso incorporar trámites o servicios internos para los componentes del Cuerpo, como pueden ser la solicitud de plazas, presentación de documentos, consulta de nóminas, etc.

El objetivo final, al abrir un nuevo canal de cara a la sociedad es que se consigue dar respuesta a una demanda social, agilizando las tramitaciones en las cuales es competente el Cuerpo, como la presentación de documentación para la renovación de licencias o documentos de identificación, presentación de solicitudes de incorporación al Cuerpo, presentación de denuncias telemáticas y en multiidioma, etc.

Actualmente debido a la complejidad y la amplitud del espectro de actuación de las FCSE no existe en el mercado una solución que cubra toda la casuística posible. Existen soluciones dirigidas a la gestión de las policías locales que funcionalmente resuelven su problemática pero que carecen por filosofía y diseño, de los elementos adecuados para facilitar el intercambio de información entre unidades y mucho menos entre distintos Cuerpos Policiales, siendo prácticamente nulas las capacidades para explotar la información desde un punto de vista del investigador como del diseño de planes estratégicos.

La mejor opción para adecuarse a las necesidades concretas de cada Cuerpo, es el desarrollo de soluciones a medida con componentes modulares, incorporando e integrando herramientas especializadas para dar cobertura, fundamentalmente a la investigación (obtención, consulta y análisis), a la representación cartográfica y al análisis y explotación estadística.

En el mercado existen muchas opciones, pero la clave es conseguir combinarlas de forma mantenible por esfuerzo y coste, para lo cual es esencial los desarrollos utilizando los estándares más comunes del mercado y que tengan vigencia en el tiempo (desarrollos en J2EE o .NET, utilización de XML y servicios web para el intercambio de información, base de datos robustas, como Oracle, etc).

El uso de arquitectura o tecnologías web no es casual, el avance de los lenguajes de programación permiten utilidades cada vez más complejas usando simplemente para ello, un navegador como Internet Explorer, pero con la enorme ventaja de reducir inmensamente el coste de implantación (basta con un ordenador de sobremesa) y el mantenimiento de las aplicaciones.

## **Beneficios estratégicos**

Una solución de este tipo debe aportar la consecución en un corto medio plazo de un conjunto de beneficios que se verán reflejados tanto dentro como fuera de la Organización, justificando sobradamente con ellos el esfuerzo dedicado al desarrollo y ejecución del Plan Estratégico. Estos beneficios, unos tangibles y otros intangibles los podríamos resumir en:

- Potenciar las capacidades del Cuerpo Policial para desempeñar sus misiones desde una triple vertiente de :
  - Proporcionar al Gobierno información de inteligencia, seguridad, y procedimientos, para contribuir a que se adopte y ejecute la mejor decisión, previniendo y disminuyendo los riesgos para el Estado.
  - Incrementar el nivel de seguridad ciudadana al disponer de nuevas herramientas que le permitan mejorar la eficacia policial en la resolución de delitos, incidiendo en las nuevas capacidades para luchar contra las nuevas formas de criminalidad de las bandas organizadas, violencia de género, pornografía infantil o los delitos monetarios.
  - Identificar y erradicar comportamientos irregulares por parte de algunos policías durante el ejercicio de sus funciones.
- Mejorar la imagen percibida de los ciudadanos con respecto a las FCSE gracias a:
  - La mejora en la eficiencia policial, liberando efectivos de tareas burocráticas, permitirá la presencia en la calle de un mayor número de recursos, redundando en una mejor prevención del delito, y cuando éste no se pueda evitar, en una rápida y efectiva respuesta policial.
  - Aproximar el Cuerpo Policial a los ciudadanos ofreciendo nuevos servicios a los mismos mediante distintos canales que las nuevas tecnologías permiten y que harán más fácil y accesible la comunicación en las dos direcciones tanto en materia de información como de solicitud y tramitación de los servicios que el Cuerpo presta.

- Creación de Sistemas corporativos comunes para toda la organización que den respuesta a todas las necesidades de sus usuarios y evite la proliferación de soluciones parciales e inconexas por toda la geografía, y que simplifiquen su implantación y posterior mantenimiento y evolución.
- Origen único del dato (grabación de la información donde se produce).
- Mayor fiabilidad del dato (puede ser corregido y depurado por cualquiera que tenga la información)
- Unas formas de trabajar homogéneas con independencia del destino de trabajo. Es decir, cada procedimiento se desarrollará de igual manera, con los mismos pasos y secuencia de los mismos, la misma estructura y contenido de la información a recabar y registrar en todo el Cuerpo. Todo ello a través de la realización de un reingeniería de procesos que simplificará y racionalizará los procedimientos y que contribuirá a reducir las tareas administrativas, con la consiguiente liberación de recursos para la realización de tareas policiales así como de una mayor dedicación a éstas por los efectivos en servicio.
- Mayor seguridad y capacitación del guardia o policía en el desempeño de sus funciones operativas al poder disponer de información relevante en el momento de realizar su misión o de forma previa a la misma.
- Refuerzo de las estrategias y procedimientos de seguridad física, lógica y normativa vigente de protección de datos personales.
- Fomentar la coordinación entre los diferentes equipos de investigación propios de cada Cuerpo y entre las distintas FCSE nacionales e internacionales.
- Multiplicación de las capacidades de análisis y consulta incorporando nuevas utilidades que facilitarán la producción de información de calidad y la toma de decisiones.
- Automatización de la obtención de estadísticas y de informes.
- Generación y envío automático de información a Organismos Externos con los que cada Cuerpo Policial colabora en cada uno de los ámbitos de las investigaciones o de la seguridad ciudadana (SES, CICO, CNCA, SEPBLAC, GESI,...), disponiendo de una plataforma que facilite la adaptación y evolución de estos intercambios.
- Incremento de la motivación del personal al disponer de las más modernas tecnologías y herramientas que soportan su trabajo y les capacitan mejor para su desempeño.

### **Un nuevo concepto del control de fronteras (la frontera virtual)**

La inmigración es uno de los motores económicos, turísticos y sociales mundiales. En nuestro país, existe una alta movilidad de personas con un volumen anual que supera los 60 millones entre visitantes (turistas, estudiantes, etc.) e inmigrantes, con un elevado número de puntos de entrada y salida entre aeropuertos, puertos y frontera terrestre.

España precisa de la Inmigración como motor de desarrollo económico y social, una inmigración ordenada y legal e integrada en nuestra sociedad. Sin embargo este fenómeno está desbordando las expectativas por lo que es necesario buscar soluciones coordinadas para llevar a cabo una integración real de estas personas en los países de acogida.

Resumamos brevemente la situación actual respecto a la inmigración.

- Se están promoviendo nuevas iniciativas de Ámbito Europeo para fortalecer el control de fronteras

- El volumen de expedientes de tramitación y renovación sigue creciendo exponencialmente.
- La gestión de la inmigración impacta en diferentes Administraciones y Organismos (Ministerio Interior y de Exteriores, Cuerpos Seguridad, Seg. Social, CCAA, Ayuntamientos, etc.), lo cual requiere una necesidad de mayor coordinación.
- Los medios de apoyo materiales, humanos y tecnológicos están desbordados ante la nueva situación.

La gestión de la inmigración no puede verse exclusivamente como un control físico de las fronteras responsabilidad de los Cuerpos de Seguridad, sino que debe complementarse en el futuro con las iniciativas de otras Administraciones Públicas, para conseguir la integración de los inmigrantes en nuestra sociedad.

Los nuevos retos en la gestión de la inmigración y los importantes cambios tecnológicos producidos en los últimos años, junto a un aumento de la demanda de soluciones que faciliten el flujo de las personas garantizando la seguridad y el cumplimiento de la legislación, precisan el establecimiento de un marco que, a partir del análisis y valoración de las necesidades, permita determinar el modelo que se ha de alcanzar y la planificación necesaria para llegar a los objetivos establecidos en la gestión de la inmigración dentro del área de la Seguridad.

### **Redefinir el concepto de Frontera con un enfoque global y coordinado**

La gestión de la inmigración es una cuestión que está desbordando a las distintas administraciones pues, no basta con lo que uno pueda hacer sino que se requiere un plan de acción global, un modelo que pueda ayudar a integrar a estos colectivos. Las soluciones tradicionales tratan la problemática de forma parcial resolviendo o empujando el problema a otro lugar físico o a otra administración.

Hay que realizar un enfoque exhaustivo que combine personas, procesos y tecnología para permitir al Estado salvaguardar la seguridad del país, de su comercio, de sus visitantes y de sus ciudadanos y promover al mismo tiempo el crecimiento económico.

Las nuevas tecnologías sirven como herramienta habilitadora para facilitar la circulación de las personas y bienes de poco riesgo de una forma más eficiente y cómoda entre las diferentes fronteras, a la vez que permite a las FCSE identificar e interceptar los individuos y las mercancías de alto riesgo, evitando que las amenazas crucen las fronteras.

La gestión de fronteras comienza mucho antes de cualquier cruce de fronteras. Debe estar dirigido por la inteligencia, lo cual exige una completa visión de los riesgos y oportunidades, una cultura de intercambio de conocimientos y una estrategia creada a partir de una toma de decisiones proactiva...

Focalizándonos en las responsabilidades en materia de inmigración de los FCSE, es necesario hacer una revisión del concepto tradicional de Frontera, introduciendo una nueva visión global denominada **Frontera Virtual** en la que se integran los **procesos previos a la llegada al país**, los pasos en la **frontera física clásica** (entrada y salida) y los procesos asociados a los **movimientos de visitantes e inmigrantes en el país**, junto a la gestión de los servicios asociados.

La revisión del concepto tiene por objeto que **la frontera física no sea la única línea en el control** de la seguridad.

Mediante las nuevas capacidades tendremos un conocimiento anticipado (a la entrada o la salida) de los posibles movimientos de elementos delictivos, reforzando la prevención y las labores de investigación, así como facilitando los flujos al resto de personas y mercancías.

En el siguiente gráfico se resumen los diferentes procesos que formarían parte en cada de una de las fases por las que un visitante pasa cuando viaja a nuestro país. Este modelo incorpora las nuevas tecnologías para reformular el control de las fronteras y estancia del visitante en el país, permitiendo crear la frontera virtual.



La automatización permitirá una simplificación y reducción de la carga de trabajo en la tramitación de la documentación con un incremento en la eficiencia y mayor eficacia dentro de la seguridad en el control de documentación falsificada y caducada. Con este modelo se integra toda la información necesaria para procesar y administrar los cientos de miles de expedientes que el Estado debe gestionar, e introduce mejoras en la toma de decisiones y en la gestión proactiva de los expedientes.

Tecnológicamente hablando los componentes básicos sobre los que se apoya este modelo son:

- Incorporación de soluciones de identificación biométricas (AFIS, Iris, Facial).
- Tarjetas de viajeros incorporando certificados digitales y registro biométrico.
- Quioscos y las puertas automatizadas con tarjetas de embarque de código de barras bidimensionales y dispositivos móviles para optimizar la facturación, la salida, el embarque y las operaciones de seguridad en puertos y aeropuertos.
- Incorporación de soluciones de identificación dinámica de matrículas.
- Creación y gestión de expedientes electrónicos para su intercambio entre diferentes administraciones.
- Plataforma SOA, para la gestión de los servicios web que permitan articular los intercambios de información entre los distintos sistemas.
- Análisis de grandes volúmenes de información mediante herramientas de Business Intelligence operando sobre datawarehouse.
- Capacidades para cruces automáticos de ficheros con grandes volúmenes de información.
- Utilización de estándares de desarrollo (J2EE, .NET, XML,..) que simplifiquen los protocolos de intercambio de información y el mantenimiento de estos sistemas.

Actualmente existen a nivel europeo distintas iniciativas que van dirigidas a conseguir un mejor control de los flujos de personas dentro de la UE, que forman parte del complejo puzzle que es la gestión de la

inmigración y que son perfectamente compatibles con el modelo de Frontera Virtual descrito. Las principales iniciativas son:

- VIS (Sistema Europeo de Visados) introducción del e-Visado Electrónico
- BMS (Sistema Europeo biométrico de Identificación)
- SIS-II (Sistema Schengen de Señalamientos y Requisitorias)
- Eurodac-II (Sistema Europeo con las huellas digitales de los solicitantes de asilo)
- Fado (Sistema europeo de archivo de imágenes con información sobre documentos auténticos y falsos)

Otra iniciativa de ámbito internacional es el US-VISIT, el mayor programa basado en tecnología biométrica del mundo, que incorpora en los aeropuertos, el escaneo digital de huellas y las tecnologías biométricas de reseñas fotográficas que permiten al DHS (Department of Homeland Security) identificar a las personas durante una interacción inicial y verifica la identidad en interacciones posteriores, sin que esto afecte negativamente a los tiempos de espera, permitiendo interceptar a más de 1.300 criminales o infractores de las normas estadounidenses de inmigración.

De forma genérica, los beneficios que proporcionaría la implantación de este modelo apoyado en las nuevas tecnologías serían:

- Facilitar la acción preventiva mediante la capacidad de inteligencia, investigación, análisis, tendencias y estudio de patrones de comportamiento, con un conocimiento anticipado de sospechosos, incluso antes de entrar en el país.
- Detección de suplantaciones, duplicidades, solicitudes múltiples, fraude e irregularidades a través de los tratamientos telemáticos y nuevas tecnologías biométricas.
- Incremento de la capacidad de toma de decisiones al disponer de indicadores y métricas fiables.
- Mejora de la imagen y servicio al inmigrante reduciendo tiempos de espera y duplicidad de servicios en la tramitación, seguimiento de expedientes, homogeneización de los procedimientos y la aplicación de las TI.
- Incremento de la eficiencia en los procesos al automatizar la integración de los flujos de información y procedimientos de trabajo entre las diferentes Administraciones y agentes involucrados.
- Impulsar la puesta en marcha de las nuevas iniciativas y directrices europeas (tratado Brum, VIS, SIS-II, BMS, Eurodac II, Europol, etc.)

## **La movilidad como componente de seguridad**

Los dispositivos móviles son ya elementos cotidianos en nuestra vida diaria, permitiéndonos no ya sólo mantener una conversación telefónica sino que los operadores ofrecen cada vez más servicios. Entre éstos el más relevante es su capacidad para poder acceder al vasto mundo de información que proporciona Internet o el acceso restringido a los aplicativos corporativos de una organización, en nuestro caso a las bases de datos operativas o policiales.

Las mejoras operativas que el acceso en remoto a la información operativa son obvias, desde el simple acto de levantar un acta de denuncia, la generación de atestados, la realización directa de consultas de

seguridad ciudadana, al posicionamiento o localización de rutas, la recepción on-line de fotografías de personas buscadas, etc.

Sin embargo, siendo interesantísimas estas posibilidades, me parece más relevante el componente de seguridad que proporciona al agente el poder conocer in situ, y antes de interrelacionar con una persona, disponer de información sobre la misma.

Actualmente existen en el mercado diversidad de dispositivos y una infinidad de modelos que evolucionan rápidamente, posibilitando funcionalidades cada vez más complejas.

El acceso al sistema operativo policial se puede realizar mediante distintos tipos de dispositivos móviles (Smartphone, Laptop, PDA, Pocket Pc, Communicators, etc.), pudiendo accederse de manera On-line y/o Off-line. La solución de movilidad debe adicionalmente soportar diferentes dispositivos y accesorios.



Al analizar cualquier solución de movilidad los Cuerpos Policiales deben tener en cuenta:

- La adecuación a los colectivos de usuarios y del tipo de aplicación
- Entorno tecnológico cambiante (la vida media de un modelo concreto de PDA menor de 1 año)
- Diferentes configuraciones (Palm, Pocket PC, Symbian, RIM Blackberry, Smartphone...)
- Diferentes opciones de conexión (IR, Bluetooth, WIFI, Modem PCMCIA, Modem Compact Flash...)
- Diferentes accesorios para necesidades específicas (GPS para control de rutas, lector tarjetas, pedidos, cámara fotográfica, impresoras, teclados, almacenamiento memoria, etc.)

A continuación se relacionan un conjunto de funcionalidades y servicios que podrían realizarse utilizando dispositivos móviles:

## Cuadro General de Funcionalidades y Servicios Movilidad

Funcionalidades Generales	Funcionalidades Off-Line	Funcionalidades On-line
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Portal Corporativo Policial Móvil.</b> Permitiría a la central y agentes acceso móvil a las aplicaciones de negocio, Internet, email, bases de datos, etc.</li> <li>■ <b>Aplicaciones Microsoft (Word, Excel, PowerPoint, Outlook)</b></li> <li>■ <b>Calendario, Agenda, contactos</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Cartografía:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consulta datos localizaciones</li> <li>- Planificación de rutas</li> </ul> </li> <li>■ <b>Consulta de Información:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Textos Legales</li> <li>- Manuales de procedimiento</li> <li>- Ordenes de Interés Permanente</li> <li>- Información ayuda al ciudadano.</li> </ul> </li> <li>■ <b>Descarga de datos- Expedientes:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Expedientes de casos (investigación, datos personales, de vehículos, etc).</li> <li>- Otros datos de trabajo</li> </ul> </li> <li>■ <b>Gestión denuncias</b> (Impresión notificaciones, formularios, etc)</li> <li>■ <b>Recogida de información:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formularios, Expedientes, informes</li> <li>- Informes estadísticos</li> <li>- Grabación de Incidencias</li> <li>- Grabación de Vídeo, voz...</li> </ul> </li> <li>■ <b>Identificación de personas</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Posicionamiento y Cartografía.(GPS, GIS)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Posicionamiento de unidades</li> <li>- Posicionamiento de localizaciones</li> <li>- Estado de tráfico</li> <li>- Planificación de rutas</li> </ul> </li> <li>■ <b>Consultas de información</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investigación personas (condenas, antecedentes, fotografía, domicilio, alertas, etc)</li> <li>- Investigación de vehículos (robos, propietario, matrícula, etc)</li> <li>- Investigación locales, edificios, empresas, negocios, etc.</li> </ul> </li> <li>■ <b>Notificación de Alertas y emergencias (robos, asaltos, etc.)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunicaciones desde central a unidades</li> <li>- Peticiones desde unidades a central</li> <li>- Recogida de peticiones para otros servicios (bomberos, hospitales, tráfico, etc)</li> </ul> </li> </ul>

### Servicios al ciudadano

En los últimos años el desarrollo de la tecnología de Internet ha permitido consolidar una nueva forma de interactuar en la sociedad, tanto en las relaciones de las empresas con los particulares (B2C) como entre los propios particulares (correo electrónico, redes sociales, P2P, etc.). En este sentido, los ciudadanos están demandando cada vez más poder interactuar de esta misma forma con la Administración (G2C y G2B) requiriendo acceder a servicios desde cualquier lugar y a cualquier hora.

Igualmente, los organismos nacionales e internacionales, en respuesta a dicha demanda, están legislando en este sentido, impulsando de forma decidida el desarrollo de la Administración Electrónica (España.es, Plan Avanza 2007, etc.) como medio para incrementar la eficiencia y la calidad de los servicios ofertados a los ciudadanos.

Así, se está evolucionando en la concepción del ciudadano considerándolo como un verdadero cliente de la Administración. En este sentido, merece una mención especial la nueva Ley 11/2007 que reconoce el derecho de los ciudadanos a interactuar por medios electrónicos con la Administración, y en cuyo artículo primero indica:

“La presente Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica”.

De esta forma, la Administración pública debe promover formas nuevas de interactuar con el ciudadano (Internet, móviles, etc.) impulsado numerosas iniciativas en este sentido como son el eDNI (iniciativa



pionera en el mundo y que ha recibido distintos premios) o los sistemas de Denuncias por Internet, ambas impulsadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, o en otros sectores, el pago de impuestos o la prestación social.

Si se analizan cuáles son los servicios más demandados por los ciudadanos<sup>1</sup> se puede concluir que estos están liderados por la declaración de la renta, seguido por los servicios orientados a la solicitud de beneficios sociales, bibliotecas públicas, búsqueda de empleo, matriculación para estudios, obtención de documentos personales (DNI, Pasaportes, Licencias, etc.), obtención de certificados y denuncias.

En este sentido, podemos ver que algunos de los servicios más demandados son competencias de las FCSE, en concreto, los trámites relativos a las licencias de armas, la solicitud de acceso a la Guardia Civil, la presentación de denuncias, etc.

En el caso de la Guardia Civil la necesidad de responder a estas nuevas exigencias de los ciudadanos, ofreciendo nuevos servicios telemáticos fue identificada, y para responder a ella se está desarrollando el proyecto de construcción de un “Sistema integral de prestación de servicios telemáticos, administración electrónica y análisis de la información de la Guardia Civil”. Con esta iniciativa, en un futuro próximo se dispondrá de un sistema que sirva de plataforma sólida para desarrollar un amplio conjunto de servicios telemáticos orientados hacia el ciudadano y que permitirán que el Cuerpo se coloque a la vanguardia en la prestación de este tipo de servicios.

Igualmente la implementación de dicha plataforma permitirá a la Guardia Civil adaptarse a los más modernos estándares, como ya ha hecho en otros ámbitos, permitiendo a los ciudadanos identificarse con el eDNI, posibilitando la notificación telemática a través de la plataforma de SysNote, el pago de tasas de forma telemática, etc. La implementación de este tipo de servicios permitirá interactuar de forma completa con el ciudadano en determinados ámbitos sin requerir en ningún caso la personación física del mismo, desarrollando de esta forma un modelo de servicio que gira en torno al ciudadano, verdadero núcleo del trabajo desarrollado por la Institución y cuyo enfoque se extenderá por toda la organización, impactando en los sistemas informáticos, los procedimientos de trabajo, etc.

Adicionalmente, la implantación de la administración electrónica va a suponer una verdadera revolución en la relaciones interadministrativas ya que la Ley 11/2007 requiere que no se solicite a los ciudadanos documentación que se encuentren a disposición de algún otro organismo, esto implicará la necesidad de interconectar todos los organismos que conforman la Administración Pública y que el intercambio de información entre los mismos sea una verdadera realidad, implicando cambios en muchos de los procedimientos seguidos actualmente. De esta forma, la Guardia Civil promoverá el intercambio de información de forma telemática (DNI, empadronamiento, etc.) con otros organismos agilizando muchos de los trámites actuales y transmitiendo una imagen de modernidad hacia la sociedad.

Como resumen se podrían indicar que el desarrollo de estas iniciativas y la orientación clara hacia el ciudadano significará que los servicios ofrecidos por los Cuerpos Policiales se elaborarán y se prestarán de la forma más adecuada para los ciudadanos, con independencia de las fronteras que delimitan los diferentes organismos y con arreglo al sistema elegido por los propios ciudadanos, respaldados por una comunicación eficaz y una asistencia cómodamente accesible, que ofrezcan a los ciudadanos la sensación de estar perfectamente equipados para realizar sus gestiones ante la Administración Pública.

## **Seguridad de la información**

La Administración Pública en general ejerce su actividad en un entorno cambiante en el que el desarrollo tecnológico y las disposiciones legales, están provocando la necesidad de adaptar los sistemas de

---

<sup>1</sup> Datos provenientes del Informe anual sobre el desarrollo de la sociedad de la información en España (eEspaña2007) elaborado por la fundación Orange según los datos recogidos en el INE (2007).

información de manera que, por un lado garanticen la seguridad de los mismos y la información que contienen y, por otro lado, se cumplan debidamente toda la reglamentación y legislación vigente en materia de protección de datos, seguridad de los sistemas, etc.

Si el principio anterior es válido para todas las Administraciones Públicas, es de absoluta criticidad para las FCSE donde por la sensibilidad de los datos almacenados como por la propia seguridad de sus agentes, deberá garantizarse la imposibilidad de producirse fallos que impliquen la exposición de datos sensibles hacia personas no autorizadas.

Adicionalmente, la seguridad de los datos, especialmente de los datos de carácter personal, es una obligación legal (ver Real Decreto 1720/2007) y ética para todo el personal con acceso a los mismos, estableciéndose, por ley, un conjunto de medidas y procedimientos de seguridad que todos los Cuerpos Policiales deberán tener en cuenta en el desarrollo y la explotación de sus sistemas.

La seguridad es un proceso continuo que debe evolucionar de forma permanente, debiéndose impulsar iniciativas, que combinen procedimientos internos a seguir y sistemas de seguridad física y lógica. Dichas iniciativas están dirigidas a:

- Proteger los Sistemas de Información y Redes de Comunicaciones utilizadas por las FCSE, contra el acceso o uso no autorizado, alteración indebida de operaciones, destrucción, uso indebido, robo o cualquier otro tipo de amenaza.
- Proteger la información perteneciente o confiada a los Cuerpos Policiales, contra revelaciones no autorizadas o accidentales, modificación, destrucción o uso indebido.

Una agrupación de las medidas de seguridad en los distintos ámbitos sería:

- Seguridad en las aplicaciones y en los datos: conformadas por el conjunto de medidas orientadas a garantizar el correcto uso que los usuarios hacen de las aplicaciones. Estas medidas se podrían subdividir en:
  - Medidas implementadas en el control de acceso a las aplicaciones, dirigidas principalmente a garantizar la identidad de los usuarios mediante el empleo de tarjetas criptográficas, el control del nivel de acceso a los distintos aplicativos mediante la gestión de perfiles y permisos, etc. Para algunos aplicativos, estas medidas se complementan con restricciones de mayor complejidad en función de los horarios de trabajo de los usuarios, la configuración de la estación de trabajo, características del propio usuario, etc.
  - Medidas para garantizar el adecuado almacenamiento de los datos, en este sentido se podrían destacar el almacenamiento cifrado de la información sensible (datos de menores, contraseñas de usuario, etc.), la disociación de tablas específicas, etc.
  - Medidas para garantizar el adecuado uso de la aplicación, garantizando que no se accede o se utiliza información sin autorización. Estas medidas se dirigen a auditar el uso que se está realizando de los aplicativos y detectar comportamientos que puedan ser considerados de riesgo para la Institución o incluso ilícitos.
- Seguridad en la infraestructura (entorno físico, Red, DBMS, SO, etc.): dirigida a evitar la intrusión de personas no autorizadas en los distintos elementos de la infraestructura (servidores de aplicaciones, bases de datos, etc.). En este ámbito, se incluyen medidas como la separación de las redes interna y externa, la implantación de un antivirus, el cifrado de las comunicaciones entre las distintas máquinas, la implementación de firewall que eviten ataques desde el exterior, la redundancia de la infraestructura para minimizar los riesgos ante posibles fallos en los sistemas principales, creación de Centros de Respaldo, etc...
- Procedimientos de uso: es conveniente la constitución de una Oficina de Seguridad encargada de asegurar el cumplimiento por parte de los sistemas de la normativa de seguridad establecida

tanto a nivel nacional como la establecida internamente. Adicionalmente, establece directrices del buen uso de los sistemas para los usuarios de las aplicaciones.

A pesar de los importantes avances logrados en materia de seguridad de los sistemas y protección de la información, una lección bien aprendida es que la seguridad debe ser un proceso continuo, por lo que el impulso en esta materia no se puede interrumpir y se debe continuar avanzando para estar preparados y prevenir o abortar cualquier ataque o intento de uso indebido de la información.

## **Conclusiones**

En definitiva, los Cuerpos Policiales afrontan nuevos retos, muy complejos con los que los tradicionales procedimientos operativos no bastan para ofrecer a una sociedad, cada vez más exigente una respuesta acorde con sus demandas.

Dado que la delincuencia ha superado las barreras físicas es necesario fomentar intensamente la cooperación entre Cuerpos Policiales, tanto del ámbito nacional como internacional. Con una acción conjunta de todos los Cuerpos y con protocolos para compartir e intercambiar información de forma telemática los resultados operativos mejorarán sustancialmente.

Por otro lado en España existen más de 150.000 policías locales que operan en el territorio nacional que se le puede poner en valor involucrándoles activamente en la prevención y seguridad ciudadana. Para ello nuevamente la vía es el desarrollo de los protocolos de colaboración entre las distintas administraciones, siendo la Secretaría de Estado la que puede proporcionar los medios técnicos e información policial para reforzar la integración operativa de estas policías con la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía.

Las nuevas tecnologías no son la panacea ni van a resolver por sí solas los problemas existentes, pero sí son herramientas muy potentes que, puestas al servicio de nuestros guardias y policías, sirven para abrir nuevos canales de colaboración, multiplicar las capacidades operativas, reduciendo las labores de poco valor añadido, ayudando así a las FCSE a desempeñar su misión primordial de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los españoles y garantizar la seguridad ciudadana.

# **EGF, una nueva herramienta para las operaciones de gestión de crisis**

**Teniente Coronel de la Guardia Civil**  
**D. Francisco Díaz Alcantud**

## **INTRODUCCION**

### **Nuevos retos en la gestión internacional de crisis.**

Gestión internacional de crisis es un término usado en el entorno de la Unión Europea cuando se puso en marcha el desarrollo de la “Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)” dentro del segundo pilar de la UE. El equivalente a las operaciones de gestión internacional de crisis en el marco de las Naciones Unidas son las conocidas como “operaciones de apoyo a la paz (peace support operations) con sus diferentes versiones de: imposición de la paz (peace enforcement), mantenimiento de la paz (peace keeping) o establecimiento de la paz (peace making).

En cualquier caso tanto en un concepto como en el otro, lo más relevante es el principio recogido en la Carta de las Naciones Unidas como uno de sus mayores retos que no es otro que “mantener la paz y seguridad internacionales” como condición básica para asegurar la convivencia pacífica y el respeto mutuo entre las diferentes naciones del mundo, así como proporcionar los cimientos para fundamentar el progreso y desarrollo económico, social y cultural.

El cambio geopolítico y estratégico en el mundo después de la caída del muro de Berlín y la desaparición del clásico enfrentamiento de los dos bloques, ha diseñado un nuevo escenario mundial donde los posibles conflictos y crisis han evolucionado desde el tradicional enfrentamiento militar entre países bajo la influencia de los dos principales bloques a otros conflictos con raíces diferentes. En la mayoría de los casos se trata de conflictos internos con motivaciones étnicas, religiosas o culturales. Además hay que añadir la aparición de nuevas amenazas asimétricas que pueden tener un gran impacto en la paz y seguridad internacional como el terrorismo internacional, el crimen organizado o el fanatismo religioso. Si a este escenario añadimos nuevos fenómenos que contribuyen a la desestabilización del orden mundial, como las corrientes de inmigración ilegal, la lucha por los recursos naturales, la aparición de estados ingobernables (*failure state*) podemos concluir que los conflictos y crisis modernos han adoptado una nueva dimensión y naturaleza.

Este complejo escenario ha demostrado que la gestión de las crisis modernas no sea una cuestión predominantemente militar sino que se trata de operaciones multidisciplinares con diferentes componentes, en los cuales tan importante es proporcionar un entorno de seguridad (función principalmente adjudicada a los militares) como el establecimiento de un adecuado “estado de derecho” con respeto a los derechos humanos, el desarrollo de capacidades locales para un buen gobierno y el desarrollo de condiciones económicas estables y sostenibles.

### **Evolución de las operaciones de apoyo a la paz**

Las primeras operaciones de paz auspiciadas por las Naciones Unidas comenzaron en el año 1948 como pequeños contingentes militares de observación de los acuerdos de paz. El primer contingente policial de Naciones Unidas se incorporó en la misión del Congo en 1960. Desde entonces sesenta misiones se han puesto en marcha en diferentes partes del mundo. La evolución respecto del tipo y alcance de las misiones ha sido no solo cuantitativa sino cualitativa en cuanto a las tareas a realizar, en particular especial relevancia ha tenido la cada vez mas frecuente atribución del conocido como “poder ejecutivo” o imposición de la paz de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En este sentido no sólo el componente militar sino también el policial ha recibido el mandato del poder ejecutivo para llevar a cabo funciones policiales en el área de operaciones.

La atribución del poder ejecutivo para las misiones policiales (a partir de la misión en Kosovo) supuso un gran salto cualitativo y un enorme reto para el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) de las NNUU debido a la complejidad e implicaciones de todo tipo para planear y posteriormente ejecutar este tipo de misiones. Se trataba de desplegar oficiales de policía con atribuciones suficientes para desarrollar funciones policiales ejecutivas, incluyendo investigaciones, y por tanto con la autorización para llevar armas lo que conlleva una clara regulación del uso de la fuerza. Además, se puso en evidencia la necesidad de incorporar Unidades de Policía totalmente equipadas, capaces de intervenir en el control del orden público y de apoyar al resto de la misión.

El empleo de estas Unidades de Policía, conocidas en el entorno de NNUU como “*Formed Police Units (FPU)*”, de entidad aproximada a una compañía de 125 miembros se ha hecho más frecuente en los últimos años, y actualmente están presentes en todas las misiones de NNUU con poder ejecutivo (seis de las trece actualmente en marcha). En el futuro estas Unidades serán un elemento esencial a tener en cuenta en cualquier misión de NNUU donde el mandato incluya poder ejecutivo tanto para remplazar como para apoyar a la Policía Local en ambientes desestabilizados con escasos niveles de seguridad para la presencia internacional.

### **Las operaciones de estabilización. El vacío en la seguridad.**

La naturaleza de los conflictos modernos ha impuesto la revisión de la doctrina de empleo de las Fuerzas Armadas, especialmente en el periodo post-conflicto. Esta situación alcanzó mayor relevancia cuando se analizaron las “lecciones aprendidas” durante los últimos conflictos en Irak y Afganistán, en los cuales analistas de los Estados Unidos de América llegaron a afirmar que “*se supo ganar la guerra*”, pero “*no se supo ganar la paz*”. Esta afirmación lleva implícita una autocrítica clara sobre la conducción predominantemente militar después de la caída del régimen en Irak, y ha llevado a una revisión doctrinal de las conocidas como “*Operaciones de Estabilización, Seguridad, Transición y Reconstrucción (SSTR)*”. El mensaje es claro, la gestión después de un conflicto no es predominantemente de naturaleza militar sino que es multi-sectorial y todos ellos deben estar integrados y coordinados desde su planificación a su ejecución, en especial se hace referencia a cuatro sectores<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Military Support to Stabilization, Security, Transition, and Reconstruction Operations Joint Operating Concept. US Joint Forces Command, August 2006.

- Estabilización. Actividades dirigidas a gestionar las tensiones entre las distintas partes del conflicto; a prevenir o detener el deterioro de los sistemas político, económico y de seguridad; a crear estabilidad en el área de operaciones; y a establecer precondiciones para llevar a cabo los esfuerzos de reconstrucción.
- Seguridad. Conlleva el establecimiento de un entorno de seguridad para todos los actores presentes en el área de operaciones.
- Transición. Es el proceso de transición de la responsabilidad y autoridad desde las agencias civiles y militares externas actuantes en el conflicto a las autoridades locales.
- Reconstrucción. Es el proceso de reconstrucción de las instituciones políticas, económicas y sociales, así como las infraestructuras físicas para crear las condiciones necesarias para el desarrollo a largo plazo.

El principal papel del componente militar en la fase posterior al conflicto es la de proporcionar el entorno de seguridad y de contribuir a la estabilidad mediante el restablecimiento de capacidades militares locales fiables y sostenibles.

Un aspecto fundamental para alcanzar la estabilidad en el área de operaciones es el restablecimiento cuanto antes de la “ley y el orden” y especialmente el mantenimiento del orden público. Es claro que para esta labor las unidades militares no están preparadas, equipadas y no tienen experiencia para trabajar con la población civil.

Sin embargo, en algunas operaciones las unidades militares se han debido hacer cargo de esta labor debido a la lenta incorporación del componente policial civil con poder ejecutivo, sobre todo en lo referente a unidades policiales capaces de afrontar el orden público. Este lapso de tiempo es conocido con diferentes acepciones según las fuentes que se consulten como: vacío de seguridad (*security gap*), vacío en el despliegue (*deployment gap*), o vacío policial (*law enforcement gap*), sin embargo todos se refieren a esta circunstancia donde las fuerzas militares deben asumir “funciones de tipo policial” debido a la incorporación posterior del componente policial civil internacional.

En el entorno OTAN este vacío se ha solucionado con la incorporación a la estructura de la misión militar de las conocidas como MSU (Multinational Special Unit), unidades policiales de estatus militar básicamente proporcionadas por los Carabinieri italianos.

En la Unión Europea se pretende solucionar esta situación con el despliegue de las conocidas como Unidades de Policía Integradas (IPUs) que son, básicamente, unidades policiales tipo “gendármico” capaces de estar temporalmente bajo mando militar.

## **IDONEIDAD DE LAS FUERZAS DE TIPO GENDARMICO**

Se entienden por “fuerzas gendármicas” aquellas que han seguido el modelo gendármico francés y que se caracterizan fundamentalmente por consistir en Cuerpos policiales de “status militar” pero que en sus respectivos países ejercen competencias policiales integrales respecto a la población civil. Este tipo de policía integral representa la ejecución de una amplia gama de funciones policiales, desde la clásica policía de prevención a la policía judicial incluyendo la capacidad para conducir investigaciones y la lucha contra el crimen organizado. Además, dependiendo de cada país, las policías gendármicas desarrollan un amplio espectro de especialidades dentro de la labor policial como tráfico, protección de la naturaleza, lucha contra el terrorismo, policía científica, orden público, inteligencia criminal, servicio marítimo, fronteras y servicio fiscal, etc.

El “status militar” les permite una posible relación y, en algunos casos, dependencia del Ministerio de Defensa y de la cadena de mando militar para situaciones específicas.

Este modelo policial se ha revelado de gran utilidad y efectividad para las operaciones de gestión de crisis sobre todo en las fases iniciales de la puesta en marcha de la operación (*inmediatamente después del conflicto*) caracterizado normalmente por una situación de desestabilización y de inseguridad donde es el componente militar el responsable de proporcionar y asegurar el entorno de seguridad.

Durante esta fase de responsabilidad militar sobre la seguridad, las funciones policiales con la población civil deben llevarse a cabo por cuerpos policiales preparados, equipados, con experiencia y la mentalidad policial adecuada en el trato con la población civil. La situación de desestabilización exigirá el despliegue de unidades policiales robustas capaces de actuar en este ambiente y de proporcionarse autoprotección. La rapidez requerida para el planeamiento, despliegue y los recursos logísticos necesarios exigirá un planeamiento coordinado o incluso integrado con el componente militar y posiblemente una dependencia temporal de la cadena de mando militar responsable final de la seguridad durante este periodo.

En estas condiciones, algunos cuerpos policiales de naturaleza civil son reticentes a desplegarse, pues requieren que la situación se estabilice, no están dispuestos a desplegar unidades policiales robustas totalmente equipadas y con capacidad para hacer frente a situaciones de orden público, y sobre todo, su capacidad de reacción rápida es muy limitada. Estas circunstancias, unida a la lentitud de los organismos internacionales para planear y desplegar un dispositivo multinacional provocan el aludido “*vacío de seguridad*” ya que la situación de crisis no puede esperar y la acuciante necesidad de restaurar la ley y el orden así como mantener el orden público lleva al componente militar a asumir funciones de naturaleza policial.

Los cuerpos policiales gendármicos pueden solventar esta situación, proporcionando las capacidades policiales necesarias en las primeras fases de este tipo de operaciones de gestión de crisis, desplegando temporalmente bajo mando militar y asegurando la transición para la incorporación de otras fuerzas policiales en una fase posterior.

Las especiales características de los cuerpos gendármicos y las lecciones aprendidas en los últimos conflictos han llevado a algunos institutos de estudios e investigación de los Estados Unidos a considerar la necesidad de crear alguna fuerza similar en su país. En particular en el “Informe Especial” número 118 de abril del 2004 del Instituto para la Paz de los Estados Unidos (USIP)<sup>2</sup> se incluyen las siguientes referencias:

- “Una razón del vacío en la seguridad es la total ausencia de cualquier capacidad civil de los EEUU para desplegar **unidades organizadas de policía** con el equipo especializado necesario para desarrollar funciones cruciales de orden público como el control de masas y el control de la flagrante ilegalidad. También contribuye a este vacío **el retraso** requerido para movilizar oficiales individuales de policía y otro personal para desarrollar el total espectro de funciones, desde inteligencia a la encarcelación, requeridas para impulsar el estado de derecho”. Esta afirmación subraya dos puntos fundamentales para solucionar el famoso “vacío en la seguridad” como son la disposición de unidades de policía robustas y el rápido despliegue, en clara referencia a las capacidades puestas de manifiesto por las fuerzas gendármicas en los últimos

---

<sup>2</sup> Special Report 118: “Building Civilian Capacity for US Stability Operations”. United States Institute of Peace, April 2004

conflictos donde ha sido necesario ejercer el poder ejecutivo para la instauración de la paz.

- Posteriormente cuando el informe analiza las capacidades civiles que los EEUU deberían desarrollar hace especial referencia a las unidades de policía de tipo gendármico<sup>3</sup> cuando especifica: *“Crear este tipo de unidad permitiría a los EEUU responder al vacío de seguridad entre los militares y la policía que ha afectado a las operaciones de estabilización pasadas y presentes. También mejoraría considerablemente la interoperabilidad de los EEUU en las misiones internacionales con los cuerpos gendármicos de Europa como la Gendarmería Francesa o los Carabinieri Italianos”*.

En la misma línea algunos estudios<sup>4</sup> realizados en el seno de la RAND Corporation<sup>5</sup> han analizado lo ocurrido en los conflictos de Irak y Afganistán, especialmente la gestión del terrorismo internacional y de los movimientos de insurgencia concluyendo de nuevo que se ha utilizado un enfoque predominantemente militar, que es erróneo para la gestión del posconflicto. Se vuelve a resaltar la necesidad de una gestión multilateral y se pone en evidencia la falta de capacidad de EEUU para movilizar capacidades civiles para la gestión de crisis (especialmente en el área policial, judicial, fiscal y de prisiones). En este sentido se aboga por el incremento de las capacidades civiles de movilización en EEUU y por la cooperación con la Unión Europea en esta área. En el mismo estudio se propone como una de las medidas a implementar la creación de capacidades civiles locales haciendo mención específica de fuerzas de tipo gendármico<sup>6</sup> cuando se afirma: *“También es crítico la creación de fuerzas gendármicas locales de alta calidad, aunque esto esta fuera de las posibilidades de EEUU, es un área en la cual Italia, Francia y España tienen excelente experiencia”*.

La importancia de la disposición a nivel internacional de unidades organizadas de policía con capacidad de actuación en orden público que puedan ser empleadas en las operaciones de gestión de crisis, ha llevado al G-8 a poner en marcha una iniciativa conocida como COESPU<sup>7</sup> liderada por Italia (Carabinieri) con el apoyo de los EEUU para la formación de cuadros de mando que permitan la creación de Unidades de Policía (Stability Police Units) para su empleo por las organizaciones internacionales de ámbito regional (especialmente en el continente Africano y Asiático). Esta iniciativa ha recibido el beneplácito y el apoyo de las Naciones Unidas que ven en ella una excelente idea para promover la creación de este tipo de Unidades policiales tan importantes y necesarias en las actuales operaciones de apoyo a la paz auspiciadas por las NNUU.

No es casualidad que se haya elegido una fuerza de tipo gendármico (Carabinieri de Italia) para el desarrollo de esta iniciativa. La confianza depositada por las NNUU y por los EEUU en los Carabinieri italianos reconoce la experiencia internacional y la idoneidad de las fuerzas gendármicas para ser el referente y modelo a seguir para la puesta en marcha de este tipo de unidades policiales en futuras operaciones de gestión de crisis.

## **LA UNION EUROPEA, UN NUEVO ACTOR EN LA GESTION INTERNACIONAL DE LAS CRISIS.**

---

<sup>3</sup> “Constabulary Forces” según la denominación anglosajona.

<sup>4</sup> War by other means- building complete and balanced capabilities for counterinsurgency. Rand Corporation 11 February 2008.

<sup>5</sup> Institución norteamericana sin ánimo de lucro cuyo objetivo es ayudar a mejorar las políticas y toma de decisiones a través de estudios de investigación y análisis.

<sup>6</sup> Constabulary forces en la denominación anglosajona.

<sup>7</sup> Centro de Excelencia para las Unidades de Estabilización policiales situado en Vicenza (Italia).



La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) dentro del segundo pilar y más concretamente la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) dieron sus primeros pasos a partir del Consejo Europeo de Colonia en 1999, desde entonces y en tan solo ocho años la presencia de la UE en la gestión internacional de crisis ha experimentado un aumento cuantitativo y cualitativo siendo ya un total de diecinueve misiones PESD las que se han puesto en marcha, permaneciendo doce de ellas activas actualmente. La mayor parte de estas misiones han estado localizadas en los Balcanes (6), pero también se han desplegado en África (7) y en medio oriente-Asia (6).

La UE pretende tener voz propia (como tal Unión) en la escena internacional para la contribución a la paz y seguridad internacionales, promover el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales<sup>8</sup>. A estos fines se ha dotado de una estructura (civil y militar) apropiada en el seno de la Secretaría General del Consejo, se ha creado un mecanismo de toma de decisiones, y se ha definido las capacidades tanto civiles como militares necesarias para ser un actor creíble en el ámbito internacional.

Un aspecto importante reconocido a la UE en la gestión internacional de las crisis es el enfoque multilateral empleado por la Unión al dotarse de toda la gama de capacidades, no sólo militares sino también civiles. Es en este último grupo donde se puede afirmar que la UE es la organización internacional con mayores recursos cualitativos y cuantitativos para aportar capacidades civiles de alto nivel para la gestión de crisis. Para definir estas capacidades civiles se ha planteado un enfoque global que incorpore todo el espectro de expertos necesarios en futuras crisis, incluyendo las siguientes áreas: Policía, Estado de Derecho (sistema judicial, fiscal, y de prisiones), Administración Civil, Protección Civil, expertos para las oficinas de los Representantes Especiales de la UE (EUSR) y para misiones de monitorización.

Dentro de las capacidades policiales, los Estados Miembros han comprometido un total aproximado de 5.700 agentes de policía para ser empleados en operaciones de gestión de crisis, cubriendo toda la gama de funciones y misiones policiales que se puedan presentar en estas crisis incluyendo unidades policiales robustas, flexibles y rápidamente desplegadas<sup>9</sup> para ser usadas en misiones con poder ejecutivo en situaciones de desestabilización. La contribución para este tipo de unidades es básicamente proporcionada por los países de la UE con fuerzas policiales de tipo gendármico.

## **LA FUERZA DE GENDARMERIA EUROPEA**

### **Creación**

La Fuerza de Gendarmería Europea (*EGF en las siglas inglesas*) nació a través de una propuesta francesa a la que rápidamente se adhirieron los otros países de la UE con fuerzas policiales de tipo gendármico, es decir: Gendarmería de Francia, Carabinieri de Italia, Guardia Nacional Republicana de Portugal, Marechausse de Holanda y la Guardia Civil de España que constituyen los cinco cuerpos policiales fundadores.

El origen de esta iniciativa se puede encontrar en el deseo, de los países con fuerzas policiales gendármicas, de desarrollar una cooperación más estrecha para afrontar con las

---

<sup>8</sup> Objetivos de la PESC incluidos en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea

<sup>9</sup> Estas Unidades definidas en el Consejo Europeo de Niza se las conoce como IPU's (Unidades de Policía Integrada)

máximas garantías los importantes retos que supone el despliegue rápido de componentes policiales en operaciones de gestión de crisis, sobre todo en ambientes desestabilizados en los que se necesitará una cooperación estrecha con el componente militar y, a veces, incorporarse temporalmente bajo mando militar. La complejidad y especiales características que supone planear, preparar, desplegar, mantener y conducir operaciones con unidades organizadas de policía totalmente equipadas de diferentes países, conlleva la necesidad de disponer previamente de una serie de elementos entre los que se encuentran: doctrina de empleo, metodología de planeamiento común, procedimientos operativos normalizados, estructura de mando, apoyo logístico, CIS<sup>10</sup>, que hagan posible la máxima interoperabilidad entre los diferentes contingentes y un rápido despliegue que posteriormente sea sostenible con garantías de éxito.

La creación de la EGF se decidió en un Consejo informal de Ministros de Defensa que tuvo lugar en Noordwijck (Holanda) el 17 de septiembre del 2004 al firmar una declaración política conocida como “Declaración de Intenciones” en la que se sentaban las bases para el desarrollo de esta iniciativa.

Otros hitos importantes en la corta historia de la EGF son:

- 21 Enero 2005, primera reunión del CIMIN<sup>11</sup> en Roma con la designación del primer Jefe del Cuartel General Permanente.
- 15 Febrero 2005, incorporación de los primeros elementos que compondrán el Cuartel General Permanente en Vicenza (Italia), completándose su plantilla en Junio del 2005.
- 20 Julio de 2006 declaración de capacidad operativa para intervenir en operaciones de gestión de crisis.
- 18 Octubre 2007 firma del Tratado de constitución de la EGF en Velsen (Holanda)
- 22 Noviembre de 2007 se despliega la primera misión de la EGF dentro de la operación militar ALTHEA de la UE en Bosnia.

### **Definición y base legal**

La EGF es una iniciativa multinacional de fuerzas integrales de policía europeas con “status militar” con el objeto de proporcionar a la comunidad internacional una herramienta con toda la gama de capacidades policiales necesarias para intervenir en las operaciones de gestión de crisis, especialmente en aquellos escenarios más complejos que exijan el rápido despliegue de unidades organizadas y robustas de policía con poder ejecutivo en situaciones desestabilizadas.

Siendo todos los miembros de la EGF países de la UE, esta nueva herramienta se pone principalmente a disposición de la UE, pero también puede ofrecerse a otras Organizaciones Internacionales como las NNUU, OSCE, OTAN o incluso puede emplearse en coaliciones ad-hoc acordadas por todos los países de la EGF.

Es importante matizar en este punto que la EGF no es una herramienta **de la UE** (puesto que ha sido creada en el marco de una cooperación entre cinco Estados) sino que tiene vocación de ser empleada principalmente **para la UE** cuando así lo decida la propia Unión y unánimemente lo acepten los países miembros de la EGF.

---

<sup>10</sup> Communication and Information System.

<sup>11</sup> Comité Ministerial de Alto Nivel.

El marco legal de esta iniciativa multinacional se inicia el 17 de Septiembre del 2004 con la firma de la “*Declaración de Intenciones*” por los representantes de los Ministerios implicados de los cinco países miembros y que proporcionó la base inicial para el desarrollo de la EGF. Desde esta fecha un grupo de expertos legales han trabajado en el desarrollo del “*Tratado de creación de la EGF*” que, finalmente, fue acordado por los países miembros y firmado en Velsen (Holanda) el 18 de Octubre del 2007 por representantes a nivel Ministerial de los cinco países fundadores. Actualmente el Tratado se encuentra en proceso de ratificación en cada país de acuerdo a su normativa nacional. Otros acuerdos de menor nivel se han producido para regular aspectos como la financiación del Cuartel General Permanente o la creación de diferentes grupos de trabajo.

## **Estructura**

La EGF consta de una estructura basada en tres niveles: político-estratégico, operacional, y la fuerza.

### ***Nivel político-estratégico.***

Esta constituido por el “Comité Interministerial de Alto Nivel (CIMIN)” formado por representantes de los ministerios competentes de los países miembros. Todos los países tienen un representante del Ministerio de Asuntos Exteriores. Francia, España, Holanda e Italia tienen un representante del Ministerio de Defensa<sup>12</sup>. Además en el caso de España y Portugal también tienen un representante del Ministerio del Interior.

Este Comité se reúne periódicamente y sus funciones más importantes son:

- Nombrar al comandante de la EGF y proporcionarle directrices
- Ejercer el control político y la dirección estratégica de la EGF
- Aprobar la participación y el despliegue de la EGF en operaciones de gestión de crisis
- Aprobar las relaciones a establecer con otros cuerpos policiales de otros países no miembros de la EGF, especialmente el acceso como miembro de pleno derecho o la cooperación como socio u observador
- Conducir el diálogo y las relaciones políticas con otros actores internacionales

Las decisiones del Comité se adoptan por unanimidad. Para coordinar la agenda de trabajo del CIMIN, apoyar administrativamente el desarrollo de las sesiones, documentar las decisiones, servir como punto de contacto externo y representar al CIMIN existe un Presidencia asumida rotativamente entre los países miembros con una duración anual.

### ***Nivel Operacional***

Esta constituido por el *Cuartel General Permanente (CGP)* con base en Vicenza (Italia), y se trata de un Cuartel General modular, multinacional y proyectable<sup>13</sup>. Su estructura está compuesta por el Comandante, un Segundo Jefe, un Jefe de Staff, y tres ramas (Operaciones, Planes, y Apoyo).

Esta integrado por personal procedente de los países miembros de la EGF y las posiciones que componen la estructura (actualmente 30) se pueden dividir en dos

---

<sup>12</sup> En el caso de España suele ser DIGENPOL

<sup>13</sup> Una parte del Cuartel General puede ser desplegado temporalmente en el área de operaciones para facilitar el establecimiento y la conducción inicial de la operación de gestión de crisis.

categorías: *posiciones clave* (Comandante, Segundo Jefe, Jefe de Staff, Jefe de Operaciones, Jefe de Planes, y Jefe de Apoyo) que rotan entre los países miembros cada dos años; y el *resto de posiciones* que rotan cada tres años.

Las misiones más importantes del CGP son:

- Desarrollar la doctrina de empleo de la EGF
- Planear y conducir la intervención de la EGF en operaciones de gestión de crisis
- Proporcionar las capacidades necesarias para asegurar un rápido planeamiento de las operaciones de la EGF
- Monitorizar las áreas de posible intervención
- Contribuir, cuando sea requerido, al proceso de toma de decisiones del nivel superior
- Apoyar a las fuerzas de la EGF desplegadas
- Asegurar el enlace entre el nivel político estratégico, los países participantes en las operaciones y las organizaciones internacionales
- Planear y ejecutar todas las medidas necesarias para asegurar el rápido despliegue de la EGF.

El CGP representa el máximo nivel técnico profesional y es el referente y la parte más visible de la EGF al constituir el único elemento que funciona permanentemente con personal dedicado íntegramente a desarrollar las funciones antes aludidas. Esta disponibilidad de un Cuartel General multinacional que facilite la interoperabilidad, la normalización de procedimientos y sobre todo que prepare y facilite el despliegue en las operaciones de gestión de crisis ha estado siempre presente en el componente militar, pero no ha sido así para el componente policial.

El CG de la EGF es el primer caso de un Cuartel General policial multinacional y permanente en el entorno internacional que puede ser usado para planear y facilitar el despliegue del componente policial en operaciones de gestión de crisis. Esta carencia ha sido uno de los puntos más débiles del componente policial en las operaciones de paz internacionales, y la experiencia acumulada en este sentido durante las seis décadas de operaciones de paz ha llevado a las NNUU a plantearse la creación de un grupo de expertos policiales<sup>14</sup> que sean los encargados del planeamiento y la puesta en marcha inicial del componente policial en las operaciones de paz. Este grupo está en estos momentos en fase de creación y ha comenzado a intervenir por primera vez en la operación de NNUU en Sudan/Darfur.

### ***La Fuerza***

La Fuerza está definida en el Tratado de creación de la EGF como: “*el personal de las fuerzas policiales con estatuto militar destinadas por los países miembros a la EGF para el cumplimiento de una misión o de un ejercicio, tras el traspaso de autoridad, y un número reducido de otro tipo de personal designado para el desempeño de funciones consultivas o de asistencia*”. Por tanto el concepto de “Fuerza” no engloba unas unidades permanentes en espera de actuar, sino sólo aquellas que serán designadas en cada caso para operaciones o ejercicios concretos.

En contraposición con el componente militar y siendo todos los integrantes de la EGF cuerpos policiales, normalmente, no existen en nuestros países unidades en espera, seleccionadas para ser dedicadas exclusivamente para su utilización en las operaciones de

---

<sup>14</sup> Este grupo es conocido como “Standing Police Capacity” y estará formado inicialmente por 25 expertos policiales.

gestión de crisis. Para cada operación concreta se activará un “proceso de generación de fuerzas” para proporcionar los recursos necesarios para la operación que, normalmente, se detraen de las unidades y especialistas que desempeñan sus funciones dentro de la estructura operativa policial de cada país. En este sentido, la identificación de recursos operativos para su despliegue en operaciones de gestión de crisis se convierte en un proceso complejo porque, normalmente, están empeñadas en las necesidades operativas internas del país. Esta situación es aún más complicada cuando se trata de proporcionar unidades organizadas y totalmente equipadas.

Esta situación tiene un importante impacto en las posibilidades de adiestramiento, preparación e interoperabilidad de las unidades a ser empleadas. La forma ideal para afrontar estos retos con garantías de éxito, sobre todo cuando los países miembros de la EGF se han comprometido a un rápido despliegue (menos de treinta días), es la de disponer de unidades organizadas, creadas de antemano, entrenadas y equipadas para este tipo de operaciones. En este sentido Carabinieri de Italia dispone de una “Brigada” con un total aproximado de 2500 miembros para su uso en misiones internacionales; la Gendarmería Francesa dispone de unidades (escuadrones móviles) preidentificados y preparados para ser desplegados en el exterior. En esta línea, el proyecto de la Guardia Civil de crear y desarrollar la APEX<sup>15</sup> es el enfoque adecuado para poder ser un actor creíble y responder con garantías al desafío que supone el despliegue rápido de unidades policiales en ambientes complejos de desestabilización e inseguridad.

A pesar de que la Fuerza se constituye para cada operación/ejercicio concreto, los países miembros de la EGF manifestaron el compromiso en la “Declaración de Intenciones” de disponer de una capacidad de despliegue rápido<sup>16</sup> de un total de 800 miembros.

La capacidad de desplegar en el exterior fuerzas de diferentes países en un tiempo corto supone un gran desafío que incluye un abanico amplio de elementos que tienen que estar planeados y preparados de antemano, entre ellos: metodología de planeamiento y procedimientos comunes que aseguren la necesaria interoperabilidad, unidades identificadas entrenadas y equipadas, apoyo y mantenimiento logístico, infraestructuras para el establecimiento de bases operativas, sistemas de comunicación y control (CIS), financiación de las operaciones.

En un intento de afrontar algunas de estas cuestiones, el CGP ha desarrollado un “catálogo de capacidades” que, a efectos de planeamiento, recoge las capacidades de todo tipo clasificadas en siete categorías que en cada momento los países miembros están dispuestos a poner a disposición de las operaciones de la EGF. Este catálogo proporciona una idea del esfuerzo que en cada momento se podría acometer, aunque la participación y la contribución concreta de recursos policiales para una operación de gestión de crisis específica se deciden caso por caso por cada país miembro.

### **Valor añadido de la EGF**

Una cuestión importante a plantear es si la creación y puesta en marcha de la EGF supone algún valor añadido para las Organizaciones Internacionales o para otras iniciativas multinacionales ya existentes. En este sentido cabe recordar que los cuerpos policiales integrantes de la EGF participan, siguiendo criterios puramente nacionales, en

---

<sup>15</sup> Agrupación de Proyección Exterior con un total estimado de aproximadamente 1200 miembros.

<sup>16</sup> Se entiende por despliegue rápido menos de 30 días desde la decisión política de actuar.

las operaciones de paz de las NNUU y de la OTAN. Asimismo, todos los integrantes de la EGF son miembros de la Unión Europea y en este entorno nuestros países aportan también capacidades policiales a las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea. Aunque esto es cierto, el verdadero valor añadido de la EGF como nueva herramienta multinacional para proporcionar todo tipo de capacidades policiales hay que buscarlo en aquellos aspectos policiales que la EGF puede aportar de una forma más eficiente o que otros cuerpos policiales de naturaleza civil no son capaces o no desean proporcionarlos.

Entre estos aspectos se pueden destacar los siguientes:

### ***Rápido despliegue***

De acuerdo a la experiencia acumulada en las operaciones de gestión de crisis, uno de los puntos débiles ha sido permanentemente la escasa capacidad de realizar un rápido despliegue de la operación una vez se ha adoptado la decisión política de intervenir. Esta característica se hace más evidente en las capacidades civiles y dentro de ellas en las policiales que, sobre todo en ambientes de desestabilización no son capaces de proporcionar una capacidad de despliegue similar al componente militar, lo que conlleva que se produzca el mencionado “vacío en la seguridad” donde el componente militar debe asumir algunas funciones típicamente policiales para las cuales no están preparados, equipados y no disponen de la experiencia necesaria.

Disponer de una capacidad policial organizada y preparada de antemano que sea capaz de desplegar con el componente militar en las primeras fases de una operación de gestión de crisis proporcionará una ventaja a la comunidad internacional que podrá cubrir con las capacidades adecuadas aquellas funciones policiales que sea necesario asumir hasta que el despliegue del resto de las capacidades civiles tenga efecto. Una estrecha cooperación entre un reducido grupo de cuerpos policiales con sistemas similares puede afrontar con garantías de éxito todos los aspectos necesarios para hacer posible el rápido despliegue: procedimientos comunes, máxima interoperabilidad, estructura de mando común, metodología común de planeamiento, unidades organizadas y equipadas, suficientes apoyos logísticos, sistemas de comunicaciones e informática (CIS).

### ***Rápido planeamiento***

Uno de los aspectos fundamentales para hacer posible el rápido despliegue (menos de 30 días) es la capacidad de llevar a cabo un rápido planeamiento en un ambiente multinacional.

El componente militar tiene una gran ventaja en este sentido al disponer de metodologías de planeamiento normalizadas, experiencias multinacionales comunes contrastadas a lo largo de décadas de desarrollo de operaciones de paz y ejercicios y, lo más importante, estructuras de mando multinacionales conjuntas permanentes que proporcionan esta capacidad de planeamiento y estabilidad a lo largo del tiempo.

El componente policial ha adolecido hasta el presente de estas estructuras de mando conjuntas y métodos normalizados, en este sentido para cada operación específica se debía proceder a formar un grupo de planeamiento ad-hoc que, aunque integrado por expertos de alto nivel profesional, carecían de una metodología normalizada y no tenían experiencia en común, lo que conllevaba un largo periodo, primero para reclutar el

equipo con los expertos necesarios y después para la adaptación entre sus componentes. Por otra parte la experiencia acumulada se perdía al no disponer de una estructura permanente y ser diferentes los equipos de planeamiento de una operación a otra. Esta situación ha hipotecado tradicionalmente el rápido planeamiento del componente policial en las operaciones de gestión de crisis.

Dotar, por tanto, a la comunidad internacional de estructuras policiales de mando multinacionales y permanentes es fundamental para poder llevar a cabo con garantías un rápido planeamiento. Además, estas estructuras pueden facilitar el desarrollo de conceptos doctrinales, métodos y procedimientos comunes, acumular experiencias y lo más importante disponer de personal multinacional que puede actuar de forma integrada.

### ***Cuartel General Permanente***

El Cuartel General Permanente (CGP) de la EGF proporciona por primera vez a la comunidad internacional una estructura de mando policial totalmente dedicada a la actuación policial en las operaciones de gestión de crisis que puede ser usada a los efectos de planeamiento, despliegue y conducción de este tipo de operaciones. La existencia de personal totalmente dedicado a estas funciones hace posible una formación adecuada, una integración efectiva en la cadena de mando multinacional, y una total disponibilidad para ser empleados inmediatamente en cualquier proceso de planeamiento.

El proceso de rotación<sup>17</sup> de los miembros del CGP de una forma escalonada, además de asegurar la continuidad y preservar las experiencias acumuladas, proporcionará un valioso “pool” de expertos policiales de los países miembros de la EGF formados y con la experiencia necesaria para poder intervenir con un alto grado de interoperabilidad en estructuras de mando policial de aquellas futuras operaciones de gestión de crisis que lo requieran.

La capacidad del CGP puede ser ofrecida a las Organizaciones Internacionales como una herramienta de planeamiento, sobre todo en aquellas operaciones que requieran una rápida reacción o que conlleven el empleo de unidades robustas de policía con poder ejecutivo. Esta capacidad puede ser empleada incluso como una contribución al planeamiento de los niveles superiores en estas organizaciones internacionales sin prejuzgar el posible despliegue de fuerzas de la EGF en dichas operaciones.

Internamente a la EGF, el CGP proporciona el entorno y el personal apropiado para incrementar la interoperabilidad para operaciones de gestión de crisis entre los cuerpos policiales de los países miembros mediante el desarrollo, perfeccionamiento y consolidación de conceptos doctrinales; metodología de planeamiento; preparación y desarrollo de ejercicios; procedimientos operativos, administrativos, logísticos y financieros.

### ***Posibilidad de actuar en dos cadenas de mando***

La EGF proporciona a la comunidad internacional una herramienta policial capaz de estar situada tanto en la cadena de mando militar como en la civil e incluso asegurar la transición en la responsabilidad de una a otra.

---

<sup>17</sup> Dos años para las posiciones clave y tres años para el resto

El “status militar” de las fuerzas policiales de tipo gendármico facilitan la posibilidad de estar integrados temporalmente en circunstancias especiales bajo responsabilidad de la cadena de mando militar. En determinadas situaciones, especialmente en las primeras fases de una operación de gestión de crisis con un ambiente de desestabilización e inseguridad, es el componente militar el que recibe en el mandato la responsabilidad de proporcionar y mantener la seguridad en el área de operaciones. Esta circunstancia, unida a la necesidad de una rápida actuación para estabilizar el área de operaciones hace necesario incorporar ya en las primeras fases los elementos necesarios y apropiados para proporcionar la seguridad requerida por toda la presencia internacional para llevar a cabo sus funciones de consolidación del proceso de paz. La seguridad es un concepto amplio, y uno de sus principales factores en una sociedad posconflicto es el orden público y el pronto restablecimiento de la ley y el orden. La presencia en las fases iniciales de fuerzas policiales que puedan afrontar estas funciones hace necesaria una íntima relación de coordinación e incluso integración con el componente militar final responsable de la seguridad en el área de operaciones.

La integración en la cadena de mando militar durante estas especiales circunstancias, que se han revelado como las más críticas de la puesta en marcha de una operación de gestión de crisis, facilitará un planeamiento rápido coordinado e incluso integrado con el componente militar, así como resolver de una manera más efectiva cuestiones clave como el transporte estratégico, la autoprotección en el área de operaciones, el apoyo logístico, el intercambio de información e inteligencia, o los sistemas de comunicaciones. Otros cuerpos policiales de la Unión Europea han manifestado como limitación la imposibilidad de estar (aunque sea temporalmente) bajo responsabilidad militar y para algunos incluso su normativa legal se lo prohíbe específicamente. La EGF puede cubrir esta eventualidad para afrontar las situaciones especiales antes descritas.

Aparte de situaciones especiales concretas y temporales, la normal ubicación de las capacidades policiales en una operación de gestión de crisis es bajo la cadena de mando civil. Los cuerpos policiales de la EGF en nuestros respectivos países dependemos de las autoridades gubernamentales civiles para el desarrollo de las funciones de tipo policial en relación con la población civil, por tanto la integración en una cadena de mando civil es algo natural y, al igual que el resto de cuerpos policiales, la EGF puede insertarse sin ningún problema en una estructura civil de mando.

Por último otra ventaja que puede aportar la EGF es asegurar la transición en la primacía sobre la seguridad del componente militar<sup>18</sup> durante las primeras fases al componente civil una vez la situación se ha estabilizado. La versatilidad de la EGF de poder estar al inicio bajo responsabilidad militar para pasar posteriormente bajo mando civil proporciona una gran ventaja al poder ser el núcleo que garantice una transición coordinada y sin rupturas.

### ***Unidades policiales robustas***

El empleo de unidades policiales en las misiones con poder ejecutivo (bajo el Capítulo VII de la Carta de NNUU) se han revelado como un elemento fundamental en la estructura de las operaciones de paz, de hecho desde su aparición por primera vez en Kosovo (1999) NNUU las ha empleado cada vez con más profusión.

---

<sup>18</sup> En aquellas operaciones con mandato ejecutivo en las que el componente militar recibe en el mandato la responsabilidad de proporcionar y mantener la seguridad en el área de operaciones



En nuestra doctrina de empleo se les denomina “EGF IPU”<sup>19</sup> y se ha tratado en su desarrollo conceptual de ser lo más compatible posible con lo desarrollado en el seno de la Unión Europea. Se entiende por IPU unidades policiales robustas, flexibles, organizadas, estructuradas y existentes en cada país con un tamaño aproximado de una compañía (110-140) equipadas y entrenadas para hacer frente a una amplia gama de funciones policiales incluyendo el orden público y que disponen de un cierto grado de autonomía logística. En el concepto EGF estas unidades no son exclusivamente para el orden público sino que, al estar compuestas por oficiales de policía, pueden realizar otro tipo de funciones policiales como: policía preventiva incluyendo patrullaje, escoltas de convoyes sensibles, seguridad de eventos, controles de zona, protección de personalidades, recogida de información, y apoyo operativo a otros componentes. En caso de recibir un área de responsabilidad pueden incorporar en su estructura elementos de especialidades de acuerdo a las características operativas y al mandato de la operación como: investigación (policía judicial), información, fiscal y fronteras, etc..

Su “robustez” se la proporciona:

- El armamento que incorporan (no solo armas cortas sino también largas y algunas especiales) que la hacen capaz de desarrollar sus funciones en ambientes de desestabilización con cierto nivel de autoprotección
- El equipo con el que están dotados, incluyendo material de autoprotección y vehículos especiales que pueden ser blindados en caso de necesidad
- Actuación como unidad más que como individuos. La IPU normalmente no se debe fraccionar por debajo de un pelotón (7-10 miembros) para prestar sus servicios
- Su entrenamiento y experiencia en especiales tácticas, técnicas y procedimientos operativos.

En la actualidad la mayor parte de la contribución de los países a las operaciones de gestión de crisis en el componente policial es con oficiales de policía a título individual<sup>20</sup> y son muy pocos aquellos países que están dispuestos a proporcionar unidades de policía para actuar con mandato ejecutivo en situaciones de desestabilización. La problemática para contribuir y desplegar oficiales de policía a título individual en relación con unidades es muy diferente, siendo mucho más compleja esta última pues supone el desplazar al área de operaciones unidades totalmente equipadas con cierta capacidad logística de mantenimiento y que deben ser establecidas en campamentos, mientras los oficiales de policía a título individual se desplazan solamente con el equipo individual y la organización internacional les proporciona todo lo que necesitan incluyendo alojamiento, equipo, vehículos, comunicaciones e infraestructuras.

Las capacidades de la Unión Europea en este tipo de unidades provienen prácticamente de los cuerpos policiales integrantes de la EGF, de aquí la importancia de esta herramienta para la actuación en operaciones de gestión de crisis que incluyan en su mandato el poder ejecutivo. La cooperación estrecha en el seno de la EGF permite avanzar en un aspecto fundamental en el empleo de este tipo de unidades que es la de alcanzar un elevado nivel de interoperabilidad, cuestión de vital importancia para la efectividad operativa en situaciones complejas y desestabilizadas.

### ***Toda la gama de funciones policiales***

---

<sup>19</sup> Unidades Integradas de Policía de la EGF o en su denominación inglesa: “*EGF Integrated Police Unit*”

<sup>20</sup> Expertos policiales seleccionados en cada país a título individual y que después de incorporarse a la misión son distribuidos individualmente dentro de la estructura de la operación de paz.

Los cuerpos policiales que forman la EGF son policías integrales en sus respectivos países desempeñando todas las funciones policiales, lo que proporciona a la EGF una gran flexibilidad y versatilidad al poner a disposición de las operaciones de gestión de crisis no solo unidades policiales sino también un amplio “pool” de expertos policiales para cubrir toda la gama de funciones que se puedan necesitar en este tipo de operaciones incluyendo la capacidad en inteligencia criminal, lucha contra el crimen organizado y el terrorismo.

En este sentido la EGF puede aportar a la comunidad internacional una herramienta policial que puede contribuir en todos los escenarios posibles, desde la sustitución policial (misiones con poder ejecutivo) hasta aquellas operaciones de reestructuración o fortalecimiento institucional de cuerpos policiales. Esta flexibilidad permite a la EGF estar presente en todas las fases de una operación compleja asegurando de esta forma la continuidad de los esfuerzos de la comunidad internacional.

### **Puesta en marcha y futuro**

En la creación de cualquier nuevo instrumento multinacional la fase más crítica es la inicial pues se trata de activar todos los mecanismos, tanto doctrinales como operativos y administrativos, necesarios para su puesta en marcha partiendo prácticamente de cero.

Esta fase inicial podemos definirla desde la activación del CGP (Junio 2005) hasta la declaración de operatividad de la EGF para intervenir en operaciones de gestión de crisis (20 Julio del 2006). Durante esta fase los principales objetivos a conseguir fueron:

- Activación del CGP, incluyendo la formación de sus componentes
- Desarrollo de procedimientos operativos comunes
- Elaboración del “concepto operacional de la EGF”
- Elaboración de la doctrina base de empleo de la EGF
- Desarrollo y entrenamiento en una metodología común de planeamiento
- Desarrollo de procedimientos administrativos y financieros
- Capacitación del CGP para planear y conducir operaciones, que fue contrastado con la celebración de dos ejercicios multinacionales; uno a nivel de cuartel general en San Astier (Francia) en Junio del 2005; y otro en Abril del 2006 con dos cuarteles generales implicados en Vicenza (Italia) y Valdemoro (España), así como con el empleo de algunas unidades.
- Desarrollo de las directrices iniciales para la logística y los sistemas de comunicaciones e informática (CIS)
- Desarrollo del catálogo de capacidades

En una segunda fase<sup>21</sup> se continuó con la consolidación de los procedimientos operativos, se iniciaron contactos con algunas organizaciones internacionales, especialmente la Unión Europea y se comenzó a preparar la primera intervención de la EGF en operaciones de gestión de crisis. Paralelamente un grupo de expertos legales de los países miembros redactó el “Tratado de creación de la EGF” que finalmente fue aprobado en Velsen (Holanda) el 18 de Octubre de 2007, este tratado proporciona la base legal de la EGF.

---

<sup>21</sup> Hasta la primera rotación de las posiciones claves después de dos años (verano del 2007)

Después de los primeros dos años de vida (verano 2007) la primera rotación de las posiciones clave<sup>22</sup> se ha producido y el principal objetivo del nuevo equipo ha sido planear y preparar la primera intervención de la EGF en operaciones que, de acuerdo a la decisión política adoptada por los países miembros, fue la participación en la misión militar de la Unión Europea en Bosnia (ALTHEA) haciéndose cargo el 22 de Noviembre del 2007 del cuartel general de la IPU existente en la estructura militar de la citada operación.

Esta primera intervención de la EGF en una misión consolidada<sup>23</sup> que se desarrolla en un ambiente de cierta estabilidad proporciona un adecuado escenario para la puesta en marcha operativa de la EGF y para extraer experiencias útiles para posteriores misiones más complejas.

Aunque todavía restan determinados mecanismos operativos por mejorar, especialmente en el campo de la logística y sistemas de comunicaciones (CIS), se puede afirmar que la EGF esta pronta para su utilización en operaciones de gestión de crisis y puede aportar a la comunidad internacional una valiosa herramienta policial que contribuya a asentar la paz y seguridad internacionales.

### **Asociación y cooperación con la EGF**

La EGF nació basada en una cooperación más estrecha entre cuerpos policiales de tipo gendármico en el seno de la Unión Europea lo que ha definido la estructura actual de los cinco miembros fundadores: Gendarmería de Francia, Carabinieri de Italia, Guardia Nacional Republicana de Portugal, Marechausse de Holanda y Guardia Civil de España.

La idoneidad de este tipo de herramienta policial para su empleo en las operaciones de gestión de crisis y las expectativas levantadas por la creación de la EGF han llevado a otros países e incluso algunas organizaciones internacionales a explorar posibles vías de cooperación o asociación con la EGF. Esta circunstancia ha llevado a regular tres diferentes formas de vinculación con la EGF:

- *Miembros de pleno derecho.* Para acceder a esta categoría se exige que se trate de un cuerpo policial integral de “status militar” y que el país sea miembro de la Unión Europea. Actualmente son miembros de pleno derecho los cinco países fundadores y la Gendarmería de Rumania está en proceso de adhesión.
- *Socios (Partnership).* Esta categoría está prevista para aquellas fuerzas de “status militar” que no cumplen todos los requisitos de una policía integral. El país debe ser miembro de la Unión Europea o tener el status oficial de candidato a su admisión. En esta categoría se encuentra actualmente la Gendarmería militar Polaca.
- *Observadores.* Esta categoría está prevista para cuerpos policiales de “status militar” de países miembros de la Unión Europea o candidatos. Puede ser utilizada como una vía intermedia para acceder a miembro de pleno derecho. Actualmente se está tramitando una petición de la Gendarmería Turca para acceder a esta categoría.

---

<sup>22</sup> Comandante del CGP, Segundo Jefe, Jefe de Estado Mayor, y los tres jefes de las ramas de operaciones, planes y apoyo.

<sup>23</sup> La presencia internacional en Bosnia esta asentada desde los acuerdos de Dayton en noviembre de 1995

El deseo de los países integrantes de poner a disposición la EGF principalmente para la Unión Europea pero también para otras organizaciones internacionales (NNUU, OTAN, OSCE) se debe traducir ahora en una aproximación a estas organizaciones para definir mecanismos apropiados de cooperación y para establecer métodos rápidos y eficaces para activar en el futuro el empleo de la EGF en operaciones auspiciadas por estas organizaciones.

## CONCLUSIONES

- La idoneidad de los cuerpos policiales de tipo gendármico para actuar en las operaciones de gestión de crisis, sobre todo cuando es necesario desplegar unidades policiales en las primeras fases de estas operaciones en ambientes desestabilizados, ha llevado a una cooperación más estrecha entre los cuerpos policiales europeos de esta naturaleza para poner en marcha una herramienta eficaz (EGF) que pueda ser ofertada a la comunidad internacional para contribuir a la paz y seguridad internacionales.
- La EGF es una nueva iniciativa pero no se parte de cero al reunir sus integrantes una larga y contrastada experiencia internacional en toda la gama de misiones policiales en zonas de crisis.
- La EGF ha levantado una gran expectativa entre otros países y organizaciones internacionales lo que ha llevado a explorar vías de cooperación.
- Esta nueva herramienta está a disposición fundamentalmente de la Unión Europea pero también puede ser empleada por otras organizaciones internacionales o incluso coaliciones ad-hoc.
- El valor añadido que puede proporcionar la EGF a la comunidad internacional se centra en su capacidad de actuar con unidades policiales en ambientes desestabilizados con un rápido despliegue incluyendo un rápido planeamiento. En este contexto la EGF es una herramienta útil para cubrir el conocido como “vacío en la seguridad”.
- El “status militar” de los cuerpos policiales componentes de la EGF facilita su posible inserción bajo dos cadenas de mando, la militar y la civil o incluso puede ser el núcleo sobre el que se asegure la transición de la primacía en la seguridad de un componente al otro. Esta característica hace posible una estrecha cooperación con el componente militar en las fases iniciales de operaciones complejas y con poder ejecutivo.
- El cuartel general permanente (CGP) es la primera estructura de mando policial multinacional que dedica personal *full-time* para la preparación, planeamiento y conducción de operaciones de gestión de crisis. La disponibilidad de esta estructura facilita el desarrollo doctrinal, la interoperabilidad, el rápido planeamiento y la acumulación de experiencias en operaciones internacionales.
- La cooperación estrecha entre un reducido número de cuerpos policiales europeos con sistemas similares hará posible alcanzar un alto nivel de interoperabilidad que es fundamental para la eficacia operativa en misiones complejas.
- Ser un actor creíble en la escena internacional y afrontar con garantías de éxito los retos que supone la capacidad de rápido despliegue solo se puede alcanzar teniendo preparado y resueltos de antemano un gran número de aspectos operativos y logísticos, especialmente unidades organizadas, preparadas y equipadas. En este sentido iniciativas como la APEX son la única vía para poder alcanzar adecuados niveles de efectividad y su puesta en marcha por Guardia

Civil es indispensable si se pretende desarrollar un apropiado papel en el entorno internacional.

- El futuro de la EGF dependerá en gran medida del compromiso de los países integrantes (tanto desde el punto de vista policial como político) para desarrollar y dotar a esta herramienta de los recursos y apoyos necesarios.

# **LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. LEY 30/2007 DE 30 DE OCTUBRE.**

**General de Brigada de la Guardia Civil Vicente Mari Juan Grande**

Existe una creencia generalizada que considera la Ley de Presupuestos Generales del Estado como la Ley más importante que aprueban cada año las Cortes Españolas.

Pues bien, para llevar a cabo la aplicación de esta importante norma se cuenta con otras leyes de carácter mas general como son la Ley 47/2003, de 26 de marzo, General Presupuestaria, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de marzo, complementaria de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, entre otras.

La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), constituye un texto normativo de indiscutible importancia dentro del panorama legislativo español al regular los contratos de adquisiciones y de servicios de todo el sector público.

Su entrada en vigor, diferida en seis meses desde su publicación, con aplicación anticipada que establece su disposición transitoria séptima, supone un cambio importante en la gestión pública, ya que al contrario de lo que había ocurrido con las anteriores reformas, el nuevo texto presenta una ruptura con la normativa contractual vigente hasta este año en nuestro país.

Por ese motivo muchos estudiosos del tema han confeccionado informes sobre las modificaciones introducidas, y se están impartiendo cursos informativos patrocinados tanto desde la Administración Pública como de entidades privadas, pues las modificaciones afectan a la administración contratante y a los contratistas, proveedores o prestadores de servicios.

A continuación se pretende establecer, de una forma subjetiva y somera, algunas consideraciones sobre las disposiciones que introduce la nueva LCSP.

El texto normativo sobre estos contratos, vigente al inicio del ejercicio económico 2008, es el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, Texto refundido de la Ley de Contratos de la Administración Pública (TRLCAP).

Esta norma ha tenido su origen en otras leyes, como la Ley 31/1995, de 18 de mayo, de Contratos de la Administración Pública, el Real Decreto Ley 931/1986, de 2 de mayo, y el Decreto 9231/1965, de 8 de abril, Ley de Contratos del Estado, con sus correspondientes Reglamentos de desarrollo. Todos estos textos se han modificado parcialmente en diversas leyes de Presupuestos Generales del Estado y de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

En la exposición de motivos de la nueva LCSP, a raíz de la aprobación de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios, se apunta la exigencia de incorporar a nuestro ordenamiento esta nueva disposición comunitaria, disposición que al tiempo que refunde las anteriores directivas, introduce numerosos y trascendentales cambios en esta regulación. Esta Directiva entró en vigor el día 31 de marzo de 2004, disponiendo en su artículo 71 que, *“los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la misma a más tardar el 31 de enero de 2006”*.

Sin embargo, aún siendo la necesidad de incorporar a nuestro ordenamiento la citada directiva comunitaria, el motivo determinante de esta reforma, este punto de partida no ha operado como límite o condicionante de su alcance. La nueva Ley de Contratos del Sector Público no incluye sólo las nuevas directrices comunitarias, sino que cambia por completo la estructura de la normativa anterior, regula la actividad contractual pública desde una definición amplia de su ámbito de aplicación que afecta a todo el sector público,

incorpora nuevas figuras para la adjudicación de contratos, apuesta claramente por la contratación electrónica, y permite la introducción de criterios de naturaleza social y medioambiental en las condiciones de ejecución del contrato, dando así respuesta a diversos problemas que la experiencia aplicativa de la LCAP ha ido poniendo de relieve diversas instancias administrativas, académicas, sociales y empresariales.

Un resumen de las novedades más significativas que incorpora la nueva LCSP puede abarcar las siguientes:

- Amplía el ámbito subjetivo de aplicación de la ley.
- Modifica el ámbito objetivo de la ley, entre otros, remite a la ley de Patrimonio los contratos de explotación de bienes patrimoniales.
- Modifica la estructura de la anterior ley de contratos construida por una parte general y otra especial. En la actual se dispone de una configuración general de la contratación del sector público.
- Incorpora la figura del contrato de colaboración entre los sectores público y privado para contratos complejos.
- Delimita las cuantías de los contratos sujetos a regulación armonizada. Elevando cuantías límites superiores de los contratos menores y negociados.
- Permite introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social y medioambiental.
- Introduce cambios en los procedimientos de adjudicación, subasta electrónica y diálogo competitivo.
- Racionaliza la adquisición de bienes y servicios regulando acuerdos marco, sistemas dinámicos de adquisición y centrales de compra.
- Regula más restrictivamente la modificación de los contratos.
- Apuesta por la plena inserción de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la contratación pública.
- Articula un nuevo recurso administrativo especial en la contratación.



- La expresión “oferta más ventajosa” subsume los términos “concurso” y “subasta”, y los contratos de servicios engloban los anteriores de consultoría y asistencia técnica.
- Incorpora la figura de “responsable del contrato” a quien se le puede encomendar la gestión integral de los proyectos.

Esta ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, bajo los principios de libertad de licitación, publicidad y transparencia de los procedimientos, a fin de garantizar una eficiente utilización de los fondos públicos y seleccionando la oferta económicamente más ventajosa, y se estructura de la siguiente forma:

<b>Título preliminar</b>	Disposiciones generales	Artºs 1-21
<b>Libro I</b>	Contratación del sector público y elementos estructurales de los contratos	Artºs 22-92
<b>Libro II</b>	Preparación de los contratos	Artºs 93-121
<b>Libro III</b>	Selección del contratista y adjudicación de los contratos	Artºs 122-191
<b>Libro IV</b>	Efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos	Artºs 192-290
<b>Libro V</b>	Organización administrativa para la gestión de la contratación	Artºs 291-309

## **DISPOSICIONES GENERALES**

En el artículo 3 se determina quienes forman parte del Sector Público, incorporando la definición contenida en la Ley General Presupuestaria, ampliando el ámbito subjetivo de la anterior ley de contratos que se limitaba a la Administración del Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, junto con Organismos Autónomos y entidades de derecho público dependientes de las administraciones públicas, y también puntualiza quienes se consideran “poderes adjudicadores”.

Dentro de las entidades del sector público se pueden distinguir tres categorías: Administración Pública, Sector Público que no tiene carácter de Administración pública pero sujeto a la Directiva 2004/18, y Sector Público que no tiene carácter de Administración pública ni sometido a esa Directiva.

En el artículo 4 se enumeran los negocios y contratos excluidos en esta ley. Relaciona los de la ley anterior y añade alguno más, entre los que destacan los contratos de explotación de bienes patrimoniales, compraventa, arrendamiento,... de bienes inmuebles, que se regularán por la legislación patrimonial.

En la Sección 1ª delimita los tipos contractuales:

- Contrato de obras
- Contrato de concesión de obras públicas
- Contrato de gestión de servicios públicos
- Contrato de suministro
- Contrato de servicios
- Contrato de colaboración entre los sectores público y privado
- Contratos mixtos.

Posteriormente, en las Secciones 2ª y 3ª diferencia los **contratos sujetos a una regulación armonizada**, que define los negocios que, por razón de la entidad contratante, de su tipo y de su cuantía, se encuentran sometidos a las directrices europeas, de los **contratos administrativos**, celebrados por una administración pública, y **contratos privados**, celebrados por entes u organismos que no reúnan la condición de administración pública.

Los contratos públicos cuyo valor estimado, sin IVA, sea igual o superior a los umbrales siguientes, que se recalcularán cada dos años, estarán sujetos a una regularización armonizada:

- 133.000 euros respecto de los contratos públicos de suministro y servicios adjudicados por autoridades gubernamentales centrales.
- 206.000 euros respecto de los contratos públicos de suministro y servicios que sean adjudicados por poderes adjudicadores distintos de las autoridades gubernamentales centrales.
- 5.150.000 euros respecto de los contratos públicos de obras.
- Sin importe los contratos de colaboración entre los sectores público y privado.

No se consideran sujetos a regulación armonizada los contratos sobre programas de radiodifusión, los de I+D, los secretos o reservados y los de explotación de redes de telecomunicación.

Los **contratos de colaboración** entre el sector público y el sector privado son una figura nueva introducida por la LCSP, que en su artículo 11 los define como aquellos en que una Administración Pública encarga a una entidad de derecho privado, por periodo determinado, la realización de una actuación global e integrada cuya gestión resulte compleja.

Con carácter previo a la iniciación de un expediente de contrato de colaboración se deberá elaborar un documento que ponga de manifiesto la complejidad del contrato, y que otras formas alternativas de contratación no permitan la satisfacción de las finalidades públicas, así como los medios técnicos, mecanismos jurídicos y financieros necesarios para alcanzar los objetivos proyectados, y efectuar un análisis comparativo con formas alternativas de contratación que justifique la adopción de esta fórmula de contratación.

Pueden distinguirse varias formas de colaboración, por ejemplo la creación de una entidad mixta participada por ambos sectores, o bien puede la prestación de un servicio público por el sector privado bajo la supervisión y control del sector público, y también la creación de infraestructuras o instalación de equipos y sistemas por el sector privado para uso de la administración pública.

La contraprestación a percibir por el contratista colaborador será un precio abonado durante la duración del contrato y que puede estar vinculado al cumplimiento de determinados objetivos de rendimiento.

## **ELEMENTOS ESTRUCTURALES Y PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS**

Como elementos a destacar en estos epígrafes se pueden señalar, el contenido mínimo del contrato (artículo 26), el recurso especial contra la adjudicación provisional de un contrato sujeto a regulación armonizada produce efectos suspensivos cuando en la LCAP no era automática (artículo 37), la designación de responsable del contrato, entendida sin perjuicio de las facultades que corresponden a la dirección facultativa (artículo 41), la posibilidad de difundir a través de INTERNET el perfil de contratante relativa a los procedimientos de adjudicación de los contratos (artículo 42), la exigencia de clasificación del contratista, >350,000 €/obras y >120.000 €/servicios (artículo 54), la exigencia de certificados que acrediten el cumplimiento de determinadas normas de garantía de calidad en los contratos de regulación armonizada basados en la normativa europea (artículo 69), la acreditación del cumplimiento de las normas de gestión medioambiental (artículo 70), la revisión de precios (artículo 77), la garantía provisional puede exigirse hasta un 3% del presupuesto del contrato, dejando de ser obligatorio depositar una garantía del 2% en todo caso, salvo procedimientos negociados o contratos especiales o privados (artículo 91), la presentación de documentación simplificada en los proyectos de obras inferiores a 350.000 euros (artículo 107), cuando en la anterior ley este límite era de 120.202 euros, e igual cuantía para la solicitud de la supervisión del proyecto (artículo 109), antes era de 300.506 euros.

## **PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN**

Los poderes adjudicadores para adjudicar los contratos públicos se basarán en el precio más bajo, o cuando el contrato se adjudique a la oferta

económicamente más ventajosa, en distintos criterios vinculados al objeto del contrato, como la calidad, el precio, el valor técnico, las características estéticas y funcionales, las características medioambientales, el coste de funcionamiento, la rentabilidad, el servicio postventa y la asistencia técnica, la fecha de entrega y el plazo de ejecución, marcando la ponderación relativa de cada criterio.

La adjudicación de un contrato público se realizará ordinariamente por un procedimiento **abierto** o **restringido**, en determinados casos por un procedimiento **negociado con o sin publicidad**, y en último término podrá recurrirse al **diálogo competitivo**. Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a los empresarios capacitados (artículo 123). No se menciona en la nueva ley la adjudicación por concurso o subasta que el artículo 74 del TRLCAP permitía, y sólo la LCSP en su artículo 132 permite la celebración de la subasta electrónica.

El **diálogo competitivo**, (artículo 163), es una nueva figura contractual, diseñada especialmente para contratos particularmente complejos, cuando el órgano de contratación no se encuentre capacitado para definir los medios técnicos aptos para satisfacer sus necesidades u objetivos, como por ejemplo la instalación de redes informáticas complejas, y por ello requiere la colaboración de empresarios que le ayuden a determinar y definir los medios técnicos más adecuados para lograr los fines propuestos, o para determinar la cobertura jurídica o financiera del proyecto. Los órganos de contratación pueden establecer primas o compensaciones a los participantes en el diálogo como pago a las ofertas o trabajos que hayan presentado.

Las principales novedades que introduce la ley en el ámbito de las **nuevas tecnologías** consisten en la incorporación de la posibilidad de que los poderes adjudicadores utilicen sistemas dinámicos de adquisición (artículo 183), y subastas electrónicas (artículo 132). Asimismo, reduce los plazos establecidos en materia de publicación de anuncios y recepción de solicitudes y ofertas en los casos en que se utilicen los medios electrónicos para la publicación de los anuncios o la realización de adjudicaciones, regula los requisitos que deben cumplir las comunicaciones electrónicas, y favorece el

uso complementario de INTERNET y de las direcciones electrónicas por parte de los poderes adjudicadores.

La **subasta electrónica** se basará:

- En el precio, cuando el contrato se adjudique al precio más bajo
- En el precio o en el valor de los elementos de las ofertas cuantificables, cuando el contrato se adjudique a la oferta económicamente más ventajosa.

El pliego de condiciones incluirá la siguiente información:

- Los elementos cuantificables (cifras o porcentajes) a los que se refiere la subasta y las diferencias mínimas que se exigirán para pujar.
- El desarrollo de la subasta y las especificaciones técnicas de conexión.

Antes de proceder a la subasta electrónica, los poderes adjudicadores realizarán una primera evaluación de las ofertas. Simultáneamente, por medios electrónicos, invitarán a participar a los licitadores admitidos. En la invitación se precisará la fecha y la hora de comienzo de la subasta y, en su caso, el número de fases, y se indicará la fórmula matemática en virtud de la cual se establecerán las clasificaciones automáticas, integrando en dicha fórmula la ponderación de los criterios de adjudicación. A lo largo de cada una de las fases, los participantes conocerán su clasificación respectiva con relación a los demás participantes, cuya identidad desconocerán.

La subasta electrónica finalizará, bien en la fecha y a la hora fijadas previamente, bien cuando haya transcurrido un determinado plazo tras la presentación de la última oferta, bien cuando concluyan todas las fases de la subasta.

La Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo, promueve el **uso complementario de la red Internet** por parte de los poderes adjudicadores para publicar la totalidad del pliego de condiciones y de la documentación complementaria, así como información sobre un “perfil de comprador”, que incluiría anuncios de información previa, información sobre las

licitaciones en curso, compras programadas, contratos adjudicados, procedimientos anulados y cualquier información útil de tipo general (punto de contacto, números de teléfono y de fax, dirección postal y una dirección electrónica). Y también incluye en la información que debe figurar en los anuncios de contratos públicos, la **dirección electrónica** del servicio o departamento al que pueda solicitarse información o documentación sobre el concurso convocado. Por su parte, los anuncios sobre contratos adjudicados deben incluir la dirección electrónica del servicio al que se pueda pedir información sobre los procedimientos de recurso y, en su caso, mediación. La Disposición adicional decimonovena de la LCSP determina el uso de medios electrónicos informáticos y telemáticos, y la Disposición final novena la firma electrónica.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, a través de sus órganos de apoyo técnico, pondrá a disposición de todos los órganos de contratación del sector público una **plataforma electrónica** que permita dar publicidad a través de INTERNET a las convocatorias de licitaciones y sus resultados, y a cuanta información consideren relevante relativa a los contratos que se celebren (artículo 309).

El Ministerio de Economía y Hacienda tiene en estudio la utilización de la **contratación electrónica**, a través de un programa denominado CODICE, que pretende llevar a cabo por medios telemáticos todas las operaciones de los expedientes de gasto desde el anuncio en los diarios oficiales hasta la firma de los contratos.

Los umbrales máximos, sin IVA, en euros de la Ley de Contratos del Sector Público y del anterior Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas son los siguientes:

DENOMINACIÓN	LCSP	TRLCAP
Contratos menores/obras	50.000€	30.050€
Contratos menores/otros	18.000€	12.020€
Negociado sin publicidad/obras	200.000€	60.101€
Negociado sin publicidad/otros	60.000€	30.050€ (48.080€ en otros)
Negociado con publicidad/obras	1.000.000€	-
Negociado con publicidad/otros	100.000€	-
Regulación armonizada/obras	Desde 5.150.000€	Desde 5.923.564€
Regulación armonizada/otros	Desde 133.000€	Desde 154.014€
Regulación armonizada/otros	Desde 206.000€	Desde 236.945€

En los concursos de proyectos, principalmente en los campos de la arquitectura, procesamiento de datos,..., para llevar a cabo su selección la LCSP introduce la figura del **jurado** (artículo 168). Este jurado estará compuesto por personas cualificadas profesionalmente e independientes de quienes participen en el concurso de proyectos, y emitirá un informe sobre las ofertas presentadas que servirá de base para la adjudicación por el órgano de contratación, que deberá motivar si no se ajusta a la propuesta del jurado.

En el artículo 178 se enumeran los sistemas para racionalizar los contratos de las Administraciones Públicas: acuerdos marco, sistemas dinámicos y centrales de contratación.

En los **acuerdos marco** pactan un marco estable de condiciones contratación que puede tener una duración de cuatro años, de forma que los contratos que se celebren durante ese periodo de tiempo con las empresas incorporadas al acuerdo se ajusten al esquema preestablecido, precios y cantidades, sin poder introducir modificaciones.

Los órganos de contratación del sector público podrán articular **sistemas dinámicos** para contratar obras, servicios u suministros disponibles en el mercado, sin restringir la competencia, y con una duración máxima de cuatro años. El rasgo característico de este sistema es que la relación entre el órgano de contratación y los licitadores se debe hacer por medios electrónicos, informáticos y telemáticos, sigue las normas del procedimiento abierto, y admite a todos los licitadores que cumplan los criterios de selección y presenten una oferta indicativa que se ajuste al pliego de condiciones y a los posibles documentos complementarios.



**Centrales de contratación.** Las entidades del sector público podrán centralizar la contratación de obras, servicios y suministros, atribuyéndola a servicios especializados (artículo 187).

La Dirección General del Patrimonio del Estado será, como hasta ahora, el órgano que centralice las peticiones a solicitar por las entidades incluidas en la Administración Pública. Deberán declararse mediante normativa adecuada las obras, bienes o servicios a incluir en esa contratación centralizada.

### **CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS**

La LCSP presenta variaciones respecto a la modificación y prórroga de los contratos de los contratos administrativos.

El ajuste del precio de los contratos a los valores reales del mercado económico, puede presentar problemas, y puede hacer cambiar la dinámica actual a la hora de cumplimentar los contratos, ya que la nueva ley va a exigir un mayor esfuerzo en la determinación de los precios con la mayor exactitud posible al dificultar las modificaciones de los contratos y limitar las prórrogas de los mismos. La práctica, utilizada con alguna frecuencia por contratistas de obras que pretenden resultar adjudicatarios de los contratos, y que consiste en rebajar un 30% o más el precio ofrecido para su financiación, con el propósito de recuperar las posibles pérdidas que ello puede llevar aparejado a través de los modificados, motivados especialmente por una defectuosa redacción de los proyectos, debe finalizar a raíz de la aplicación de la LCSP.

Las revisiones de precio se podrán llevar a cabo cuando el contratista cumpla sus obligaciones por encima de lo exigible en función del cumplimiento de determinados objetivos de plazos o de rendimiento, o cuando se hayan fijado precios provisionales, quedando determinada su revisión en el artículo 77 y siguientes.

La nueva LCSP es más restrictiva que el anterior TRLCAP en cuanto a las **modificaciones de los contratos**. El anterior texto los modificados podían

tener causa por “*necesidades nuevas o causas imprevistas*”. La nueva LCSP establece que “*sólo se podrán introducir modificaciones en el contrato por razones de interés público y para atender a causas imprevistas*”, y añade “*no tendrán consideración de modificaciones del contrato las ampliaciones de su objeto que no puedan integrarse en el proyecto inicial mediante una corrección del mismo o que consistan en la realización de una prestación susceptible de utilización o aprovechamiento independiente o dirigida a satisfacer finalidades nuevas no contempladas en la documentación preparatoria del contrato, que deberán ser contratadas de forma separada*”. artículo 202.

La LCSP limita la posibilidad de efectuar **prórrogas de los contratos** en el tiempo, pues señala en el artículo 23 la necesidad de someterlos periódicamente a concurrencia, y requiere una redacción expresa en los pliegos ya que no puede producirse por el consentimiento tácito de las partes. Los contratos menores no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.

En la **subcontratación** se permite, si no figura en el pliego un límite especial, hasta un porcentaje del 60% del importe de adjudicación, cuando antes era sólo del 50%.

La formalización de los **contratos en el extranjero** necesarios para el cumplimiento de las misiones de paz en las que participen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, corresponderá al Ministro del Interior (Disposición adicional primera).

## **ENTRADA EN VIGOR DE LA LCSP**

La LCSP entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el BOE, el 30 de abril de 2008 , salvo la disposición transitoria séptima que entrará en vigor al día siguiente de su publicación, que establece una aplicación anticipada de la nueva ley por lo que se refiere a la delimitación del ámbito subjetivo que la misma contiene.

En concreto la citada norma transitoria dispone:

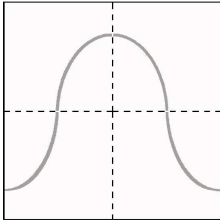
*“Igualmente, hasta la entrada en vigor de la presente Ley, las normas de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas relativas a la capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación, formas de adjudicación y régimen de recursos y medidas cautelares serán aplicables a los contratos de obras que tengan por objeto actividades de ingeniería civil de la sección F, división 45, grupos 45.2 de Nomenclatura General de Actividades Económicas de las Comunidades Europeas (NACE), o la construcción de hospitales, centros deportivos, recreativos o de ocio, edificios escolares o universitarios y edificios de uso administrativo, así como a los contratos de consultoría y asistencia y de servicios que estén relacionados con los contratos de obras mencionados, cuando sean subvencionados directamente por entes, organismos o entidades de los mencionados en las letras a) o b) del apartado anterior en más del 50 por 100 de su importe, y éste, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido, sea igual o superior a 5.278.000 euros, si se trata de contratos de obras, o a 211.000 euros, si se trata de cualquier otro contrato de los mencionados.”*

Hasta el 1º de mayo de 2008 estará en vigor el TRLCAP, pero teniendo en cuenta la dilatación en el tiempo necesario para confeccionar los expedientes de gasto e informes preceptivos, habrá que disponer con anterioridad a esa fecha la documentación que contenga las variaciones que introduce la LCSP para que todos los expedientes cuya publicación en diarios oficiales no se haya producido el 1º de mayo puedan ser confeccionados con arreglo a la nueva normativa de contratación.

La disposición transitoria primera dicta la normativa a seguir con los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley 30/2007

#### BIBLIOGRAFÍA:

- Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público, BOE núm. 261 de 31 de octubre de 2007.
- Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004.
- TORNOS, Joaquín, *La nueva ley de contratos del sector público*, 2007.
- URÍA Menéndez, *Guía práctica de la Ley 30/2007*, 2007



## **El liderazgo situacional: Herramienta de mando policial (I).**

*José Ignacio Criado García-Legaz  
Teniente Coronel de la Guardia Civil*

“La eficacia de un directivo policial se soporta sobre dos pilares: su capacidad para entender a la gente con la que ha de trabajar, autoridades, colaboradores y subordinados, y su habilidad para emplear con cada uno de ellos el estilo de liderazgo más adecuado”, de este modo concluía Robert F. McCarthy<sup>i</sup> el curso sobre “Liderazgo Ejecutivo para mandos policiales” en la National Academy del F.B.I.

El Liderazgo Situacional es una teoría completa y científica sobre el liderazgo que parte de la premisa de que los integrantes de las organizaciones sienten el íntimo deseo de desarrollar sus aptitudes, de participar en el proceso de toma de decisiones y de colaborar para el éxito de la organización, reservando a los directivos de la organización la responsabilidad de mejorar el rendimiento, entendido como suma de eficiencia y eficacia, y la satisfacción de los integrantes de la misma, postulando que el éxito de todo directivo viene condicionado por su capacidad de adaptar su modo de ejercer la dirección a la situación de su interlocutor en cada momento concreto, singularmente la situación de sus subalternos ante el objetivo, función, actividad o cometido concreto a desarrollar. La teoría del liderazgo situacional sostiene que no existe un estilo de liderazgo mejor que otro, pero que en cada caso sí existe una actitud directiva mejor que las demás, aportando a quien está llamado a ejercer el mando una metodología sencilla para seleccionar el estilo más idóneo en esa ocasión.

Este artículo, partiendo de los fundamentos del modelo de liderazgo situacional de Paul Hersey y Ken Blanchard<sup>ii</sup>, describe los diferentes grados de desarrollo profesional por los que suele pasar cualquier componente de una organización policial, y los distintos estilos de liderazgo, modos de ejercer el mando, para sobre estas bases conceptuales acudir a situaciones frecuentes en la vida de cualquier Unidad policial para justificar el por qué cada uno de esos prototipos de mando es el más idóneo en función del nivel de desarrollo del interlocutor sobre el que ha de ejercer su influencia y/o autoridad el directivo policial.

Paralelamente, recurriendo a unas mínimas bases conceptuales, se presentan algunas ideas para que el mando policial pueda evaluar el grado de madurez profesional de sus subordinados en cada ocasión, lo cual facilitará poder potenciar el desarrollo de sus subordinados, es decir reforzar su motivación y aptitudes profesionales, al tiempo que su nivel de compromiso con los objetivos de la organización. En una segunda fase siguiendo las mismas tesis se Describen algunas de las facetas del trabajo del directivo policial que influyen de manera sustantiva para reforzar su liderazgo, tanto internamente en su unidad como ante las Autoridades y colaboradores externos de la

organización policial, se formula una propuesta para que cada directivo policial autoevalúe sus habilidades de liderazgo y se proponen algunas acciones directivas que pueden ser desarrolladas por los mandos policiales que tienen consecuencias muy positivas para reforzar su liderazgo.

En esta primera fase, se pretende proveer al lector, directivo o predirectivo policial, de un marco conceptual que le permita determinar cuál es la mejor forma de ejercer la función directiva “mando” en cada momento, adaptándose a la vasta casuística de cometidos y situaciones que concurren en el devenir de la conducción de las unidades policiales y la diversidad de subordinados con que habrá de afrontar el cumplimiento de los objetivos.

En todo caso, se habremos cubierto nuestro reto al presentar este artículo si el lector con una cierta experiencia directiva puede adaptar y analizar diferentes casos, extraídos de sus propias vivencias profesionales, para autoevaluar el modo en el que condujo la situación, y sí tras su lectura, está dispuesto a realizar un pequeño esfuerzo añadido que le permita mejorar su eficiencia directiva, lo cual le permitirá ser más efectivo como líder de su unidad.

### **Ideas preliminares sobre el liderazgo.**

El término liderazgo admite diferentes definiciones, pero nos hemos permitido seleccionar dos por su claridad al describir dos modos de entender el liderazgo en las organizaciones policiales. La primera la apunta el Capitán de Navío Rodríguez Garat<sup>iii</sup> en un trabajo sobre el nuevo estilo de mando en la Armada española al señalar: “Líder es aquél que, caminando al lado de su gente, comiendo lo mismo que su gente, durmiendo en el mismo sitio que su gente y pasando las mismas penalidades que su gente, sigue siendo considerado por ellos como el hombre superior que puede conducirlos a donde quieren ir”, concluyendo su estudio apuntando “al consultar las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas<sup>iv</sup> descubrí, no sin cierta sorpresa, que todo está ahí”. La segunda la hemos tomado de las tesis de dirección estratégica donde “El liderazgo es la habilidad y autoridad que tiene una persona para sacar lo mejor que está adentro de los demás y hacer que lo sigan con entusiasmo para alcanzar la Visión, la Misión y las Metas de la Organización”. Al seleccionar ambas definiciones, igualmente válidas y defendibles, hemos pretendido extraer de ellas las diferencias conceptuales entre lo que podemos llamar “liderazgo militar tradicional” y el planteamiento que deseamos presentar ahora sobre el “liderazgo”, y de ambas visiones inferir lo que consideramos son actualmente los cuatro componentes básicos del liderazgo policial, a saber: el líder marca a donde ir, el líder conduce a la unidad hacia allí, el líder es capaz de extraer lo mejor de cada uno de sus subordinados y el líder transmite entusiasmo para alcanzar las metas de la organización.

Con excesiva frecuencia cuando se aborda el liderazgo surge la pregunta sobre cuáles son las cualidades que debe tener un líder, cuestión que suele conducir al error de pensar que para llegar a ser líder hay que contar con un cúmulo de características que lo sitúan en un plano superior, postulando líderes del mundo de los superhombres. En este aspecto, como en otros muchos de orgánica, función directiva o ejercicio del mando, los primeros

estudios sobre el liderazgo se sustentan sobre estudios de tratadistas militares, si bien, en este caso, hasta mediados del pasado siglo el análisis histórico de líderes carismáticos servirá como soporte de algunas teorías; ambos enfoques han dado lugar a conclusiones simplistas y, hoy en día, absolutamente desfasadas de las que se desprende que el éxito de quienes estaban llamados a ejercer el liderazgo se sustentaba sobre rasgos innatos, por lo que la selección de aquellos que reúnan el conjunto de cualidades morales, intelectuales y físicas predeterminadas es lo sustantivo, de hecho estas tesis llegan a recogerse en la mayoría de los manuales directivos hasta bien entrado el pasado siglo XX. Así, jóvenes con proyección profesional o jefes con éxito eran seleccionados y formados siguiendo las tesis de que debían convertirse en los que más supiesen de su organización, en los más trabajadores, en los más inteligentes o, incluso, en los más fuertes y simpáticos, ya que de lo contrario no podrían ejercer con éxito el liderazgo. Escuelas militares y academias policiales, al igual que el resto de los centros de formación directiva, trataban de convertir a sus alumnos en esos deseados superhombres, cuando la realidad de las organizaciones demostraba que muchos de los líderes con mayor éxito y prestigio profesional casi nunca se ajustaban al perfil preestablecido.

Hemos de partir de otra realidad al abordar el ejercicio del mando en las organizaciones policiales, ¿Quiénes están llamados a ejercer el liderazgo? En los Cuerpos Policiales, como en toda organización administrativa, es habitual que los promovidos a los puestos que requieren la conducción de personal, sean elegidos por sus competencias y buenos resultados en la realización de las tareas, que por sus habilidades para dirigir grupos de trabajo. Así, nos encontramos que directivos con personal a cargo, algunas veces con grupos muy numerosos, no tienen desarrolladas las habilidades de liderazgo y tampoco resulta inusual que el sistema interno de formación de los directivos no incluya temas relacionados con el liderazgo en sus programas. En las instituciones públicas este fenómeno se presenta singularmente agravado, los cuerpos y escalas funcionariales tienen sistemas de promoción y de asignación de vacantes muy formalizados, sistemas donde las habilidades de liderazgo no se contemplan o valoran. Como reconoce el propio INAP en uno de sus manuales<sup>V</sup> más recientes sobre formación directiva, en la Administración Pública española esta carencia lleva muchas veces al fracaso a muy buenos profesionales que conocen mucho de su tarea y poco de cómo hacer para que otros, sus conducidos, lleguen a buenos resultados y puedan desarrollarse profesionalmente.

Este doble desenfoque sobre el liderazgo no solo lleva a descartar a la mayoría de quienes están llamados, por su mera pertenencia a las escalas superiores, a ejercer la dirección, sino lo que es más grave, al conducir al rechazo de la evaluación de las habilidades de liderazgo entre los directivos de organización llamados a promocionarse o a ocupar puestos de dirección en las unidades operativas. Ambas debilidades, aconsejan desterrar de la organización policial esa visión del liderazgo y afrontar la revisión de los programas de formación y los sistemas de evaluación directiva.

Los actuales estudios sobre el liderazgo coinciden en señalar que si bien es cierto que existen algunas características comunes a muchos líderes, como son: el deseo de liderar, su disposición a asumir riesgos, la necesidad de lograr objetivos o su empatía y capacidad para valorar a las personas, entre otras; todos los tratadistas inciden sobre la tesis de que estas características son esenciales pero no son, necesariamente, compartidas por todos los líderes, y que en realidad lo único que diferencia a los líderes de los no líderes es que unos captan la adhesión de sus seguidores y son capaces de hacer que otros se convenzan de que lo mejor es hacer lo que ellos apuntan, y los otros no. Aunque pueda suponer adelantarse en la exposición, apuntar que en la teoría del liderazgo situacional la única característica exigible al líder es su capacidad para detectar el nivel de madurez profesional de su subordinado/colaborador en relación a la actividad concreta a realizar y de adaptar su modo de ejercer el mando a ella.

Este cambio de orientación sobre la visión de los líderes resulta relevante a efectos prácticos, puesto que si el liderazgo es una cualidad personal o es consecuencia de un conjunto de rasgos, no cabe la posibilidad de enseñar a los potenciales directivos a liderar; sin embargo, la actual visión apunta que el liderazgo es un comportamiento, una forma de relacionarse y de ejercer la influencia y/o la autoridad sobre otros, y como tal cabe aprender a liderar. En este sentido, la Guardia Civil tiene mucho camino avanzado, toda vez que desde finales de los ochenta, en los programas de formación de sus Oficiales de la Escala Superior<sup>vi</sup> se aborda la función directiva mando desde la moderna visión del liderazgo y se presenta el liderazgo situacional como la herramienta fundamental para el ejercicio del mando en las Unidades, Centros y Organismos.

Sobre la premisa de que a liderar se aprende, el profesor Kotter<sup>vii</sup> aborda el proceso de formación de líderes sosteniendo que es preciso realizar una preselección al iniciar el proceso de cualificación para afrontarlo con garantías de éxito; así, al establecer los criterios de selección, Kotter señala que deben ser personas con facilidad para aprender las habilidades del liderazgo, para desarrollar estas habilidades en un proceso de aprendizaje y para adecuarse a la organización donde vayan a ejercer su rol directivo, admitiendo que este proceso puede ser lento y debe mantenerse de manera continuada entre los predirectivos seleccionados. Además, su proposición educativa parte de la premisa de que con independencia tanto del sector donde el directivo haya de desempeñar sus cometidos como de sus cualidades personales, resaltando que existen técnicas y herramientas de uso común a todos los líderes, así como experiencias directivas trasladables de unas u otras organizaciones, lo cual facilita la enseñanza del liderazgo y potencia el aprendizaje a liderar.

En este sentido, ante la profesionalización y para poder afrontar con mayor eficacia las nuevas misiones del siglo XXI, las FAS acometieron un profundo estudio para delimitar un nuevo estilo de mando, nuevo estilo donde el liderazgo y la capacidad de adaptación a personas y situaciones muy diversas adquieren un importante peso. En esta línea, el guión sobre liderazgo de los Cursos Superiores de las FAS<sup>viii</sup> concluye que el liderazgo no es una cualidad personal, sino el resultado de la valoración del comportamiento que en el



ejercicio del mando hacen los subordinados al considerar que el modo de mandar ha sido el adecuado en cada situación, rompiendo así la tradicional visión del “líder superhombre”. El Capitán de Corbeta Zarzo<sup>ix</sup> postula que el éxito o el fracaso de un mando militar se fundamenta en su capacidad de liderazgo ante sus subordinados, llegar a conocerlos en profundidad y saber adaptarse a sus capacidades y motivaciones al ejercer el mando.

El profesor Pérez Durán<sup>x</sup> sostiene que en el trabajo del líder no existe espacio para la improvisación, por lo que para ejercer el liderazgo se requiere preparación y experiencia, máxime cuando el líder no puede ser una persona blanda y condescendiente, sino un guía firme y seguro de sí mismo que conoce, entiende y respeta a sus subordinados, los convoca a poner su voluntad al servicio del objetivo común y usa el convencimiento para generar la auto motivación. Nosotros creemos firmemente en la posibilidad de capacitar a los cuadros de mando llamados a ejercer la función directiva en las organizaciones policiales, como un proceso para dotarlos de las habilidades que les permitan transformarlos en líderes policiales.

No podemos eludir hacer una referencia a que en la Administración Pública española en general y, concretamente, en las organizaciones policiales españolas existe una cierta resistencia ante la formación de los cuadros de mando en materia de liderazgo, resistencia alcanza su mayor significación al abordar la evaluación de las habilidades de liderazgo de los directivos policiales. Por similitud con los estudios realizados en otras grandes organizaciones, el origen de la reticencia de los directivos a la evaluación de sus capacidades de liderazgo se encuentra en el miedo de estos al potencial empleo que de su resultado pueda hacer la organización a la hora de asignar puestos de responsabilidad, encomendar misiones o promocionar a los empleos superiores a los cuadros de mando; sin embargo, la propia orgánica de las organizaciones policiales ofrece soluciones para vencer esas potenciales resistencias, ya que al contar con un considerable número de puestos directivos de carácter técnico o de apoyo a la dirección, en los cuales la capacidad de liderazgo no resulta un elemento indispensable, es posible canalizar el desarrollo profesional de los directivos policiales que menos habilidades de liderazgo presenten hacia aquellos, reservando los destinos de la línea de mando de las unidades a los que presenten unas mejores cualidades para ejercer el liderazgo, sin tener que recurrir como en algunas otras grandes organizaciones fuertemente jerarquizadas a catalogar a sus directivos en grupos en función de sus cualidades profesionales (de dirección, gestión, administración, técnico, etc.), que, a la postre, no son sino clasificaciones de los directivos que les permiten acceder o no a la dirección en la línea operacional.

En las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, singularmente en los cuerpos estatales, los procesos de selección, de formación, de desarrollo de la carrera profesional y, en menor medida, de asignación de destinos, otorgan una escasa importancia a las habilidades de liderazgo, lo cual, a juicio de los autores de este artículo, representa una debilidad estructural de la organización policial española.

Como última idea al presentar el liderazgo, señalar que el principal arma del líder es el lenguaje, al permitirle transmitir sus mensajes con claridad y otorgarles el contenido que se desea, pero el líder será tanto más efectivo cuanto mayor sea su capacidad de adaptar el contenido del mensaje y el modo de transmitirlo a sus colaboradores o seguidores; en definitiva, la eficacia del líder vendrá supeditada a que sepa modificar su estilo directivo en función de cada uno de sus subordinados teniendo en cuenta tanto la situación como la finalidad de la comunicación.

### **Liderazgo en la organización policial.**

Con carácter previo, nos interesa destacar algunas de las características de las organizaciones policiales, en concreto: la diversidad de sus funciones y cometidos, los distintos entornos y situaciones en los que se ha de desarrollar el trabajo policial y el elevado peso que alcanza el factor humano en el cumplimiento de sus funciones. Así, el catálogo de puestos de trabajo de las grandes organizaciones policiales resulta muy complejo al tener que integrar vacantes muy diferenciadas, tanto en puestos directivos como ejecutivos, pero además los puestos de trabajo operacionales, esencialmente los directivos enfocados a la prestación de servicios de seguridad ciudadana, tienen asignado un amplísimo abanico de funciones y actividades.

Otra de las características a resaltar del trabajo policial es la necesidad de desarrollar sus actividades en espacios abiertos y muy extensos, y la necesidad de mantener la prestación del servicio permanente, lo cual obliga a que la actividad policial tenga que ser desempeñada por grupos muy reducidos de agentes, que trabajan de manera aislada y sin la supervisión directa de ningún mando policial. Nos encontramos ante unas actividades en las que es imposible mantener una acción de supervisión y control permanentes sobre el personal operativo, otorgando al personal una amplia autonomía en el modo de llevarlas a cabo. A la postre, en la mayoría de las unidades policiales, los agentes de servicio deciden personalmente relacionarse o no con los ciudadanos, ver o no ver determinadas actitudes sospechosas o, incluso, la comisión de infracciones. Cada policía decide si interviene o se abstiene de hacerlo, si acude con mayor o menor celeridad ante un requerimiento, etc.

Con ello, pretendemos evidenciar que son los propios agentes que prestan los servicios operativos los que con su comportamiento profesional contribuyen o no al logro de los objetivos establecidos, ensalzan o deterioran la imagen de su institución policial o, incluso, potencian o limitan la sensación de seguridad ciudadana. Consecuentemente, la eficiencia, eficacia y calidad del servicio prestado a la sociedad por una organización policial depende, en gran medida, de la profesionalidad y el compromiso personal de sus agentes de base. Además, los directivos policiales han de acometer la cobertura de las necesidades y demandas de seguridad y asignar la prestación de los diferentes servicios operativos entre personal de muy diversa cualificación y experiencia profesional. Estos rasgos del trabajo policial, hacen que resulte esencial para todo directivo policial saber reforzar el compromiso de su personal con los objetivos de la organización y crear un clima de trabajo que favorezca la transferencia de conocimientos donde los más cualificados y con mayor

experiencia enseñen a aquellos agentes que saben menos y en el cual los más motivados impulsen el trabajo de sus compañeros.

En todo caso, la complejidad de las funciones, la diversidad de situaciones en la que ha de actuar, la autonomía operacional de los policías y la posibles deficiencias de la cualificación profesional para el desempeño de determinados cometidos policiales, son elementos de la actividad policial operativa que refuerzan el peso del factor humano en las unidades policiales. En este contexto, el ejercicio de la función directiva en las unidades policiales resulta compleja y las habilidades de liderazgo alcanza una elevada importancia, exigiendo el dominio de técnicas de conducción de grupos, para que con independencia de los conocimientos técnicos o experiencias profesionales específicas que pueda requerir el puesto de trabajo, solo si goza de capacidades de liderazgo será posible que alcance los objetivos de la unidad y que su personal se sienta satisfecho.

Este entorno organizacional, exige al directivo policial estar permanentemente atento al nivel de madurez profesional de cada uno de sus subordinados para cada actividad concreta, incluso es necesario que los mandos policiales sean capaces de detectar las posibles variaciones de la cualificación y motivación profesionales de sus subordinados según el entorno y la situación donde hayan de desempeñar sus cometidos. La teoría del liderazgo situacional se yergue como la metodología más adecuada para el ejercicio del mando, toda vez que si la emplean los directivos policiales sabrán elegir el estilo de liderazgo a emplear con cada uno de sus subordinados o colaboradores para cada cometido y en cada situación concreta, y dispondrán de instrumentos que les permitirán ir acomodando su estilo de liderazgo a la evolución de la madurez de aquellos, orientando tanto el contenido de los mensajes que transmitir como las formas de relación con sus subordinados/colaboradores.

El acertado empleo de los diferentes estilos de mando que contempla esta teoría de liderazgo vendrán a reforzar la motivación profesional y a potenciar la mejora permanente de la cualificación técnica de los subordinados que hayan alcanzado una mayor madurez o, en su caso, limitando la autonomía operativa de estos y ejerciendo un control más intenso sobre el desempeño de las tareas encomendadas permitirá paliar las carencias que puedan presentar quienes cuentan con una menor cualificación o motivación profesionales. No hemos de olvidar que con el ejercicio del mando, el directivo policial pretende influir en sus colaboradores y subordinados, y apoyarlos para que modifiquen su comportamiento profesional en aras a mejorar el logro de los objetivos y en su propia satisfacción. En este intento, el mando policial alcanzará o no el éxito, en la medida que otros realicen bien lo que él haya ordenado, aconsejado o propuesto, pero ello no es suficiente, ya que incluso en el caso de que sus colaboradores y subordinados realicen sus cometidos adecuadamente como respuesta a la autoridad formal de su jefe, este habrá logrado el éxito, pero no podremos decir que ha sido eficaz.

La eficacia del directivo policial requiere, además de generar el cambio en sus colaboradores y subordinados, que estos obtengan algún beneficio a cambio de su buen hacer y se sientan satisfechos de sus logros, elemento esencial en

la vía del refuerzo de su motivación profesional. El manual de la consultora Merk-2<sup>xi</sup> al analizar dirección y liderazgo, apunta que si el directivo-líder logra que el subordinado o colaborador haya realizado bien su trabajo porque así lo desea y le resulta gratificante, entonces es cuando podremos considerar que el directivo-líder además de tener éxito, ha sido eficaz para la organización en su conjunto. El objetivo de todo directivo policial ha de ser no solo actuar con éxito, sino también ser eficaz, y para ello resulta imprescindible que sepa acomodar su forma de ejercer su autoridad en atención a potenciar el desarrollo profesional y mejorar el nivel de satisfacción de sus subordinados.

En todo caso, somos conscientes de que el éxito de la unidad policial no solo va a depender de la capacidad de liderazgo de quien ostenta su dirección, ya que otros muchos factores van a influir en ello, de los que no cabe eludir: la formación del personal y la idoneidad de la organización. En este sentido, el profesor Cardona<sup>xii</sup> destaca que la adecuada formación del personal debe basarse en el desarrollo conjunto de los conocimientos y aptitudes de cada miembro de la organización para el logro de los resultados concretos que se espera alcancen, por lo que es necesaria su correcta adecuación al puesto de trabajo. Para lograrlo, el citado profesor destaca la importancia de que los directivos creen un clima de trabajo que favorezca la transferencia de conocimientos, ya que si no se logra que los más cualificados enseñen a quienes saben menos que ellos, se estará desperdiciando gran parte del potencial de su personal, y para conseguir el clima adecuado es fundamental que los directivos sepan adecuar su estilo de liderazgo al grado de compromiso y el nivel de cualificación técnica de cada uno de sus colaboradores.

A nuestro juicio, la teoría y las herramientas del liderazgo situacional son plenamente aplicables y válidas en la dirección policial, tanto en la operacional como en la estratégica, lo que permitirá a los directivos policiales su empleo durante todo el desarrollo profesional y con independencia de la naturaleza específica del puesto directivo que ocupe. Esta versatilidad resulta singularmente útil en las grandes organizaciones policiales al integrar puestos directivos muy distintos y donde la promoción profesional hace que sus mandos vayan recorriendo los diferentes niveles jerárquicos; así, en los puestos directivos muy técnicos, el directivo policial podrá centrarse más sobre la integración de la visión y la misión en los programas y proyectos, en las estrategias y en los objetivos, y centrará sus esfuerzos en el cumplimiento de plazos y requerimientos, para desentenderse del desempeño de los cometidos especializados. Frente a ello, el directivo policial que alcance los puestos directivos superiores de la organización podrá delegar muchas de sus funciones y responsabilidades internas en sus colaboradores inmediatos, para disponer de más tiempo para potenciar las comunicaciones y mejorar las relaciones externas de la organización, llegando a delegar la conducción de las misiones y funciones generales de la organización policial.

No cabe concluir este apartado eludiendo mencionar que con independencia de lo acertado del ejercicio del mando de todo directivo policial, el éxito de la unidad que dirige también viene condicionado por la idoneidad de la unidad policial para la misión y los objetivos encomendados, aspectos que obligarán a todo directivo policial en atender otros aspectos esenciales como son: el diseño

de las tareas y la estructura y mejora de procedimientos, así como en las previsiones sobre el futuro que permitan lograr la mejora continua de su unidad, la adecuación de esta a la situación y adelantarse a los nuevos retos y cometidos de la misma.

### **Aproximación al Liderazgo Situacional.**

En la época moderna, hasta la Segunda Guerra mundial, los estudios sobre el liderazgo empiezan a postular que el análisis sobre la efectividad de los líderes debe centrarse en el logro de objetivos en dos grandes campos: tareas a realizar y mejora de las relaciones internas del grupo; esta doble perspectiva obliga a diferenciar los estudios sobre el liderazgo analizando cada uno de ellos, es decir catalogar a unos líderes como los capaces de hacer que el grupo alcanzase los objetivos propuestos (tareas) y otro grupo de líderes más cualificados para crear buen ambiente en el grupo humano bajo su responsabilidad (relaciones personales).

Tras la Segunda Guerra Mundial, los estudiosos empezaron a mostrarse más dispuestos a aceptar que los líderes deben mostrar sus cualidades directivas en ambas orientaciones, tanto al cumplimiento de las tareas encomendadas como a la mejora de las relaciones, en el entendimiento de que en su actividad diaria debían simultanear ambos enfoques como única posibilidad de ser eficaces para la organización. Ello da lugar a que los investigadores de la Universidad de Ohio conciban el modelo bipolar de liderazgo, identificasen cuatro posibles conductas de liderazgo dependiendo en la habilidad de dicho líder de mantener focalizadas ambas orientaciones y calificarlo dependiendo en la habilidad del líder para mantener ambas orientaciones en el ejercicio de su función directiva, lo que dará lugar a lo que hoy conocemos como la parrilla directiva.

En esta línea, serán Blake y Mouton<sup>xiii</sup> quienes desarrollen la primera teoría sobre el liderazgo basándose en la confluencia de aquellos dos criterios básicos para describir los diferentes estilos de mando de un jefe: la intensidad con la que se dedica a conseguir los objetivos —Orientación a las Tareas—, y la preocupación del directivo por relacionarse en el plano personal con los miembros de su grupo de trabajo para ofrecer a estos la oportunidad de satisfacer sus necesidades personales, creando con ello un buen ambiente y una gran cohesión de grupo —Orientación hacia las Personas—. Según estos profesores, ambas dimensiones del liderazgo son independientes, permitiendo la representación gráfica en unos ejes de coordenadas cartesianas y ello les va a permitir aconsejar un pretendido “mejor estilo de mando”, buscando equilibrar el estilo de mando a la posición del líder y la situación de unidad.

A partir de este momento comienzan a proliferar teorías directivas con un mismo supuesto central: el liderazgo, sobre la premisa de que el estilo de mando más eficaz, “depende de ...”; son las llamadas “Teorías de Contingencia”, en las que se enmarca la teoría del liderazgo situacional. Todas parten del mismo supuesto: “todos los estilos de mando pueden conducir al liderazgo si se aplican en la situación adecuada”, y la diferencia esencial entre ellas estriba en el modo en que delimitan las distintas situaciones. Desde esta

orientación el problema en la investigación ha sido cómo operativizar cada situación y cada estilo de mando tipos para poder relacionar a cada situación su estilo de liderazgo más apropiado.

Esta escuela ha aportado diversos modelos, pero el que mayor acogida y desarrollo ha alcanzado es el estudio sobre los estilos de liderazgo descrito por Blanchard, fundamento sobre el que se basa este artículo, y que hoy conocemos como la teoría del liderazgo situacional, en la cual el líder con talento no es otro sino aquél que, en función de la persona o el grupo sobre el que ejerce su influencia y sabiendo adecuarse a la situación y al resultado concreto que se desea, emplea el estilo más apropiado de liderazgo. En su origen, Blanchard solo pretende estudiar el comportamiento directivo de los líderes en situaciones diversas, presentando sus conclusiones como una ayuda a los predirectivos en su etapa de formación para diagnosticar cada situación y valorar el mejor modo de afrontar su conducción.

La teoría del liderazgo situacional se basa en dos variables, dos dimensiones críticas del comportamiento del líder, la primera la que viene a denominarse “cantidad de dirección” que se orienta a la dirección de las tareas/objetivos, y la segunda la “cantidad de apoyo socio-emocional” en la cual el directivo desarrolla sus actividades con la finalidad de potenciar las relaciones personales con sus colaboradores y subordinados, aportando la novedad de que la proporción mas adecuada de cada una de estas dimensiones del comportamiento directivo viene condicionada por una sola variable vinculada a la situación y el cometido a desempeñar, variable a la que denomina "nivel de madurez" del subordinado o colaborador.

Antes de entrar en los fundamentos de esta teoría conviene aclarar al lector qué entendemos por “conducta de tarea” y por “conducta de relación”, en ese sentido señalar que al referirnos a la “conducta de tarea” en el estilo de liderazgo empleado por el directivo policial nos estamos haciendo alusión al grado en el que el líder explica y se esfuerza sobre lo que deben hacer sus subordinados, y en sus aspectos básicos relativos a cuando, dónde y cómo han realizar la tarea que se les encomienda. Por su parte, cuando hablamos de “conducta de relación” haremos referencia al grado en el que el líder proporciona apoyo socio-emocional a sus subordinados, orientando su actuación hacia las relaciones personales. Ambos conceptos resultan esenciales en esta teoría ya que hemos de entender que los estilos “tarea” y “relación” no son mutuamente excluyentes, ni cabe entender que uno de estos estilos de liderazgo sea mejor que otro, sino será precisamente, el estudio del subordinado sobre el que actúa el líder y la situación concreta, lo que va a determinar que proporción de cada uno de ellos conforma el estilo de liderazgo más adecuado en cada caso.

De este modo la teoría del liderazgo situacional esta basada en la interacción entre los siguientes elementos:

1. Cantidad de dirección (conducta de tarea) que ofrece un líder.
2. Cantidad de apoyo socio-emocional (conducta de relación) que proporciona y

3. Nivel de madurez (disposición) acreditado por el subordinado para desempeñar cada tarea, función u objetivo específico.

El liderazgo situacional es una teoría de contingencia que hace énfasis en los subalternos, partiendo de las premisas de que el liderazgo de éxito se alcanza al seleccionar el estilo adecuado y que el elemento básico para elegir el estilo adecuado es el nivel de madurez del subalterno sobre el que se ejerce la dirección. El énfasis en los subalternos para determinar la efectividad de liderazgo refleja realmente que son ellos quienes aceptan o rechazan al líder, por lo que a la postre, sin entrar a valorar lo que el líder haga, la efectividad del grupo depende de la acción de otros, sus subalternos y sus colaboradores. Esta dimensión, sin duda importante, ha sido sobrevaluada o subestimada en la mayoría de las teorías de liderazgo, pero el acierto de éxito de Hersey y Blanchard se centra, como venimos exponiendo, en vincular el estilo de liderazgo a un único elemento, la “disposición” del subordinado, que según la definen, es la capacidad y disponibilidad de las personas para asumir la responsabilidad de dirigir su propio comportamiento y desempeñar adecuadamente su papel dentro de la organización, lo que hoy se denomina “grado de madurez profesional”.

Desde mediados de la década de los sesenta del pasado siglo, este modelo de estudios sobre el liderazgo tuvo una elevada aceptación en el mundo de los negocios y la mayor parte de las escuelas de directivos empezaron a emplearlos con unos excelentes resultados. A nuestro juicio, como viene quedando acreditado tras su aplicación en múltiples instituciones de fines no económico y, muy concretamente, tras su implantación en el F.B.I. norteamericano desde los años ochenta, el liderazgo situacional es considerado una excelente herramienta para quienes están llamados a ejercer el mando en las organizaciones policiales.

En todas las unidades policiales se producen cambios debido a las distintas fases de desarrollo profesional por las que atraviesan sus integrantes, y una vez que el grupo se consolida en el tiempo el nivel de desarrollo tiende a equilibrarse entre todos los componentes de la unidad o el equipo, lo cual vendrá a facilitar el trabajo del mando policial al poder adoptar un estilo homogéneo ante todos los componentes de cada uno de sus grupos de trabajo. Sin perjuicio de esta regla general, en el caso de equipos de trabajo muy numerosos o cuando en el mismo concurre alguna personalidad profesional especialmente marcada, pueden registrarse distintos niveles de desarrollo; en este sentido, el profesor Rafael Muñoz González<sup>xiv</sup> describe que la realidad de los cambios y las diferencias en el desarrollo profesional de los equipos de trabajo obliga a que el modo en el que se ejerce la dirección sobre el grupo o, incluso, sobre cada uno de los miembros de este, deba diferenciarse en el tiempo para adecuarse al nivel de desarrollo alcanzado en cada momento. Así, llegamos de nuevo a la misma conclusión, el estilo de liderazgo más eficaz es aquél que se adapta a los colaboradores/subordinados en cada situación, es decir, el líder eficaz es aquél que ejerce un liderazgo adecuado a las propias necesidades del equipo.

Con carácter general, el liderazgo situacional se basa en mantener un equilibrio entre dos tipos de comportamientos directivos que ejerce todo líder para adaptarse al nivel de desarrollo de su equipo de trabajo que pueden sintetizarse en:

- Comportamiento directivo, enfocado en el logro desempeño de las tareas, que integra:
  - Definir las funciones y tareas de los subordinados.
  - Señalar qué, cómo y cuándo deben realizarlas.
  - Controlar los resultados alcanzados y corregir las desviaciones.
- Comportamiento de apoyo, orientado a mejorar las relaciones entre los miembros del equipo de trabajo:
  - Centrado en el desarrollo del propio grupo y sus integrantes.
  - Fomentar la participación en la toma de decisiones.
  - Dar cohesión al grupo y apoyar y motivar a quienes lo componen.

### **La madurez del colaborador y/o el subordinado.**

Lo presentado nos conduce al elemento clave de la teoría del liderazgo situacional, la madurez profesional de nuestro subordinado o colaborador. Ello aconseja delimitar con la mayor precisión posible que entendemos por grado de madurez. La madurez profesional es la conjunción de la capacidad de formular metas difíciles pero alcanzables (motivación de logro), la disposición y habilidad para asumir mayores responsabilidades (madurez psicológica y madurez hacia el trabajo) y la experiencia del individuo en el contexto del grupo en el que ha de actuar (integración en el equipo humano).

Estas tres variables de la madurez deben considerarse en relación a la tarea específica que ha de ser ejecutada, ya que en función de esta puede variar sustancialmente el nivel de madurez del individuo o el grupo; por consiguiente, cada individuo o grupo concreto no puede ser calificado como maduro o inmaduro en sentido total, sino que su nivel de madurez dependerá de la tarea específica, la función o el objetivo que el líder intenta conseguir de ellos en cada momento.

Los mandos policiales hemos de entender que la madurez se refiere a la voluntad y habilidad de una persona para dirigir su conducta en el desempeño sus cometidos profesionales, lo que obliga a evaluarla de diferente modo si su rol se centra sobre el logro de objetivos, si sus responsabilidades afectan al cumplimiento de funciones o si sus desempeño profesional se circunscribe al desarrollo de actividades concretas o cometidos puntuales, ya que al evaluar su voluntad para asumir responsabilidades, su grado de motivación para alcanzar logros, su capacidad para resolver problemas, su compromiso para asumir responsabilidades, su constancia y actitud hacia en el trabajo o su independencia para hacerlo, pueden apreciarse sensibles diferencias.

Para que resulte eficaz el trabajo del directivo policial a la hora de determinar el nivel de madurez de sus subordinados debe afrontar su análisis en función de dos cualidades profesionales:



1. Madurez Técnica, o competencia profesional, definida por el nivel de formación y experiencia respecto al trabajo, función, misión u objetivo concreto a desarrollar.
2. Madurez Psicológica que se refiere a la motivación de los subordinados hacia el trabajo encomendado y su predisposición para plantearse metas altas y asumir mayores responsabilidades.

En definitiva, el directivo policial habrá de valorar lo que podríamos llamar “saber” (madurez técnica) y “querer” (madurez psicológica) a la hora de afrontar cada cometido, pero resulta preciso insistir que el nivel de madurez de cada uno de nuestros subordinados no es un valor absoluto, ni estable, ya que debe considerarse con relación a cada tarea que se va a llevar a cabo y del momento preciso en que deberá afrontarse su desempeño, de tal modo que un subordinado puede ser muy maduro para unas cosas y en un momento concreto e inmaduro para otras tareas o, incluso las mismas, en una situación o momento distinto.

El estudio de ambas cualidades profesionales nos permite clasificar a nuestros subordinados en cuatro bloques generales, en función de que el resultado de nuestra evaluación de cada una de ellas resulte alta o baja, y de las posibles combinaciones de estas entre sí se establecen cuatro grupos, a los que denominaremos: M1, M2, M3 y M4, y que a continuación iremos describiendo tratando de resumir las conclusiones a las que llegaron Hersey y Blanchard al formular la teoría del liderazgo situacional.

M-1.- Grupo con Grado de Madurez Bajo: baja madurez técnica y psicológica, es decir donde integrar a quienes ni saben, ni quieren hacer las cosas.

Con un grupo así tiene poco sentido cualquier comportamiento del Jefe orientado a la relación, ya que sus subordinados ni saben, ni quieren hacer el trabajo; por lo cual todo su esfuerzo debe ir orientado a crear las condiciones técnicas y socio/ambientales adecuadas para que se haga el trabajo del modo en el que él establezca que debe hacerse. El directivo policial debe organizar y dirigir a sus subordinados de forma autoritaria ordenándoles qué, cómo, cuándo y dónde han de realizar los trabajos y preocupándose muy poco por los comportamientos de relación, ya que cualquier otro comportamiento más tolerante sería considerado como permisivo e incluso reforzaría un comportamiento no deseado, perjudicando el rendimiento en el trabajo. El caso más favorable es aquel en el cual el subordinado o colaborador acaba de incorporarse, no se siente seguro y recela del entorno donde debe desenvolverse.

M-2.- Grupo con Grado de Madurez Media Baja: baja madurez técnica, pero alta psicológica, que nos permite englobar a aquellos que no dominan las técnicas y los procedimientos a aplicar, pero tienen interés y quieren hacer bien las cosas.

En este grupo, los subordinados tienen bastante interés, pero no saben bien cómo tienen que hacer su trabajo y esto puede crearles desasosiego, desanimarles o hacerles incurrir en errores, y con ello ver mermado su

rendimiento, por lo que necesitan que su jefe tenga que dirigirlos y animarlos, manteniendo con ellos unas comunicaciones fluidas y preocupándose de sus problemas y necesidades personales, a la vez que sigue manteniendo un control riguroso sobre las tareas, ya que los subordinados no saben o al menos no tienen seguridad de saber hacerlas. En estas circunstancias lo mejor que puede hacer el directivo policial es motivar y persuadir a sus subordinados para que comprendan y acepten que las instrucciones detalladas que se les imparten son el mejor camino para hacer bien las tareas y, además, con ello se refuerza su formación profesional.

M-3.- Grupo con Grado de Madurez Media Alta: alta madurez técnica, pero baja madurez psicológica. Grupo en el que situamos a aquellos que saben hacer las cosas pero ya no tienen ilusión o no quieren esforzarse en tener que hacerlas.

En esta situación, los subordinados o colaboradores ya saben perfectamente como desarrollar sus funciones o cometidos profesionales, por lo que todo comportamiento de su jefe orientado a la tarea es irrelevante, resulta superfluo e incluso puede llegar a molestarles, si bien su nivel de interés e, incluso, su motivación dejan que desear. Aquí lo que procede, según Hersey y Blanchard, es que el jefe adopte una postura dialogante con sus subordinados invitándoles a participar en el proceso de la toma de decisiones, apoyando sus esfuerzos e iniciativas, reconociendo sus aportaciones y valorando sus capacidades profesionales buscando con este comportamiento que ellos recuperen su motivación y colaboren aportando sus conocimientos y experiencia. En este grupo cabe integrar al personal veterano y bien formado que por diferentes vicisitudes profesionales o personales se encuentra desmotivado, necesitando alicientes añadidos para que aporte valor añadido su unidad o equipo,

M-4.- Grupo con Grado de Madurez Alta: alta madurez técnica y psicológica. La conforman los colaboradores ideales, es decir los que saben hacer las cosas y desean hacerlas bien.

Esta es la situación ideal para todo mando policial, en la que el jefe no necesita prestar atención especial ni a los comportamientos de tarea, ni a los de relación, ya que sus subordinados o colaboradores saben lo que tienen que hacer y quieren hacerlo, estando dispuestos a aportar lo mejor de si mismos para otorgar valor añadido a su trabajo y unidad. Lo mejor que puede hacer el directivo policial en este caso es dejar hacer a sus subordinados lo que tienen que hacer, procurando crear las mejores condiciones de trabajo y evitando que alguna circunstancia externas puedan alterar el buen funcionamiento y la armonía del grupo.

Descritos los grupos de subordinados/colaboradores en base a su grado de madurez profesional, ya resulta bastante intuitivo pensar qué subordinados con diferentes grados de madurez requieren diferentes estilos de mando de su jefe para obtener lo mejor de cada uno de ellos, y esa es precisamente la conclusión a que llegaron Hersey y Blanchard en sus investigaciones, al postular que todo directivo para ser eficaz y ejercer de manera efectiva su liderazgo sobre el grupo, debe ir adaptando y modulando el modo de ejercer su

liderazgo en función del grado de madurez de sus subordinados, describiendo que conforme aumenta la madurez de estos, el directivo debe empezar a reducir su comportamiento orientado a la tarea para ir incrementando su comportamiento de relación, hasta llegar a un momento en el que el individuo o el grupo ya sea lo suficientemente maduro para que su responsable pueda empezar incluso a disminuir el comportamiento de relación a la vez que sigue disminuyendo su comportamiento hacia la tarea. Lo anterior no es otra cosa sino que para cada grado de madurez de los subordinados (M1, M2, M3, o M4), existe un estilo de mando (S-1, S-2, S-3, o S-4) que resulta el más apropiado como veremos en el siguiente apartado.

Finalizar este epígrafe apuntando que desde nuestro punto de vista y al centrarnos en el trabajo policial, resulta especialmente importante determinar con la mayor precisión posible el grado de la madurez técnica de nuestro subordinado o colaborador para la misión o cometido que hayamos de fijarle, es decir determinar su habilidad técnica y su dominio de los conocimientos y experiencia profesional suficiente para poder hacer el trabajo adecuadamente, antes de seleccionar el estilo de liderazgo que hemos de emplear al hacerlo.

Desde nuestro punto de vista y al centrarnos en el trabajo policial, resulta especialmente importante determinar con la mayor precisión posible el grado de la madurez técnica de nuestro subordinado o colaborador para la misión o cometido que hayamos de fijarle, es decir, determinar su habilidad técnica y su dominio de los conocimientos y experiencia profesional suficiente para poder hacer el trabajo adecuadamente, antes de seleccionar el estilo de liderazgo que hemos de emplear al hacerlo. Hemos de concluir, que todo mando policial debe centrarse en potenciar la madurez de sus subordinados, y para ello debe esforzarse en crear el ambiente propicio, para que sean los propios subordinados quienes se conciencien de las ventajas personales de mejorar en esa dirección.

No podemos finalizar este apartado sin introducir que todo mando policial debe centrarse sus esfuerzos en crear el ambiente propicio para que sean los propios subordinados quienes se conciencien de las ventajas personales de mejorar su grado de madurez profesional y, en este sentido, el compromiso de mejora personal del nivel de madurez viene íntimamente vinculado con el modo de como se gestionan los conocimientos dentro de la organización policial, y al igual que sostienen diversos estudiosos de ciencia directiva<sup>xv</sup> son los propios empleados los que tienen que hacerse cargo de la gestión de conocimientos y, al ser los últimos responsables de dicha gestión.

### **Estilos de Liderazgo.**

La teoría del liderazgo situacional postula que no existe ningún estilo de liderazgo más eficaz que otro, sino que el éxito del líder queda supeditado a su capacidad de adaptar su modo de ejercer la dirección a las condiciones personales y ambientales en que han de desempeñar sus subordinados y colaboradores los cometidos que han de encomendársele, concretando que la selección del estilo de liderazgo más idóneo es el resultante del proceso de evaluación del grado de madurez del receptor de la instrucción a impartir. Para

simplificar el modelo, Hersey y Blanchard describen cuatro estilos de liderazgo a los que vinculan directamente con los cuatro niveles de madurez que previamente describen y aquí hemos presentado en el anterior apartado. La denominación de cada uno de los cuatro estilos de liderazgo presenta variaciones en función de los autores e, incluso, dependiendo del espectro directivo al que se dirigen, aquí los llamaremos: “Dirigir o Decir”, S-1; “Guiar o Vender”, S-2; “Apoyar o Colaborar”, S-3, y “Delegar o Consultar”, S-4, lo cual nos permitirá vincularlos con los cuatro grados de madurez de los subordinados (M1, M2, M3, o M4).

A los meros efectos de este artículo, antes de presentar cada estilos de liderazgo haremos una breve introducción sobre la situación en que se aconseja su aplicación en función del grado de madurez de los subordinados, para, de modo esquemático, presentar en cada estilo de liderazgo: el modo directivo, el objetivo y las primordiales de la acción directiva, el tipo de comunicación predominante, y el modo como se presenta la autoridad y se ejerce el control. Los estilos se presentan en el orden en que teóricamente deben ir empleándose por parte del directivo conforme progresa la madurez de sus subordinados, es decir desde el más autoritario al que menos uso hace de la autoridad formal.

#### S-1. DIRIGIR o DECIR.

Es el primer estilo de liderazgo, el líder ha detectado que su subordinado no está capacitado para ejecutar la tarea que debe desempeñar y está desmotivado, es decir nos encontramos ante un caso de M-1.

El líder sitúa el objetivo, la función, la actividad y se hace cargo de la determinación del modo como debe realizarse la o las tareas. El propio mando debe considerar las posibles alternativas y elegir la que considere más adecuada, para tras ello ordenar a sus subordinados o colaboradores qué deben hacer, como y cuando hay que hacerlo, es decir el Jefe dirige, guía y establece a los miembros del grupo qué hacer; nos encontramos en una situación en la que el líder se encuentra y ejerce sus cometidos directivos solo. En este estilo el líder puede ó no pensar en lo que el grupo siente con respecto a su decisión, pero en cualquier caso lo que los subordinados opinen no es lo importante en esta situación.

Este estilo se caracteriza por un alto nivel de comportamiento directivo y un bajo nivel de comportamiento de apoyo del mando respecto a sus subordinados, y el contenido de sus mensajes van orientados a las tareas y los objetivos a alcanzar, impartiendo instrucciones específicas, el desempeño de las cuales, además, supervisará muy de cerca. En todo caso, aún siendo un estilo típicamente autoritario, el directivo policial debe evitar que llegue a transformarse en un estilo despótico y evitar las variantes negativas de este estilo como son la manipulación y la coerción.

Al ejercer el mando, el directivo policial debe esforzarse en determinar unas metas y tareas asequibles, asumiendo de modo realistas que quienes han de desarrollar sus instrucciones poco o nada pueden o quieren aportar de su

parte. En ocasiones, aun cuando los miembros del grupo tengan un elevado nivel de motivación será necesario utilizar este estilo ya que el nivel de competencia profesional de sus subordinados es bajo y no tienen ni los suficientes conocimientos, ni experiencia, profesional como para asumir la responsabilidad de tener que decidir como llevar a cabo las instrucciones recibidas. En este sentido el líder tiene que planear cómo pueden adquirir las habilidades necesarias para que cuanto antes puedan gozar de autonomía en la futura realización de las tareas.

Este estilo de liderazgo se caracteriza por unas comunicaciones unidireccionales, del directivo a sus subordinados, donde el rasgo esencial es lo que el mando dice, sin esperar que haya respuesta a sus mensajes, ni participación en la comunicación. El mando policial al emplear este estilo debe ser consciente que le requerirá un elevado grado de dedicación, ya que ha de estar presente el mayor tiempo posible durante el desarrollo de las actividades encomendadas a sus subordinados para poder tomar in situ las decisiones que permitan afrontar todos los acontecimientos no previstos y poder establecer las acciones correctivas que fuesen necesarias tanto si los resultados no se corresponden con lo esperado como si se suceden cambios en el entorno o la situación en la que se esperaba desarrollar la tarea. Pero con todo y salvo para evitar posibles errores de elevado alcance, no es conviene que el directivo policial caiga en la tentación de inmiscuirse de manera directa en el desempeño de los cometidos de sus subordinados, ya que con ello pierde la oportunidad de observar la actuación de su subordinado y de valorar sus capacidades para materializar sus instrucciones y la información disponible, al tiempo que puede estar reforzando la posición de los más desmotivados para alegando no saber hacer, lograr su objetivo personal de no tener que hacer nada.

## S-2: GUIAR o VENDER.

Es el segundo estilo de liderazgo, en este caso el líder ha detectado que su subordinado todavía no esta suficientemente capacitado para asumir los objetivos o ejecutar las tareas de manera autónoma pero está suficientemente motivado para querer hacer las cosas bien, es decir, nos encontramos ante un caso de M-2. En esta situación, resulta esencial que el líder explique sus decisiones, previendo el tiempo necesario para que puedan formularse preguntas y respuestas, provee las actividades de formación y entrenamiento que considere necesarias para completar la cualificación técnica de sus subordinados o colaboradores.

El líder todavía habrá de situar el objetivo y determinar la función y las actividades que han de desarrollarse, e incluso adoptar la mayor parte de las decisiones, pero ya no será preciso que determine el modo como deben realizarse las tareas, ni que valore las posibles alternativas de actuación para elegir la más adecuada; pero la principal diferencia entre este segundo estilo y el primero es que el directivo policial se esfuerza para conseguir que sus subordinados entiendan que es lo que debe hacerse y se comprometan con la tarea que deben realizar. El líder al emplear este estilo debe tratar de limitarse a situar el problema y decidir lo que se va hacer, planteándoselo, vendiendo a

los otros sus ideas para conseguir que sus subordinados se impliquen en la decisión del cómo llevar a efecto la actividad y de este modo el Jefe suele lograr un apoyo mayoritario de sus subordinados o colaboradores, así cabe entender que el directivo trata de demostrar que él está con sus subordinados y colaboradores en el cumplimiento de los objetivos, frente a la S-1 en que se encontraba solo.

En esta situación el directivo policial debe explicar de qué manera su idea va a beneficiar al grupo y tratar de persuadir a los demás de ir en su camino. El mando policial que utiliza este segundo estilo de liderazgo está focalizado con similar intensidad a las tareas a realizar como a la mejora de las relaciones del grupo, y conforme la cualificación técnica de sus subordinados se vaya desarrollando deberá ir ascendiendo de la determinación de las tareas a realizar, a las actividades hasta llegar a poder encomendar las funciones. Este estilo de liderazgo requiere una elevada dedicación al ejercicio del mando de la unidad, lo cual puede llegar a limitar el tiempo que el Jefe dispone para realizar sus restantes responsabilidades directivas o, incluso, impidiéndole mantener las relaciones externas que aconsejaría su puesto dentro de la organización policial.

En este estilo el líder debe evidenciar que le importa lo que el grupo siente con respecto a sus decisiones y dejar que sus subordinados opinen sobre cómo pueden llevarse a cabo las actividades encomendadas, lo que hace que la característica fundamental de las comunicaciones sea su bidireccionalidad. Así, el directivo policial ya no dicta ordenes taxativas, sino que habla con sus subordinados para transmitirle los objetivos a alcanzar, el modo como piensa que pueden alcanzarse y las actividades que considera necesario realizar.

Su objetivo predominante en sus relaciones con sus subordinados o colaboradores será apoyarlos en sus necesidades profesionales para seguir potenciando su cualificación técnica y reforzar su motivación hacia los objetivos de la organización y la unidad a la que pertenecen, presentándose permanentemente dispuesto a prestarles su apoyo y buscando resortes de refuerzo positivo sobre sus subordinados. El líder al utilizar este estilo potencia las actividades de ayuda a los miembros del equipo para que desarrollen los conocimientos y habilidades relacionadas con sus funciones, y conforme estos vayan mejorando en madurez debe redefinir sus metas, manteniéndose receptivo para reconocer las dificultades y animando a sus subordinados a establecer relaciones de participación y cohesión.

Aunque este estilo ya empieza a hacer que sea conveniente que el mando policial consulte con sus subordinados antes de dictar las órdenes y es recomendable que el líder conozca el sentir y las opiniones de sus subordinados para equilibrar y enriquecer su propio juicio y así determinar la mejor manera de orientar la actividad policial, debe ser consciente de que él es el único que conoce el efecto total de las participaciones individuales y ha de mantener la potestad de adoptar las decisiones, presentando esta reserva directiva como el medio para conseguir el beneficio de la unidad y el logro del objetivo, y aunque tratará de convencer a sus subordinados de las causas y los elementos considerados por él al adoptar sus decisiones, no puede eludir las

acciones de vigilancia y control sobre cómo se están desempeñando los diferentes cometidos asignados a cada uno de los componentes del grupo.

### S-3. APOYAR o COLABORAR.

Es el tercer estilo de liderazgo, el líder ha detectado que su subordinado o colaborador ya está suficientemente capacitado para ejecutar la tarea que debe desempeñar, pero no está suficientemente motivado como para asumir responsabilidades o desempeñar funciones que no le corresponden por su puesto de trabajo o nivel directivo, es decir, nos encontramos ante un caso de M-3.

El líder sitúa la problemática que se propone resolver o el reto que pretende asumir para, de modo inmediato, trasladarla y someterla a consulta a sus subordinados o colaboradores, donde se someterá a su estudio y debate; la dirección participativa es el rasgo esencial de este modelo. Los miembros del grupo están implicados de algún modo en el logro del objetivo y deben aportar sus ideas sobre la solución y la decisión que deba adoptarse, siendo conscientes de que es el Jefe de la Unidad quien decide lo que hacer, valoran que sus opiniones y aportaciones sean importantes e, incluso, saben que sus reacciones en las conversaciones con el líder sobre el asunto influirán. En este estilo de liderazgo la posición del Jefe pierde peso frente al grupo y sus subordinados/colaboradores saben que él decidirá lo que finalmente aparezca como la mejor idea.

El directivo policial al utilizar este estilo de liderazgo centra sus actividades sobre el grupo y se esfuerza por potenciar y mejorar las relaciones entre los integrantes de la unidad o de su equipo de trabajo, preocupándose menos por las misiones a cumplir y las actividades a realizar, ya que confía en el acertado desempeño de las tareas. El Jefe en esta situación concede mayor importancia a evaluar el esfuerzo y el rendimiento de los miembros de su grupo, y se concentra sobre aquellos aspectos que precisen acciones de conciliación, tanto entre sus propios colaboradores y los miembros de la unidad, como entre aquellos y el propio líder. El reto de todo mando policial que se encuentra en esta situación y emplea este estilo de liderazgo es mejorar el nivel de competencia profesional de sus subordinados, esencialmente para mejorar su motivación y conducirlos hacia el deseo de asumir mayores responsabilidades dentro de la propia Unidad.

El líder va cediendo el control sobre las decisiones y fomenta la participación y la responsabilidad entre los miembros. Éstos han conseguido una mayor adaptación a las situaciones y una adecuada integración, lo que permite al líder empezar a renunciar a parte de la estructura del cómo debe ser el trabajo realizado por los miembros del grupo. Por el contrario, el mando policial en esta situación alienta una mayor comunicación bidireccional, ofreciendo su apoyo, ya que está enfocado más en el grupo y en las relaciones interpersonales que en cómo se realizan las tareas, si bien consulta con sus colaboradores y subordinados en el momento de la toma de decisiones,

Este estilo de liderazgo se caracteriza por el constante soporte que requiere el líder de los miembros de su equipo, y la comunicación es abiertamente bidireccional, manteniendo frecuentes conversaciones informales, en las que el líder trata de abordar con cada uno los asuntos que le interesan al margen de la actividad profesional y, por el contrario, cuando abordan asuntos de trabajo prefiere escuchar y recabar sus opiniones, escuchándolos con interés, fomentando la honestidad, la rectitud y la integridad, e interesándole que la confianza y la mutua necesidad presida la comunicación.

Por su naturaleza, en esta tercera situación tanto el logro de los objetivos como la satisfacción de nuestro colaborador-subordinado demanda que dejemos que sea él quien decida el cómo y cuando realizar el servicio, que le dejemos desempeñar sus cometidos solo. Hemos de ser conscientes de que cuando uno de nuestros subordinados alcanza este nivel de madurez ya tiene capacidad para analizar cuidadosamente la situación y decidir cuales son las acciones a desarrollar, por lo que el papel del mando policial debe ser el análisis de la situación en su conjunto y armonizar las actuaciones de nuestros subordinados en el contexto global de la Unidad, de coordinar las actividades desarrolladas tanto por propios los integrantes de la misma como por otras organizaciones o instituciones que puedan concurrir.

Por lo tanto, el mando policial debe abstenerse de intervenir mientras se ejecutan las acciones, su papel consiste en saber mantenerse al margen, pues sus subordinados pueden juzgar con todo detalle la situación, las oportunidades que se presentan y sus propias capacidades, y a la postre dispondrán de mejores elementos de juicio para adoptar la mejor decisión. El trabajo fundamental del líder S-3 se centra en realizar un buen estudio previo, en obtener los apoyos y compromisos externos adecuados y buena parte de sus esfuerzos dentro de la Unidad estarán orientados a mantener el interés y reforzar la motivación de sus subordinados-colaboradores. En todo caso, la tarea que sí corresponde al mando policial en esta situación es estudiar y definir las estrategias que busquen algún efecto global y, una vez probada su efectividad, implantarlas, dejando que sea su subordinado ya suficientemente maduro el que las complemente con su propio modelo mental, lo que le permitirá actuar adecuadamente al momento de aplicarlas sintiéndolas como propias.

#### S-4: DELEGAR o CONSULTAR.

Es el cuarto estilo de liderazgo, el líder ha detectado que su colaborador, subordinado, ya no solo esta suficientemente capacitado para ejecutar las funciones y actividades que debe desempeñar y está motivado por su trabajo, donde desea asumir mayores responsabilidades, es decir nos encontramos ante un caso de M-4.

El líder en esta situación prioriza su rol de representación de la organización, dejando que sus subordinados asuman por sí mismos la conducción diaria de la Unidad, donde únicamente deberá asumir su papel de Jefe ante situaciones extremadamente complejas o cuando se producen conflictos internos de suficiente alcance, tratando de no molestar a sus colaboradores y dejar que



ellos solos vayan definiendo los objetivos operativos, las misiones a cumplir, las funciones a desarrollar y a priorizar las actividades y tareas a desempeñar. El mando policial que disfruta de esta privilegiada situación y puede permitirse asumir este estilo directivo, debe saber delegar funciones entre sus colaboradores-subordinados, para concentrarse sobre el conocimiento y análisis del entorno y de otras organizaciones policiales para tratar de incorporar al equipo que lidera nuevas ideas y plantear retos más ambiciosos en la finalidad última de aportar valor añadido a su Unidad y organización, al tiempo que dedica gran parte de su tiempo a potenciar las relaciones externas y a abrir nuevas vías de cooperación ya no solo con su Unidad sino con el objetivo final de mejorar la seguridad pública.

Internamente, el mando policial S-4 interviene para situar el objetivo o presentar el problema con que habrá de enfrentarse la Unidad, delegando el proceso de toma de decisiones a los miembros del grupo, para dejar que sean estos los que asuman el reto de encontrar la solución mas adecuada, aceptando la responsabilidad de las decisiones que sus colaboradores hayan adoptado como corresponde a todo líder de un equipo. El Jefe en esta situación se apoya permanentemente en sus colaboradores y trasfiere muchas de las comunicaciones internas de la organización policial a los canales técnicos, tanto operacionales como de gestión de recursos, interviniendo personalmente cuando se exigen responsabilidades o se presentan discrepancias sustanciales y en el caso de las actividades de representación de la Unidad.

El mando policial debe tener permanentemente presente que sus subordinados están motivados y son capaces de cubrir los objetivos y ejecutar las tareas asignadas, por lo que el líder se limitará a animarlos para que tomen mayores responsabilidades y adopten las decisiones apropiadas, para lo cual resulta imprescindible que otorgue a sus colaboradores libertad para hacer el trabajo, limitándose a observar y verificar los resultados alcanzados, sin que ello se transmita como un ejercicio de control sobre las personas concretas que han intervenido en las actividades. Es decir, en este estilo de liderazgo el mando policial estimula y apoya el funcionamiento autónomo del equipo, consciente de que sus miembros se esforzarán y pondrán lo mejor de sí mismos en incrementar sus niveles de rendimiento, así como sabe que la confianza depositada en sus subordinados elevará sus sentimientos de competencia profesional y el orgullo de pertenecer a la Unidad.

Por mantener el mismo esquema que en el resto de los estilos de liderazgo, señalar que el líder que utiliza este cuarto estilo no se involucra ni con las relaciones internas del grupo, ni con la tarea a realizar por sus colaboradores, dejando que sean los miembros de su equipo los que dirijan su propia actuación.

Apuntar que cuando se pueda aplicar este estilo de liderazgo, el mando policial puede seguir los siguientes consejos: no trabajar más cercanamente a nadie en particular, se contendrá y dejará a los miembros de su equipo planificar y ejecutar el trabajo, evitará intervenir cuando se produzcan discrepancias internas entre los miembros del grupo al determinar el cómo debe ser realizada

la tarea y, además, dejará que los miembros del grupo se esfuercen por mantener la coerción interna del grupo.

Este estilo de liderazgo es el que suele emplearse en los escalones directivos superiores de la organización policial, donde el equipo de colaboradores del alto directivo policial conforman grupos bien establecidos e integran personal de una elevada madurez profesional, y donde los inmediatos subordinados del directivo policial también ocupan puestos de alta dirección o de dirección de Unidades intermedias que previamente han sido suficientemente seleccionados. A la postre, la S-4 sitúa al mando policial rodeado de personas con una elevada capacidad profesional, convencidos del valor de la tarea que realizan y motivados a participar en el análisis de ideas, sin temor al error o incluso a modificar sus convicciones en favor de argumentos convincentes, y el líder debe estar muy atento a las iniciativas de los integrantes de su equipo de colaboradores o las que puedan sugerir subordinados inmediatos, fomentando su participación en la mejora permanente de la organización y el avance hacia los objetivos estratégicos de la misma.

El papel del alto directivo policial se hace complejo y exige cambiar los roles que ha venido desempeñando en sus anteriores destinos y responsabilidades, ya que debe ser consciente de cómo actúa el proceso de pensamiento y análisis, y que su forma de pilotarlo condiciona la eficacia global y determina el funcionamiento de su equipo de colaboradores y el compromiso de los mandos intermedios que le están inmediatamente subordinados. Ello obliga al alto directivo policial a aprender y asumir el rol de guiar esos procesos y limitarse a tomar las decisiones sobre la prioridad de los asuntos a analizar, y el modo y momento en que se adoptarán las decisiones o se pondrán en funcionamiento las estrategias.

### Bibliografía y documentación.

---

<sup>i</sup> Robert F. McCarthy, Supervisory Special Agent, director del Departamento de Dirección Policial de la Academia del F.B.I. de Quantico, Va., EEUU, en su conferencia de clausura del curso “Executive Leadership”, diciembre de 1990.

<sup>ii</sup> Paul Hersey y Kenneth H. Blanchard, en el libro: Management of Organizational Behavior. Prentice Hall. 1998.

<sup>iii</sup> Gonzalo Rodríguez Garat, Capitán de Navío de la Armada Española, en su ponencia: Liderazgo: Perfil del oficial de la Armada del siglo XXI.

<sup>iv</sup> Artículos 77 a 108 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, Ley 85/1978, de 28 de diciembre.

<sup>v</sup> Instituto Nacional de Administración Pública, Liderazgo Efectivo Situacional, documentación del programa de formación directiva del 2005.

- 
- <sup>vi</sup> Programas y guiones de la asignatura “Técnicas de Dirección” que se imparte en los Cursos 3<sup>o</sup>. y 4<sup>o</sup>. de la Academia de Oficiales de la Guardia Civil de Aranjuez, curso 1989/90.
- <sup>vii</sup> John P. Kotter, en su libro titulado: ¿Qué hacen los líderes?. Gestión 200 S.A.. 2004.
- <sup>viii</sup> Guión sobre Liderazgo empleado en el Curso de Altos Estudios Militares, ESFAS 2005, capítulo I.
- <sup>ix</sup> Capitán de Corbeta D. Ernesto Zarco Gil, en su monografía: Liderazgo. ¿Un nuevo estilo de mando?. VI Curso de Estado Mayor, 2004/05.
- <sup>x</sup> Gustavo de J. Pérez Durán, en su ponencia: Liderazgo 4x4, para conducir equipos en todos los terrenos. 1999.
- <sup>xi</sup> Manual de la Consultora Merk2, sobre Liderazgo Situacional. 2004.
- <sup>xii</sup> Sergio Cardona Patau, del Centro de Estrategia y Liderazgo, en su monografía: La Gestión de Conocimientos y Aptitudes como factor primordial en la dirección del rendimiento. 2004.
- <sup>xiii</sup> Robert Blake y Jane Mouton, en el libro: The Managerial Grid III. Gula Publishing. 1985.
- <sup>xiv</sup> Rafael Muñoz González, en su libro: Marketing del siglo XXI, capítulo 6.10 Liderazgo situacional. Modelo de Kenneth Blanchard. Centro de Estudios Financieros. 2001.
- <sup>xv</sup> Karl-Erik Sveiby, en su título: Gestión del conocimiento, Training & Development Digest. 2.000.

# **INFORMACION Y DOCUMENTACION SOBRE SEGURIDAD (1.º semestre 2008)**

CENTRO DE ANALISIS Y PROSPECTIVA  
Juan Carlos González Sanmillán

## **1. NORMATIVA DE INTERES**

### *a) España*

**1. Real decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales (BOE núm. 90, de 14 de abril de 2008).**

De conformidad con el artículo 2.2.j) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, corresponde al Presidente del Gobierno la creación, modificación y supresión, por real decreto, de los departamentos ministeriales, así como de las secretarías de Estado.

Con el objeto de desarrollar el programa político del Gobierno, conseguir la máxima eficacia en su acción y la mayor racionalidad en el funcionamiento de la Administración General del Estado, se considera necesario reformar la vigente estructura ministerial.

En su virtud, a propuesta del Presidente del Gobierno, la Administración General del Estado queda estructurada en los siguientes departamentos ministeriales:

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Ministerio de Justicia.

Ministerio de Defensa.

Ministerio de Economía y Hacienda.

Ministerio del Interior.

Ministerio de Fomento.

Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.

Ministerio de la Presidencia.  
Ministerio de Administraciones Públicas.  
Ministerio de Cultura.  
Ministerio de Sanidad y Consumo.  
Ministerio de Vivienda.  
Ministerio de Ciencia e Innovación.  
Ministerio de Igualdad.

#### Artículo 4. *Ministerio de Defensa.*

2. Este Ministerio dispone, como órgano superior, de la Secretaría de Estado de Defensa, así como de los demás previstos en el ordenamiento jurídico y, de forma específica, en la legislación sobre organización militar.

#### Artículo 6. *Ministerio del Interior.*

1. Corresponde al Ministerio del Interior la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de seguridad ciudadana, tráfico y seguridad vial, promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, el ejercicio del mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las demás competencias y atribuciones que le confiere el ordenamiento jurídico.

2. Este Ministerio dispone, como órgano superior, de la Secretaría de Estado de Seguridad.

Este Real Decreto entró en vigor el 14 de abril de 2008.

#### **2. Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE núm. 92, de 16 de abril de 2008).**

El Real Decreto 432/2008 de 12 de abril, reestructuró los departamentos ministeriales y las secretarías de estado, con objeto de facilitar el desarrollo del programa político del Gobierno y de conseguir la máxima eficacia y racionalidad en su acción.

Mediante este real decreto se continúa la reestructuración iniciada, estableciéndose la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, al amparo de lo establecido en el artículo 10.1 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, todo ello

sin perjuicio de su desarrollo posterior para cada departamento, mediante los oportunos reales decretos.

En relación con la forma de provisión de los puestos correspondientes a los titulares de las direcciones generales, a los efectos del artículo 18.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, el presente Real Decreto mantiene vigentes las características y razones que justificaron la aplicación de dicha excepción respecto de los titulares de las Direcciones Generales que la tienen reconocida en las estructuras orgánicas actualmente vigentes, y en tal sentido se recoge en la disposición adicional tercera.

En su virtud, a iniciativa de los Ministros interesados, a propuesta de la Ministra de Administraciones Públicas y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 14 de abril de 2008, dispongo:

#### Artículo 3. *Ministerio de Defensa.*

El Ministerio de Defensa, además de los órganos de la estructura básica del Estado Mayor de la Defensa, el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, se estructura en los siguientes órganos superiores y directivos:

f) La Guardia Civil depende del Ministro de Defensa en los términos previstos en las Leyes.

#### Artículo 5. *Ministerio del Interior.*

1. El Ministerio del Interior se estructura en los siguientes órganos superiores y directivos:

a) La Secretaría de Estado de Seguridad, de la que dependen los siguientes órganos directivos:

1.º La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, cuyo titular tendrá rango de Subsecretario.

2.º La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, con rango de Subsecretaría, que ejercerá las funciones que correspondían a la suprimida Dirección General de Instituciones Penitenciarias y de la que depende:



a. La Dirección General de Gestión de Recursos, que asumirá la ejecución de las funciones de la Secretaría General en relación con los medios necesarios para el desarrollo de la política penitenciaria.

b. La Dirección General de Coordinación Territorial y Medio Abierto, que asumirá la ejecución de las funciones de la Secretaría General excepto las que quedan atribuidas a la Dirección General de Gestión de Recursos.

3.º La Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería.

b) La Subsecretaría del Interior, de la que dependen los siguientes órganos directivos:

1.º La Secretaría General Técnica.

2.º La Dirección General de Servicios.

3.º La Dirección General de Política Interior.

4.º La Dirección General de Tráfico.

5.º La Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

6.º La Dirección General de Infraestructuras y Material de la Seguridad.

7.º La Dirección de Apoyo a Víctimas del Terrorismo.

c) Depende directamente del Ministro la Dirección General de Relaciones Informativas y Sociales.

2. Queda suprimida la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Disposición adicional tercera. *Excepción en los nombramientos de directores generales.*

1. Las Direcciones Generales no modificadas por el presente Real Decreto, cuyos titulares actualmente están excluidos de la regla general de nombramiento prevista en el artículo 18.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, mantienen vigentes las características y razones que justificaron la aplicación de dicha excepción, en los términos establecidos en sus respectivas normas reguladoras.

El presente real decreto entró en vigor el día 16 de abril de 2008.

**3. Real Decreto 680/2008, de 30 de abril, por el que se determina la composición de las Comisiones Delegadas del Gobierno (BOE núm. 114, de 10 de mayo de 2008).**

El artículo 6.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece que la creación, modificación y supresión de las Comisiones Delegadas del Gobierno será acordada por el Consejo de Ministros, mediante real decreto, a propuesta del Presidente del Gobierno.

Después de la promulgación de los reales decretos de ordenación de los Departamentos Ministeriales y de su estructura orgánica básica (Reales Decretos 432/2008 y 438/2008, de 12 y 14 de abril), resulta necesario acomodar las Comisiones Delegadas del Gobierno a la nueva organización administrativa y a las prioridades políticas del nuevo Gobierno, regulando su composición y funciones.

Artículo 1. *Comisiones Delegadas del Gobierno y funciones.*

1. Además de las que se constituyan por ley, las Comisiones Delegadas del Gobierno serán las siguientes:

a) Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.

b) Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

c) Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica.

d) Comisión Delegada del Gobierno para Política Científica y Tecnológica.

e) Comisión Delegada del Gobierno para Política de Inmigración.

f) Comisión Delegada del Gobierno para el Cambio Climático.

g) Comisión Delegada del Gobierno para Política de Igualdad.

h) Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo.

2. Corresponde a las Comisiones Delegadas del Gobierno el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 6.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en relación con los asuntos atribuidos a cada una de ellas.



*Artículo 2. Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.*

1. La Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis tendrá la siguiente composición:

- a) El Presidente del Gobierno, que la presidirá.
- b) Los Vicepresidentes del Gobierno.
- c) Los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Defensa y del Interior.
- d) El Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los Secretarios de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado-Director del Centro Nacional de Inteligencia.

2. El Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno ejercerá las funciones de Secretario de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.

3. El Presidente del Gobierno será sustituido en esta función por la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, que será suplida a estos efectos, en caso de vacante, ausencia o enfermedad, por el Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda.

*Artículo 6. Comisión Delegada del Gobierno para Política de Inmigración.*

1. La Comisión Delegada del Gobierno para Política de Inmigración tendrá la siguiente composición:

- a) La Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, que la presidirá.
- b) Los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, del Interior, de Fomento, de Trabajo e Inmigración, y de Igualdad.
- c) El Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los Secretarios de Estado de Asuntos Exteriores, para la Unión Europea, de Defensa, de Seguridad y de Inmigración y Emigración.

2. La Secretaría de Estado de Inmigración ejercerá las funciones de Secretario de la Comisión Delegada del Gobierno para Política de Inmigración.

**4. Ley 2/2008, de 11 de abril, de modificación de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra. Comunidad Autónoma de Cataluña (BOE núm. 117, de 14 de mayo de 2008).**

Para el correcto desarrollo de la Policía de la Generalidad y facilitar el proceso de crecimiento e implantación definitiva de la misma en el territorio de Cataluña, de acuerdo con las funciones que tiene encomendadas, es necesario dotarla de una estructura suficiente. La Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad -Mossos d'Esquadra, establece las escalas y las categorías en que se estructura el Cuerpo de Mossos d'Esquadra y asienta las bases de una carrera administrativa homologable a las de los demás cuerpos de policía, el estatal y los locales.

En concreto, la Ley 10/1994 define las funciones de las diferentes escalas del Cuerpo de Mossos d'Esquadra y, además, incorpora la posibilidad de crear puestos de trabajo para personal facultativo y técnico, en la medida en que sean necesarios para dar cobertura y apoyo a la función policial. La Ley establece que corresponde a dicho personal cumplir las tareas propias de la profesión para cuyo ejercicio habilite la titulación que le haya sido exigida para ingresar en el Cuerpo y cumplir las funciones que requieran conocimientos propios y específicos de una formación académica concreta. Estos puestos de trabajo, no obstante, no se integran en ninguna escala.

El objeto de la presente ley es modificar el régimen jurídico actual que afecta al personal facultativo y técnico integrante del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, como personal de apoyo a la función policial, mediante la creación de dos nuevas categorías, la facultativa y la técnica, dentro de la nueva escala denominada «de apoyo» de dicho cuerpo policial. Ello es especialmente destacable porque ha de permitir que dichos funcionarios de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra puedan ejercer sus derechos sindicales mediante la elección de una representación al Consejo de la Policía-Mossos d'Esquadra, ya que actualmente no disponen de representación específica alguna ni tienen derecho de voto como consecuencia de no pertenecer a ninguna



escala del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, de acuerdo con el artículo 54 de la Ley 10/1994, porque dicha ley establece que las elecciones de los representantes de los miembros del Cuerpo de Mossos d'Esquadra en el Consejo de la Policía se realiza por escalas, mediante sufragio personal, directo y secreto entre los miembros del Cuerpo.

Cabe decir, con respecto a ello, que la necesidad de modificar la Ley 10/1994 también se justifica por la importancia que tiene la libertad sindical en el sistema de valores y de reconocimiento de libertades fundamentales en Cataluña, de acuerdo con los artículos 7 y 28 de la Constitución española y con el Estatuto de autonomía. Por tanto, el hecho de permitir que el personal facultativo y técnico pueda ejercer el derecho de voto en las elecciones sindicales de los representantes en el Consejo de la Policía-Mossos d'Esquadra implica que este personal tenga representación y presencia específica en el órgano de representación paritaria de la Generalidad y de los miembros del Cuerpo.

Estos puestos de apoyo policial que se crearon en 1994, al inicio del despliegue del Cuerpo de Mossos d'Esquadra como policía integral en Cataluña, han resultado absolutamente insuficientes para atender las necesidades de apoyo al Cuerpo, que actualmente está integrado por más de doce mil efectivos con alcance en casi todo el territorio de Cataluña. Esta circunstancia, así como otros factores, como la intervención del Cuerpo de Mossos d'Esquadra en ámbitos como el terrorismo y el crimen organizado y la participación en redes policiales internacionales, de acuerdo con el nuevo Estatuto de autonomía y los acuerdos adoptados anteriormente en la Junta de Seguridad de Cataluña, hacen que sea necesario disponer de un número importante de puestos de apoyo de especialistas y reconducir dichos puestos de trabajo de apoyo al Cuerpo en una nueva escala con las categorías correspondientes.

#### Artículo 1. *Modificación del artículo 18 de la Ley 10/1994.*

El Cuerpo de Mossos d'Esquadra se estructura jerárquicamente en las siguientes escalas y categorías:

- a) Escala básica, que comprende las categorías de mozo y de cabo.
- b) Escala intermedia, que comprende las categorías de sargento y de subinspector.
- c) Escala ejecutiva, que comprende la categoría de inspector.
- d) Escala superior, que comprende las categorías de intendente, de comisario y de mayor.
- e) Escala de apoyo, que comprende las categorías de facultativo y de técnico.»

#### Artículo 2. *Modificación del artículo 19 de la Ley 10/1994.*

1. Corresponde a los miembros del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, según las respectivas escalas, cumplir, con carácter preferente, las siguientes funciones:

- a) Escala superior: el mando, la dirección, la orientación, la coordinación y la inspección, a nivel superior, de los servicios policiales.
- b) Escala ejecutiva: la gestión de las distintas áreas y unidades de los mossos d'esquadra y, en su caso, el mando de la actividad policial.
- c) Escala intermedia: el mando operativo y la supervisión de las tareas ejecutivas de las unidades, los grupos y los subgrupos policiales.
- d) Escala básica: las tareas ejecutivas derivadas del cumplimiento de las funciones policiales, y las funciones de mando de uno o más funcionarios de la misma escala en los diferentes servicios policiales.
- e) Escala de apoyo: el apoyo y la cobertura a la función policial con las tareas propias de la profesión para cuyo ejercicio habilita la titulación que les haya sido exigida para ingresar en el cuerpo, así como funciones que requieren conocimientos propios y específicos de una formación concreta, en apoyo de la función policial.

2. Además de lo establecido por el apartado 1, los funcionarios del Cuerpo de Mossos d'Esquadra están obligados a cumplir los cometidos que exigen la ejecución de los servicios policiales y las necesidades de la seguridad ciudadana.»



**Artículo 3. Modificación del artículo 20 de la Ley 10/1994.**

1. Para ingresar en las distintas escalas del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, se exige el cumplimiento de los requisitos establecidos por la presente ley y el resto de la normativa aplicable y estar en posesión de los títulos correspondientes o cumplir los requisitos establecidos por el artículo 25 bis, según la siguiente graduación, de acuerdo con el Estatuto básico del empleado público:

- a) Escala superior: titulación del grupo A, subgrupo A1.
- b) Escala ejecutiva: titulación del grupo A, subgrupo A2.
- c) Escala intermedia: titulación del grupo C, subgrupo C1.
- d) Escala básica: titulación del grupo C, subgrupo C2.
- e) Escala de apoyo, para el acceso a la categoría de facultativo: titulación del grupo A, subgrupo A1.
- f) Escala de apoyo, para el acceso a la categoría de técnico: titulación del grupo A, subgrupo A2.

2. Corresponde a la persona titular del departamento competente en materia de seguridad pública efectuar las convocatorias para ingresar en las distintas escalas y categorías del Cuerpo de Mossos d'Esquadra. Las bases de cada convocatoria deben establecer los requisitos y las condiciones para el ingreso en las distintas escalas y categorías.

3. Para acceder a los grupos especificados por el apartado 1, es necesario estar en posesión de la titulación y de los conocimientos lingüísticos que establece para los grupos correspondientes la normativa vigente sobre función pública de la Administración de la Generalidad.»

**Artículo 4. Modificación del artículo 28 de la Ley 10/1994.**

1. El acceso a las categorías de facultativo y de técnico de la escala de apoyo se realiza por promoción interna, mediante los sistemas de oposición, concurso o concurso-oposición, entre funcionarios en activo del Cuerpo de

Mossos d'Esquadra y del resto de cuerpos especiales de la Generalidad del grupo A, subgrupos A1 y A2. En caso de no proveerse las vacantes por promoción interna, deben convocarse en turno libre.

2. Las convocatorias para el acceso a las categorías de facultativo y de técnico de la escala de apoyo han de determinar, si procede, los requisitos de antigüedad, especialización y formación y los demás que sean necesarios para las plazas convocadas.»

**Disposición adicional. Integración del personal facultativo y técnico.**

Los miembros del Cuerpo de Mossos d'Esquadra que en el momento de la entrada en vigor de la presente ley ocupen puestos de trabajo de personal facultativo y técnico a los que hayan accedido por procesos selectivos de concurso-oposición se integran, respectivamente, en las categorías de facultativo y técnico de la escala de apoyo restante, si procede, en la situación administrativa que corresponda en su escala de procedencia.

**Disposición transitoria. Legitimación para promover y convocar elecciones sindicales parciales para la representación de la escala de apoyo del Cuerpo de Mossos d'Esquadra.**

1. A partir de la entrada en vigor de la presente ley, las organizaciones sindicales pueden promover elecciones sindicales parciales para elegir al representante del personal facultativo y técnico integrante de la escala de apoyo del Cuerpo de Mossos d'Esquadra al Consejo de la Policía-Mossos d'Esquadra. En el plazo de un mes a contar desde la presentación del escrito de promoción, el Gobierno debe convocar elecciones parciales para escoger al representante de los miembros de la escala de apoyo del Cuerpo de Mossos d'Esquadra al Consejo de la Policía-Mossos d'Esquadra.

2. El mandato del representante al que hace referencia el apartado 1, excepcionalmente y como consecuencia de la convocatoria de elecciones sindicales parciales, finaliza cuando termina el del resto de representantes del cuerpo escogidos con anterioridad.



**5. Ley 1/2008, de 17 de abril, de creación del Colegio Profesional de Detectives Privados y Privadas de Galicia. Comunidad Autónoma de Galicia (BOE núm. 125, de 23 de mayo de 2008).**

La Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada, que regula el ámbito de actuación y las funciones propias de los detectives privados y privadas, respecto a la titulación y requisitos necesarios para el ejercicio de la actividad profesional de detective privado, exige la habilitación previa del Ministerio de Interior, con carácter de autorización administrativa. A través del Reglamento de seguridad privada, aprobado por el Real decreto 2364/1994, de 9 de diciembre (modificado parcialmente por el Real decreto 1123/2001, de 19 de octubre), que desarrolla dicha ley, se establece el título de graduado universitario en detective privado, como diploma.

Por su parte, la Orden de 7 de julio de 1995, del Ministerio de Justicia e Interior desarrolla el citado reglamento y establece que, a efectos de habilitación oficial para el ejercicio de la profesión de detective privado, el diploma a que se refiere el artículo 54.5.b) del Reglamento de seguridad privada habrá de corresponderse con la formación contenida en el apartado quinto de dicha orden.

En cumplimiento de la citada orden, la Resolución de 19 de enero de 1996 de la Secretaría de Estado de Interior determina aspectos del personal de seguridad privada.

La creación del Colegio Profesional de Detectives Privados y Privadas de Galicia fue solicitada por la Asociación Gallega de Detectives Privados, teniendo como fines esenciales la ordenación del ejercicio de la profesión dentro del marco legal respectivo, su representación y la defensa y promoción de los intereses profesionales de las personas colegiadas.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 150.2 da Constitución española, la Ley orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencias de competencias a la Comunidad Autónoma gallega, transfiere, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales,

complementando de este modo el ámbito competencial determinado en el artículo 27.29 del Estatuto de autonomía de Galicia.

Con la creación del Colegio Profesional de Detectives Privados y Privadas de Galicia se garantizará que el ejercicio de la profesión esté ajustado a las normas y reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, quedando por tanto así garantizada la última finalidad, que es la protección de los derechos e intereses de la ciudadanía.

Por todo lo expuesto, se considera oportuna y necesaria la creación de este colegio profesional, previa apreciación por parte del Gobierno autonómico del interés público, respecto a la actividad profesional de los detectives privados y detectives privadas en la Comunidad Autónoma gallega, en la que su ejercicio está condicionado a la posesión del correspondiente título, el cual acredita la cualificación y habilita legalmente para su ejercicio.

**Artículo 3. *Ámbito personal.***

Podrán integrarse en el Colegio Profesional de Detectives Privados y Privadas de Galicia aquellas personas que estén en posesión de la correspondiente habilitación del ministerio competente en materia de interior, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10.1 de la Ley de seguridad privada y en los artículos 52.3 y 54.5 del Real decreto 2364/1994, de 9 de diciembre (modificado parcialmente por el Real decreto 1123/2001, de 19 de octubre), por el que se aprueba el Reglamento de seguridad privada, desarrollado por la Orden de 7 de julio de 1995 del Ministerio de Justicia e Interior.

**Artículo 4. *Obligatoriedad de la colegiación.***

Será requisito para ejercer la profesión de detective privado en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia la incorporación al Colegio Profesional de Detectives Privados y Privadas de Galicia, cuando el establecimiento en que se ejerza dicha profesión radique en esta comunidad autónoma.



b) *Guardia Civil*

**1. Orden INT/3939/2007, de 28 de diciembre, por la que se habilita el Registro de Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles (BOE núm. 4, de 4 de enero de 2008).**

La Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, establece las condiciones para que las Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles queden válidamente constituidas desde que se inscriban en el Registro de Asociaciones Profesionales habilitado en el Ministerio del Interior.

Teniendo en cuenta lo anterior y con la finalidad de establecer el cauce para que el ejercicio del derecho de asociación profesional de los guardias civiles sea real y efectivo se hace necesario dictar la presente Orden.

Por todo ello y en su virtud, dispongo:

**Primero. Finalidad.**—La presente Orden tiene por finalidad la habilitación y la determinación de las reglas básicas de funcionamiento del Registro de Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles establecido en el artículo 48 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.

**Segundo. Constitución de las Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles.**—Las Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles quedarán válidamente constituidas desde que se inscriban en el Registro de Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles.

**Tercero. Adscripción.**—El Registro de Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles queda adscrito a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, dependiendo orgánicamente de la Subdirección General de Personal de la Guardia Civil.

**Cuarto. Funciones.**

1. El Registro de Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles adecuará su actuación y desarrollará las funciones que se determinan al respecto en la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, de acuerdo con la misma y con su normativa reglamentaria de desarrollo, y supletoriamente, en todo lo que sea aplica-

ble, con en el régimen general sobre asociaciones fijado en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, y en el Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones.

2. Sin perjuicio de todas las competencias que le atribuye la normativa anteriormente citada, constituyen funciones del Registro de Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles las siguientes:

a) Servir de órgano de recepción y tramitación de las solicitudes de inscripción que realicen las Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles.

b) Comprobar la adecuación de las solicitudes de inscripción relativas a las Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles a las exigencias de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, y en especial, del contenido de sus estatutos a los requisitos determinados en el artículo 49 de la citada Ley.

c) Tramitar las solicitudes de inscripción en el Registro de Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles de los representantes de dichas asociaciones profesionales en los términos establecidos en el artículo 42 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, y certificar, en su caso, el asiento de dicha inscripción a instancia de cualquier órgano de la Administración o de otros interesados.

d) Comprobar que la denominación de las Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles que soliciten su inscripción no sean similares o induzcan a error o confusión con las de otras asociaciones profesionales de su misma clase previamente inscritas, así como que se deduzca claramente su carácter profesional.

e) Solicitar cuantos informes se consideren precisos en la tramitación de las solicitudes de inscripción y, en especial, los de los servicios jurídicos del Departamento.

f) Proponer la resolución de inscripción o denegación de inscripción de las Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles, y de los demás actos, hechos o acuerdos susceptibles de inscripción.



Quinto. Órgano competente para resolver.- El órgano competente para resolver la inscripción o la denegación de inscripción a que se refiere la presente Orden será el Ministro del Interior, quien podrá delegar esta competencia en cualquier otro órgano del Departamento, con rango mínimo de Director General.

Disposición final primera. *Habilitación para desarrollo.*

Se autoriza al Secretario de Estado de Seguridad a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de esta Orden.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

La presente Orden está en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, es decir, desde el día 5 de enero de 2008.

**2. Real Decreto 10/2008, de 11 de enero, por el que se modifican determinados complementos retributivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (BOE, núm.11, de 12 de enero de 2008).**

El día 13 de enero de 2008 entró en vigor el presente Real Decreto con efectos económicos desde el 1 de enero de 2008.

El sistema retributivo vigente del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se encuentra regulado por los reales decretos 950/2005, de 29 de julio, y 5/2007, de 12 de enero.

Con la primera de las disposiciones se inició un proceso gradual de adecuación de las retribuciones de dicho personal a la demanda de servicios, dirigido a impulsar la modernización y mejora de la prestación del servicio público de seguridad e incrementar la productividad, y con la segunda se modificaron las cuantías de determinados complementos retributivos.

Entre los diferentes conceptos retributivos que se contemplan en el Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, se regula expresamente en su artículo 4.B) el complemento específico, fijándose en el anexo III de la citada disposición las cuantías correspondientes al componente general de dicho complemento. También se regula el complemento de

disponibilidad correspondiente a las diferentes situaciones de reserva y segunda actividad, fijándose las cuantías correspondientes en los anexos IV, V, VI, VII y VIII de dicha disposición.

Con el fin de proseguir el proceso de adecuación retributiva publicado en el primero de los citados reales decretos, procede modificar los importes correspondientes tanto al componente general del complemento específico como al complemento de disponibilidad, en sus distintas modalidades, dotando a todo ello de efectos económicos a partir del 1 de enero de 2008.

Por último, se adiciona también al complemento específico el aumento que establece la Ley de Presupuestos Generales para 2008, que tiene por finalidad lograr, progresivamente en sucesivos ejercicios, una acomodación de tal complemento que permita su percepción en catorce pagas al año.

En su virtud, a iniciativa del Ministro del Interior, a propuesta de los Ministros de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 11 de enero de 2008.

DISPONGO:

Artículo 1. *Modificación de los importes del componente general del complemento específico.*

Se modifican los importes del componente general del complemento específico regulado en el artículo 4.B) del Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, que se expresan en el anexo III del citado real decreto, sustituyéndose por los que se recogen en la presente disposición.

Artículo 2. *Modificación de los importes de determinados complementos correspondientes al personal de la Guardia Civil en situación de reserva.*

1. Se modifican los importes del complemento de disponibilidad regulado en el artículo 6 del Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, que se expresan en su anexo IV, sustituyéndose por los que se recogen en el anexo de la presente disposición.

2. Se modifican los importes de los complementos regulados en la disposición adicional



séptima del real decreto anteriormente citado, que se expresan en sus anexos VII y VIII, sustituyéndose, respectivamente, por los que se recogen en esta disposición.

Artículo 3. *Modificación de los importes del complemento de disponibilidad correspondientes al personal del Cuerpo Nacional de Policía en la situación de segunda actividad.*

Se modifican los importes del complemento de disponibilidad regulado en el artículo 7 del Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, que se expresan en los anexos V y VI, sustituyéndose, respectivamente, por los que se recogen en la presente disposición.

Disposición derogatoria única. *Derogación de normas.*

Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en el presente real decreto.

Disposición final primera. *Facultades de desarrollo.*

Se faculta a los Ministros de Economía y Hacienda, de Administraciones Públicas y del Interior, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, para dictar, en su caso, cuantas normas precise el desarrollo del presente real decreto.

Disposición final segunda. *Modificación de créditos presupuestarios.*

Por el Ministerio de Economía y Hacienda se procederá a la modificación de los créditos que requiera la aplicación del presente real decreto.

### ANEXO III

Componente general del complemento específico

*Cuerpo de la Guardia Civil*

Categorías	Cuantía anual (en euros)
Teniente General	17.926,30
General de División	15,099,35

General de Brigada	11.838,98
Coronel	10.918,16
Teniente Coronel	11.024,47
Comandante	11.350,05
Capitán	10.267,58
Teniente	8.486,20
Alférez	7.635,73
Suboficial Mayor	10.202,20
Subteniente	9.389,04
Brigada	6.499,75
Sargento primero	6.471,87
Sargento	5.731,05
Cabo Mayor	8.781,97
Cabo primero	7.948,08
Cabo	7.114,74
Guardia Civil	6.253,73

### *Cuerpo Nacional de Policía*

Categorías	Cuantía anual (en euros)
Comisario Principal	13.743,77
Comisario	12.140,16
Facultativo	11.447,85
Inspector Jefe	10.267,58
Inspector	8.486,20
Personal Técnico	12.141,65
Subinspector	6.559,33
Oficial de Policía	7.948,08
Policía	6.253,73

### ANEXO IV

Importe de los complementos de disponibilidad correspondiente al personal del Cuerpo de la Guardia Civil que haya pasado o pase a la situación de reserva sin destino a partir de la entrada en vigor de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre

Categorías	Cuantía anual (en euros)
Teniente General	26.353,92
General de División	22.009,44
General de Brigada	19.401,12
Coronel	17.317,32
Teniente Coronel	17.041,56
Comandante	16.941,00
Capitán	14.332,80

Teniente	12.546,72
Alférez	11.505,60
Suboficial Mayor	13.558,80
Subteniente	12.547,08
Brigada	10.235,64
Sargento primero	9.520,56
Sargento	8.928,00
Cabo Mayor	11.368,68
Cabo primero	10.479,84
Cabo	9.813,12
Guardia Civil	8.680,56

#### ANEXO V

Importe de los complementos de disponibilidad correspondientes al personal del Cuerpo Nacional de Policía que haya pasado o pase a segunda actividad sin destino a partir de la entrada en vigor de la Ley 26/1994, de 24 de septiembre

Categorías	Cuantía anual (en euros)
Comisario Principal	18.855,96
Comisario	17.573,04
Inspector Jefe	14.332,80
Inspector	12.546,72
Subinspector	9.922,80
Oficial de Policía	10.479,84
Policía	8.680,56

#### ANEXO VI

Cuantías del complemento de disponibilidad para el personal del Cuerpo Nacional de Policía que haya pasado a la situación de segunda actividad sin destino con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 26/1994, de 24 de septiembre

Categorías	Cuantía anual (en euros)
Comisario Principal	16.664,28
Comisario	15.287,04
Inspector Jefe	11.591,76
Inspector	9.353,16
Subinspector	6.591,84
Oficial de Policía	7.405,80
Policía	5.500,68

#### ANEXO VII

Cuantías de los complementos correspondientes al personal del Cuerpo de la Guardia Civil que a la entrada en vigor de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, se encontraba en situación de reserva y que pasó a ésta tras la entrada en vigor de la Ley 28/1994, de 18 de octubre

Categorías	Cuantía anual (en euros)
General de División	22.009,44
General de Brigada	19.401,12
Coronel	17.317,32
Teniente Coronel	17.041,56
Comandante	16.941,00
Capitán	14.332,80
Teniente	12.546,72
Alférez	11.505,60
Suboficial Mayor	13.558,80
Subteniente	12.547,08
Brigada	9.557,16
Sargento primero	8.884,68
Sargento	8.279,40
Cabo primero	10.137,00
Cabo	9.503,40
Guardia Civil	8.316,36

#### ANEXO VIII

Cuantías de los complementos de disponibilidad del personal de la Guardia Civil que pasó a la situación de reserva antes de la entrada en vigor de la Ley 28/1994, de 18 de octubre

Categorías	Cuantía anual (en euros)
Coronel	15.136,20
Teniente Coronel	14.172,72
Comandante	14.172,72
Capitán	11.591,76
Teniente	9.353,16
Subteniente	10.856,88
Brigada	6.936,60
Sargento primero	6.157,56
Sargento	5.484,48
Cabo primero	7.405,80
Guardia Civil	5.500,68



**3. Orden INT/252/2008, de 4 de febrero, por la que se modifica la Orden INT/985/2005, de 7 de abril, por la que se delegan determinadas atribuciones y se aprueban las delegaciones efectuadas por otras autoridades (BOE núm. 33, de 28 de marzo de 2007).**

La Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, reconoce el derecho de asociación profesional de los miembros de la Guardia Civil y establece, así mismo, los requisitos esenciales para su ejercicio. En concreto, en su artículo 48 se prevé que en el Ministerio del Interior se habilitará un Registro de Asociaciones Profesionales de la Guardia Civil.

Mediante Orden INT/3939/2007, de 28 de diciembre, por la que se habilita el Registro de Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles, se han determinado las reglas básicas de funcionamiento del citado Registro, que ha quedado integrado en la estructura de este Ministerio, en la Subdirección General de Personal de la Guardia Civil, de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.

El apartado quinto de la citada Orden Ministerial confiere la competencia para resolver las solicitudes de inscripción de las referidas Asociaciones Profesionales en el Registro al Ministro del Interior, sin perjuicio de la delegación que pueda efectuarse de dicha competencia en los titulares de otros órganos del Departamento con rango mínimo de Director General.

Razones de eficacia en la gestión y funcionamiento del Registro aconsejan delegar dicha competencia en favor del Director General de la Policía y la Guardia Civil.

Por ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, dispongo:

Unico. Modificación de la Orden INT/985/2005, de 7 de abril, por la que se delegan

determinadas atribuciones y se aprueban las delegaciones efectuadas por otras autoridades.

Se añade un nuevo epígrafe 11 al número 1 del apartado quinto de la Orden INT/985/2005, de 7 de abril, con la siguiente redacción:

«11. Se delega en el Director General de la Policía y la Guardia Civil la competencia para resolver sobre la inscripción o denegación de inscripción en materia de Asociaciones Profesionales de la Guardia Civil, que el apartado quinto de la Orden INT/3939/2007, de 28 de diciembre, por la que se habilita el Registro de Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles, atribuye al Ministro del Interior.»

**4. Orden PRE/438/2008, de 20 de febrero, por la que se modifica el anexo XVIII del Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, para adaptar las contraseñas de las matrículas de los vehículos adscritos a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía (BOE núm. 47, de 23 de febrero de 2008).**

El Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolló la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, creó la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, agrupando en un único órgano directivo las anteriores Direcciones Generales de las que dependían el Cuerpo Nacional de Policía y el Cuerpo de la Guardia Civil. No obstante, estos Cuerpos continúan manteniendo sus respectivas identidades, estructuras organizativas, funciones y competencias, así como su régimen jurídico, medios humanos, materiales e imagen institucional.

Entre los diferentes medios que portan los elementos diferenciadores y definidores de la imagen institucional de cada una de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ante el ciudadano, se encuentran los vehículos utilizados éstas en el desarrollo de las funciones que legalmente tienen encomendadas, que están obligados a portar la correspondiente matrícula identificativa, al igual que todos los demás que circulan por el territorio nacional.



En el indicado contexto las matrículas de los vehículos utilizados por el Cuerpo Nacional de Policía tienen asignadas las letras «DGP» como contraseña, que son las iniciales de la extinta Dirección General de la Policía, de conformidad con lo establecido en el apartado II, letra B), del Anexo XVIII, del Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre.

Con la finalidad de acomodar dicha contraseña al vigente marco orgánico y funcional establecido por el Real Decreto 1571/2007, de 30 de noviembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, resulta necesario proceder a una adecuación de la misma de manera que, además, responda de una forma más apropiada a la finalidad que motivó su implantación, es decir, a constituir un elemento de imagen e identificativo del colectivo policial que hace uso de los vehículos que portan las matrículas con tal contraseña y, a la vez, sea susceptible de continuar siendo válida ante eventuales cambios estructurales que se puedan producir en el futuro.

En su virtud, se dispone la modificación del apartado II, letra B), del anexo XVIII, del Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre.-El apartado II, letra B), del anexo XVIII, del Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, queda redactado en los siguientes términos:

«B) Contraseñas de los vehículos pertenecientes al Estado y al servicio de los Cuarteles Generales Militares Internacionales de la OTAN.

ET, FN y EA: Para vehículos pertenecientes al Ministerio de Defensa, correspondientes, respectivamente al Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire.

MF: Para los del Parque del Ministerio de Fomento.

MMA: Para los del Parque del Ministerio de Medio Ambiente.

PME: Para los del Parque Móvil del Estado.

CNP: Para los de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, adscritos al ámbito del Cuerpo Nacional de Policía.

PGC: Para los de la Dirección General de la

Policía y de la Guardia Civil, adscritos al ámbito del Cuerpo de la Guardia Civil.

En el caso de vehículos especiales, figurarán las contraseñas anteriores y, separadas por un guión, las letras VE.

FAE: Para los vehículos al servicio de los Cuarteles Generales Militares Internacionales de la OTAN matriculados en España.»

La presente Orden entró en vigor el 24 de febrero de 2008.

## 2. POLITICA DE SEGURIDAD

### a) Información general

#### 1. Real Decreto 4/2008, de 11 de enero, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento de Seguridad Privada (BOE núm. 11, de 12 de enero de 2008).

El pasado 13 de enero de 2008 entró en vigor este Real Decreto que afecta diferentes materias: capacitación profesional, libertad de establecimiento, libre circulación de bienes y servicios, seguridad privada y Unión Europea.

Mediante Sentencia de 26 de enero de 2006, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas condenaba al Reino de España por incumplimiento de sus obligaciones en virtud del Tratado CE, al mantener en vigor determinadas disposiciones de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, y de su Reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, que imponen una serie de requisitos a las empresas y al personal de seguridad privada procedentes de otros países miembros que quieren ejercer actividades de seguridad privada en España.

Entiende el Tribunal que los requisitos exigidos en nuestro país para la prestación de servicios de seguridad privada pueden vulnerar los principios de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios, al ser susceptibles de colocar, de facto, a los ciudadanos o sociedades de otros Estados miembros en una situación desfavorable respecto a la de los españoles. Concretamente, son dos los aspectos que se ponen en tela de juicio: en primer lugar, la falta de proporcionalidad entre el



interés a proteger y los requisitos exigidos por la normativa española para la prestación de servicios de seguridad privada por las empresas. Y, en segundo lugar, la no aplicación del reconocimiento mutuo a las cualificaciones profesionales en este sector que hayan sido adquiridas en otro Estado miembro.

En síntesis, los requisitos que, en virtud de la citada Sentencia, suponen restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios en el marco de la Unión Europea, son los siguientes:

En primer lugar, el Tribunal considera que el hecho de que, prácticamente en todos los casos, las empresas de seguridad privada deban ser personas jurídicas supone una restricción al derecho de establecimiento. En conexión con lo anterior, la exigencia de un capital social mínimo para estas empresas no se considera justificado por razones de seguridad pública y también supone una infracción de los artículos 43 CE y 49 CE, existiendo otros medios menos restrictivos para alcanzar el objetivo de la protección de los destinatarios de las prestaciones de seguridad privada, tales como el depósito de una fianza o la suscripción de un contrato de seguro.

Respecto a la constitución de garantías, señala el Tribunal que la normativa española enjuiciada exige el depósito de una fianza en un organismo español, la Caja General de Depósitos, para responder a las eventuales responsabilidades o al pago de multas, sin tener en cuenta las garantías constituidas, en su caso, en el Estado miembro de origen. Asimismo, añade la Sentencia que, en el estado actual de desarrollo de los mecanismos de cobro transfronterizo de créditos y de ejecución de sentencias extranjeras dentro de la Unión, la obligación de prestar una fianza en un organismo español va más allá de lo necesario para garantizar la protección adecuada de los acreedores.

En cuanto a las disposiciones que fijan una plantilla mínima para las empresas de seguridad, el Tribunal de Justicia entiende que han de analizarse como un obstáculo a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, en la medida en que hacen más onerosa la constitución de sucursales o filiales

en España y disuaden a las empresas de seguridad privada extranjera de ofrecer sus servicios en el mercado español. Como excepción, considera el Tribunal que la exigencia de una plantilla mínima en las empresas dedicadas al transporte y distribución de explosivos, resulta justificada.

Por lo que se refiere a la exigencia de que el personal de seguridad privada esté en posesión de una autorización administrativa específica o habilitación, expedida por las autoridades españolas, señala la Sentencia que, si bien la aplicación general de un procedimiento de autorización administrativa a las empresas de seguridad extranjeras no es, por sí misma, contraria al artículo 43 CE, la normativa española no prevé la posibilidad de tomar en consideración los requisitos que ya hayan sido acreditados por cada uno de los integrantes del personal de estas empresas en su Estado miembro de origen. En consecuencia, el requisito de obtención de una nueva autorización específica en el Estado miembro de acogida para el personal de una empresa de seguridad privada constituye una restricción no justificada a la libre prestación de servicios por parte de dicha empresa en el sentido del artículo 49 CE, en la medida en que se tengan en cuenta los controles o comprobaciones ya efectuadas en el Estado miembro de origen.

Finalmente, indica la Sentencia que las profesiones a las que se aplica el Reglamento de Seguridad Privada son profesiones reguladas en el sentido de las Directivas 89/48 y 92/51, dado que su ejercicio está supeditado a la posesión de determinadas cualificaciones. Sin embargo, no existe ninguna norma de Derecho español que prevea la posibilidad de reconocer las cualificaciones obtenidas en otros Estados miembros. Concretamente, por lo que se refiere a la profesión de detective privado no existe actualmente en España ningún sistema de reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales relacionadas con dicha profesión.

A fin de dar cumplimiento a los requerimientos contenidos en la repetida Sentencia, los artículos de la Ley 23/1992, de 30 de julio, que inciden en las cuestiones antes señaladas, han sido modificados por una norma con fuerza de ley, el Real Decreto-ley 8/2007, de 14 de septiembre, cuya adopción se justifica



en la necesaria ejecución inmediata de la obligación que implica en sí misma el cumplimiento de la Sentencia en el plazo más breve posible, pero también en la necesidad de impedir situaciones fácticas que dificulten el correcto funcionamiento del sector o lesionen la libre concurrencia en el mismo.

El propio Real Decreto-ley contempla la obligación de realizar las adaptaciones de naturaleza reglamentaria imprescindibles para la completa ejecución del contenido de la Sentencia, las cuales se concretan en la modificación de aquellos artículos del Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, que constituyen desarrollo o ejecución de los preceptos modificados por el Real Decreto-ley 8/2007, de 14 de septiembre.

En su virtud, a propuesta del Ministro del Interior, con la aprobación del Ministro de Administraciones Públicas, de acuerdo con el Consejo de Estado, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión de 11 de enero de 2008,

#### DISPONGO:

*Artículo único. Modificación del Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, que queda como sigue:*

*Uno.* El artículo 2 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 2. Obligatoriedad de la inscripción y de la autorización o reconocimiento.

1. Para la prestación de los servicios y el ejercicio de las actividades enumerados en el artículo anterior, las empresas deberán reunir los requisitos determinados en el artículo 7 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, ser autorizadas siguiendo el procedimiento regulado en los artículos 4 y siguientes de este reglamento y hallarse inscritas en el Registro de Empresas de Seguridad existente en el Ministerio del Interior.

2. Las empresas de seguridad autorizadas para la prestación de servicios de seguridad privada con arreglo a la normativa de cualquiera de los Estados miembros de la Unión

Europea o de los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, serán reconocidas e inscritas en el citado Registro una vez que acrediten su condición de empresa de seguridad y el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 5, 6 y 7 de este reglamento. A tal efecto, se tendrán en cuenta los requisitos ya acreditados en cualquiera de dichos Estados y, en consecuencia, no será necesaria nueva cumplimentación de los mismos.

3. En el Registro, con el número de orden de inscripción y autorización de la empresa, figurará su denominación, número de identificación fiscal, fecha de autorización, domicilio, clase de sociedad o forma jurídica, actividades para las que ha sido autorizada, ámbito territorial de actuación y representante legal, así como las modificaciones o actualizaciones de los datos enumerados.»

*Dos.* El artículo 5 queda redactado del siguiente modo:

#### «Artículo 5. Documentación.

1. El procedimiento de autorización se iniciará a solicitud de la sociedad o persona interesada, que deberá acompañar los siguientes documentos:

##### a) Fase inicial, de presentación:

1.º Si se trata de sociedades, copia auténtica de la escritura pública de constitución, en la que deberá constar que la sede social o establecimiento se encuentra en un Estado miembro de la Unión Europea o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, su objeto social, que habrá de ser exclusivo y coincidente con uno o más de los servicios o actividades a que se refiere el artículo 1 de este reglamento, titularidad del capital social, y certificado de la inscripción o nota de inscripción reglamentaria de la sociedad en el Registro Mercantil o, en su caso, en el Registro de Cooperativas que corresponda, o documento equivalente en el caso de sociedades constituidas en cualquiera de dichos Estados.

2.º Declaración de la clase de actividades que pretende desarrollar y ámbito territorial de actuación.



No podrá inscribirse en el Registro ninguna empresa cuya denominación induzca a error con la de otra ya inscrita o con la de órganos o dependencias de las Administraciones Públicas, pudiendo formularse consultas previas al Registro, para evitar tal error.

b) Segunda fase, de documentación de requisitos previos:

1.º Inventario de los medios materiales de que disponga para el ejercicio de sus actividades.

2.º Documento acreditativo del título en virtud del cual dispone de los inmuebles en que se encuentre el domicilio social y demás locales de la empresa, cuando aquéllos estén ubicados en España.

3.º Si se trata de sociedades, composición personal de los órganos de administración y dirección.

c) Tercera fase, de documentación complementaria y resolución:

1.º En su caso, certificado de inscripción de la escritura pública de constitución de la sociedad en el Registro Mercantil, o en el Registro de Cooperativas correspondiente o documento equivalente, si no se hubiera presentado con anterioridad.

2.º Certificado acreditativo de la instalación de un sistema de seguridad, de las características que determine el Ministerio del Interior.

3.º Documento acreditativo del alta en el Impuesto de Actividades Económicas.

4.º Memoria explicativa de los planes de operaciones a que hayan de ajustarse las diversas actividades que pretenden realizar.

5.º Relación del personal, con expresión de su categoría y del número del documento nacional de identidad, o, en el caso de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, del número de identidad de extranjero. Cuando no haya obligación de obtener este último, se expresará el número del documento de identidad equivalente.

6.º Documentación acreditativa de las suscripción de un contrato de seguro de responsabilidad civil, aval u otra garantía financiera con-

tratada con entidad debidamente autorizada de cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea o de Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, con el objeto de cubrir, hasta la cuantía de los límites establecidos en el anexo del presente reglamento, la responsabilidad civil que por los daños en las personas o los bienes pudieran derivarse de la explotación de la actividad o actividades para las que la empresa esté autorizada.

A las empresas legalmente autorizadas en otro Estado miembro de la Unión Europea o en un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo para ejercer actividades o prestar servicios de seguridad privada en dicho Estado y que pretendan ejercer tales actividades o servicios en España, se les tendrá en cuenta el contrato de seguro de responsabilidad civil, aval u otra garantía financiera, que hubieran suscrito a los mismos efectos en cualquiera de dichos Estados, siempre que el mismo cumpla los requisitos establecidos en este apartado.

Si el seguro de responsabilidad civil, aval u otra garantía financiera suscrito en cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo lo fuese por cuantía inferior a la exigida a las empresas españolas por la vigente normativa de seguridad privada, la empresa obligada a su prestación deberá constituir nuevo seguro, aval o garantía complementarios o ampliar el ya suscrito hasta alcanzar dicha cuantía.

7.º Documentación acreditativa de haber constituido garantía, en la forma y condiciones prevenidas en el artículo 7 de este reglamento.

2. Los documentos prevenidos en los apartados anteriores se presentarán adaptados para acreditar el cumplimiento de los requisitos específicos que para cada tipo de actividad se exigen a las empresas de seguridad, con arreglo a lo dispuesto en el anexo de este reglamento.

3. Sin perjuicio de las funciones de inspección y control que corresponden a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil (ámbito del Cuerpo Nacional de Policía) en materia de seguridad privada, el preceptivo informe del Cuerpo de la Guardia Civil sobre idoneidad de instalación de los armeros que,



en su caso, hayan de tener las empresas de seguridad, deberá ser emitido a instancia del Cuerpo Nacional de Policía e incorporado oportunamente al expediente de inscripción.»

*Tres.* El artículo 6 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 6. Habilitación múltiple.

Las empresas que pretendan dedicarse a más de una de las actividades o servicios enumerados en el artículo 1 de este reglamento, habrán de acreditar los requisitos generales, así como los específicos que pudieran afectarles, con las siguientes peculiaridades:

a) El que se refiere a Jefe de Seguridad, que podrá ser único para las distintas actividades.

b) Los relativos a póliza de responsabilidad civil, aval u otra garantía financiera con entidad debidamente autorizada, y a la garantía a la que se refiere el artículo 7 de este reglamento: Si van a realizar dos actividades o servicios, justificarán la mayor de las cantidades exigidas por cada uno de los dos conceptos. Si pretenden realizar más de dos actividades, la correspondiente póliza de responsabilidad civil, aval u otra garantía financiera, y la garantía regulada en el artículo 7, se incrementarán en una cantidad igual al 25 por ciento de las exigidas para cada una de las restantes clases de servicios o actividades.»

*Cuatro.* El artículo 7 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 7. Constitución de garantía.

1. Las empresas de seguridad habrán de constituir una garantía en la Caja General de Depósitos o en organismo de naturaleza similar de cualquier Estado miembro de la Unión Europea o Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, a disposición de las autoridades con competencias sancionadoras en la materia, con el fin de atender a las responsabilidades que deriven del funcionamiento de la empresas por infracciones a la normativa de seguridad privada.

2. En el caso de que la garantía se consti-

tuya en la Caja General de Depósitos, se hará en alguna de las modalidades previstas en la normativa reguladora de dicho organismo, con los requisitos establecidos en la misma.

3. La garantía deberá mantenerse por la cuantía máxima de su importe durante todo el periodo de vigencia de la autorización, con cuya finalidad las cantidades que, en su caso, se hubieren detruido a los efectos previstos en el apartado 1 de este artículo habrán de reponearse en el plazo de un mes a contar desde la fecha en que hubieren ejecutado los correspondientes actos de disposición.

4. Las empresas legalmente autorizadas en otro Estado miembro de la Unión Europea o en un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo para ejercer actividades o prestar servicios de seguridad privada en dicho Estado y que pretendan ejercer tales actividades o servicios en España, podrán constituir la garantía a que se refieren los apartados anteriores en los organismos o entidades autorizados para ello de cualquiera de dichos Estados, siempre que la misma se encuentre a disposición de las autoridades españolas para atender a las responsabilidades que deriven del funcionamiento de la empresa por infracciones a la normativa de seguridad privada.

A las empresas a las que se refiere el párrafo anterior, se les tendrá en cuenta la garantía que, en su caso, hubieran suscrito a los mismos efectos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea o parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, siempre que cumpla los requisitos mencionados en los apartados anteriores y su cuantía sea equivalente a la exigida a las empresas españolas en virtud de lo dispuesto en el anexo de este reglamento.

Si la garantía depositada en cualquiera de dichos Estados fuese de cuantía inferior a la exigida a las empresas españolas por la vigente normativa de seguridad privada, la empresa depositante deberá constituir nueva garantía complementaria o ampliar la ya suscrita hasta alcanzar dicha cuantía.»

*Cinco.* El artículo 13 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 13. Efectos de la cancelación.



1. La cancelación de la inscripción de empresas de seguridad determinará la liberación de la garantía regulada en el artículo 7 de este reglamento, una vez atendidas las responsabilidades a que se refiere el apartado 1 de dicho artículo.

2. No se podrá efectuar la liberación de la garantía cuando la empresa tenga obligaciones económicas pendientes con la Administración derivadas del funcionamiento de la empresa por infracciones a la normativa de seguridad privada, o cuando se le instruya expediente sancionador, hasta su resolución y, en su caso, hasta el cumplimiento de la sanción.

3. No obstante, podrá reducirse la garantía, teniendo en cuenta el alcance previsible de las obligaciones y responsabilidades pendientes.

4. En el supuesto de cancelación por inactividad, la reanudación de la actividad requerirá la instrucción y resolución de un nuevo procedimiento de autorización.»

*Seis.* El artículo 17 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 17. Apertura de sucursales.

1. Las empresas de seguridad que pretendan abrir delegaciones o sucursales lo solicitarán a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil (ámbito del Cuerpo Nacional de Policía), acompañando los siguientes documentos:

a) Inventario de los bienes materiales que se destinan al ejercicio de las actividades en la delegación o sucursal.

b) Documento acreditativo del título en virtud del cual se dispone del inmueble o inmuebles destinados a la delegación o sucursal.

c) Relación del personal de la delegación o sucursal, con expresión de su cargo, categoría y del número del documento nacional de identidad o, en el caso de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, del número de identidad de extranjero. Cuando no haya obligación de obtener este último, se expresará el número del documento de identidad equivalente.

2. Las empresas de seguridad deberán abrir delegaciones o sucursales, dando conocimiento a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil (ámbito del Cuerpo Nacional de Policía), con aportación de los documentos reseñados en el apartado anterior, en las Ciudades de Ceuta y Melilla o en las provincias en que no radique su sede principal, cuando realicen en dichas ciudades o provincias alguna de las siguientes actividades:

a) Depósito, custodia, recuento y clasificación de monedas y billetes, títulos-valores, así como custodia de objetos valiosos, explosivos u objetos peligrosos. Estas delegaciones deberán contar con los requisitos de dotación de vigilantes de seguridad, armero o caja fuerte, y cámara acorazada y locales anejos, a que se refieren los apartados 3.1.B) y 3.1.C), c) y d) del anexo para objetos valiosos y peligrosos, y con los de dotación de vigilantes de seguridad y armero o caja fuerte, a que se refieren los apartados 3.2.B) y 3.2.C), c) del anexo, respecto a explosivos.

No obstante, cuando la cantidad a custodiar por dichas delegaciones o sucursales no supere los 601.012 euros, siempre que al menos el cincuenta por ciento sea en moneda fraccionaria, la cámara acorazada podrá ser sustituida por una caja fuerte con las características determinadas por el Ministerio del Interior.

b) Vigilancia y protección de bienes y establecimientos, cuando el número de vigilantes de seguridad que presten servicio en la provincia sea superior a treinta y la duración del servicio, con arreglo al contrato o a las prórrogas de éste, sea igual o superior a un año.

3. Las empresas de seguridad autorizadas para la prestación de actividades o servicios de seguridad privada con arreglo a la normativa de cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea de Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, que hayan sido reconocidas en España con arreglo al procedimiento previsto en este real decreto, y que pretendan ejercer tales actividades o servicios en España con carácter permanente, deberán abrir delegaciones, sucursales, filiales o agencias en España.



Dichas delegaciones, sucursales, filiales o agencias deberán cumplir los requisitos previstos en el apartado 1 de este artículo y disponer de las medidas de seguridad previstas en este reglamento para las empresas de seguridad.»

*Siete.* El artículo 52 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 52. Disposiciones comunes.

1. El personal de seguridad privada estará integrado por: los vigilantes de seguridad, los vigilantes de explosivos, los jefes de seguridad, los directores de seguridad, los escoltas privados, los guardas particulares del campo, los guardas de caza, los guardapescas marítimos y los detectives privados.

2. A los efectos de habilitación y formación, se considerarán:

a) Los escoltas privados y los vigilantes de explosivos y sustancias peligrosas como especialidades de los vigilantes de seguridad.

b) Los guardas de caza y los guardapescas marítimos como especialidades de los guardas particulares del campo.

3. Para el desarrollo de sus respectivas funciones, el personal de seguridad privada habrá de obtener previamente la correspondiente habilitación o reconocimiento del Ministerio del Interior, con el carácter de autorización administrativa, en expediente que se instruirá a instancia de los propios interesados.

4. La habilitación o reconocimiento se documentará mediante la correspondiente tarjeta de identidad profesional, cuyas características serán determinadas por el Ministerio del Interior.

5. Los vigilantes de seguridad y los guardas particulares del campo en sus distintas modalidades habrán de disponer, además, de una cartilla profesional y de una cartilla de tiro con las características y anotaciones que se determinen por el Ministerio del Interior. La cartilla profesional y la cartilla de tiro de los vigilantes de seguridad y de los guardas particulares del campo que estén integrados en empresas de seguridad deberán permanecer depositadas en la sede de la empresa de seguridad en la que presten sus servicios.

6. De la obligación de disponer de cartilla de tiro estarán exonerados los guardapescas marítimos que habitualmente presten su servicio sin armas.

7. La habilitación o el reconocimiento para el ejercicio de la profesión de detective privado requerirá la inscripción en el registro específico regulado en el presente reglamento.»

*Ocho.* El artículo 53 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 53. Requisitos generales.

Para la habilitación del personal y en todo momento para la prestación de servicios de seguridad privada, el personal habrá de reunir los siguientes requisitos generales:

a) Ser mayor de edad.

b) Tener la nacionalidad de alguno de los Estados miembros de la Unión Europea o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

c) Poseer la aptitud física y la capacidad psíquica necesarias para el ejercicio de las respectivas funciones sin padecer enfermedad que impida el ejercicio de las mismas.

d) Carecer de antecedentes penales.

e) No haber sido condenado por intromisión ilegítima en el ámbito de protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, del secreto de las comunicaciones o de otros derechos fundamentales en los cinco años anteriores a la solicitud.

f) No haber sido sancionado en los dos o cuatro años anteriores, respectivamente, por infracción grave o muy grave en materia de seguridad.

g) No haber sido separado del servicio en las Fuerzas Armadas o en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

h) No haber ejercido funciones de control de las entidades, servicios o actuaciones de seguridad, vigilancia o investigación privadas, ni de su personal o medios, como miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en los dos años anteriores a la solicitud.

i) Superar las pruebas que acrediten los conocimientos y la capacitación necesarios para el ejercicio de las respectivas funciones.»



*Nueve.* El artículo 54 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 54. Requisitos específicos.

1. Además de los requisitos generales establecidos en el artículo anterior, el personal de seguridad privada habrá de reunir, para su habilitación, los determinados en el presente artículo, en función de su especialidad.

2. Vigilantes de seguridad y guardas particulares del campo en cualquiera de sus especialidades:

a) No haber cumplido los cincuenta y cinco años de edad.

b) Estar en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, de Técnico, u otros equivalentes a efectos profesionales, o superiores.

c) Los requisitos necesarios para poder portar y utilizar armas de fuego, a tenor de lo dispuesto al efecto en el vigente Reglamento de Armas.

3. Escoltas privados: además de los requisitos específicos de los vigilantes de seguridad, habrán de tener una estatura mínima de 1.70 metros los hombres, y de 1.65 metros las mujeres.

4. Jefes de seguridad y directores de seguridad: estar en posesión del título de Bachiller, de Técnico Superior, de Técnico en las profesiones que se determinen, u otros equivalentes a efectos profesionales, o superiores.

5. Detectives privados:

a) Estar en posesión del título de Bachiller, de Técnico Superior, de Técnico en las profesiones que se determinen, u otros equivalentes a efectos profesionales, o superiores.

b) Estar en posesión de diploma de detective privado, reconocido a estos efectos en la forma que se determine por Orden del Ministerio del Interior y obtenido después de cursar las enseñanzas programadas y de superar las correspondientes pruebas.»

*Diez.* Se añade un nuevo artículo 55 bis con el siguiente contenido:

«Artículo 55 bis. Requisitos y procedimiento para el reconocimiento.

1. Los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, cuya habilitación o cualificación profesional haya sido obtenida en alguno de dichos Estados para el desempeño de las funciones de seguridad privada en el mismo, podrán desempeñar actividades o prestar servicios de seguridad privada en España, siempre que, previa comprobación del Ministerio del Interior, se acredite que cumplen los siguientes requisitos:

a) Poseer alguna titulación, habilitación o certificación expedida por las autoridades competentes de cualquiera de dichos Estados, que les autorice para el ejercicio de funciones de seguridad privada en el mismo.

b) Acreditar los conocimientos, formación y aptitudes equivalentes a los exigidos en España para el ejercicio de las profesiones relacionadas con la seguridad privada.

c) Tener conocimientos de lengua castellana suficientes para el normal desempeño de las funciones de seguridad privada.

d) Los previstos en las letras a), d), e), f), g) y h) del artículo 53.

2. A efectos del reconocimiento que corresponde efectuar al Ministerio del Interior, se tendrá en cuenta lo previsto en la normativa sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales.

3. La carencia o insuficiencia de conocimientos o aptitudes necesarios para el ejercicio de las actividades de seguridad privada en España de los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, podrá suplirse por aplicación de las medidas compensatorias previstas en la normativa reseñada en el párrafo anterior.

4. Una vez efectuado el citado reconocimiento, el ejercicio de las funciones de seguridad privada se registrará por lo dispuesto en este reglamento y en la normativa que lo desarrolla.»

*Once.* Se modifica el artículo 63, que queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 63. Habilitación de jefes de seguridad y de directores de seguridad.



1. Para poder ser nombrados jefes de seguridad, los solicitantes deberán haber desempeñado puestos o funciones de seguridad, pública o privada, al menos durante cinco años, y necesitarán obtener la pertinente tarjeta de identidad profesional, para lo cual habrán de acreditar, a través de las correspondientes pruebas, conocimientos suficientes sobre la normativa reguladora de la seguridad privada, la organización de servicios de seguridad y las modalidades de prestación de los mismos, no siéndoles aplicable lo dispuesto en este reglamento sobre formación de personal.

2. La habilitación de los directores de seguridad requerirá que los solicitantes cumplan uno de los siguientes requisitos:

a) Estar en posesión de la titulación de seguridad reconocida a estos efectos por el Ministerio del Interior.

b) Acreditar el desempeño durante cinco años, como mínimo, de puestos de dirección o gestión de seguridad pública o privada, y superar las correspondientes pruebas sobre las materias que determine dicho Ministerio.»

*Doce.* El artículo 64 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 64. Causas.

1. El personal de seguridad privada perderá tal condición por alguna de las siguientes causas:

a) A petición propia.

b) Por pérdida de alguno de los requisitos generales o específicos exigidos en este reglamento para el otorgamiento de la habilitación o reconocimiento.

c) Por jubilación.

d) Por ejecución de la sanción de retirada definitiva de la habilitación o reconocimiento.

2. La inactividad del personal de seguridad privada por tiempo superior a dos años exigirá la acreditación de los requisitos a que se refiere el apartado 3 del artículo 10 de la Ley de Seguridad Privada, así como la superación de las pruebas específicas que para este supuesto se determinen por el Ministerio del Interior.»

*Trece.* Se modifica el epígrafe de la Sección 5.ª del Capítulo II, que queda redactado del siguiente modo:

«Sección 5.ª Jefes y directores de seguridad»

*Catorce.* El artículo 95 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 95. Funciones.

1. A los jefes de seguridad les corresponde, bajo la dirección de las empresas de que dependan, el ejercicio de las siguientes funciones:

a) El análisis de situaciones de riesgo y la planificación y programación de las actuaciones precisas para la implantación y realización de los servicios de seguridad.

b) La organización, dirección e inspección del personal y servicios de seguridad privada.

c) La propuesta de los sistemas de seguridad que resulten pertinentes, así como la supervisión de su utilización, funcionamiento y conservación.

d) El control de la formación permanente del personal de seguridad que de ellos dependa, proponiendo a la dirección de la empresa la adopción de las medidas o iniciativas adecuadas para el cumplimiento de dicha finalidad.

e) La coordinación de los distintos servicios de seguridad que de ellos dependan, con actuaciones propias de protección civil, en situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad pública.

f) Asegurar la colaboración de los servicios de seguridad con los de las correspondientes dependencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

g) En general, velar por la observancia de la regulación de seguridad aplicable.

h) La dirección de los ejercicios de tiro del personal de seguridad a sus órdenes, si poseyeran la cualificación necesaria como instructores de tiro.

2. A los directores de seguridad les corresponde el ejercicio de las funciones enumeradas en los apartados a), b), c), e), f) y g) del artículo anterior.»



*Quince.* El artículo 96 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 96. Supuestos de existencia obligatoria.

1. Los servicios de seguridad se prestarán obligatoriamente bajo la dirección de un jefe de seguridad, en las empresas de seguridad inscritas para todas o alguna de las actividades previstas en el artículo 1.1, párrafos a), b), c) y d), del presente reglamento, y en las delegaciones o sucursales abiertas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17, apartados 2 y 3 de este reglamento.

2. El mando de los servicios de seguridad se ejercerá por un director de seguridad designado por la entidad, empresa o grupo empresarial:

a) En las empresas o entidades que constituyan, en virtud de disposición general o decisión gubernativa, departamento de seguridad.

b) En los centros, establecimientos o inmuebles que cuenten con un servicio de seguridad integrado por veinticuatro o más vigilantes de seguridad o guardas particulares del campo, y cuya duración prevista supere un año.

c) Cuando así lo disponga la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil para los supuestos supraprovinciales, o el Subdelegado del Gobierno de la provincia, atendiendo el volumen de medios personales y materiales, tanto físicos como electrónicos, el sistema de seguridad de la entidad o establecimiento, así como la complejidad de su funcionamiento y el grado de concentración de riesgo.»

*Dieciséis.* El artículo 98 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 98. Subsanación de deficiencias o anomalías.

Los jefes y los directores de seguridad deberán proponer o adoptar las medidas oportunas para la subsanación de las deficiencias o anomalías que observen o les comuniquen los vigilantes o los guardas particulares del campo en relación con los servicios o los sistemas de seguridad, asegurándose de la anotación, en

este último caso, de la fecha y hora de la subsanación en el correspondiente libro-catálogo y comprobando su funcionamiento.»

*Diecisiete.* El artículo 106 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 106. Establecimiento de sucursales.

Los detectives privados podrán establecer departamentos delegados o sucursales en la misma localidad donde tengan establecido su despacho profesional o en otras distintas, debiendo, en todo caso, estar dirigido cada uno de ellos por un detective habilitado o reconocido con arreglo a lo dispuesto en este reglamento, distinto del titular de la oficina principal.»

*Dieciocho.* El artículo 108 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 108. Libro-registro.

1. En cada despacho y sucursal, los detectives llevarán un libro-registro, según el modelo que se apruebe por el Ministerio del Interior, concebido de forma que su tratamiento y archivo pueda ser mecanizado e informatizado.

2. La obligación de llevanza del libro-registro del apartado anterior también corresponderá a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo habilitados como detectives privados en cualquiera de dichos Estados y que pretendan ejercer su profesión en España sin disponer de despacho o sucursal en nuestro país.»

*Diecinueve.* El artículo 117 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 117. Organización del departamento de seguridad.

En aquellas entidades y empresas de seguridad en las que el departamento de seguridad se caracterice por su gran volumen y complejidad, en dicho departamento existirá, bajo la dirección de seguridad, a la que corresponde-



rán las funciones del director de seguridad, la estructura necesaria con los escalones jerárquicos y territoriales adecuados, al frente de los cuales se encontrarán los delegados correspondientes.»

*Veinte.* El artículo 139 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 139. Comunicación sobre la vigencia del contrato de seguro, aval u otra garantía financiera suscrita para cubrir la responsabilidad.

1. Anualmente, en el mismo plazo determinado en el apartado 1 del artículo anterior, las empresas de seguridad habrán de presentar, en el registro en que se encontraran inscritas, certificado acreditativo de vigencia del contrato de seguro, aval u otra garantía financiera que hubieran suscrito para cubrir la responsabilidad.

2. La empresa asegurada tiene la obligación de comunicar a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil (ámbito del Cuerpo Nacional de Policía), la rescisión y cualquiera otra de las circunstancias que puedan dar lugar a la terminación del contrato de seguro de responsabilidad civil, aval u otra garantía financiera, al menos con treinta días de antelación a la fecha en que dichas circunstancias hayan de surtir efecto.

3. En todos los supuestos de terminación de la vigencia del contrato de seguro, aval u otra garantía financiera, la empresa deberá concertar oportunamente, de forma que no se produzca solución de continuidad en la cobertura de la responsabilidad, nueva póliza de responsabilidad civil, aval u otra garantía financiera, que cumpla las exigencias establecidas en el artículo 5.1.c).6.º y en el anexo de este reglamento, acreditándolo ante el Registro de Empresas de Seguridad.»

*Veintiuno.* El artículo 140 queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 140. Comunicación de modificaciones estatutarias.

1. Cuando las empresas de seguridad revisitan la forma de persona jurídica estarán obli-

gadas a comunicar a la Secretaría de Estado de Seguridad todo cambio que se produzca en la titularidad de las acciones, participaciones o aportaciones y los que afecten a su capital social, dentro de los quince días siguientes a su modificación.

2. Asimismo, y en igual plazo, deberán comunicar cualquier modificación de sus Estatutos y toda variación que sobrevenga en la composición personal de sus órganos de administración y dirección.

3. Las comunicaciones a que se refieren los apartados anteriores deberán efectuarse mediante copia autorizada de la correspondiente escritura pública o del documento en que se hubieren consignado las modificaciones.

4. Cuando los cambios implicaran la pérdida de los requisitos de los administradores y directores de las empresas de seguridad, cesarán en sus cargos.»

*Veintidós.* Las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 148 quedan redactadas del siguiente modo:

b) La continuación de la prestación de servicios en caso de cancelación de la inscripción o de rescisión del contrato de seguro, aval u otra garantía equivalente, sin concertar otra nueva otra nueva dentro del plazo reglamentario.

c) La subcontratación de los servicios y actividades de seguridad privada con empresas que no dispongan de la correspondiente habilitación o reconocimiento necesarios para el servicio o actividad de que se trate, salvo en los supuestos reglamentariamente permitidos.»

*Veintitrés.* El apartado 3 del artículo 149 queda redactado del siguiente modo:

«3. La realización de funciones que excedan de la habilitación obtenida o reconocida por la empresa de seguridad o por el personal a su servicio, o fuera del lugar o ámbito territorial correspondiente, así como la retención de la documentación personal; la realización de servicios en polígonos industriales y urbanizaciones sin haber obtenido la autorización expresa de la Delegación o Subdelegación del



Gobierno o del órgano correspondiente de la comunidad autónoma competente, y la subcontratación de servicios de seguridad con empresas inscritas, pero no habilitadas o reconocidas para el ámbito territorial correspondiente al lugar de realización del servicio o actividad subcontratados.»

*Veinticuatro.* Los números 3 y 5 del artículo 150 queda redactado del siguiente modo:

«3. La omisión del deber de abrir sucursales o delegaciones en los supuestos prevenidos en los apartados 2 y 3 del artículo 17.»

«5. La falta de presentación anual, dentro del plazo establecido, del certificado acreditativo de la vigencia del contrato de seguro, aval u otra garantía equivalente.»

*Veinticinco.* La función 4.<sup>a</sup> de la disposición adicional primera del Reglamento de Seguridad Privada queda redactada del siguiente modo:

«4.<sup>a</sup> Artículo 7.1 La referencia a la Caja General de Depósitos se entenderá hecha a la caja que determine la comunidad autónoma correspondiente.»

*Veintiséis.* El anexo del Reglamento de Seguridad Privada queda redactado del siguiente modo:

#### «ANEXO

Requisitos específicos de las empresas de seguridad, según las distintas clases de actividad.

#### I. Requisitos de inscripción y autorización inicial.

1. Vigilancia y protección de bienes, establecimientos, certámenes o convenciones.

##### A) Fase inicial.

Si se trata de sociedades, acreditar que cumple los requisitos previstos en el artículo 5.1.a), 1.<sup>o</sup>

##### B) Segunda fase.

Relación del personal disponible en la que constará necesariamente el jefe de seguridad y los vigilantes de seguridad.

##### C) Tercera fase.

a) Tener instalado en los locales de la empresa, tanto en el principal como en los de las delegaciones o sucursales, armero o caja fuerte de las características que determine el Ministerio del Interior.

b) Tener concertado contrato de seguro de responsabilidad civil, aval u otra garantía financiera con entidad debidamente autorizada con una cuantía mínima de 300.506,10 euros por siniestro y año.

c) Tener constituida, en la forma que se determina en el artículo 7 de este reglamento, una garantía de 240.404,84 euros si el ámbito de actuación es estatal y de 48.080,97 euros, más 12.020,24 euros por provincia, si el ámbito de actuación es autonómico.

#### 2. Protección de personas.

##### A) Fase inicial.

Si se trata de sociedades, acreditar que cumple los requisitos previstos en el artículo 5.1.a), 1.<sup>o</sup>

##### B) Segunda fase.

Relación del personal disponible en la que constará necesariamente el jefe de seguridad y los escoltas privados.

##### C) Tercera fase.

a) Tener instalado en los locales de la empresa, tanto en el principal como en los de las delegaciones o sucursales, un armero o caja fuerte de las características que determine el Ministerio del Interior.

b) Tener concertado un seguro de responsabilidad civil, aval u otra garantía financiera, con entidad debidamente autorizada con una cuantía mínima de 601.012,10 euros por siniestro y año.

c) Tener constituida, en la forma determinada en el artículo 7 de este reglamento, una garantía de 240.404,84 euros.

d) Disponer de medios de comunicación suficientes para garantizar la comunicación entre las unidades periféricas móviles y la estación base.

3. Depósito, custodia y tratamiento de objetos valiosos o peligrosos, y custodia de explosivos.

### 3.1 Objetos valiosos o peligrosos.

#### A) Fase inicial.

Si se trata de sociedades, acreditar que cumple los requisitos previstos en el artículo 5.1.a), 1.º

#### B) Segunda fase.

Relación del personal disponible en la que constará necesariamente el jefe de seguridad y los vigilantes que integran el servicio de seguridad.

#### C) Tercera fase.

a) Tener concertado contrato de seguro de responsabilidad civil, aval u otra garantía financiera con entidad debidamente autorizada con una cuantía mínima de 601.012,42 euros por siniestro y año.

b) Tener constituida una garantía de 240.404,84 euros si se trata de empresa de ámbito estatal, y de 60.101,21 euros, más 12.020,4 euros por provincia, si es empresa de ámbito autonómico.

c) Tener instalado en los locales de la empresa, tanto en el principal como en los de las delegaciones o sucursales, armero o caja fuerte de las características determinadas por el Ministerio del Interior.

d) Tener instalada cámara acorazada y locales anejos de las características y con el sistema de seguridad que determine el Ministerio del Interior.

Los requisitos relativos a cámara acorazada, vigilantes de seguridad que integran el servicio de seguridad y armero o caja fuerte, se exigiran por cada inmueble que destine la empresa a esta actividad.

### 3.2 Explosivos.

#### A) Fase inicial.

Si se trata de sociedades, acreditar que cumple los requisitos previstos en el artículo 5.1.a), 1.º

#### B) Segunda fase.

Servicio de seguridad compuesto por un jefe de seguridad y una dotación de, al menos, cinco vigilantes de explosivos, por cada depósito comercial o de consumo de explosivos en el que se preste servicio de custodia.

#### C) Tercera fase.

a) Tener concertado contrato de seguro de responsabilidad civil, aval u otra garantía financiera con entidad debidamente autorizada con una cuantía mínima de 601.012,10 euros por siniestro y año.

b) Tener constituida una garantía de 120.202,42 euros, si se trata de empresa de ámbito estatal, y de 30.050,61 euros, más 6.010,12 euros por provincia, si la empresa es de ámbito autonómico.

c) Depósito de almacenamiento y armero o caja fuerte, de las características y con el sistema de seguridad, en su caso, que determine el Ministerio del Interior.

4. Transporte y distribución de objetos valiosos o peligrosos y de explosivos.

### 4.1 Objetos valiosos o peligrosos.

#### A) Fase inicial.

Si se trata de sociedades, acreditar que cumple los requisitos previstos en el artículo 5.1.a), 1.º

#### B) Segunda fase.

a) Relación del personal disponible en la que constará necesariamente el jefe de seguridad y los vigilantes de seguridad.



b) Seis vehículos blindados, si la empresa es de ámbito estatal y dos, si la empresa es de ámbito autonómico. Los vehículos tendrán las características que determine el Ministerio del Interior, estarán dotados de permiso de circulación, tarjeta de industrial y certificado acreditativo de la superación de la inspección técnica, todo ello a nombre de la empresa solicitante.

c) Local destinado exclusivamente a la guarda de los vehículos blindados fuera de las horas de servicio.

#### C) Tercera fase.

a) Tener concertado contrato de seguro de responsabilidad civil, aval u otra garantía financiera con entidad debidamente autorizada con una cuantía mínima de 601.012,10 euros por siniestro y año.

b) Una garantía de 240.404,84 euros, si la empresa es de ámbito estatal, y de 48.080,97 euros, más 12.020,24 euros por provincia, si es de ámbito autonómico.

c) Tener instalado en los locales de la empresa, tanto en el principal como en los de las delegaciones o sucursales, armero o caja fuerte de las características que determine el Ministerio del Interior.

d) Disponer de un servicio de telecomunicación de voz entre los locales de la empresa, tanto el principal como los de las sucursales o delegaciones, y los vehículos que realicen el transporte.

#### 4.2 Explosivos.

##### A) Fase inicial.

Si se trata de sociedades, acreditar que cumple los requisitos previstos en el artículo 5.1.a),1.

##### B) Segunda fase.

a) Una plantilla compuesta por, al menos, dos vigilantes de explosivos por cada vehículo para el transporte de explosivos de que disponga la empresa y un jefe de seguridad cuando el número de vigilantes exceda de quince en total.

b) Disponer para el transporte de explosivos, al menos, de dos vehículos blindados con capacidad de carga superior a 1.000 kg cada uno, con las características que determina el Reglamento Nacional del Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera (TPC, tipo 2), y con las medidas de seguridad que se establezcan, debiendo aportar los documentos que para su acreditación determine el Ministerio del Interior.

c) Local para la guarda de los vehículos durante las horas en que permanecieren inmovilizados

##### C) Tercera fase.

a) Tener concertado contrato de seguro de responsabilidad civil, aval u otra garantía financiera con entidad debidamente autorizada con una cuantía mínima de 601.012,42 euros por siniestro y año.

b) Una garantía de 120.202,42 euros, si la empresa es de ámbito estatal, y de 30.050,61 euros, más 6.010,12 euros por provincia, si es de ámbito autonómico.

c) Tener instalado armero o caja fuerte de las características que determine el Ministerio del Interior.

d) Disponer de un servicio de telecomunicación de voz entre los locales de la empresa, tanto el principal como los de las sucursales o delegaciones, y los vehículos que realicen el transporte.

5. Instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad.

##### A) Fase inicial.

Si se trata de sociedades, acreditar que cumple los requisitos previstos en el artículo 5.1.a), 1.º

##### B) Segunda fase.

a) Relación de personal disponible en la que constará necesariamente el ingeniero técnico y los instaladores.

b) Una zona o área restringida que, con medios físicos, electrónicos o informáticos, garantice la custodia de la información que manejen y de la que serán responsables.



### C) Tercera fase.

a) Tener constituida una garantía de 120.202,42 euros, para el ámbito estatal, y de 30.050,61 euros, más 6.010,12 euros por provincia, para el ámbito autonómico.

b) Tener concertado contrato de seguro de responsabilidad civil, aval u otra garantía financiera con entidad debidamente autorizada con una cuantía mínima de 300.506,05 euros por siniestro y año.

### 6. Explotación de centrales de alarma.

#### A) Fase inicial

Si se trata de sociedades, acreditar que cumple los requisitos previstos en el artículo 5.1.a), 1.º

#### B) Segunda fase.

a) Elementos, equipos o sistemas capacitados para la recepción y verificación de las señales de alarma y su transmisión a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

b) Locales cuyos requisitos y características del sistema de seguridad determine el Ministerio del Interior.

c) Un sistema de alimentación ininterrumpida de energía que garantice durante veinticuatro horas, al menos, el funcionamiento de la central en el caso de corte del suministro de fluido eléctrico.

#### C) Tercera fase.

a) Tener constituida una garantía de 120.202,42 euros.

b) Tener concertado contrato de seguro de responsabilidad civil, aval u otra garantía financiera con entidad debidamente autorizada con una cuantía mínima de 300.506,05 euros.

### 7. Planificación y asesoramiento de actividades de seguridad.

#### A) Segunda fase.

a) Relación del personal disponible en la que constará necesariamente personal facul-

tativo con la competencia suficiente para responsabilizarse de los proyectos, en los casos en que su actividad tenga por objeto el diseño de proyectos de instalaciones y sistemas de seguridad.

b) Si se trata de sociedades, acreditar que cumple los requisitos previstos en el artículo 5.1.a), 1.º

c) Un área o zona restringida que, con medios físicos, electrónicos o informáticos, garantice la custodia de la información que maneja la empresa y de la que será responsable.

d) Cuando el asesoramiento o la planificación tengan por objeto alguna de las actividades a que se refieren los párrafos a), b), c) y d) del artículo 5 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, disponer, en la plantilla, de personal que acredite, mediante la justificación del desempeño de puestos o funciones de seguridad pública o privada, al menos, durante cinco años, conocimientos y experiencia sobre organización y realización de actividades de seguridad.

#### B) Tercera fase.

a) Tener constituida una garantía por importe de 60.101,21 euros.

b) Tener concertado contrato de seguro de responsabilidad civil, aval u otra garantía financiera con entidad debidamente autorizada con una cuantía mínima de 300.506,05 euros por siniestro y año.

### 8. Requisitos de las empresas que tengan su domicilio en Ceuta y Melilla.

Las empresas de seguridad con domicilio social en Ceuta y en Melilla, que pretendan desarrollar su actividad únicamente en el ámbito de una de dichas ciudades, deberán cumplir los mismos requisitos establecidos en el presente anexo.

### II. Requisitos de las empresas de ámbito autonómico.

1. Las cantidades determinantes de los mínimos de garantía y de seguro de responsabilidad civil, aval u otra garantía financiera con entidad debidamente autorizada, especifica-



das en el apartado I de este anexo, como requisitos "De inscripción y autorización inicial", relativos a las empresas de ámbito autonómico, sean cuales fueren las actividades que realicen o servicios que presten, quedarán reducidas al 75 por ciento o al 50 por ciento, según que la población de derecho de las correspondientes comunidades autónomas sea inferior a 2.000.000 de habitantes y superior a 1.250.000, o inferior a 1.250.000 habitantes.

2. Las cantidades determinantes de los mínimos de garantía, especificadas en el apartado I de este anexo, relativas a las empresas de seguridad de ámbito autonómico, cualesquiera que fueren las actividades que realicen o servicios que presten, y cualquiera que fuere la población de derecho de las correspondientes comunidades autónomas, quedarán reducidas al 50 por ciento cuando se trate de empresas que, en el momento de la inscripción en el Registro, tengan una plantilla de menos de 50 trabajadores, y asimismo cuando, posteriormente, durante dos años consecutivos, no superen los 601.012,10 euros de facturación anual.

La reducción establecida en este apartado 2 no será acumulable a la relativa al mínimo de garantía, comprendida en lo dispuesto en el apartado anterior.

3. En los supuestos contemplados en los apartados 1 y 2 precedentes, no se computarán las cantidades por provincia, especificadas en el apartado I de este anexo, en cuanto a garantía, respecto a las provincias que tengan menos de 250.000 habitantes de población de derecho.

4. Respecto a las empresas de seguridad de ámbito autonómico, dedicadas exclusivamente a instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad, los requisitos establecidos en el apartado I.5 de este anexo, se aplicarán con las modificaciones que se especifican a continuación:

a) No necesitarán tener un ingeniero técnico en la plantilla a tiempo total, cuando ésta integre menos de cinco puestos de instaladores, si bien, alternativamente, habrán de tenerlo a tiempo parcial, o deberán contar, de forma permanente, mediante contrato mercantil, con los servicios de un ingeniero técnico que super-

wise y garantice técnicamente la instalación y el mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas. En todo caso, el ingeniero técnico habrá de estar específicamente cualificado para el ejercicio de su misión.

b) La garantía mínima a constituir será de 6.101,21 euros.

Sin embargo, será de 12.020,24 euros, cuando se trate de empresas no constituidas en forma de sociedad.

c) El contrato de seguro de responsabilidad civil, aval u otra garantía financiera con entidad debidamente autorizada cubrirá una garantía mínima de 60.101,21 euros.

5. Las modificaciones de plantillas de las empresas autonómicas a que se refiere el presente apartado, que den lugar a su inclusión o exclusión del supuesto regulado en el apartado 2 anterior, producirán el cambio de los requisitos de inscripción y autorización de dichas empresas y determinarán la instrucción de los correspondientes expedientes de modificaciones de inscripción.

6. Cuando las empresas pretendan actuar en comunidades autónomas limítrofes, sin abarcar la totalidad del territorio nacional, deberán inscribirse en el Registro General de Empresas de Seguridad, pero podrán hacerlo con aplicación de los criterios cuantitativos, establecidos en este anexo, conjuntamente a los ámbitos territoriales autonómicos correspondientes, como si se tratara de un territorio autonómico único.»

*Disposición transitoria única. Vigencia de normas preexistentes.*

Hasta tanto tenga lugar la aprobación de las disposiciones precisas para el desarrollo y ejecución de lo previsto en este real decreto, continuarán en vigor las normas aplicables a los aspectos que requieran de ulterior desarrollo normativo.

*Disposición final primera. Disposiciones de ejecución.*

Se autoriza al Ministro del Interior para dictar las disposiciones necesarias para la ejecución y aplicación de lo dispuesto en este real decreto.



**2. Orden INT/68/2008, de 23 de enero, por la que se modifica la Orden INT/1911/2007, de 26 de junio, por la que se crea el fichero de datos de carácter personal "Violencia doméstica y de género" (BOE núm. 22, de 25 de enero de 2008).**

El Boletín Oficial del Estado de 29 de junio de 2007 publicó la Orden INT/1911/2007, de 26 de junio, por la que se crea el fichero de datos de carácter personal «Violencia doméstica y de género», en el Ministerio del Interior.

Este fichero sustenta el «Sistema de seguimiento integral de los casos de Violencia de Género», cuya finalidad es mejorar la eficacia en la protección de las víctimas de violencia de género, facilitando el seguimiento de las circunstancias de riesgo que concurren en ellas para que puedan adoptarse las medidas de protección adecuadas y prevenir el riesgo de nuevas agresiones.

La actual regulación del fichero de datos de carácter personal sólo permite a las policías autonómicas y locales acceder al Sistema en modo de consulta, pero no les permite introducir o modificar datos, aun cuando son éstas las conocedoras de los hechos y responsables de los ficheros en los que se contienen los datos significativos para la valoración del riesgo y la protección de las víctimas en su ámbito territorial.

Tampoco permite acceder, introducir o modificar datos a la Administración Penitenciaria Autonómica que dispone, en su ámbito territorial, de la información sobre la variación de la situación penitenciaria de los autores de este tipo de actos delictivos, cuando supone la concesión de permisos o la puesta en libertad (condicional o definitiva) de los internos que se encuentran sujetos a medidas judiciales de alejamiento o prohibición de comunicación con la víctima. Esta información -tal y como se recoge en la Orden INT/1911/2007, de 26 de junio- es uno de los factores que inciden de forma más notable en la agravación del riesgo objetivo de la víctima de sufrir nuevas agresiones.

El tiempo transcurrido desde la publicación de la citada Orden, ha puesto de manifiesto la necesidad de modificarla para posibilitar estas nuevas incorporaciones al Sistema, que son imprescindibles para conseguir su integridad,

con pleno respeto a la normativa de protección de datos personales.

El artículo 31 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, atribuye la protección de las víctimas a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad -Estatales, Autonómicas y Locales-; asimismo, la previsión contenida en el artículo 27 del Real Decreto 515/2005, de 6 de mayo, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad y de localización permanente, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad -de acuerdo con lo previsto en el artículo 32.2 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre- es aplicable a todos los servicios penitenciarios, con independencia de la Administración que los preste.

Por consiguiente, a fin de dar cumplimiento al mandato legal del artículo 20 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, con el informe favorable de la Agencia Española de Protección de Datos, y al objeto de adecuar los ficheros de carácter personal a la protección de los datos contenidos en los mismos, dispongo:

Apartado único. Modificación de la Orden INT/1911/2007, de 26 de junio, por la que se crea el fichero de datos de carácter personal «Violencia doméstica y de género», en el Ministerio del Interior.

Se modifica el anexo de la Orden INT/1911/2007, de 26 de junio, en los epígrafes y con el contenido que se recogen a continuación.

#### «ANEXO

Procedimiento de recogida de datos de carácter personal: Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y las Administraciones Penitenciarias, serán las únicas competentes para introducir y modificar los datos.

Los datos procederán de las denuncias presentadas ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de los atestados policiales y de las resoluciones dictadas por las autoridades judiciales y penitenciarias.



Acceso a la información de la base de datos de carácter personal:

1. El acceso a la información contenida en la base de datos quedará limitado a los sujetos y finalidades siguientes:

...  
d) Las Administraciones Penitenciarias competentes, a través de los Directores de los Centros Penitenciarios o de los Centros de Inserción Social, podrán acceder a la información relativa a los quebrantamientos de condena, medidas de seguridad o medidas cautelares que se produzcan durante los permisos penitenciarios o durante la situación de libertad condicional de los internos que se encuentren sujetos a medidas judiciales de alejamiento o prohibición de comunicación con la víctima de violencia doméstica o de género. Así como los hechos en los que puedan estar involucrados los condenados a medidas alternativas tales como Trabajo en Beneficio de la Comunidad, Medidas de Seguridad privativas o no de libertad, Suspensiones de condena, Sustituciones de condena y Localización Permanente.»

Disposición final única. *Entrada en vigor.*

La presente Orden entró en vigor el día 26 de enero de 2008.

**3. Orden INT/177/2008, de 23 de enero, por la que se modifica la Orden INT/3764/2004, de 11 de noviembre, por la que se adecuan los ficheros informáticos del Ministerio del Interior que contienen datos de carácter personal a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y se crean nuevos ficheros cuya gestión corresponde a dicho Ministerio (BOE núm. 30, de 4 de febrero de 2008).**

El artículo 20 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, establece que la creación, modificación o supresión de ficheros automatizados de las Administraciones Públicas, sólo podrá hacerse por medio de disposición general publicada en el «Boletín Oficial del Estado» o en el diario oficial correspondiente.

Al amparo de los establecido en la citada Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, se procedió por Orden INT/3764/2004, de 11 de noviembre, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 277, de 17 de noviembre de 2004, a la adecuación de los ficheros informáticos del Ministerio del Interior que contienen datos de carácter personal, entre los que se describen y regulan los que son responsabilidad de la Secretaría de Estado de Seguridad.

Por consiguiente a fin de dar cumplimiento al mandato legal del artículo 20 de la citada Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, por cuanto establece sobre la creación de ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal dispongo:

Apartado único. Modificación de la Orden INT/3764/2004, de 11 de noviembre por la que se adecuan los ficheros informáticos del Ministerio del Interior que contienen datos de carácter personal a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y se crean nuevos ficheros cuya gestión corresponde a dicho Ministerio.

Se amplía el Anexo I -Secretaría de Estado de Seguridad-incorporando dos ficheros cuya denominación y características se recogen en el Anexo a esta Orden.

Disposición final única. *Entrada en vigor.*

La presente Orden entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

## ANEXO

Nombre del fichero: INT-SAIP

Finalidad del fichero: Cooperar con la Administración de Justicia mediante la identificación genética de vestigios biológicos y la identificación de muestras de origen conocido, en investigaciones realizadas por el Ministerio del Interior.

Usos previstos: Investigación policial.

Personas o colectivos, sobre los que se pretenden obtener datos de carácter personal, o que resulten obligados a suministrarlos: Las personas que determinen los Jueces y



Tribunales, en el ejercicio de las funciones que tienen legalmente atribuidas, las relacionadas con restos humanos o vestigios que constituyan objeto de análisis, las relacionadas con hechos investigados que voluntariamente se sometan al tratamiento y los sospechosos, detenidos o imputados, cuando se trate de delitos graves y, en todo caso, los que afecten a la vida, la libertad, la indemnidad o la libertad sexual, la integridad de las personas, el patrimonio siempre que fuesen realizados con fuerza en las cosas, o violencia o intimidación en las personas, así como en los casos de la delincuencia organizada, debiendo entenderse incluida, en todo caso, en el término delincuencia organizada la recogida en el artículo 282 bis, apartado 4 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en relación con los delitos enumerados.

**Procedimiento de recogida de datos de carácter personal:** El propio interesado, otras personas físicas distintas del afectado (con sujeción a lo expresado en el párrafo anterior y al amparo de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), o su representante y las administraciones públicas, mediante formulario, transmisión electrónica de datos/Internet y diversos análisis de laboratorio ya sea en soporte papel, vía telemática o soporte informático o magnético.

**Estructura básica del Fichero y la descripción de los tipos de datos de carácter personal, incluidos en el mismo:**

**Datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas:** Infracciones penales.

**Datos de carácter identificativo:** DNI/NIF/ Pasaporte, nombre y apellidos, dirección postal, teléfono, y datos del perfil genético con valor identificativo.

**Datos de características personales:** Datos de filiación, datos familiares, fecha y lugar de nacimiento, edad, sexo y nacionalidad.

**Cesiones y transferencias a países terceros, de los datos de carácter personal, que se prevean, en su caso:** Pueden cederse datos a Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a los Órganos Jurisdiccionales y al Ministerio Fiscal, en virtud de lo establecido en los artículos 3 y 45 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y artículos 11.2 a) y d) y 21.1 de la Ley Orgánica 15/1999,

de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y a los organismos internacionales y países extranjeros en los términos establecidos en convenios y tratados suscritos por España (Interpol, Europol, Sistema de Información Schengen, Unión Europea y convenios bilaterales o multilaterales).

**Órgano Administrativo responsable del Fichero:** Ministerio del Interior (Secretaría de Estado de Seguridad). Paseo de la Castellana 64, 28046 Madrid.

**Órgano Administrativo ante el que pueden ejercitarse los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición:** Ministerio del Interior (Secretaría de Estado de Seguridad). Paseo de la Castellana 64, 28046 Madrid.

**Medidas de seguridad, con indicación del nivel básico, medio o alto, exigible:** Alto.

**Nombre del fichero:** INT-FÉNIX

**Finalidad del fichero:** Identificación genética de personas desaparecidas y cadáveres sin identificar, con la finalidad científica, de interés público, social y judicial, en investigaciones del Ministerio del Interior.

**Usos previstos:** Investigación policial.

**Personas o colectivos, sobre los que se pretenden obtener datos de carácter personal, o que resulten obligados a suministrarlos:** Las personas genéticamente relacionadas con restos humanos, las desaparecidas, las genéticamente relacionadas con desaparecidos, y las que determinen los Jueces y Tribunales en el uso de sus atribuciones.

**Procedimiento de recogida de datos de carácter personal:** Actividades de investigación e identificación de restos humanos realizadas por el Ministerio del Interior, así como toma de muestras referidas en el apartado anterior para los correspondientes cotejos identificativos.

**Estructura básica del Fichero y la descripción de los tipos de datos de carácter personal, incluidos en el mismo:**

**Datos de carácter identificativo:** DNI/NIF/ Pasaporte, nombre y apellidos, dirección postal, teléfono, descripción, rasgos fisonómicos, antropológicos y datos del perfil genético con valor identificativo.

**Datos de características personales:** Datos de filiación, datos familiares, fecha y lugar de



nacimiento, edad, sexo y nacionalidad, lugares de estancia habitual.

De las personas que se aporten datos para cotejos identificativos se obtendrán e incluirán los datos que resulten precisos al fin que se pretende.

Cesiones y transferencias a países terceros, de los datos de carácter personal, que se prevean, en su caso: Pueden cederse datos a Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a los Órganos Jurisdiccionales y al Ministerio Fiscal, en virtud de lo establecido en los artículos 3 y 45 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y artículos 11.2 a) y d) y 21.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y a los organismos internacionales y países extranjeros en los términos establecidos en acuerdos, convenios y tratados suscritos por España (Interpol, Europol, Sistema de Información Schengen, Unión Europea y convenios bilaterales o multilaterales).

Órgano Administrativo responsable del Fichero: Ministerio del Interior (Secretaría de Estado de Seguridad). Paseo de la Castellana 64, 28046 Madrid.

Órgano Administrativo ante el que pueden ejercitarse los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición: Ministerio del Interior (Secretaría de Estado de Seguridad). Paseo de la Castellana 64, 28046 Madrid.

Medidas de seguridad, con indicación del nivel básico, medio o alto, exigible: Alto.

#### **4. ACUERDO entre el Reino de España y el Estado de Israel de cooperación en materia de lucha contra la delincuencia, hecho ad referendum en Jerusalén, el 19 de abril de 2007 (BOE núm. 39, de 14 de febrero de 2008).**

El pasado día 29 de enero entró en vigor este acuerdo entre los dos países con el fin de profundizar y desarrollar la cooperación en materia de lucha contra la delincuencia en sus diversas manifestaciones, especialmente en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes a gran escala y otras formas de delincuencia grave (el terrorismo; los delitos contra la vida; el tráfico ilícito de inmigrantes y la trata de personas; el secuestro; la falsificación y el uso ile-

gal de documentos de identidad; el blanqueo de capitales procedentes de actividades delictivas; el tráfico ilegal de recursos culturales de valor histórico y obras de arte; los delitos financieros graves; los delitos sexuales y los delitos cometidos a través de sistemas informáticos.)

Ambas partes también colaborarán en la lucha contra la delincuencia, de conformidad con su legislación nacional a través de:

a) La asistencia técnica y científica, peritaciones y cesión de equipos técnicos especializados

b) El intercambio de experiencias, expertos y consultas

c) La cooperación en el campo de la formación profesional

d) El intercambio de información. El intercambio de información y las peticiones de realización de las actividades previstas en este Acuerdo se remitirán por escrito directamente a los órganos competentes o a través de los Agregados u Oficiales de Enlace. A tales efectos, las Partes se comunicarán la designación de estos últimos

Las autoridades responsables para la aplicación del Acuerdo son: por parte del Reino de España: el Ministerio del Interior, sin perjuicio de las competencias que corresponden a otros Ministerios, y por parte del Estado de Israel: el Ministerio de Seguridad Pública.

#### **5. Orden PRE/613/2008, de 7 de marzo, por la que se habilita el Puerto de Santa Cruz de La Palma (La Palma), como puesto fronterizo (BOE núm: 59, de 8 de marzo de 2008).**

El artículo 25.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre; 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre, dispone que «el extranjero que pretenda entrar en España deberá hacerlo por los puestos habilitados al efecto».

A su vez el artículo 2, apartado 8, del Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código



comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), define «paso fronterizo» como «todo paso habilitado por las autoridades competentes para cruzar las fronteras exteriores», entendiéndose por éstas, según el apartado 2 del mismo precepto, «las fronteras terrestres de los Estados miembros, incluidas las fronteras fluviales, lacustres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos, fluviales y lacustres, siempre que no sean fronteras interiores».

El incremento de tráfico marítimo que se ha producido en la isla de La Palma, en particular, procedente de Estados no miembros del espacio Schengen, se ha visto acompañado de un progresivo aumento del número de viajeros, lo que aconseja que se adopten las medidas oportunas no sólo con el fin de dar cumplimiento a las previsiones legales antes citadas, facilitando el acceso de los pasajeros, sino, también, con el propósito de facilitar la proyección de dicha isla como destino turístico de primer orden que refuercen su desarrollo socio-económico.

En su virtud, se habilita el Puerto Marítimo de Santa Cruz de La Palma (La Palma) como puesto fronterizo, declarándolo frontera exterior Schengen, que tendrá a todos los efectos la consideración de paso fronterizo para autorizar el acceso o la salida del territorio Schengen desde o hacia Estados no firmantes del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen.

La presente Orden entró en vigor el 8 de marzo de 2008.

#### b) Información parlamentaria

##### 1. Comisión de Interior de 5 de mayo de 2008.

Celebrada para constituir la Comisión de Interior de la IX Legislatura.

##### 2. Comisión de Interior celebrada el 27 de mayo de 2008.

Comparecencia del señor ministro de Interior (Pérez Rubalcaba), para informar sobre:

- Las líneas generales de la política de su departamento.
- Los objetivos y programa de trabajo del ministerio durante la presente legislatura.
- Las medidas políticas que adoptará como responsable de su ministerio
- Las líneas generales de la política de su departamento

### 3. JURISPRUDENCIA

#### - TRIBUNAL SUPREMO. Sala Segunda, de lo Penal.

**Sentencia N.º: 50/2007, de 19 de enero,** dictada en recurso de Casación contra la sentencia nº 27/2005, de 20 de junio de 2005 dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional por un delito de asociación ilícita.

**Título:** *Pertenencia a banda armada, organización o grupo terrorista.*

**Resumen:** De esta resolución, que pone fin al denominado "caso Jarrai", destacamos la profunda reconstrucción del concepto de terrorismo, que llevó al Tribunal Supremo a entender que estamos no ante un simple delito de asociación ilícita, sino ante el de pertenencia a banda armada, organización o grupo terrorista.

El fallo que dicta esta sentencia, además de condenar a diferentes acusados, acuerda también la disolución de diferentes asociaciones (Jarrai, Haika y Segí), hasta este momento consideradas como organizaciones ilícitas, como pertenecientes a banda armada. Pronunciamiento que contó con el voto particular de alguno de los magistrados de este alto Tribunal por no compartir el pronunciamiento esencial del fallo relativo a la consideración de las referidas asociaciones como organizaciones terroristas, manteniendo la calificación que efectuó la Audiencia Nacional como asociación ilícita (no terrorista).

**Disposiciones examinadas:** L. O. 10/1995, de 23 de noviembre, Código Penal.



– TRIBUNAL SUPREMO. Sala Tercera.

**Sentencia de 30 de enero de 2007**, por la que se declara nulo de pleno derecho el artículo 22 del Reglamento de Seguridad Privada aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre. (B.O.E. núm. 55, de 5 de marzo de 2007).

En el recurso contencioso-administrativo 169/1995, en nombre y representación de la Asociación Catalana de Empresas de Seguridad, la Sala Tercera (Sección Quinta), del Tribunal Supremo ha dictado sentencia, que contiene el siguiente fallo:

La sentencia falla en el sentido de estimar en parte el recurso contencioso-administrativo (169/1995) interpuesto por la representación procesal de la Asociación Catalana de Empresas de Seguridad contra el Reglamento de Seguridad Privada aprobado por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que declara nulo de pleno derecho el artículo 22 de dicho Reglamento, en el que se dispone que: «Con independencia de lo establecido en el artículo anterior y de las responsabilidades a que hubiere lugar, en el caso de que la prestación del servicio infrinja gravemente la normativa reguladora de la seguridad privada, o dicha prestación no se ajuste a las cláusulas contractuales, el Gobierno Civil podrá, en cualquier momento, ordenar la suspensión inmediata del servicio por el tiempo necesario para su adecuación a la norma».

– TRIBUNAL SUPREMO. Sala Segunda, de lo Penal.

**Sentencia N.º: 146/2007, de 28 de febrero**, dictada en recurso de Casación por quebrantamiento de forma, infracción de precepto constitucional e infracción de Ley, contra sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Málaga, Sección Tercera, por un delito contra la salud pública.

**Título:** *Motivación de las intervenciones telefónicas.*

**Resumen:** Doctrina general sobre los requisitos que ha de observar el auto acordando una intervención telefónica, a efectos del cum-

plimiento de la exigencia constitucional de motivación de las resoluciones judiciales.

En este supuesto concreto, no nos encontramos ante una solicitud fundada en meras conjeturas, sino ante una investigación con vigilancias personalizadas, y que el instructor disponía de una base indiciaria para adoptar una decisión, que posteriormente se reveló correcta. La intervención estaba justificada y era necesaria tanto para obtener pruebas directas contra el investigado como para conocer la implicación en el tráfico de aquellas otras personas que pudiesen estar proporcionando droga que el recurrente posteriormente distribuía.

El Tribunal Supremo ha dicho en reiteradas ocasiones que el secreto de las comunicaciones constituye un derecho fundamental que la Constitución garantiza en el art. 18.3, pero que se trata de un derecho que no tiene carácter absoluto, pues puede estar sujeto a limitaciones y restricciones, que deben estar previstas por la ley en función de intereses prevalentes según los criterios propios de un Estado democrático de derecho. Para que tales restricciones puedan hacerse efectivas, es preciso que, partiendo de la necesaria habilitación legal, existan datos que en cada caso concreto pongan de manifiesto que la medida restrictiva del derecho es proporcional al fin pretendido, que este fin es legítimo y que es necesaria en función de las circunstancias de la investigación y del hecho investigado. Ello implica necesariamente una valoración sobre la gravedad del delito, sobre los indicios de su existencia y de la intervención del sospechoso, y sobre la necesidad de la medida en cada caso.

**Disposiciones examinadas:** Constitución Española de 27 de diciembre de 1978; L. O. 10/1995, de 23 de noviembre, Código Penal; R. D. de 14 de noviembre de 1882, Ley de Enjuiciamiento Criminal.

– TRIBUNAL SUPREMO. Sala Segunda, de lo Penal.

**Sentencia N.º: 456/2007, de 29 de mayo**, dictada en recurso de Casación por infracción de Ley, interpuesto por la acusación particular



contra sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Girona, Sección Tercera, por un delito de detención ilegal y lesiones.

**Título:** *Detención ilegal y lesiones.*

**Resumen:** Ratifica la Sala la sentencia de instancia, considerando que la invitación y traslado a dependencias policiales de un sospechoso previamente inmovilizado, registrado e identificado, no constituye detención ilegal. La actuación policial no constituyó una privación efectiva de libertad porque según el hecho probado, en ningún momento se le comunicó que se encontraba detenido ni se adoptaron medidas de aseguramiento que permitieran suponerlo. Además, el recurrente no solicitó aclaración alguna en cuanto a su situación, limitándose a acceder a la invitación policial, sin oponer ninguna consideración verbal ni tampoco actitud física alguna de la que los agentes pudieran interpretar que su colaboración no era voluntaria, como demuestra el hecho de que en ningún momento pretendiera comunicarse con persona alguna, ni que tal cosa la fuera impedida.

**Disposiciones examinadas:** R. D. de 14 noviembre de 1882, Ley de Enjuiciamiento Criminal.

– **TRIBUNAL SUPREMO. Sala Segunda, de lo Penal.**

**Sentencia N.º: 582/2007, de 21 de junio,** dictada en recurso de casación por infracción de ley, interpuesto por el Ministerio Fiscal, contra sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Las Palmas de Gran Canaria, Sección Sexta por un delito contra los Derechos de los Ciudadanos Extranjeros.

**Título:** *Jurisdicción de los tribunales españoles para conocer de hechos acaecidos en alta mar. Principio de Jurisdicción Universal.*

**Resumen:** Declara el Tribunal Supremo la jurisdicción de los jueces y tribunales españoles para el enjuiciamiento de posibles hechos delictivos cometidos en alta mar. Requisitos para la aplicación del principio de universalidad o de justicia mundial. Señala el Alto tribu-

nal la prioridad de éste sobre otros principios como el de territorialidad o personalidad. Además, destaca el bien jurídico protegido por el artículo 318 bis del Código Penal.

Estamos ante un delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros, del art. 318 bis, apartados 1.º y 3.º del C. P., que es de mera actividad y por ello se consuma por la realización de los actos de promover, favorecer o facilitar el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas "desde, en tránsito o con destino a España". La conducta se describe, por tanto, de forma progresiva: promoción, que equivale a provocación; favorecimiento, integrado por cualquier acción de ayuda o apoyo al tráfico ilegal; y facilitar, que viene constituida por la remoción de obstáculos o prestación de medios para hacer posible el tráfico y que, en el fondo, no es más que una modalidad del favorecimiento. Ello implica que sea irrelevante que los inmigrantes lleguen a acceder a la península o islas o no se concluya la operación por causa de intervención de la policía judicial o por razón de naufragio. Al existir un evidente lazo de conexidad entre el hecho objeto de esta causa y los intereses nacionales se justifica sobradamente el conocimiento del presente caso por los órganos jurisdiccionales españoles.

**Disposiciones examinadas:** L. O. 10/1995, de 23 de noviembre, Código Penal. L. O. 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial.

– **TRIBUNAL SUPREMO. Sala Segunda, de lo Penal.**

**Sentencia N.º: 1092/2007, de 27 de diciembre,** dictada en el recurso de casación por infracción de Ley, precepto constitucional y quebrantamiento de forma interpuesto por el Ministerio Fiscal, contra sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Granada, Sección Segunda, que declaró la falta de jurisdicción para conocer los hechos objeto del presente proceso: (... "la interceptación y captura en alta mar por una patrullera del Servicio Marítimo Provincial de la Guardia Civil, de una embarcación neumática tipo patera, en la que navegaban sesenta y cinco inmigrantes irregulares siete de ellos menores de edad...").



**Título:** *Delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros.*

Estamos ante un nuevo pronunciamiento del TS en relación al delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros, en que se juzgan las entradas ilegales por vía marítima de personas a bordo de naves o similares, sin pabellón alguno. La sentencia casa la sentencia de la Audiencia de procedencia que se declaró incompetente por falta de jurisdicción, atribuyendo a España la jurisdicción en materia de inmigración ilegal.

**Doctrina:** A fin de evitar que quede impune un hecho estimado delictivo, además de los principios de territorialidad, personal y de jurisdicción universal, el llamado principio de justicia supletoria o del Derecho penal de representación, opera en caso de inexistencia de solicitud o no concesión de extradición, permitiendo al Estado donde se encuentra el autor, juzgarlo. Se trata de un criterio residual en los casos en que la comunidad internacional tiende a considerar delictivos las mismas clases de hechos, en el contexto de determinados campos de interés general.

– **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sala Segunda.**

**Sentencia N.º: 54/2008, de 14 de abril,** dictada en recurso de Amparo ante sanción del Ayuntamiento de Madrid contra el propietario de un vehículo a motor por incumplimiento del deber de identificar al conductor del mismo responsable de una infracción de tráfico.

**Título:** *"Alcance de la obligación de identificar al conductor en sanciones de tráfico".*

**Resumen:** El Ayuntamiento de Madrid notificó al recurrente la denuncia de que un vehículo de su propiedad se encontraba estacionado sin distintivo que lo autorizara en lugar habilitado para el estacionamiento con limitación horaria, informándole que, de no ser el conductor responsable de la infracción, estaba obligado a identificar a la persona que lo conducía, a cuyo efecto debía cumplimentar el apartado correspondiente del escrito remitido, con la advertencia de que ante la omisión de

cualquiera de los datos requeridos, por ser imprescindibles para la inequívoca identificación del conductor, incurriría en la responsabilidad prevista en el art. 72.3 de la Ley de Seguridad Vial como autor de una falta grave sancionada con una multa de 301 euros.

– **AUDIENCIA PROVINCIAL DE BURGOS. Sección 3.ª.**

**Sentencia N.º: 7/2007, de 3 de enero.**

**Título:** *Valor probatorio del atestado policial.*

**Resumen:** el atestado policial es un documento oficial, en cuanto es confeccionado por funcionarios públicos competentes en el ejercicio de sus cargos (agentes de la Guardia Civil) que no tienen reconocida fe pública de ninguna especie, por lo que en definitiva, se asimila a un documento privado. Por tanto, al impugnar el demandado su contenido (art. 326.1 L.E.C.) y no su autenticidad, con el fin de determinar su valor probatorio, hubiera resultado útil la prueba testifical de los agentes que lo confeccionaron (art. 319 L.E.C.).

Respecto a la forma de producirse el accidente, el vehículo precedente para de forma súbita porque dice el conductor que sufrió una avería. Se le atribuye la responsabilidad porque no fue diligente en el mantenimiento del vehículo.

**Disposiciones examinadas:** Código Civil; Ley 1/2000, de 7 de enero, Enjuiciamiento Civil; R. D. 1428/2003, de 21 de noviembre, Reglamento General de Circulación; R.D.G. 339/1990, de 2 de marzo, Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos y Seguridad Vial.

– **AUDIENCIA PROVINCIAL DE CADIZ. Sección 8.ª**

**Sentencia N.º: 24/2007, de 15 de enero.**

**Título:** *Equiparación de falta de colaboración con negativa a someterse a pruebas de alcoholemia en un delito contra la seguridad del tráfico.*

**Resumen:** Se condena por delito de desobediencia a quien muestra una falsa disposición a realizar la prueba de alcoholemia impi-

diendo su práctica. Considera el Tribunal que si bien en principio no existió una negativa rotunda por parte del acusado a someterse a prueba de alcoholemia, puede afirmarse del tenor de la conducta descrita por los agentes, que no colaboró activa y eficazmente en la realización de la prueba, de forma que soplando mal en reiterados intentos no pudo

determinarse con exactitud el grado de afectación alcohólica que presentaba en el momento de la conducción.

**Disposiciones examinadas:** L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, Código Penal; R.D. de 14 septiembre de 1882, Ley de Enjuiciamiento Criminal.

