

# CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

## REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA

NUMERO XXVII

AÑO 2002

2.º EPOCA

### CONCEPTOS Y OBJETIVOS DE LA GESTION DE CALIDAD

*Francisco Javier Ara Cañizo*

### LA COMUNICACION INTERPERSONAL

*Antonio Parrilla Bañón*

### LA GUARDIA CIVIL DE 2025

*Ignacio Cosidó Gutiérrez*

### EL DESARROLLO DEL RESGUARDO FISCAL DEL ESTADO

*Santiago Macarrón Pérez - Juan J. Zornoza Pérez - Enrique Ortiz Calle*

## DOSSIER

### LA EVOLUCION DE LA INMIGRACION

*Isabel Carvajal Gómez*

### LA POLITICA COMUN EUROPEA FRENTE A LA INMIGRACION

*Cristina Cortázar Rotaecche - Emiliano García Coso*

### EL IMPACTO DE LA INMIGRACION IRREGULAR EN ESPAÑA

*Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil*

### MIGRACIONES: INTEGRACION O XENOFOBIA

*Esteban Ibarra*

### ASPECTOS JURIDICOS DEL TRAFICO DE SERES HUMANOS

*José García San Pedro*

### LA GUARDIA CIVIL Y LA INMIGRACION DEL SIVE AL EDATI

*Atilano Hinojosa Galindo*

**ESTUDIOS**

**LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA**

**LIBROS**

# SUMARIO

## Colaboraciones

Concepto y objetivos de la gestión de calidad	1
---	---

---

*Francisco Javier Ara Cañizo*

■ Desde un punto de vista de Dirección o Mando se da una visión general sobre conceptos de la gestión de calidad, como son las funciones, los valores, o la política y cultura, los cuales pueden ser aplicados a cualquier empresa tanto privada como pública. Igualmente se resumen diversas herramientas como: valoración de riesgos, planificación estratégica y táctica, toma de decisiones y control de resultados, o mando, liderazgo y motivación.

La comunicación interpersonal	11
-------------------------------	----

---

*Antonio Parrilla Bañón*

■ El hombre, como ser social, se relaciona con los demás a través de procesos de comunicación. En general la comunicación genera confianza y unión en un grupo, por lo que una buena comunicación es un buen remedio al estrés laboral o social. La comunicación no sólo consiste en hablar sino también en escuchar.

La Guardia Civil de 2025	19
--------------------------	----

---

*Ignacio Cosidó Gutiérrez*

■ La Guardia Civil se encuentra en mejor situación para poder afrontar las nuevas amenazas emergentes, porque constituye un nexo de unión entre la seguridad exterior y la seguridad interior. La creciente demanda de seguridad debe orientar el proceso de modernización ya iniciado del Cuerpo en las próximas décadas, y una serie de reformas internas especialmente en el ámbito de política de personal.

## Dossier

La evolución de la inmigración	33
--------------------------------	----

---

*María Isabel Carvajal Gómez*

■ La presencia en España de un número significativo de extranjeros que vienen y trabajan es relativamente nueva y se inicia principalmente desde el comienzo de los años noventa, incrementándose desde entonces de una manera notoria; existiendo unas características específicas según sea su procedencia y destino, sexo y edad.

*Cristina Cortázar Rotaeché - Emiliano García Coso*

■ El predominio actual del tratamiento nacional de la inmigración hace que se cuestione sobre la existencia de una verdadera "Política Común Europea". Se trata de una política de futuro que se está desarrollando en estos momentos a través de diversas propuestas normativas, las cuales darán un marco regulador del fenómeno de la inmigración en todo el espacio europeo.

El impacto de la inmigración irregular en España

53

*Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil*

■ La puesta en funcionamiento del Tratado de Amsterdam reguló el flujo migratorio, de forma comunitaria, en la Unión Europea. La seguridad ciudadana o la población penitenciaria son indicadores para el análisis del flujo migratorio en nuestro país y la respuesta social ante este fenómeno, sin olvidar a los inmigrantes como colectivo de riesgo, siendo esta una nueva faceta de trabajo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Migraciones: integración o xenofobia

79

*Esteban Ibarra*

■ En los últimos años España se ha convertido en un país receptor de inmigrantes, al igual que viene sucediendo en el resto de los países de la UE. La Europa multiétnica es hoy un hecho, al igual que la existencia de un creciente sector de la ciudadanía europea que apoya un discurso xenófobo; correspondiendo a nuestras instituciones nacionales o europeas el fomento de una convivencia democrática y el apoyo al inmigrante.

Aspectos jurídicos del tráfico de seres humanos

89

*José García San Pedro*

■ Desde una perspectiva jurídica, el autor nos presenta los diferentes tratados internacionales adoptados de carácter general: sobre la esclavitud y el trabajo forzoso, y sobre la trata de personas y la explotación sexual o de carácter específico; sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y sobre los derechos del niño, así como el marco general jurídico-político de la Unión Europea ante la trata de personas.

La Guardia Civil y la inmigración del SIVE al EDATI

99

*Atilano Hinojosa Galindo*

■ La Guardia Civil, en su labor de impedir la llegada masiva e incontrolada de inmigrantes clandestinos, está realizando una labor más humanitaria que represiva. En los últimos años la llegada de inmigrantes en situación irregular ha ido aumentando, por lo que el Cuerpo para llevar a cabo su misión de control se ha centrado en el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) y en los Equipos de Atención al Emigrante (EDATI).

■ La Hacienda Pública en el Antiguo Régimen estaba fundamentada en una variedad de gravámenes sobre el consumo; aludiéndose ya al "Resguardo", que inicialmente estaba integrado por personal privado y posteriormente por funcionarios.

La aparición de la Inspección de los Tributos a mediados del siglo XIX supuso una gran modernización de la Administración Tributaria, junto con los cuerpos policiales que desempeñaban funciones de Resguardo Fiscal.

En la actualidad existe un grave déficit de coordinación administrativa entre la Guardia Civil, como Resguardo Fiscal del Estado, y la Agencia Tributaria.

## Bibliografía y documentación

Próximo número

**"Delincuencia organizada"**

## CONCEPTO Y OBJETIVOS DE LA GESTIÓN DE CALIDAD

### FRANCISCO JAVIER ARA CALLIZO

Coronel de la Guardia Civil DEM  
Director del Departamento de Seguridad de la  
Presidencia del Gobierno

**E**L Departamento de Seguridad, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, se crea por Real Decreto 838/96, de 10 de mayo.

Las misiones a cumplir, la estructura orgánica y funcional, las relaciones internas y externas y el marco en el que se desenvuelve la actividad del Departamento se establecen en las Instrucciones Generales 1/97 de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funcional del Departamento de Seguridad de la Presidencia del Gobierno, y 1/99 del Departamento de Seguridad, relativa al desarrollo y aplicación de la antes citada, y en las Bases Generales de Seguridad para la Protección de la Presidencia del Gobierno, aprobadas el 25 de enero de 1999 por la Comisión de Coordinación para la Seguridad de la Presidencia del Gobierno, creada en la Orden Comunicada de 4 de junio de 1998, de la Presidencia del Gobierno a los Ministerios de Interior, Defensa y Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, sobre seguridad de dicha Presidencia.

La adscripción y dotación de personal y medios, así como el principio general de actuación, se encuentran regulados por el Real Decreto 138/1987, de 30 de enero, por el que se reestructura la Jefatura de Seguridad de la Presidencia del Gobierno, y por la Orden Comunicada del Ministerio del Interior, de 25 de julio de 1989, por la que se regula la adscripción de personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a la Jefatura de Seguridad de la Presidencia del Gobierno.

El carácter preferente de la misión, definido en las citadas Bases Generales como objetivo prioritario de interés nacional en el que se implicarán los medios humanos y materiales

necesarios para el cumplimiento eficaz de tal objetivo; la variada procedencia y tipo de adscripción de los recursos: personal funcionario y laboral y recursos materiales de la Administración General del Estado, personal y recursos materiales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y personal de las Fuerzas Armadas, unos pertenecientes a la Presidencia del Gobierno y otros pertenecientes orgánicamente al Ministerio del Interior y funcionalmente al Departamento de Seguridad; junto a la necesaria e ineludible perfección en todos los servicios, derivada del alto nivel de la Institución a la que se sirve, condicionan todas las actividades desde la selección del personal hasta la imagen exterior de los vehículos, pasando por la preparación física y profesional de los escoltas o el mantenimiento operativo de los perros detectores de explosivos.

Por otra parte, la actividad a desarrollar para cumplir las funciones encomendadas tiene un factor común básico, el hecho de manejar recursos variados en todos los escalones o niveles de actuación, hecho que requiere disponer de capacidades, aptitudes y actitudes, en resumen habilidades directivas que la creciente especialización hace que en muchos casos no se aprendan o no se practiquen, teniendo siempre presente que la mayoría de los recursos son escasos, que hay personas con sus inquietudes, sus propias necesidades y motivaciones y que hay que cumplir los objetivos manteniendo los recursos en un alto nivel de preparación y motivación.

En este contexto, nos inclinamos por un modelo de Dirección Participativa por Valores apoyada en un sistema de gestión de calidad, en el que destacan la comunicación, la formación y la labor facilitadora del mando como premisa general de su actuación.

En el proceso seguido para garantizar la formación permanente, como uno de los pilares que permitan sostener y aplicar el sistema de gestión de calidad, se programó e impartió con la colaboración de los órganos de formación de las Direcciones Generales de la Guardia Civil y de la Policía un Primer Curso de Formación de Directivos y Mandos en el que a lo largo de cuarenta horas lectivas se estudió y analizó:

- La función directiva.
  - Concepto, visión, pensamiento estratégico, papel multidireccional y estilo de dirección.
  - El directivo en el contexto de la organización.
  - Comunicación y organización.
- Los contenidos de la actividad directiva.
  - Valores y habilidades del directivo del Departamento de Seguridad.
  - Desarrollo del directivo.
  - El liderazgo.
  - Técnicas de mando.
- Toma de decisiones.
  - Teoría, psicología y dirección.
  - Delegación, negociación y solución de conflictos.
  - Creatividad en la solución de problemas.
- Fomento, impulso, potenciación de la conducta productiva y apreciación del desempeño.
  - La satisfacción y motivación en el trabajo.
  - Valoración del personal.
- Evaluación de la dirección.
  - Control de resultados. Valoración subjetiva y objetiva.
  - La trascendencia de la dirección: el prestigio.

Posteriormente, como continuación del proceso de formación iniciado y para satisfacer las necesidades en este campo del personal ejecutivo, se programó e impartió en las mismas condiciones un Curso de Dirección y Mando para personal ejecutivo en el que a lo largo de veinticuatro horas lectivas se estudió y analizó:

- La función directiva: concepto, visión, pensamiento estratégico, papel multidireccional y estilo de la dirección.

- El directivo en el contexto de la organización: áreas de actuación y cualidades.
- La comunicación.
- Los contenidos de la actividad directiva. Cultura, valores y desarrollo del directivo.
- El liderazgo.
- Técnicas de mando.
- Toma de decisiones. Solución de problemas, conflictos y negociación. La Delegación.
- Evaluación del personal. Metodologías e instrumento de medida. Análisis de puestos de trabajo. Evaluación del rendimiento.
- El comportamiento humano. La satisfacción y motivación en el trabajo. Clima laboral. Condicionamientos psicosociales. Especial consideración del estrés.
- La trascendencia de la dirección. El prestigio. Imagen, credibilidad y ejemplaridad.

La experiencia adquirida tras la realización de estos cursos, los resultados de la supervisión y control de los procedimientos y el consecuente progreso en el proceso de formación nos llevan a la necesidad de reflexión y aprendizaje de unas herramientas específicas. Concretamente, partiendo del conocimiento previo de la organización y sus características, es decir, de las funciones que desarrolla, de los valores que propugna y asume, de la política a seguir, y, en fin, de la cultura del Departamento:

- Necesitamos saber qué circunstancias o situaciones, y en qué medida, pueden hacer que la misión que en cada momento tenemos no se pueda cumplir o tenga dificultades para cumplirse.
- Hay que planificar, organizar los recursos en el espacio y en el tiempo para cumplir la misión.
- En todas las fases del proceso de dirección y en todos los niveles surge la necesidad de elegir entre alternativas, hay que decidir qué camino seguir, qué medios utilizar, en qué momento, cómo, etc.
- Los recursos son siempre escasos, por eso hay que planificar y organizar, hay que decidir, y, en nuestro caso, además el tiempo condiciona su utilización.

- Aunque los tiempos y las circunstancias del liderazgo carismático parece que han pasado, es indudable la necesidad de que las personas que dirigen o mandan tengan unas características y habilidades que hagan que sean capaces de cumplir la misión logrando el máximo apoyo y colaboración de los recursos.
- En cualquier momento del proceso y en cualquier nivel de la estructura puede surgir el conflicto, interno o externo; el conocer su origen y los procedimientos de solución pueden ser determinantes para, sin perder de vista el objetivo principal, mantener íntegros y cohesionados los recursos.
- Por último, en el ámbito del sistema de gestión de calidad es necesario saber si lo que hacemos lo hacemos bien, a todos los niveles; para ello hay que analizar el clima en general, y, en particular, cómo realizamos nuestro trabajo.

Para satisfacer estas necesidades se planifican unas Jornadas de Actualización, que bajo el título de Valores, Metodología y Herramientas, con una duración de veinte horas, se estructuran en cinco módulos repartidos en un período de tiempo suficientemente amplio, un mes, para que entre uno y el siguiente se permita la reflexión de la herramienta planteada, estudiada y discutida, de forma que se consiga su adaptación al desempeño cotidiano. Se simultanea la utilización de métodos expositivos e interactivos con prácticas orientadas al empleo de las herramientas de la función directiva.

Aunque impartido por el Departamento y dirigido al personal del mismo, se ha contado con personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a nivel ponente, especializado en temas específicos del programa, y a nivel asistente, con la finalidad de hacer partícipes a otros miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en proyectos que pueden ser de utilidad para otras Unidades.

La oportunidad que nos brinda esta publicación nos permite dar a conocer con mayor amplitud un trabajo realizado desde el Departamento, por profesionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las

Fuerzas Armadas, y con el objeto de procurar un mayor nivel de formación en todos los escalones de decisión que permita a una estructura de carácter jerárquico adaptarse sin trauma a los nuevos modelos organizacionales y de dirección.

Las diferentes herramientas que van a ser objeto de análisis, reflexión y aprendizaje tienen que ser definidas en el marco en el que se van a desarrollar, no deben ser estudiadas solamente de manera abstracta y general si lo que se pretende es la aplicación práctica en un determinado ambiente.

Así, no es lo mismo:

- Un análisis de riesgos de una empresa bancaria que el del dispositivo de una alta personalidad, tanto por su naturaleza y objetivos como por el carácter de los riesgos y las circunstancias a tener en cuenta.
- Una planificación de actividades de una cadena de montaje de automóviles que la planificación de actividad de un grupo operativo de seguridad, siempre ésta sujeta a factores externos.
- Una toma de decisiones en un centro de enseñanza que en el Departamento de Seguridad, en todos sus escalones, donde el tiempo, la imagen, la importancia de la misión y los riesgos inherentes son totalmente distintos.
- Un empleo eficaz del tiempo disponible en una empresa de construcción que en el Departamento donde un alto porcentaje de actividad no está previsto y se exige el mismo resultado que en el previsto.
- Un liderazgo efectivo en el Cuerpo Nacional de Policía o en la Guardia Civil que en el Departamento donde se pertenece a otra Administración y el personal es de variada procedencia.
- Un procedimiento de solución de conflictos en una fábrica de conservas que en un Departamento donde cualquier problema es susceptible de trascender y dañar la imagen del órgano al que se sirve.
- Una evaluación del desempeño del puesto de trabajo de los Ordenanzas de la Administración a la que se lleve a efecto con el personal del Departamento en la que se añaden factores como la preparación física o la adaptabilidad a otros puestos.

Las propias características del Departamento, sus funciones, sus valores, su política y su cultura constituyen el marco en el que deben manifestarse las herramientas del directivo.

## FUNCIONES

La dirección, elemento esencial de cualquier forma de vida y de cualquier actividad organizada, indispensable e inalterable en su finalidad de alcanzar los objetivos de la organización, es un proceso lógico de fases y un conjunto integrado de funciones.

Estas fases y funciones genéricas son a la vez sucesivas y simultáneas, y se traducen en unas actuaciones de amplio contenido:

- Planificación, que consiste en fijar en el espacio y en el tiempo la actividad de los recursos disponibles para alcanzar el objetivo.
- Dirección, entendida como el establecimiento de la estructura y las relaciones que permitan la actuación de las unidades y el empleo de los recursos para conseguir los objetivos.
- Mando, ejecutar lo planificado en el marco establecido por la Dirección.
- Coordinación, que comprende el integrar e interrelacionar las actividades (procedimientos y recursos) de los distintos órganos intervinientes de manera que sus esfuerzos se sumen y complementen.
- Control, inspección y supervisión de las actuaciones definidas que implican una valoración de resultados y la continua corrección para alcanzar el objetivo.
- Motivación, que supone el conocimiento previo de las tareas y objetivos que consiga aunar voluntades e intereses. Hacer confluir los intereses de la organización y los intereses individuales.

La aplicación de estas funciones genéricas por parte del personal directivo y ejecutivo del Departamento, de manera que se traduzcan en actuaciones concretas de un comportamiento directivo efectivo, exige el contemplarlas desde el punto de vista de las características de la organización del Departamento.



Como más significativas y que posteriormente van a ser determinantes en la definición de la política y la cultura del Departamento, se destacan:

– Derivadas de la misión:

- Su importancia y carácter preferente, objetivo prioritario de interés nacional como señalan las Bases Generales de Seguridad.
- La diversidad de campos de acción: controles de acceso, seguridad perimetral, protección de personalidades, dispositivos nacionales e internacionales, etcétera.
- La exigida imagen cuidada en los servicios, en el personal y en los medios materiales, con un alto grado de discreción y la necesidad de evitar conflictos.
- La inexcusable exactitud en todos los servicios y procesos.
- La necesaria evaluación de riesgos permanente y total para garantizar el cumplimiento de la misión.

– Derivadas de los recursos:

- Su variada procedencia exige la permanente relación con los Cuerpos de Seguridad, el salvaguardar y respetar las características propias de cada uno de ellos, el atenerse a sus normas reglamentarias no siempre coincidentes y el delimitar con claridad los campos de actuación.
- La importancia de la coordinación, cooperación y colaboración tanto a nivel interno (Departamento) como a nivel externo (dispositivos en el exterior con participación de recursos de otros Cuerpos Policiales).
- La economía de medios, al depender de las disponibilidades de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.
- La necesaria preparación profesional y técnica del personal para afrontar los diversos aspectos del campo de la seguridad.
- Las aptitudes específicas que debe poseer el elemento humano como son la adaptabilidad, la confianza, la subor-

dinación constante a la misión, la corrección, etc.

– Derivadas del estilo de dirección:

- La comunicación formal e informal en todos los niveles y en todas las direcciones.
- La participación en los procesos y funciones directivas a través de reuniones, informes, sugerencias, etc.
- El espíritu de mejora de los procedimientos para evitar y corregir disfunciones.
- La necesaria supervisión y control permanente que permitan detectar anomalías en los procedimientos, falta de adecuación de los recursos y problemas en el personal.
- La formación permanente del personal para conseguir la perfecta adaptación y ajuste al puesto de trabajo.

Tratando de encontrar las actuaciones de los directivos y mandos que sean más efectivas para la organización y se desprendan de las funciones directivas adaptadas a las características del Departamento, se analizan teorías sobre el comportamiento del directivo efectivo, es decir, aquellas que buscan determinar acciones del directivo que le permitan en cada situación obtener los resultados fijados.

El modelo de G. Yulk recoge cuatro categorías amplias que comprenden once clases de comportamientos de rango medio y un número indeterminado de comportamientos específicos.

Atendiendo a las características del Departamento, lo que Yulk llama situaciones, debemos hacer hincapié en los siguientes tipos de comportamientos, aplicándolos en el desarrollo de las funciones directivas:

- *Construir y mantener relaciones:* Charlas, apoyo, dirigir conflictos y construir equipos.
- *Recoger y difundir información:* Monitorizar, informar, clarificar papeles y objetivos.
- *Tomar decisiones:* Planear y organizar, resolver problemas, consultar y delegar.
- *Influenciar en las personas:* Motivar, reconocer y recompensar.

## VALORES

Un factor común de las características del Departamento es la búsqueda permanente del trabajo bien hecho, lo que exige capacitación o saber trabajar bien (saber), potenciación o condiciones para poder trabajar bien (poder) y motivación y voluntad de trabajar bien (querer). Un elemento determinante del querer es la sintonía de creencias y valores de las personas y de la organización. Las creencias y valores compartidos aportan la clave para comprender y facilitar la conducta humana en el trabajo: la percepción de que el trabajo tiene sentido y vale la pena esforzarse profesionalmente por encima de la estricta obligación.

El trabajo bien hecho por encima de lo estrictamente obligado se produce cuando las personas adoptan actitudes y comportamientos profesionales, no solamente laborales: necesitamos profesionales comprometidos.

El valor es un sustrato, un trasfondo que se ha venido formando en la persona y que la predispone a pensar, sentir, actuar y comportarse de forma predecible, coherente y estable; puede constituir un medio para determinar qué hacen las personas y cómo lo hacen. Muchas de las decisiones, inmediatas como a largo plazo, están influidas, consciente o inconscientemente, por el sistema de valores.

La satisfacción personal y los problemas personales o interpersonales que se dan en la vida diaria dependen, en gran medida, de la expresión libre de estos valores o del conflicto e incompatibilidad entre ellos.

En las organizaciones el sistema ideológico está definido por sus creencias, valores, ritos, símbolos, etc.; en general, todo lo psicológico o simbólico que interacciona con los sistemas sociológicos, tecnológicos, y, en definitiva, con los servicios realizados.

En el Departamento la formación de valores se produce tras un complejo proceso en el que intervienen varios factores:

- Las creencias y valores en su creación: el impulso inicial contenido en su normativa específica y en la de los Cuerpos que lo integran.
- Las creencias y valores de la dirección actual del Departamento: la pretensión de

revitalizar y desarrollar las creencias y valores de la constitución inicial, adaptándolos a la situación.

- Las creencias y valores del personal: potenciando la iniciativa y creatividad mediante instrumentos de motivación y comunicación.
- La formación: intentando facilitar la activación de valores latentes.
- Los valores sociales de cada momento histórico: como referentes permanentes de este grupo.
- La tradición cultural de los Cuerpos que proveen de personal al Departamento.
- Los resultados: los sistemas de valores se retroalimentan en función de los resultados.

Así, los valores organizacionales del Departamento, que le impulsan a la consecución de sus objetivos y al desarrollo y realización personal de todos sus miembros son: *Organización, Ética, Calidad, Comunicación, Participación, Trabajo en equipo, Formación, Delegación, Innovación, Adaptación al cambio, Información y Transparencia.*

La actuación de los directivos y mandos orientada a obtener los resultados previstos desarrollando y manteniendo los valores del Departamento debe estar presidido por una serie de cualidades, de valores que den forma e individualicen los comportamientos del directivo efectivo antes vistos.

Estos valores deben manifestarse en ellos y transmitirse a todos los miembros de forma que unos y otros, los del Departamento y los de las personas, formen ese sustrato o trasfondo a que se refiere la definición de "valor" y que incidirá especialmente en la cultura del Departamento:

- La honestidad.
- El respeto y la comprensión.
- La participación.
- La responsabilidad.
- La justicia.
- La solidaridad.
- La ejemplaridad.
- La discreción.
- La profesionalidad.
- La superación.

Podemos resumirlos en una actuación directiva transparente que, sin perder nunca de vista el cumplimiento de los objetivos del Departamento, busque la realización personal de sus miembros construyendo un equipo de trabajo integrado.

En este tipo de actuación hay que destacar en todo el personal del Departamento, directivos, mandos y ejecutores:

- *La confianza*: sentimiento que surge cuando la persona se siente respetada, comprendida, alentada y acogida. Es la primera base del trabajo en equipo e implica, por una parte, una expectativa, que el otro actuará de cierto modo, y por otra, una disposición, el asumir el riesgo de que el otro actuará del modo previsto. Se desarrolla y mantiene a través de la autenticidad (sinceridad), el equilibrio (estabilidad) y la fortaleza (firmeza).
- *La lealtad*: vinculación entre quienes realizan una tarea común, generada por la confianza, debe manifestarse hacia el Departamento y lo que representa, en primer lugar, y por supuesto, lealtad del Departamento, en general, y del mando en particular, hacia los subordinados y de éstos hacia el mando.

## POLITICA Y CULTURA

Para alcanzar los fines del Departamento y mantener y desarrollar los valores de la organización y de sus miembros, el comportamiento directivo, en todos los niveles, debe ajustarse a un estilo y a un sistema de dirección determinados en los que, adaptándolos a la misión general de proporcionar seguridad a personas e instalaciones y aplicando los conceptos, comportamientos y valores a la realidad práctica, se destaquen los principios que rigen la filosofía directiva del Departamento:

- Análisis y prevención de riesgos.
- Normalización de procedimientos de actuación.
- Análisis de errores y ajuste de los procedimientos.
- Comunicación en todos los sentidos y participación en todos los procesos de decisión.

- Formación permanente.
- Atención prioritaria al elemento humano y al clima laboral.
- Discreción y confidencialidad en todas las actuaciones.

Entendiendo por dirección la canalización de los recursos humanos y materiales hacia organizaciones o estructuras dinámicas y ordenadas con los propósitos de cumplir los objetivos, satisfacer a los destinatarios del trabajo y motivar el ánimo y estimular el sentido del deber cumplido, optamos por el estilo de dirección participativa en la que se fomenta la comunicación, la participación, la delegación y el trabajo en equipo.

Para paliar los inconvenientes y utilizar los aspectos positivos de los distintos sistemas de dirección, en el Departamento, la Dirección Participativa por Valores, con la implantación y el impulso de la gestión de calidad, no olvida elementos importantes de la Dirección por Instrucciones y de la Dirección por Objetivos. Hablar de valores no significa que los objetivos y las instrucciones deban olvidarse. Si la Dirección por Instrucciones se ha considerado una dirección para operarios y la Dirección por Objetivos una dirección para empleados, la Dirección Participativa por Valores es una dirección para profesionales.

La Dirección por Valores tiene una triple finalidad:

1. Resolver problemas de complejidad organizativa derivados de las crecientes necesidades de adaptación al cambio en todos los niveles.
2. Alcanzar la visión estratégica de la organización, hacia dónde ha de ir.
3. Integrar la dirección con la política de personas para desarrollar el compromiso de un rendimiento profesional de calidad en todo momento.

En este último aspecto se requiere:

- Coherencia directa entre lo que se piensa y lo que se hace, lo que constituye el elemento crítico de la Dirección por Valores.
- Importancia del "dar moral" y sentido para el trabajo profesional bien hecho.

- La renovación del contrato psicológico: Conjunto de expectativas mutuas entre el individuo y la organización.
- Autoajuste equitativo entre lo que se da y lo que se recibe.

Pero para la comprensión y aplicación de la Dirección por Valores es necesario comprender y entender la secuencia de las creencias, las normas y las actitudes.

De modo genérico, las creencias son estructuras de pensamiento, elaboradas y arraigadas a lo largo del aprendizaje que sirven para explicar la realidad y que preceden a la configuración de los valores. Los valores nos dicen lo que es ético, válido, adecuado o deseable.

Las normas son reglas de conducta consensuadas que emergen de las interacciones grupales y están sujetas a los valores en cuanto que éstos son criterios para evaluarlas o rechazarlas.

Las organizaciones necesitan consensuar reflexivamente los valores a partir de los cuales surge el sistema de normas.

Las actitudes reflejan nuestra disposición y predicen nuestra tendencia a actuar de una determinada manera. Son consecuencia de los valores y de las normas y una tendencia evaluadora con respecto a personas, hechos o cosas.

Para modificar conductas hay que modificar los valores y las creencias, no sólo las normas.

De aquí la creciente importancia de los valores, tanto del Departamento como de los miembros que lo conforman, porque además nos definen la "visión", el hacia dónde vamos y ayudan a configurar la "misión", la razón de ser o el porqué. Estos conceptos, unidos a las "metas" o compromisos a largo plazo derivados de la misión, y concretadas en la Carta de Servicios por lo que se refiere a la Seguridad del Complejo, constituyen la cultura del Departamento, conjunto de creencias y principios básicos compartidos por todos sus miembros y que nos diferencian de otras organizaciones.

Esta cultura del Departamento, cultura de seguridad, comprende:

- Los aspectos visibles: uniformidad, clima emocional, actitudes en el servicio, entorno físico,...

- Los valores y principios en los que se basa la conducta manifiesta de sus miembros.
- Normas y procedimientos de uso que se derivan de la misión, del comportamiento y de los valores de todos: directivas, procedimientos de actuación operativos, programas de sugerencias,...

En resumen, las creencias y principios de la cultura del Departamento son:

- El respeto a la dignidad de las personas en el desarrollo de los valores éticos y morales.
- La participación, que permite aprovechar el potencial de creatividad e innovación de todos.
- La formación, para mantener un alto nivel de rendimiento.
- La igualdad de oportunidades, en función de la capacidad y dedicación.
- La calidad sobresaliente en el ejercicio de las responsabilidades.
- La confianza, para estimular la participación y potenciar el desarrollo de las aptitudes o capacidades.
- La autoridad, para ejercer la responsabilidad.
- El reconocimiento del trabajo realizado y la justa valoración del rendimiento.
- La motivación, como resultado de la aplicación de estos principios y del convencimiento individual de su utilidad y necesidad.

## RESUMEN DE LAS HERRAMIENTAS OBJETO DE ESTUDIO

### Metodología de la valoración de riesgos.

En los momentos actuales, el gran desarrollo tecnológico e industrial ha introducido un número elevado de riesgos que elevan el grado de inseguridad personal y que motivan la permanente búsqueda de medios que prevengan, reduzcan o neutralicen sus efectos. El riesgo, como la probabilidad de que un bien sufra un daño futuro, obliga a acentuar la atención en la prevención antes que en la reacción. Se parte de una clasificación de

tipos de riesgo para centrarse después en su análisis como herramienta fundamental en la planificación y toma de decisiones. La evaluación del riesgo pretende señalar o apreciar el valor, objetivo y subjetivo, de que se produzca un riesgo sobre una cosa, a través de métodos y criterios diferentes, pero haciendo especial hincapié en el método MOSLER.

### **Planificación estratégica y planificación táctica.**

La planificación constituye una de las herramientas de trabajo empleadas por los equipos directivos de toda organización, a la hora de abordar los múltiples problemas que se les plantean. Hay que diferenciarla de la previsión, pues el objeto de la planificación es desarrollar unos métodos de actuación empleando los medios disponibles y contando con unas previsiones de futuro, para cumplir un objetivo. De entre las diversas técnicas aplicables al uso de esta herramienta, nos centramos en la planificación operativa, en relación con el caso concreto de las organizaciones policiales. La planificación operativa se refiere a aquella que permite abordar un problema policial concreto, a corto plazo, adoptando las medidas adecuadas con los medios disponibles en el momento. Es por ello que pretende establecer un método de trabajo para dar una respuesta adecuada al tratamiento y resolución del problema planteado.

### **Procesos, toma de decisiones y control de resultados.**

La definición de mando pone de manifiesto la conexión entre decisión y organización; la toma de decisiones es la tarea más importante que se realiza en una organización. Cuanto más información, en cantidad y calidad, se posee, más fácil es la toma de decisiones, cuyas cualidades son eficacia y racionalidad. Se estudian los factores inherentes a todo proceso decisorio que condicionan la forma de actuar: el grado de estructuración del problema, el riesgo inherente a la decisión, el grado de incertidumbre o certeza y el conflicto u oposición que genera. Los directivos tienen

la obligación de tomar decisiones, que constituirán el reflejo de su equilibrio personal. Para ello existen unas técnicas de creatividad, maduración y asertividad que inciden en la formación de la personalidad y un método determinado. Lo ideal sería llegar a una decisión lo más eficaz posible y que goce de la máxima aceptación.

### **La administración eficaz del tiempo.**

Con relativa frecuencia, al acabar una jornada laboral podemos tener la sensación de que no se ha aprovechado y de que hay más tareas pendientes que al principio de la misma, a pesar del esfuerzo e interés desarrollado y de la impresión de urgencia que hayamos experimentado, dando lugar a sentimientos de frustración, desánimo y desconcierto.

Las consecuencias de ello son dobles: en el ámbito profesional se puede resentir la eficacia de nuestro trabajo, ya que no es posible alcanzar una calidad alta si actuamos con rapidez e incluso precipitación y, en el personal, la insatisfacción que genera el ir siempre con prisas puede originar diversos trastornos relacionados con la ansiedad y el estrés.

Dirigido especialmente a aquellos que ejercen responsabilidades de mando o dirección, pretendemos simplemente hacerles conscientes de la importancia de la gestión del tiempo y darles a conocer, de forma sucinta, diversas técnicas y procedimientos para mejorarla. Consideramos que puede ser útil en cualquier organización, con independencia del tamaño o de la titularidad (ya sea una empresa, pequeña, mediana o grande, o en las Administraciones públicas), pues los problemas de los cuadros directivos (al igual que sus funciones) son similares en todos los ámbitos laborales.

Por otro lado, los consejos expuestos no son exhaustivos ni, por supuesto, se pretende que sea conveniente su aplicación para todas las personas y en todas las circunstancias. Cada uno de nosotros, en función del trabajo que desarrolle, las características de su organización y su propia personalidad, deberá valorar cuáles les podrán ser más útiles e incluso se le ocurrirán otros no recogidos en este análisis.

## Mando, liderazgo y motivación.

El término influencia, en conjunción con otros como poder o autoridad, es clave en el concepto de liderazgo. Los enfoques de los rasgos, conductual y situacional, han definido la evolución histórica en sus orientaciones. Tras definir los tres grupos de líderes desde el punto de vista del uso del poder (autocráticos o dictatoriales, democráticos o participativos, permisivos o "laissez faire") y las reacciones del grupo ante estos tres estilos, nos centramos en presentar la tendencia actual: el liderazgo de contingencia o situacional. Según esta corriente los estilos de liderazgo relacionados con la cantidad de dirección (conducta tarea) y de apoyo socioemocional (conducta relación) que el líder debe proporcionar a sus subordinados interaccionan con el nivel de madurez de los mismos. Por otra parte se estudia el proceso de la motivación y sus modelos de aplicación en las organizaciones actuales, desde el punto de vista de las teorías del contenido y de las del proceso. Se abordan también las técnicas de motivación, el logro, el reconocimiento, la promoción y la responsabilidad.

## Conflictos, resolución de problemas, negociación y comunicación.

Nos centramos en la comunicación interpersonal como base sobre la que sustentar el conflicto, la resolución de problemas y la negociación. Dado que estamos en la era de la comunicación, que la mayor parte de la tarea directiva se desenvuelve en escenarios y situaciones de carácter interpersonal y que hay un gran número de variables, como la satisfacción laboral, el clima organizacional, la motivación y el rendimiento que se ven afectados en gran medida por el nivel de calidad de los intercambios de información y comunicación interpersonales, parece que no existe otra posibilidad de gestión más relevante que la de ser buen comunicador.

Su concepto, los elementos que lo integran, los tipos de comunicación y una especial atención a la empatía, el *feedback* y la asertividad permiten describir una serie de reflexiones

prácticas que se resumen en que se debe asegurar una óptima recepción de la información, así como un adecuado procesamiento y una conveniente emisión.

## Entrevista, desempeño, clima, control emocional e indicadores de cambio organizacional: evaluación del desempeño.

Uno de los métodos más utilizados en la toma de decisiones sobre las personas lo constituye la entrevista, que como instrumento de la actividad directiva es usada en procesos de selección de personal, delegación y asignación de funciones, evaluaciones del desempeño, etc. Como técnica, la entrevista exige una formación especializada para los aplicadores de la misma. Se abordan los requisitos metodológicos de la entrevista de selección (objetividad, fiabilidad, validez, tipificación), el perfil del entrevistador, la formulación de preguntas, el proceso de la entrevista, la observación y los indicadores de comportamiento acabando con una serie de ideas y recomendaciones sobre lo que deben hacer y evitar entrevistado y entrevistador.

### BIBLIOGRAFIA

- Modelo Europeo de Gestión de Calidad.* Ministerio de Administraciones Públicas. BOE, 1992.
- La Dirección por valores.* Salvador García y Shimon L. Dolán. McGraw Hill/MESE, 1997.
- Carta de Servicios del Departamento de Seguridad de la Presidencia del Gobierno.* 2001.
- Guía para Gestión de la Calidad de los Servicios Públicos.* AEC. Ministerio de Administraciones Públicas-Gobierno de Canarias, 2000.
- Hacia una Dirección Participativa.* Ing. Carlos Torrejón Rocabado. www.univalle.edu.
- Dirección por objetivos.* Proyecto Qualityman (Galicia-España), 1998.
- Diez errores en la gestión de Recursos Humanos: Innovación y Nuevas Tendencias.* J. M. Gil Vegas. Capital Humano núm. 130, febrero 2000.
- Calidad y Seguridad.* Securitas España, S. A. Universidad Pontificia de Comillas ICAI-JCADE.
- Bases Generales de Seguridad para la Protección de Presidencia del Gobierno.* SES, 1999.
- Normativa específica del Departamento de Seguridad de la Presidencia del Gobierno.* 1997 y 1999.
- Cultura Empresarial.* Angel Grasa. AEC.
- Curso de Gestión de Recursos Humanos.* FORMANET, 1998.
- ¿Existe un modelo de cultura empresarial que propicie el éxito?* Cultura Empresarial. José Luis Pérez, 1998.
- Una estructura de Seguridad basada en la Coordinación.* Javier Ara y José García Molina. Revista Policía, núm. 134, 1999.
- Filosofía del Comportamiento Humano.* A. A. Montapert. Ed. Hispano-Europea, 1977.
- Leadership in the Organizations.* G. Yukl, 1989.

# LA COMUNICACION INTERPERSONAL

**ANTONIO PARRILLA BAÑON**

Coronel de la Guardia Civil

Licenciado en Psicología Industrial, Clínica y Educacional

## INTRODUCCION

Organizadas por el Departamento de Seguridad de la Presidencia de Gobierno, se desarrollaron, durante los meses de marzo y abril, las II Jornadas de Actualización para Directivos y Mandos del mismo. A ellas tuve el honor de ser invitado a participar, como ponente, para impartir uno de los módulos que se hallaba integrado por temas tan sugestivos como la comunicación interpersonal, la resolución de problemas, el conflicto y la negociación.

Lo que sí está claro es que confeccionar un resumen sobre los cuatro temas expuestos sería excesivamente prolijo y, por ello, opté, en una primera aproximación, por referirme únicamente al primero y principal de los temas, el de la comunicación interpersonal, sin lugar a dudas el más relevante de todos y, además, la base sobre la que se sustentan los demás, con el objeto de que a través de su publicación pudiera tener mayor eco y difusión. Todo ello, sin renunciar a que en otra ocasión pueda conseguir objetivos mucho más amplios.

Posiblemente nadie me tilde de exagerado si comienzo por anunciar que la era que nos ha tocado vivir puede denominarse como la de la comunicación. El mundo de la telefonía móvil, internet, las telecomunicaciones y la relevancia inusitada de los medios de comunicación social ponen de manifiesto que no es en absoluto desmedido ni exagerado, calificar de forma semejante al momento actual. Por otra parte, no es menos cierto que el desarrollo de la mayor parte de la tarea directiva acontece en escenarios y situaciones de naturaleza interpersonal. Procesos como las reuniones de trabajo, la solución de problemas en el

mundo organizacional, la coordinación entre diferentes departamentos propios y/o ajenos, el establecimiento de normas o pautas, los acuerdos y las negociaciones, son actividades que llenan con plenitud la jornada diaria de todas aquellas personas que ejercen tareas directivas o de gestión. En todos ellos habrá una protagonista estelar: la comunicación interpersonal.

El hombre es un ser social por naturaleza, condición que le viene dada por su capacidad para la comunicación interpersonal. La comunicación es lo que hace posible la vida en sociedad. Por ello es normal que la mayor parte de nuestra vida transcurra en procesos de comunicación (familia, escuela, amigos, trabajo, etc.). Pero una cosa es comprender esta realidad del hombre como ser social y otra muy distinta que estemos creando estructuras y ambientes para su desarrollo integral. Más bien, y desafortunadamente, se está creando una sociedad que no favorece la comunicación interpersonal. Para ello no hay más que recordar un mundo lleno de cajeros automáticos, hipermercados, máquinas expendedoras de café, bebidas o tabaco, aparatos individuales de música, la televisión puesta de forma permanente en casa y un largo etcétera.

Por si esto fuese poco, no faltan quienes apoyan la posibilidad de trabajar en casa valiéndose de los medios disponibles de hoy en día (ordenadores, fax, correo electrónico, internet, etc.), olvidando la función social y de relación que tiene el trabajo, centrándose exclusivamente en su ocupación productiva. Quizá por todo ello parezca más comprensible el hecho de que las salas de espera de psicólogos y psiquiatras estén cada vez más repletas de personas con problemas de comunicación (de pareja, familia, etc.). No cabe la menor duda, se está perdiendo el "placer" de la conversación/comunicación.

Gran número de variables, como la satisfacción laboral, el clima organizacional, la motivación y el rendimiento, se ven afectados, de manera considerable, por el nivel de calidad de los intercambios de información y comunicación interpersonales (ascendente, descendente y horizontal). No existe otra habilidad de gestión más relevante que la de ser un buen comunicador. Su carencia hace que otras

variables intervinientes en estos procesos pierdan su operatividad.

Hoy en día no se entiende una organización humana sin comunicación entre sus miembros; es más, la comunicación repercute no sólo en la satisfacción personal del equipo, sino también en la consecución de los objetivos organizacionales. Los ambientes de trabajo que promueven el contacto entre las personas son más beneficiosos y saludables que aquellos otros que lo ignoran, impiden o dificultan.

Conviene advertir, desde un principio, que no todo son excelencias. El establecer fluidos canales de comunicación supone una gran oportunidad, principalmente, aunque también puede entrañar un riesgo potencial, cual es el que puedan generarse, en ocasiones, problemas y conflictos o, cuando menos, malos entendidos. Pese a ello, ni que decir tiene que son mucho mayores las ventajas que podemos obtener que los inconvenientes que puedan presentarse. Merece la pena correr semejantes riesgos.

Pretendo, a lo largo y ancho de la exposición, acercar este concepto al lector interesado, en el convencimiento de que estaré proporcionando herramientas de utilidad en su quehacer diario.

## APROXIMACION AL CONCEPTO

La complejidad del proceso al que tratamos de aproximarnos es obvia. En 1970, Dance publicó un trabajo titulado "El concepto de la comunicación", en el que tras recoger una amplísima muestra de definiciones de comunicación extraídas de diversos campos y someterlas a un análisis de contenido pudo concluir que los componentes conceptuales mínimos se elevaban a quince. Por consiguiente, resulta tarea casi imposible encontrar una definición que contenga tan elevado número de componentes.

Cooley la definía como "el mecanismo por medio del cual las relaciones humanas existen y se desarrollan". Con todo, y para no pecar de exhaustivo, prefiero quedarme con esta definición: "la comunicación es el conjunto de actos, verbales y no verbales, mediante los cuales un sujeto hace llegar una idea, pensamiento o



sentimiento a otro sujeto". (C. Escribano, 1999.)



En ella podemos adivinar con cierta facilidad la complejidad del proceso que estamos tratando. Por una parte se ha de aludir al contenido, que puede ser una idea, un pensamiento, un sentimiento; por otro, puede referirse al que habla, el emisor, o al que escucha, el receptor, o bien a un tercero. La finalidad es, igualmente, múltiple: el dar información, solicitarla, motivar, dar órdenes, discutir o pasar el rato, sin olvidar la habilidad que pueda tener el emisor para transmitir un mensaje acorde con su intencionalidad, adaptada a la situación concreta en que se produce. Por si fuesen escasos estos extremos, nos queda el hecho de que los papeles o roles de los interlocutores cambian continuamente y que el mensaje que se produce depende en gran medida del anterior. Es la gran peculiaridad del proceso, su carácter bidireccional.

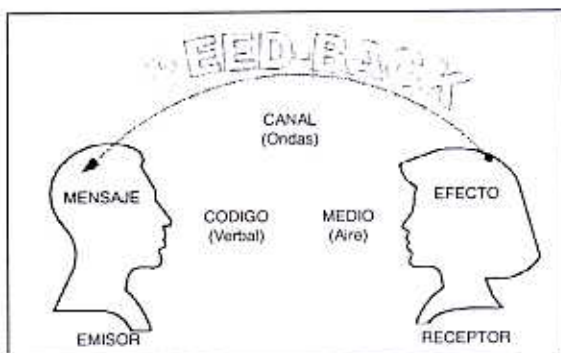
Aquí reside la gran diferencia entre la comunicación y la información. Esta última alude a un proceso de transmisión unidireccional y no interactivo. El mensaje, en ella, se transmite en un solo sentido.

Sin pretenderlo estamos haciendo "velada referencia" a los diferentes elementos que configuran y distinguen a cualquier tipo de comunicación. Son los siguientes:

- Un emisor
- Un canal
- Un receptor
- El medio
- Un mensaje
- Un efecto
- Un código
- Un feedback

El emisor elabora la idea o el pensamiento que desea comunicar. El receptor realizará el proceso inverso: recibir y descodificar el mensaje. En ambos procesos es de resaltar la relevancia que tiene la percepción tanto del emisor como del receptor. Respecto al mensaje, el

emisor podrá optar por un código verbal o escrito; en relación con el canal, elegirá el teléfono, la radio o el "bis a bis". Y, además, habrá de precisar de una retroalimentación o "feedback" que es el mecanismo mediante el cual el receptor da información al emisor sobre el efecto causado por su mensaje, para que éste pueda evaluar si el efecto logrado coincide con el pretendido.



De todos es conocido que una cosa es lo que el emisor quiere decir y otra lo que entiende el receptor. Pero lo más cierto indudablemente es que "Lo verdadero no es lo que dice el emisor sino lo que interpreta el receptor".

El hombre, como animal social, se encuentra vinculado a los demás a través de la comunicación. Desde el punto de vista de la conducta humana, la comunicación es fruto de la interacción entre un estímulo y una respuesta. El estímulo es una señal, el mensaje, que es emitida por un sujeto (emisor), en el que se provoca una respuesta. Para que esta comunicación sea efectiva, la señal ha de tener un determinado significado, ha de ser inteligible. Ello se consigue mediante un orden establecido, llamado código, que debe ser conocido por ambos.

**"LE VI CUANDO TOMABA UNA COPA EN LA CAFETERIA"**

**"HA BAJADO A LLAMAR POR TELEFONO A SU CASA"**

Es posible que el receptor de estos mensajes los interprete de forma distinta a lo que ha pretendido transmitir el emisor.

## TIPOS DE COMUNICACION

Existen diferentes tipos de comunicación. Cuando el flujo de la información sigue los

canales previstos en la organización, se habla de comunicación FORMAL. Cuando se produce a través de otros canales diferentes a los previstos, a través de los cuales los individuos tratan de satisfacer sus necesidades, tanto afectivas como de información, se la denomina INFORMAL.

Según la dirección por la que fluya se la denominará VERTICAL u HORIZONTAL, pudiendo ser la primera, además, ASCENDENTE (CVA) o DESCENDENTE (CVD). La CVA es la que se genera en la base o en los niveles intermedios de la organización y llega hasta los escalones más elevados de la estructura jerárquica, constituyendo en muchos casos el feedback de la descendente. Los medios más usuales son los informes, entrevistas, despachos con el superior, encuestas, etc. Las funciones que cumple son: proporcionar información útil para tomar decisiones, fomentar la crítica sana y constructiva y liberar tensiones, dar a conocer las necesidades y expectativas de los subordinados, etcétera.

La CVD es la transmitida desde un escalón superior a otro que le está subordinado. Los medios de que se vale son las órdenes, boletines, circulares, notas, avisos, etc. Entre sus objetivos se encuentran los de coordinación y los de motivación y control. La CVD es un elemento básico en la formación de actitudes en el trabajo. Las personas, cuando están informadas, se sienten más integradas. Solamente cuando se conocen las metas a alcanzar se aprecia la importancia y el significado de la singular aportación personal, se siente uno más predispuesto a dar lo mejor de sí mismo, consciente de la responsabilidad que se le ha confiado.

Por lo que se refiere a la comunicación horizontal, es la que se realiza entre miembros del mismo nivel jerárquico organizacional. Con ella se facilita la coordinación y se incrementa la satisfacción laboral. Es la mayor fuente de creación de comunicación informal.

Atendiendo al sentido o a la dirección de las comunicaciones nos encontramos con otros dos tipos: UNIDIRECCIONAL o en un solo sentido, también denominada autocrática, y la BIDIRECCIONAL o en dos sentidos o democrática. Existen ejercicios prácticos sumamente elocuentes que plasman de forma

ostensible las claras ventajas de la segunda sobre la primera.

Las conclusiones a este respecto son las siguientes:

La comunicación en dos sentidos es más exacta, los receptores se sienten más seguros de sí mismos, aumenta los sentimientos de confianza, disminuye la frustración y la hostilidad. No requiere mucha planificación. Por contra es más lenta, algunos miembros del grupo pueden tener dificultades al plantear aclaraciones por el temor a parecer "poco competentes" o "despistados", es más "ruidosa" y "desordenada", obliga a reconocer algunos fallos al emisor (éste se siente bajo control).

En demasiadas ocasiones el comunicador tiene tendencia a sostener que su responsabilidad consiste en transmitir el mensaje y ahí finaliza; mientras que es responsabilidad del receptor asegurarse de que lo entiende. Esto es del todo incierto. El éxito del comunicador se alcanza al comprobar que el receptor ha comprendido el mensaje. De ello tenemos nítidos ejemplos a nivel coloquial; con frecuencia, al tratar de explicar algo, se concluye: ¿me entiendes?, con lo que se achaca al interlocutor cualquier deficiencia en la comunicación interpersonal. Sería mucho más acertado expresarse diciendo ¿me explico?, con lo que, aunque sea de forma inconsciente, estamos responsabilizando de la incompreensión al emisor. Hay quien sostiene, con acierto, que "lo verdadero no es lo que dice el emisor sino lo que interpreta el receptor".

En otro orden de cosas nos referimos a otros dos tipos de comunicación según sea ésta expresada o transmitida: VERBAL (CV) o NO VERBAL (CNV). La primera es de contenido intelectual y se refiere a la información transmitida por medio del lenguaje hablado, la palabra. La CNV es de contenido afectivo y pone de manifiesto actitudes y sentimientos de los interlocutores que se emiten por medio de la expresión corporal. Supone el intercambio de información por medio de signos no lingüísticos (cinesia, oculusia, háptica o proxe-mia).

La CV es más correcta y tiene la posibilidad de transmitir mayor amplitud de matices y detalles. Por el contrario, la CNV es más global y general, y su finalidad es la de comple-

mentar a la CV, aunque en caso de discrepancia entre una y otra la más creíble es siempre la no verbal. La explicación es fácil: la CNV es difícilmente controlable de forma consciente puesto que son reacciones del sistema nervioso vegetativo cuyo control escapa a la voluntad personal; en cambio la CV es una manifestación racional de lo que la persona quiere decir.

Para finalizar con este epígrafe una breve referencia a la comunicación ESCRITA, una forma muy específica de CV. Es de uso muy frecuente en el campo del funcionariado y empresarial que requiere, con mucha exigencia, una acentuada claridad y precisión. Suele ser "necesaria" en determinadas situaciones o condiciones; será muy "recomendable" cuando: las razones legales, normativas o disciplinarias lo requieran; se haga preciso un registro o constancia; convenga clarificar instrucciones o recordarlas; queramos acceder simultáneamente a varios interlocutores no presentes en ese momento, y cuando razones de tiempo lo aconsejen.

## **IDEAS AFINES: EMPATIA, FEEDBACK Y ASERTIVIDAD**

En el ámbito de la comunicación brillan con luz propia estos tres conceptos acuñados por la psicología moderna, a los que vamos a dedicar unas cuantas líneas por considerarlos de gran relevancia en el tema que nos ocupa. La EMPATIA se define como aquel estado mental en el que el sujeto se "identifica" con otro grupo o persona, compartiendo el mismo estado de ánimo. En términos coloquiales se describe como la capacidad o habilidad para ponerse o situarse en el lugar del que nos habla. Equivale, por consiguiente, a aceptar al otro como es. No sólo significa y alcanza a la comprensión de los problemas que se nos transmite, sino que va más allá al tratar de captar los sentimientos de la persona con la que nos comunicamos. Por ello también se define como la capacidad para comprender lo que la otra persona siente.

Con una aptitud empática, el que escucha intenta ponerse en el lugar del otro, pero sigue sin contagiarse de sus sentimientos y emociones. No interpreta, ni valora, ni juzga, sólo

intenta captar los sentimientos del otro respetando su libertad.

Existe un concepto que guarda una estrecha relación con el término empatía cual es el de RAPPORT, muy utilizado o tenido en cuenta por los aplicadores de pruebas psicométricas. Lo definiríamos como el arte de establecer contacto. Supone lograr la sintonía con el otro, entrar en su mundo y establecer con él una comunicación plena y comprometida.

El término FEEDBACK alude a la retroacción o retroalimentación de la comunicación. Es el mecanismo mediante el cual el receptor da información al emisor sobre el efecto causado por su mensaje y éste evalúa si el efecto logrado coincide con el pretendido. Mediante él, se puede comprobar la eficacia con que se ha transmitido el mensaje.

Por ejemplo, el bostezo de un alumno en clase puede prevenir al profesor del grado de "entusiasmo" que está transmitiendo con su disertación. El bostezo, en este caso, está actuando como un poderoso "feedback" que podrá conseguir que el profesor reconduzca el tema por derroteros más ilusionantes.

Y ¿qué es la ASERTIVIDAD? En un principio digamos que existen tres tipos diferentes de afrontamiento. Por un lado, existe un estilo "inhibido" o "pasivo", caracterizado por un no decir nada, evitar la acción por temor o miedo a lo que pueda pasar, denota temor e inseguridad. La persona perteneciente a este estilo o forma de actuar/responder muestra una baja autoestima, se siente sin control y deja violar sus derechos.

En el polo opuesto de la escala se encuentra el estilo "agresivo" o "intimidador". Este tipo de comportamiento está caracterizado por utilizar la intimidación, el sarcasmo y la ironía. La persona "pierde los estribos", viola los derechos de los demás y se entromete en todo.

A medio camino entre uno y otro se encuentra el estilo "asertivo". El ser asertivo supone ser capaz de decir directamente aquello que uno piensa o necesita sin necesidad de herir o humillar a los demás y sin sentirse turbado por ello. Está basado en una filosofía que promueve los valores de la honestidad y responsabilidad individual y del respeto a los derechos propios y de los demás.

Pese al riesgo de ser considerado simplista, permítaseme un ejemplo. Ante la taquilla de un

cine de estreno hay una enorme cola de cinéfilos aguardando pacientemente que les llegue su turno para poder hacerse con las entradas necesarias. En ese momento, una persona, saltándose el turno correspondiente, trata de "colarse" en la fila para evitar la larga espera. La persona "inhibida" sería incapaz de recriminar su comportamiento a este intruso, aunque se vería seriamente molesto por semejante acción. El "agresivo" respondería con violencia verbal (de momento), con ademanes descompostos, afeando esa conducta. Por su parte, la persona asertiva, con corrección, pero con firmeza, expondría a ese individuo la conveniencia de que respetase el orden establecido y pasase a ocupar el lugar que le corresponde al último en llegar.

La aserción es, pues, el arte de expresar clara y concisamente los propios deseos y necesidades a otra persona, mientras se es respetuoso con su punto de vista. Lo cual, en un principio, aumenta la probabilidad de conseguir aquello que se desea y, en caso contrario, le queda a uno la enorme satisfacción de haber hecho o dicho lo que debía.

En cierto modo se puede equiparar la asertividad con la seguridad en sí mismo y con la autoafirmación. Es un proceso de aprendizaje que ya comienza en la infancia en la que el niño aprende a renunciar a algunas de sus apetencias, percatándose de que no todo lo que hay en el mundo le pertenece y de que debe respetar lo ajeno. Por otro lado, también aprende a defender y estimar lo propio como algo merecido. A lo largo de su formación como persona logrará tener una conciencia clara de cuáles son sus derechos para hacerlos valer, sin permitir que sean violados.

Actuar asertivamente implica, antes que nada, "pensar" asertivamente, desarrollar una estructura de pensamiento básica asertiva. Conviene recordar que el impacto de nuestra conducta está más en "cómo lo decimos".

## LA ESCUCHA EFICAZ

Escuchar es un proceso mucho más complicado que el de oír. Supone una actividad absolutamente dinámica, contra lo que pueda parecer, y es, sin lugar a dudas, una faceta de enorme relevancia en el campo de la comuni-

cación interpersonal. Se decía, con acierto, que Dios nos había dotado de dos orejas y una boca, posiblemente para escuchar el doble... de lo que hablamos.

Escuchar es una actividad que consiste en adoptar una actitud atenta, comprensiva y nada crítica, a la vez que se proporciona un feedback oportuno, mediante el cual se invita al que habla a continuar con la comunicación y todo ello con la finalidad de obtener una información lo más ajustada posible al propósito del emisor.

La escucha eficaz proporciona evidentes ventajas: se obtiene más y mejor información, fortalece el trabajo en equipo, ayuda a rebajar la tensión y fomenta el entendimiento. El responsable de un grupo que sabe escuchar se gana el respeto y la lealtad de sus subordinados.

He aquí algunas orientaciones de interés para escuchar de forma provechosa:

- Tratar de descubrir en toda comunicación algo que sea de utilidad, encontrando siempre algún punto de interés.
- Animar al que habla a que continúe comunicándose, con un feedback adecuado y con expresiones estimulantes.
- Evitar distracciones.
- Abstenerse de hacerse juicios anticipados o idear réplicas hasta que el orador haya expresado la totalidad de su mensaje.
- Evaluar el contenido y no el estilo o su manera de presentar el tema. No dejar que la apariencia o el tono de voz interfieran en el contenido del mensaje.
- No interrumpir al que habla.

## REGLAS PARA UNA COMUNICACION EFICIENTE

Un correcto proceso de comunicación implica que lo que uno pretende comunicar sea idéntico que lo que realmente comunica y lo que el interlocutor está recibiendo y procesando. Todas las reflexiones que sigan a continuación pueden resumirse en ésta: se debe asegurar una óptima *recepción* de la información, así como un adecuado *procesamiento* y una conveniente *emisión*.

- Conviene tomarse un tiempo para clarificar lo que se pretende comunicar.
- En determinados casos es muy productivo el recabar información del contexto y de los interlocutores que estarán presentes en esa comunicación (reunión de trabajo, conferencia, exposición, etc.).
- Es muy relevante el identificar las reglas de la situación. Conocer los intereses y objetivos de las personas que tenemos delante, de sus preocupaciones, necesidades y objetivos. Quizá estos conocimientos nos sugieran la conveniencia de introducir determinados cambios en nuestra exposición.
- La observación y la escucha son factores a tener en cuenta para que contemos siempre con un adecuado feedback que nos permita una autorregulación y mejora de nuestra comunicación.
- Debemos procurar eliminar o cuando menos controlar los posibles "ruidos" o interferencias que puedan existir y que dificultan la comunicación (teléfonos móviles, avisos, etc.).
- Es preferible preguntar a interpretar de forma errónea o precipitada.
- Existen numerosos detalles que ponen de manifiesto el deseo de comunicación de nuestro interlocutor (mirar el reloj, posar la mano en el teléfono, mostrarse inquieto, etcétera). Si se producen, conviene asegurarse previamente de su "disponibilidad". A veces es conveniente posponer el momento de la comunicación para otra ocasión en que sea mayor la receptividad de nuestro interlocutor.
- Nuestros juicios deben sustentarse en hechos y no en presunciones o suposiciones. Antes de aseverar algo debemos asegurarnos de que disponemos de datos fidedignos.
- Hay que conceder un "tiempo" prudencial para las respuestas de nuestro antagonista.
- En muchas ocasiones es más importante el cómo comunicamos que el qué se comunica. Recordemos lo apuntado sobre la asertividad. Conviene cuidar la claridad y la firmeza de nuestra comunicación, así como otros aspectos formales: el contacto visual, el tono de voz, los gestos, la postura. Todo ello ayudará a conferir efectividad a nuestra comunicación.
- Debemos ser lo suficientemente hábiles para transmitir comunicaciones específicas y concretas.
- Conviene evitar estereotipos, etiquetas y generalizaciones que hacen difícil y frenan el proceso de comunicación.
- La mejor manera de comprobar si nos hemos explicado con suficiente claridad es preguntarlo.
- Hay que procurar que nuestra CV sea absolutamente coherente con nuestra CNV. Tratemos de que esté en consonancia lo que decimos por medio de la palabra con lo que expresamos a través de los gestos, la mirada o el tono de voz.
- No recurrir al sarcasmo, la ironía, la humillación, los juicios y las valoraciones, así como las expresiones impositivas o desmedidas.
- No renunciar a la comunicación por escrito, tan necesaria en determinadas situaciones y condiciones.
- Mantener un espíritu receptivo ante las sugerencias que puedan plantearse.
- La comunicación telefónica reviste, igualmente, una importancia que requiere nuestra atención y esmerado cuidado. Cuesta muy poco esfuerzo tratar de ser agradable, entusiasta, respetando los tiempos de cada interlocutor, sin ser acaparador de la comunicación y con la predisposición de ayudar siempre a flor de piel.
- Por último, no sea excesivamente perfeccionista y permitase equivocarse y tener fallos. De ellos también se aprende.

## REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSION

La comunicación es una condición necesaria en cualquier organización. Si la misma es frecuente, hay mejor conocimiento y, como consecuencia, las posibilidades de que surjan conflictos disminuyen. La comunicación acrecienta la confianza y ésta la unión entre los componentes del grupo. Una buena comunicación es un antídoto, sumamente eficiente, contra el estrés laboral y contra la fatiga.

Una comunicación eficiente es el mejor

caldo de cultivo para la integración del equipo de trabajo, facilitando el sentimiento de corresponsabilidad en los resultados que se alcanzan y en las decisiones que se adopten.

La comunicación no sólo consiste en hablar. Es, en igual medida, saber escuchar. Como decía Carl Rogers "la mayor dificultad para las comunicaciones personales es la incapacidad del hombre para escuchar de forma inteligente, de forma comprensible y con habilidad a otra persona". El que escucha crea y favorece la aceptación.

Tratemos de ser asertivos. El serlo está basado en una filosofía que promueve los valores de la honestidad y la responsabilidad individual y el respeto a los derechos propios y de los demás. Actuar asertivamente implica, por consiguiente, clarificar nuestros derechos personales en el marco de las relaciones interpersonales que establecemos cuando desempeñamos nuestro trabajo cotidiano.

**Aburrirles, léeles.**

**Comunicarte, háblales.**

**Si quieres...**

**Que te atiendan, escúchales.**

**Que te odien, monologa.**

**Convencerles, dialoga.**

He tratado de poner al alcance del lector interesado una serie de recomendaciones que considero de suma utilidad en el mundo de las relaciones interpersonales y, más concretamente, en el ámbito de la comunicación. Soy consciente de las dificultades que entraña el dominio de estas técnicas. Nada se consigue sin esfuerzo. La práctica, como siempre, nos hará ir mejorando y puliendo nuestras iniciales limitaciones para, aprendiendo de nuestros errores, acercarnos a una perfección imposible.

Si con esta modesta aportación consigo mostrar, mínimamente, el camino a seguir por quien haya de verse precisado a valerse de estas habilidades, me sentiré íntima y enormemente recompensado.

Por último, quisiera precisar que el presente trabajo es, en gran medida, una recopilación de los realizados por los autores que en las bibliografías se reseñan. Por consiguiente, si hubiese algún mérito en el mismo, debe ser atribuido en su casi totalidad a tan brillantes plumas.

#### BIBLIOGRAFIA

*Los Secretos de la Dirección: Manual práctico para dirigir organizaciones y equipos.* Miguel Costa y Ernesto López. Pirámide, Madrid, 1997.

*Psicología y liderazgo en el siglo XXI.* César Rodríguez Martín. Mira Editores, Zaragoza, 2000.

*Psicología: para un nuevo estilo de mando.* Carmelo Escribano Aznar. Editorial Pirineo, Zaragoza, 1999.

## LA GUARDIA CIVIL DE 2025

IGNACIO COSIDO GUTIERREZ

Jefe del Gabinete Técnico de la Guardia Civil

**E**L inicio del siglo XXI ha venido acompañado de una creciente demanda de seguridad en las sociedades democráticas. Esta demanda está motivada tanto por el crecimiento general de los delitos como por el temor a una emergente amenaza terrorista que se manifestó brutalmente el pasado 11 de septiembre. Responder a este doble desafío de aumento de la inseguridad en nuestra sociedad y de amenaza global a los sistemas democráticos debe orientar el proceso de modernización de la Guardia Civil en las próximas dos décadas.

La Guardia Civil cuenta hoy con más de setenta mil efectivos desplegados por todo el territorio nacional y tiene entre sus competencias la seguridad ciudadana en más del 90 por 100 del territorio y el 40 por 100 de la población (1). Junto a esta competencia genérica de seguridad ciudadana, la Guardia Civil ejerce también las funciones de resguardo fiscal del Estado, la vigilancia del mar territorial, la custodia de costas, fronteras, puertos, aeropuertos y vías de comunicación, el control de armas y explosivos, el tráfico interurbano, la protección del medio ambiente o la seguridad de centros penitenciarios y el traslado de presos. La Guardia Civil participa además en múltiples operaciones internacionales y ejerce las misiones de naturaleza militar que el Gobierno le encomienda. Todo ello convierte a la Guardia Civil en uno de los cuerpos de seguridad con más competencias del mundo.

La evolución de la Guardia Civil en las dos últimas décadas ha sido espectacular, pasando de ser un cuerpo de seguridad eminentemente rural a convertirse en una de las fuerzas policiales más especializadas del mundo. Así, el número de especialistas en información,

policía judicial, fiscal, protección de la naturaleza, servicio marítimo o tráfico, entre otras unidades especializadas, alcanza ya más de treinta mil efectivos, casi la mitad de su plantilla.

Esta capacidad de especialización y de adaptación a las nuevas demandas de seguridad ha venido acompañado de un intenso proceso de innovación tecnológica. Así, la Guardia Civil es hoy un cuerpo pionero en Europa en campos como la identificación genética, la acústica forense o en la investigación de delitos medioambientales. Se han iniciado además proyectos tecnológicos tan avanzados como el SIRDEE de telecomunicaciones digitales, el SIVE de vigilancia y control de la frontera marítima o la creación de una Red Privada Virtual que conecta todos sus puestos.

Su participación en la seguridad interior tampoco ha dejado de crecer en los últimos años. Así, la Guardia Civil conocía en 1991 un 19 por 100 de los delitos totales que se producían en nuestro país, porcentaje que se ha elevado hasta el 30 por 100 diez años después. Esta tendencia indica que en el año 2025 la Guardia Civil pueda conocer en torno a un 40 por 100 de los delitos, frente a otro 40 por 100 de la Policía Nacional y a un 10 por 100 de las Policías Autonómicas. En los delitos más graves, los que suponen una especial amenaza para los sistemas democráticos, como el terrorismo o el crimen organizado, los detenidos por la Guardia Civil alcanzan ya más del 40 por 100. Esto significa que vamos a un reparto de cargas delincuenciales más equilibrado entre los Cuerpos de Seguridad y que de mantenerse la tendencia actual la responsabilidad de la Guardia Civil en la seguridad interior será en el 2025 aún mayor de la que tiene actualmente.

El éxito histórico de la Guardia Civil, manifestado tanto en su pervivencia durante más de siglo y medio de convulsa historia política como en el amplio reconocimiento social que hoy mantiene la Institución, se sustenta en tres pilares básicos: su fidelidad a los principios fundacionales, una proverbial capacidad de adaptación orgánica y operativa a las nuevas realidades sociales, políticas y delictivas y una apuesta decidida por la especialización y la modernización que permite atender con eficacia una panoplia tan amplia de misiones.

El protagonismo de la Guardia Civil a lo largo de los últimos 158 años hace que hoy sea difícil entender la historia contemporánea de España sin una referencia a este Cuerpo. Es más, en un momento de pérdida de señas de identidad nacional, diluidas tanto a causa de la globalización externa como de la descentralización política interna, la Guardia Civil se mantiene como una de las instituciones que mejor simboliza la unidad y la identidad de la España del futuro. Su despliegue atomizado garantiza además una presencia efectiva del Estado en todo el territorio y la convierte en un elemento esencial de articulación de su política de seguridad. El desafío para las dos próximas décadas será proyectar esa fuerza histórica hacia un nuevo espacio de libertad y seguridad más amplio en el marco de la Unión Europea.

## LA GUARDIA CIVIL EN EL NUEVO ENTORNO ESTRATEGICO

El fin de la Guerra Fría eliminó a principios de la década de los noventa el riesgo de un conflicto a gran escala en Europa o de una confrontación nuclear en el mundo, pero supuso al mismo tiempo la explosión de un buen número de conflictos regionales latentes y la emergencia de nuevas y graves amenazas a nuestra seguridad, como el terrorismo, el crimen organizado o la inmigración clandestina, amenazas frente a las que nuestros sistemas actuales de seguridad no tienen siempre las respuestas adecuadas.

El 11 de septiembre ha venido a enfatizar aún más esa creciente vulnerabilidad de las sociedades abiertas y democráticas. La paradoja es que la abismal superioridad económica, tecnológica y militar de los países occidentales no sólo no les garantiza la seguridad en su propio territorio, sino que en cierto modo esa superioridad les convierte en objetivos de los grupos terroristas, las bandas organizadas o las redes de inmigración clandestina.

En esta nueva situación, la disponibilidad de un instrumento como la Guardia Civil, basado en un amplio despliegue territorial, que combina una gran capacidad de inteligencia con una potente proyección de fuerza y con una dilatada experiencia histórica en el combate



del terrorismo y otras formas graves de criminalidad, otorga una ventaja estratégica al país que lo posee.

Terrorismo, de forma muy destacada, crimen organizado transnacional y en especial narcotráfico, inmigración ilegal masiva, delincuencia tecnológica y agresiones graves al medio ambiente, constituyen los principales desafíos a la seguridad del siglo XXI. Junto a ellos, la seguridad ciudadana, vinculada a problemas de integración social y a los efectos colaterales de la globalización, se ha convertido en el ámbito europeo en una de las grandes demandas sociales y en una prioridad de las agendas nacionales. Los efectos políticos y electorales del aumento de la inseguridad resultan además inquietantes en muchos países europeos.

Esta nueva situación requiere una revisión amplia de las políticas de seguridad y una reforma profunda de los instrumentos de defensa y seguridad. Así, las políticas de seguridad deben ser más globales, más proactivas y más participativas. Por su parte, las Fuerzas Armadas deben dotarse de mayor capacidad para proyectar su fuerza y combatir fuera de su territorio, las Fuerzas de Seguridad tienen que saber dar respuesta eficaz tanto a estas amenazas emergentes como al aumento de la inseguridad ciudadana y los servicios de inteligencia deben poseer en su conjunto mayor capacidad de penetración en las organizaciones que amenazan nuestras sociedades. Estos tres actores principales de la seguridad deben tener además mucha mayor capacidad de cooperación mutua.

Otra característica de la nueva situación es la convergencia entre los riesgos exteriores y los riesgos interiores a la seguridad. Por un lado, todas las amenazas emergentes (terrorismo, crimen organizado, inmigración ilegal) tienen una clara dimensión transnacional. Por otro, muchos de los conflictos externos que se producen en nuestro entorno tienen un impacto directo en nuestra seguridad interior: flujos de refugiados entre los que se camuflan además grupos de delincuentes, tráfico de droga para financiar a los contendientes, crecimiento del mercado negro de armas, entre otros muchos.

Esta convergencia de riesgos exteriores e interiores ha provocado a su vez un cambio en las misiones tradicionales de fuerzas de segu-

ridad y fuerzas armadas. Así, las fuerzas de seguridad realizan una aportación cada vez más significativa a las operaciones multinacionales de gestión de crisis y mantenimiento de la paz. En España de los 200 efectivos totales involucrados en misiones de Naciones Unidas en abril de este año, 179 eran guardias civiles. Junto a esta creciente proyección exterior de las Fuerzas de Seguridad, las Fuerzas Armadas tienden a asumir a su vez una mayor colaboración en misiones de seguridad interior, como la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico o la inmigración ilegal.

Esta convergencia de riesgos y misiones exige a su vez definir un nuevo marco de cooperación entre Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad y servicio de inteligencia. La Guardia Civil es sin duda parte esencial de la respuesta a todos esos desafíos a nuestra seguridad, pero no tiene respuesta autónoma para ninguno de ellos. Así, es necesario un impulso tanto a las misiones de colaboración de la Guardia Civil con las Fuerzas Armadas en misiones internacionales como una regulación precisa de la cooperación de las Fuerzas Armadas con la Guardia Civil en misiones de seguridad interior.

En cualquier caso, la polivalencia y flexibilidad de la Guardia Civil, que le permite actuar tanto en misiones internacionales como locales, tanto integrada en organizaciones militares como puramente civiles, tanto en tareas de inteligencia como de combate contra el terrorismo, la convierten no sólo en un instrumento privilegiado para hacer frente a las amenazas emergentes que surgen en el nuevo escenario estratégico, sino en piedra angular sobre la que construir un necesario nuevo marco de cooperación entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad.

## **LA GUARDIA CIVIL Y LA SEGURIDAD CIUDADANA**

La seguridad ciudadana se ha convertido en una de las más intensas demandas sociales y en una de las prioridades de las agendas políticas de todos los países europeos. Este aumento de la inseguridad está relacionado con el fenómeno de la globalización, y en especial con el aumento de los flujos migrato-

rios hacia la Unión Europea y la mayor permeabilidad de las fronteras. Este aumento de la delincuencia resulta particularmente inquietante en tanto que provoca no sólo una disminución de la calidad de vida de muchos ciudadanos, que ven restringida su libertad a causa del miedo, sino que implica también una oportunidad para movimientos de corte autoritario y racista que suponen una amenaza para la pervivencia de nuestro propio sistema democrático.

España no es en absoluto ajena a esta realidad europea. Es más, en el último año se ha producido un aumento significativo de las cifras de delitos contabilizadas por el Ministerio del Interior que rompe una tendencia de cierta estabilidad en la última década. Esa tendencia de crecimiento ha sido sin embargo más estable y sostenido según otras fuentes estadísticas a lo largo de los últimos años.

En cualquier caso, resulta innegable que el aumento de la delincuencia en España a lo largo de la última década tiene más que ver con un aumento de la criminalidad en la demarcación de la Guardia Civil que en el de las grandes ciudades. Así, si en 1990 en la demarcación del Cuerpo se producía tan sólo uno de cada cuatro delitos conocidos por las Fuerzas de Seguridad, en la actualidad se comete ya uno de cada tres. La tendencia en el horizonte del 2025 nos hace prever que para esa fecha la distribución del delito en España se pueda equilibrar entre las demarcaciones de Guardia Civil y Policía Nacional.

Este mayor crecimiento de la delincuencia en la demarcación de la Guardia Civil está fundamentalmente asociada a dos fenómenos que lejos de disminuir se acentuarán en los próximos años: la urbanización del mundo rural y el aumento de la población extranjera.

Es una realidad universal que el aumento de la densidad de población va asociada a un aumento de las tasas de delito. En este sentido, es de destacar una triple tendencia en la demarcación de Guardia Civil. En primer lugar, un crecimiento constante de población en las áreas periurbanas que circundan las grandes ciudades. En segundo término, una constante movilidad de la población urbana hacia las zonas de ocio en demarcación de la Guardia Civil, lo que lleva asociado a su vez un crecimiento importante de las segundas residen-

cias. Finalmente, un crecimiento de las cabeceras de comarca, cada vez más urbanas, en detrimento de las pequeñas poblaciones rurales.

El aumento de la población extranjera tiene a su vez una doble causa: el aumento del turismo y el incremento de los flujos migratorios, especialmente de los irregulares. España es la segunda potencia turística mundial, con más de 50 millones de turistas extranjeros al año. Esto significa que los aumentos de población extranjera, especialmente en las costas mediterráneas y en los archipiélagos, alcanzan una densidad espectacular. Este turismo, que históricamente ha sido más estacional, se convierte en un flujo cada vez más permanente. En segundo término, en los últimos años se ha producido también un crecimiento exponencial en el número de inmigrantes que entran de forma irregular en nuestro país. Muchos de estos inmigrantes se han asentado en las zonas donde la nueva agricultura intensiva requiere mayor mano de obra. Esta población inmigrante se ha acumulado también en las zonas donde la densidad turística es más importante.

En los próximos años, la Guardia Civil deberá reforzar de forma significativa su presencia en estas zonas turísticas, especialmente en el denominado arco mediterráneo, y en las áreas periurbanas. Esto implicará a su vez un aumento de los puestos principales en su demarcación. Por el contrario, en algunas zonas rurales que continuarán despoblándose deberán incrementarse el número de puestos auxiliares, llegando incluso al puesto de un solo componente y al cierre temporal de puestos en pueblos que quedarán prácticamente deshabitados durante largos periodos. En cualquier caso, este aumento de la presencia policial en áreas turísticas y periurbanas no será posible únicamente mediante una redistribución de efectivos, sino que deberá llevar a medio plazo a un aumento real de las plantillas actuales.

En segundo término, la Guardia Civil deberá mantener una tensión constante para mejorar la calidad de su servicio y la innovación en sus procedimientos operativos. En este sentido, resulta imprescindible aumentar la motivación del personal, fomentar la iniciativa en el desarrollo del servicio y mejorar la formación conti-

na. Es preciso a su vez mejorar de forma sustancial la información y las herramientas para un planeamiento más eficaz del servicio.

En tercer lugar es necesario incrementar la cooperación y la coordinación tanto con las policías locales de su demarcación como con la seguridad privada y los agentes sociales. El crecimiento en la última década de las policías locales, precisamente en aquellos municipios en los que por las razones descritas está aumentando la delincuencia de manera más significativa, está siendo espectacular. En este sentido, la elaboración de planes conjuntos de seguridad, el intercambio mutuo de información de interés policial, la interconectividad de centrales y patrullas, resultan medidas de sentido común para mejorar la eficacia policial. Por otro lado, la colaboración ciudadana representará cada vez más un requisito esencial para lograr una mayor calidad en el servicio. Encontrar fórmulas para impulsar y recabar esa colaboración resultará una tarea fundamental en el futuro.

En cualquier caso es necesario destacar que la Guardia Civil está sabiendo dar, en la medida de sus posibilidades y competencias, una respuesta adecuada a este aumento del número de delitos. Así, la tasa de delincuencia en su demarcación está en 18 delitos por cada mil habitantes, un 25 por 100 menos que la media nacional. Por el contrario, su índice de eficacia se sitúa en un 32,3 por 100, 6,5 puntos por encima de la media en toda España. El crecimiento del número de detenidos por el Cuerpo en los últimos diez años ha sido del 100 por 100, mucho mayor que el crecimiento del número de delitos. Los servicios anuales se sitúan en casi 4 millones, que suponen 32 millones de horas de servicio durante las cuales se realizan un millón de actuaciones policiales y 1,3 millones de auxilios y servicios humanitarios. Estas cifras suponen una tasa de servicios por efectivo muy superior a la de cualquier otro cuerpo policial.

Esta eficacia de la Guardia Civil tiene su reflejo no sólo en una alta valoración social del Cuerpo, sino en un sentimiento subjetivo de seguridad en la población que reside en su demarcación que se sitúa diez puntos por encima de la media nacional. Todo ello significa que la Guardia Civil está mejor preparada para hacer frente al aumento de la inseguridad

ciudadana en los entornos periurbanos y turísticos que cualquier otro cuerpo de seguridad de nuestro país.

## **LA GUARDIA CIVIL FRENTE A LOS RIESGOS EMERGENTES**

Las nuevas amenazas emergentes a la seguridad están reforzando las tendencias centralizadoras de los sistemas de seguridad interior. Así, para hacer frente a los riesgos del terrorismo, el crimen organizado o la inmigración irregular se necesitan instrumentos estatales o federales fuertes con implantación en todo el territorio nacional. En los países como el Reino Unido o Estados Unidos con más tradición de descentralización policial se está potenciando los elementos centrales de lucha contra el crimen, como el NCIS o el FBI. En países fuertemente centralizados como Francia o Italia se están creando instrumentos políticos que permitan una más adecuada coordinación de sus diferentes fuerzas de seguridad. Por otro lado, el desarrollo de conceptos como el de la "homeland defense" se orientan a la creación de cuerpos con despliegues y organización muy similares a los de la Guardia Civil. En este sentido, el cuestionado modelo policial español está sirviendo de modelo a varios de nuestros socios europeos a la hora de reformar sus sistemas de seguridad.

La Guardia Civil, por su dimensión, por su naturaleza y por su polivalencia es hoy, y debe serlo aún más en el futuro, el principal elemento con que cuenta nuestro Estado para hacer frente a todas estas amenazas emergentes. Luchar contra todas las formas graves de criminalidad y garantizar la seguridad en todo el territorio frente a cualquier forma de agresión deben ser las prioridades en el desarrollo de la Guardia Civil para las próximas dos décadas.

El terrorismo, como hemos reiterado, constituye la principal amenaza a la seguridad actual en todo el mundo. La Guardia Civil tiene una larga experiencia histórica en la lucha contra esta grave forma de criminalidad. A principios de siglo, la Guardia Civil se enfrentó y venció tanto al terrorismo de corte anarquista que se desarrolló en las ciudades como el movimiento insurgente agrario que se levantó en el campo

andaluz. Tras la Guerra Civil, la Guardia Civil se enfrentó a su vez a los núcleos guerrilleros que trataron de reinstaurar la legitimidad republicana. En la transición democrática, el Cuerpo contribuyó decisivamente a doblegar el terrorismo revolucionario del GRAPO, deteniendo a 49 de sus componentes y desarticulando finalmente a su cúpula en París en 1999.

Pero es la lucha contra ETA la que ha centrado el principal esfuerzo antiterrorista de la Guardia Civil en los últimos treinta años. No hay que olvidar que la primera víctima de esta banda fue un guardia civil y que desde entonces el Cuerpo no sólo ha sido uno de los principales objetivos de esta organización terrorista, sino su principal enemigo. Así, desde 1989 la Guardia Civil ha detenido a un total de 570 etarras, que representan más del 43 por 100 de los terroristas detenidos en ese período (2). Esta cifra demuestra que la Guardia Civil ha sido a lo largo de su historia el principal instrumento del Estado en la lucha contra el terrorismo y de forma muy particular en la lucha contra ETA. Por otro lado es necesario destacar a su vez la "alta calidad" de las detenciones efectuadas por la Guardia Civil, con un porcentaje de condenados por los Tribunales de Justicia de casi el 60 por 100 (3).

Tras los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, la Guardia Civil ha sido uno de los cuerpos de seguridad que más intensamente ha colaborado con los servicios norteamericanos y europeos en la investigación de la red Al Qaida, deteniendo a uno de sus principales responsables financieros en Europa.

En las próximas dos décadas la Guardia Civil deberá esforzarse por incrementar sus capacidades en la lucha contra el terrorismo para poder hacer frente a formas cada vez más graves y destructivas de este fenómeno. Para ello, la Guardia Civil deberá seguir potenciando su servicio de información para convertirlo en el principal instrumento de inteligencia interior. Este objetivo precisa de una gestión más eficiente del conocimiento dentro de la organización, mejorar la formación y especialización de sus componentes, con un énfasis especial en el dominio de lenguas como el ruso y el árabe, y deberá mantenerse en la vanguardia tecnológica en equipos de inteligencia. El servicio deberá además combinar una mayor capacidad de integración y análisis

centralizado de la información con el mantenimiento de una red de captación de información lo más amplia y densa posible, basada fundamentalmente en fuentes humanas. Los objetivos de inteligencia del servicio deben ser además ampliados a otras esferas, como mafias, sectas, redes de tráfico de seres humanos, comercio de armas o narcotráfico, entre otras. Estos objetivos se revisarán y priorizarán además periódicamente. Por último, el servicio debe reforzar su capacidad de cooperación internacional tanto en ámbitos bilaterales como multilaterales.

Sin embargo, la principal deficiencia manifestada por los sistemas de inteligencia occidentales es la dificultad de coordinar a los distintos organismos involucrados para poder integrar toda la información obtenida. En este sentido, aún más importante que potenciar los elementos del sistema es fortalecer el sistema en su conjunto mediante la articulación de una verdadera comunidad de inteligencia.

La lucha contra el crimen organizado transnacional, especialmente contra el narcotráfico, debe constituir, tras el terrorismo, la segunda prioridad de futuro para la Guardia Civil. La lucha contra la droga es ya una de las principales preocupaciones del Cuerpo en los últimos años. Sólo en el 2001 la Guardia Civil incautó un total de 342 toneladas de hachís, siete mil kilogramos de cocaína y casi medio millardo de pastillas de drogas sintéticas. Esto representa en su conjunto en torno a un 65 por 100 del total de la droga requisada en nuestro país. En ese mismo año, el Cuerpo detuvo a un total de 7.528 personas relacionadas con el narcotráfico, lo que a su vez representa un 40 por 100 del total de los detenidos por este delito en España. Porcentaje que apenas alcanzaba el 30 por 100 hace tan sólo una década. Finalmente, en el 2001 se pusieron un total de casi ochenta mil denuncias por consumo de droga en lugares públicos, más de la mitad del total de este tipo de denuncias en nuestro país.

En relación con el crimen organizado en su conjunto, la Guardia Civil desarticuló en el 2001 un total de 121 grupos de delincuentes, lo que supuso la detención de 1.067 personas. Estas cifras significan que el Cuerpo desarticuló un 30 por 100 del total de las bandas organizadas neutralizadas.

En las próximas dos décadas es previsible que siga produciéndose un fuerte incremento de este tipo de delincuencia que se volverá además cada vez más violenta e internacional. Es imprescindible, por tanto, seguir potenciando las unidades encargadas de luchar contra este tipo de criminalidad. En este sentido, el Plan PACCO de la Guardia Civil (Plan de Actuación contra el Crimen Organizado) supondrá en los próximos años un incremento del 300 por 100 de los efectivos dedicados a la lucha contra este tipo de delincuencia organizada transnacional. Este Plan incluye a su vez una mejora de la formación de estos efectivos, una modernización de los medios técnicos disponibles y el incremento de la cooperación internacional con otros servicios policiales de investigación.

En el futuro habrá que seguir combinando una creciente especialización en la lucha contra este tipo de delincuencia por parte de unidades centralizadas con un amplio despliegue sobre el terreno de equipos más básicos de investigación que conozcan con profundidad el ámbito geográfico y delincencial en el que se desarrolle la operación. Habrá a su vez que poner un énfasis especial en la capacidad de investigación de todo el entramado financiero que sustenta este tipo de actividades criminales. Todo ello exigirá a su vez una perfecta sincronización con el servicio de información, que trabaja en estos mismos campos pero con objetivos y métodos diferentes.

La lucha contra la inmigración clandestina constituye la tercera gran tarea de futuro para la Guardia Civil. Esta tarea incluye dos grandes líneas de acción. Por un lado, se trata de realizar un control efectivo de los flujos migratorios que tratan de acceder a nuestro territorio. En segundo término hay que luchar contra las redes de delincuentes que se dedican a traficar con inmigrantes.

En la primera misión, el control de los flujos de inmigración, hay que destacar el gran esfuerzo que ya se realiza en la actualidad. En el año 2001 la Guardia Civil rechazó en la frontera un total de 85.396 personas que trataban de introducirse ilegalmente y otros 16.678 fueron interceptados en el mar o en la costa. Junto a este esfuerzo hay que reconocer además la capacidad de anticipación que ha demostrado la Guardia Civil en este campo.

Así, ya en 1996 el Cuerpo comenzó a perfilar un nuevo concepto operativo de vigilancia y control de nuestra frontera marítima en previsión de que las condiciones socioeconómicas y políticas de nuestro entorno geográfico y la supresión de las fronteras interiores en la Unión Europea iban a incrementar exponencialmente la presión migratoria sobre nuestras costas.

Este nuevo concepto operativo fue transformándose en el actual Programa SIVE (Sistema de Vigilancia Exterior), que combina nuevos elementos tecnológicos de detección, como radares y sistemas de visión de última generación, junto a un nuevo sistema de comunicaciones, mando, control e inteligencia. El nuevo sistema, cuyos primeros elementos está previsto que sean operativos en este mismo año, deberá desplegarse por todas nuestras costas a lo largo de la próxima década, permitiendo así un control mucho más efectivo del acceso de inmigrantes por vía marítima y de cualquier otro tráfico ilícito que se produzca en nuestra frontera azul.

Pero junto a este nuevo sistema de detección, mando y control es preciso a su vez una potenciación de las unidades aéreas, marítimas y terrestres que permitan la oportuna intervención una vez detectada cualquier embarcación sospechosa. En este sentido, será preciso en la próxima década una potenciación y modernización constante del servicio marítimo de la Guardia Civil, que debe antes que nada culminar su despliegue por todo el litoral español. Por su parte, el servicio aéreo deberá, además de modernizar su flota de helicópteros, incorporar aeronaves de ala fija para patrulla marítima y aeronaves no tripuladas para misiones específicas de observación.

En la segunda gran tarea, la investigación de las redes dedicadas al tráfico de inmigrantes, la Guardia Civil viene realizando también un esfuerzo importante. Así, en el año 2001 se desarticularon un total de 58 grupos dedicados a la inmigración clandestina, deteniendo a 241 de sus componentes. Por otro lado, en ese mismo año se realizaron un total de 736 denuncias por delitos contra los derechos de los trabajadores inmigrantes.

En el futuro será preciso crear unidades especializadas en la investigación de este tipo de tramas delictivas, mejorar la cooperación

policial con los países de origen de los flujos migratorios e incrementar en el Cuerpo el conocimiento de las lenguas de origen de los inmigrantes.

Una cuarta prioridad la constituye la lucha contra las nuevas formas de delincuencia tecnológica. Esta lucha tiene en realidad una doble dimensión. Por un lado, se trata de investigar y detener a quienes haciendo uso de las nuevas tecnologías, en especial las relacionadas con la información y las comunicaciones, realizan actos criminales. Por otro, se trata de reducir la creciente vulnerabilidad que llevan implícitas estas nuevas tecnologías para las sociedades democráticas.

El desarrollo espectacular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y muy en especial el exponencial desarrollo de INTERNET, abre nuevos campos y nuevos métodos para las actividades criminales. La Guardia Civil creó en 1997 el primer grupo de investigación para los delitos cibernéticos. Este grupo, que ha protagonizado desde entonces importantes operaciones en este ámbito y obtenido unos ratios de eficacia muy notables, se está viendo sin embargo desbordado por la creciente actividad delictiva que se acumula en la Red. Es necesario por tanto una potenciación urgente de este grupo, actualizando de manera permanente la formación de sus componentes, adquiriendo los equipos y programas de última generación para la lucha contra este tipo de delincuencia, potenciando su colaboración con todo tipo de empresas, universidades y centros de investigación, desarrollando una cooperación internacional cada vez más intensa y ampliando los objetivos de sus investigaciones a nuevas áreas como la delincuencia económica, la proliferación de armas o el comercio de órganos que deben sumarse a las ya tradicionales de la pornografía infantil, los fraudes electrónicos o los ataques a la intimidad personal.

Por otro lado, la Guardia Civil debe hacer una profunda revisión de la función de protección y seguridad que tiene asignada por las leyes, para sumar una nueva dimensión de seguridad virtual a la tradicional seguridad física. Así, la Guardia Civil está obligada en el futuro a desarrollar un sistema de protección de las redes de información y comunicaciones que resulten críticas para la seguridad del país.

Entre estos riesgos tecnológicos hay que considerar además muy seriamente la hipótesis de agresiones con armamento químico, biológico y nuclear, para lo que resulta esencial una acción preventiva que permita evitar que grupos incontrolados puedan hacerse con este tipo de armas, así como contar con los equipos necesarios para poder gestionar de forma adecuada los efectos de un ataque de esta naturaleza. En este sentido será necesario potenciar y reforzar las unidades NBQ de que dispone el Cuerpo. En este campo de acción se incluye también la necesidad de una especialización cada vez mayor del Servicio de Protección de la Naturaleza en el campo de la seguridad alimentaria y en especial de la manipulación genética.

## LA GUARDIA CIVIL EN EL FUTURO MODELO POLICIAL

No es fácil prever cuál será la evolución del modelo policial español en los próximos veinte años. En cualquier caso, en nuestra opinión no es previsible una modificación sustancial del mismo, en tanto que como ya hemos dicho, nuestro país está sirviendo de referencia para la evolución de otros países de nuestro entorno.

Hay sin embargo tres tendencias que previsiblemente se mantendrán durante las dos próximas décadas:

- Un impulso de los instrumentos centrales de coordinación del sistema para hacer frente a las nuevas formas de delincuencia ya descritas.
- Una mayor participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de la seguridad pública, aunque ello no tenga que significar la creación de nuevos Cuerpos de policía autonómicos.
- Un crecimiento de las policías locales que asumirán cada vez mayor protagonismo en las tareas de prevención de la seguridad ciudadana.

El fortalecimiento de los elementos centrales de coordinación del sistema, en especial de la Secretaría de Estado de Seguridad, debe ser percibido por la Guardia Civil más como una

oportunidad que como un riesgo. Así, un mayor protagonismo de la Secretaría de Estado en la cooperación policial internacional supondrá de hecho un mayor equilibrio en la participación en esta tarea con el Cuerpo Nacional de Policía. Una mayor coordinación operativa, una mayor integración entre las bases de datos de los Cuerpos o una formación común en altos estudios profesionales reportará no sólo beneficios para el conjunto del sistema, sino para la Guardia Civil en particular. Esta tendencia debe ser por tanto favorecida e impulsada por la Guardia Civil en la medida de sus posibilidades.

La mayor participación de las Comunidades Autónomas en el sistema de seguridad no tiene tampoco por qué considerarse como una amenaza para la pervivencia de la Institución. La Guardia Civil realiza al año casi medio millón de actuaciones a favor de las Comunidades Autónomas, unas actuaciones que en los últimos cinco años han experimentado un crecimiento de más del 100 por 100. Por otro lado, la Guardia Civil tiene en estos momentos suscritos un total de 25 convenios con las Comunidades Autónomas en materias tan diversas como la vigilancia de edificios y juzgados, la protección del medio ambiente, transporte, rescates y auxilios, patrimonio arqueológico o pesca, entre otras cuestiones.

Incrementar la colaboración con las Comunidades Autónomas en todos estos ámbitos o en otros nuevos que puedan surgir en el futuro debe seguir siendo por tanto una de las líneas estratégicas de la Guardia Civil. Es más, incluso en una futura evolución de nuestro modelo de seguridad pública hacia un sistema más descentralizado, algo que en las condiciones políticas actuales no parece previsible, la Guardia Civil podría adaptarse a esa nueva realidad mediante los oportunos instrumentos de concertación con determinadas Comunidades en materia de seguridad ciudadana.

Por último, la Guardia Civil está respondiendo ya a la nueva realidad de las policías locales. Así, se han propuesto desde la Dirección General un total de 167 acuerdos de colaboración con Ayuntamientos de los que se han firmado un total de 75 convenios específicos, 68 protocolos de acceso a bases de datos y cinco adendas para el mantenimiento de cuar-

teles, estando en tramitación otros 92 convenios.

Un mayor protagonismo de las policías locales en el futuro sólo puede verse por la Guardia Civil como un medio para dar una respuesta más eficaz a la creciente demanda de seguridad ciudadana y, a largo plazo, como una oportunidad para poder incrementar los recursos dedicados a hacer frente a los nuevos riesgos emergentes.

Como conclusión, la Guardia Civil debe priorizar aquellas misiones que les corresponde como fuerza de seguridad del Estado y que suponen hoy las amenazas más graves a la seguridad del país, comenzando por mejorar la seguridad ciudadana en su demarcación. Por otro lado, debe potenciar al máximo la colaboración con las Comunidades Autónomas, dando respuesta eficaz a las demandas de policía administrativa y de seguridad de éstas, como un medio de desincentivar la creación de nuevos cuerpos autonómicos de policía que introducirían mayor complejidad e ineficiencia en nuestro sistema policial. Por último, debe desarrollar una más intensa colaboración con las policías locales no sólo para mejorar la calidad del servicio de seguridad que se ofrece al ciudadano, sino como una fórmula a largo plazo de poder atender adecuadamente las nuevas amenazas estratégicas que se perfilan en el horizonte.

Entre sus competencias como fuerza de seguridad del Estado, la Guardia Civil debe potenciar especialmente la acción preventiva para neutralizar el actual crecimiento de la delincuencia en su demarcación, las funciones de inteligencia interior, la policía judicial especializada en la lucha contra las formas más graves de criminalidad y reforzar sus misiones de fronteras y fiscales, evolucionando hacia un concepto de control de fronteras cada vez más integral.

## **LAS REFORMAS INTERNAS**

Para poder hacer frente a los nuevos desafíos que la evolución estratégica impone a la Guardia Civil es necesario que el Cuerpo afronte a su vez una serie de reformas internas de gran calado.

En primer lugar, la Guardia Civil debe culmi-

nar su articulación legal como una fuerza de seguridad diferenciada tanto del estatuto de la Fuerzas Armadas como del resto de cuerpos de policía. En este sentido, su régimen de personal debe seguir evolucionando hacia una mayor adecuación a sus funciones y necesidades específicas. Esta misma línea es válida en lo que se refiere a su normativa disciplinaria, actualmente en revisión.

Este proceso normativo debería incluir en el futuro una regulación de derechos y deberes de los guardias civiles y un nuevo reglamento orgánico y de servicios que diferencie también en estos dos ámbitos la normativa de la Guardia Civil tanto de las Fuerzas Armadas como del de otros cuerpos de policía.

En segundo término, el Cuerpo requiere un profundo cambio de mentalidad tanto en los mandos como en los subordinados que permita lograr una mayor cohesión interna. El mando debe adoptar un nuevo estilo de liderazgo basado en la comunicación, en la motivación y en el espíritu de equipo. El guardia, por su parte, debe recuperar valores como la iniciativa, la responsabilidad y el orgullo de ser lo que es. Hay que abandonar posiciones defensivas, impulsar la capacidad de innovación y cambio permanente de la Institución, volcar la atención más en los problemas del ciudadano que en los de la organización, impulsar más la motivación positiva de sus miembros a través de incentivos que la motivación negativa con base a sanciones y apostar decididamente por la modernidad al tiempo que se mantienen los principios fundacionales del Cuerpo.

En tercer lugar se requiere una profunda reforma del sistema de enseñanza. Con carácter general hay que evolucionar hacia una formación más específica al tiempo que más abierta al sistema general de enseñanza. En la enseñanza superior sería conveniente poder ofrecer una titulación universitaria, Derecho sería la titulación más adecuada, junto al despacho de Teniente. En las demás escalas hay que homologar las titulaciones propias con las equivalentes en el sistema general. La enseñanza de acceso a la escala básica, y aún en mayor medida la de suboficiales, necesitan una profunda reforma y una mayor calidad. La enseñanza telemática interactiva ofrece nuevas posibilidades a la formación de especiali-

zación y a la de actualización. Es necesario crear una enseñanza de postgrado vinculada a la Universidad que incluya tanto cursos de especialización y actualización, masters y un programa de Tercer Ciclo en seguridad pública. La formación continua a lo largo de toda la carrera profesional debe ser uno de los principales instrumentos de motivación del personal.

En cuarto lugar es necesario poner en marcha un proceso de racionalización de sus recursos humanos y una ampliación de plantillas en cuatro ámbitos. En primer lugar, a la vista de la creciente demanda de seguridad sería necesario poder llegar a los ochenta mil efectivos totales al final de la presente década. En segundo término se necesita un aumento del número de mandos, tanto en la escala superior para labores de planeamiento, coordinación y dirección como de los mandos intermedios en tareas ejecutivas. En tercer lugar, las recientemente creadas escalas facultativas y técnicas deben permitir contar con personal cada vez más especializado en diversos ámbitos. Por último es necesario incrementar el número de funcionarios civiles y personal laboral en puestos administrativos y de apoyo logístico hasta alcanzar al menos los tres mil efectivos.

Finalmente es necesaria una profunda revisión de los procedimientos operativos y de gestión vinculados a la implantación de las nuevas tecnologías telemáticas. Esas nuevas herramientas deben producir una mejor gestión del conocimiento dentro de la organización, una mayor eficiencia en el uso de los recursos, desburocratizando la organización, y una mayor eficacia y calidad de los servicios a los ciudadanos.

## LA PROYECCION EXTERIOR DE LA GUARDIA CIVIL

La Guardia Civil ha pasado en los últimos años de ser una policía eminentemente rural a convertirse en uno de los instrumentos más importantes de la política exterior de nuestro país. Así, en la última década más de cuatro mil guardias civiles han participado en un total de 57 misiones internacionales repartidas en más de 19 países por todo el mundo. Esta



proyección exterior de la Guardia Civil adquirirá además una mayor dimensión con el desarrollo de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. Por otro lado, la Guardia Civil ha tenido también una participación creciente en la creación de un espacio de libertad y seguridad dentro de la Unión. Sin embargo, la contribución del Cuerpo al denominado Tercer Pilar de la Unión es aún desproporcionado a sus competencias y a su potencial, por lo que será necesario un gran esfuerzo para lograr una participación aún más activa de la Guardia Civil en este ámbito europeo.

Comenzando por su participación en el Segundo Pilar de la Unión Europea, la Guardia Civil deberá reforzar en las próximas dos décadas el liderazgo que hasta el momento ha jugado en el desarrollo de las nuevas capacidades europeas de gestión civil de crisis. Así, la Guardia Civil será no sólo el tercer contribuyente a la fuerza de policía europea para este tipo de misiones, sino que es el primero en el contingente de reacción rápida de esa fuerza. Por otro lado, la Guardia Civil ha hecho en el marco de FIEP una contribución esencial en el desarrollo del concepto operativo y de la doctrina de empleo de esta fuerza policial europea. La amplia experiencia acumulada por la Guardia Civil en este tipo de misiones (4), la flexibilidad y polivalencia a la que antes hacíamos referencia y el amplio reconocimiento internacional que ha acumulado en todas las operaciones en las que ha participado la convierten en un instrumento esencial en el desarrollo futuro de las capacidades de gestión de crisis que está desarrollando la Unión Europea.

La participación de la Guardia Civil en la cooperación policial internacional se ha incrementado también de forma muy notable en los últimos años. Así, de estar totalmente marginada de ese ámbito internacional, hoy el Cuerpo está integrado activamente en la práctica totalidad de los Comités que tienen que ver con la seguridad interior de la Unión Europea y mantiene enlaces en la sede central de Europol, en la OLAF, en Naciones Unidas y en la representación permanente de España ante la Unión Europea. Tiene a su vez agregados policiales en Argelia, Chile, Francia, Italia, Marruecos, Portugal y Turquía y desarrolla

unas cada vez más intensas relaciones operativas bilaterales con un creciente número de países.

Sin embargo, el impulso de un espacio de seguridad en la Unión Europea exige una participación aún más intensa de la Guardia Civil en el desarrollo de ese Tercer Pilar. Las importantes responsabilidades que la Guardia Civil tiene encomendadas en el sistema de seguridad español, no sólo en el ámbito de la seguridad ciudadana, sino también en otros más específicos como la vigilancia de fronteras, el control de armas y explosivos o en la lucha contra el terrorismo, nos obligan a una participación aún más activa en la construcción de ese espacio común. Esta participación más intensa pasa sin embargo por la necesidad de que en un futuro próximo la Secretaría de Estado de Seguridad asuma plenamente la dirección y gestión de la cooperación policial internacional, único modo de coordinar y equilibrar la participación de los diferentes cuerpos de seguridad en el desarrollo de este espacio europeo de seguridad.

Dos son los ámbitos en los que la integración europea de la Guardia Civil debe ser más intensa. El primero es el de la información e investigación en la lucha contra las principales amenazas comunes a la seguridad de la Unión: terrorismo, crimen organizado, tramas de inmigración ilegal. El segundo es en el ámbito de la policía de fronteras europea, no sólo por ser España una de las fronteras marítimas de la Unión más complejas, sino por el grado de eficacia e innovación que está demostrando la Guardia Civil con el desarrollo del Sistema de Vigilancia Exterior (SIVE) en un programa pionero y vanguardista de control del espacio marítimo.

Esta apuesta por la Unión Europea tendrá sin embargo exigencias internas para la Institución. Entre ellas son de destacar la necesidad de singularizar un creciente número de puestos de trabajo en el exterior para oficiales especialmente cualificados, la obligación de hacer un esfuerzo muy importante en la enseñanza de idiomas y el compromiso de ir generando una mayor cultura y una mentalidad más internacional y europea dentro del Cuerpo.

## CONCLUSION

La Guardia Civil se aproximará en el año 2025 a los dos siglos de historia. Hoy es ya una de las principales fuerzas de policía de la Unión Europea y el cuerpo de seguridad de naturaleza militar más evolucionado del mundo. El desafío para las próximas dos décadas es convertirse en un elemento aún más relevante en el naciente sistema de seguridad europeo y saber dar respuesta a las nuevas amenazas que se ciernen sobre las sociedades democráticas en su conjunto.

Para hacer frente a este doble desafío, la Guardia Civil tendrá que seguir incrementando sus capacidades de inteligencia e investigación al mismo tiempo que potencia sus unidades de seguridad ciudadana, deberá adaptar su naturaleza militar a unas nuevas circunstancias históricas, colaborar de forma más intensa y coordinada con las Comunidades Autónomas y apostar de forma más decidida por la acción conjunta y la creación de elementos comunes en el marco de una Secretaría de Estado de Seguridad potenciada.

El primer desafío para las próximas dos décadas es lograr acelerar este doble proceso de especialización y potenciación de las unidades territoriales para ser capaces de dar respuestas eficaces a los graves retos a la seguridad que nos depara este nuevo siglo. Unas respuestas que necesariamente deben sustentarse más en la capacidad de colaboración, coordinación y cooperación con otras instituciones y personas que en el desarrollo de capacidades supuestamente autosuficientes o autárquicas.

La Guardia Civil es de hecho el cuerpo de seguridad que se encuentra en mejor disposición para poder afrontar las nuevas amenazas que pesan sobre la seguridad como son el terrorismo, el crimen organizado o la inmigración clandestina. Es el instrumento más adecuado para enfrentarse a ellas, en primer lugar, porque constituye un privilegiado nexo de unión entre la seguridad exterior y la seguridad interior. Su capacidad para proyectarse al exterior en cooperación con las Fuerzas Armadas y su disposición para articular cualquier posible colaboración de los ejércitos en la seguridad interior, lo convierten en un actor imprescindible para poder dar el tipo de res-

puesta conjunta que nos exige la situación actual. Esta flexibilidad y polivalencia propias de la Guardia Civil la hacen poder afrontar con éxito desde misiones policiales de auxilio al ciudadano, de las que hace casi un millón y medio de servicios al año, hasta misiones de combate propias de unidades militares especiales. Esa gradualidad, junto a la contrastada profesionalidad y especialización de sus componentes, permite afrontar coordinadamente la complejidad de misiones que requieren las nuevas demandas de seguridad.

Pero, además, la Guardia Civil es a su vez el cuerpo de seguridad que se encuentra en mejor situación para poder hacer frente al aumento de la delincuencia en las zonas turísticas y periurbanas donde la previsión de crecimiento de la inseguridad es mayor. Este aumento de la inseguridad ciudadana requiere un nuevo énfasis en la acción preventiva del Cuerpo. No será posible en el futuro seguir mermando el despliegue territorial de las unidades de seguridad ciudadana para potenciar las especialidades. Sin embargo, ni la potenciación de la prevención pasa exclusivamente por aumentar el número de efectivos, sino también por la mejora de la calidad del servicio, ni la especialización significa sólo incremento del número de especialistas, sino que implica también una mejor formación de los que existen.

Este doble desafío, amenazas emergentes e inseguridad ciudadana, requiere una apuesta estratégica del Cuerpo por perseverar en la senda de modernización que ha iniciado y exige a su vez una serie de reformas internas, especialmente en el ámbito de política de personal, que permita una motivación y cohesión del Cuerpo cada vez mayor. Una reforma que debe culminar la específica personalidad jurídica del Cuerpo, el fortalecimiento de sus señas de identidad propias y la reafirmación de sus vigentes principios fundacionales.

La Guardia Civil tiene una ventana de oportunidad en las dos próximas décadas para convertirse en un poderoso instrumento de inteligencia interior e investigación criminal en manos del Estado y debe saber aprovecharla para que nuestro país pueda hacer frente a sus nuevos desafíos de la seguridad. Esta apuesta por potenciar sus capacidades de información e investigación debe hacerse de

forma simultánea a una potenciación de los efectivos de seguridad ciudadana en las zonas de mayor densidad urbana y mayor concentración de población extranjera y densidad urbana. Este doble incremento sólo será posible mediante un intenso proceso de racionalización de los recursos disponibles, reduciendo puestos burocráticos, estáticos y de apoyo, y agotado ese proceso, aumentando la cuantía de sus efectivos totales.

Por otro lado, la naturaleza militar constituye no sólo una de las señas de identidad tradicionales frente a otros cuerpos de seguridad, sino una garantía de disponibilidad y eficacia en el presente y una ventaja estratégica para hacer frente a las nuevas amenazas en el futuro. La naturaleza militar no supone además ninguna interferencia en la interacción policial del Cuerpo con los ciudadanos, una cuestión que se superó históricamente en nuestra Constitución, mediante una nítida separación entre Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad. Sin embargo, sería necesaria una adaptación del concepto de lo militar a la nueva situación histórica. Hay que evolucionar de un concepto tradicional de lo militar a un concepto moderno de su significado. Esta evolución pasa por revisar algunas de las consecuencias internas que el concepto tradicional de lo militar implica en las relaciones entre superiores y subordinados, en el ejercicio de ciertos derechos y libertades de sus componentes o en su régimen disciplinario. El objetivo es lograr que la naturaleza militar sea aceptada por los guardias civiles como una forma de servir mejor a España y a los ciudadanos y no como un mecanismo de discriminación salarial y profesional frente al personal de otros cuerpos de seguridad.

Un tercer desafío para los próximos años será convertir a la Guardia Civil en un instrumento imbricado en el Estado de las Autonomías que define nuestra Constitución. La Guardia Civil puede así convertirse en un elemento vertebrador de un sistema de seguridad con tendencias descentralizadoras. Para ello, la Guardia Civil debe incrementar los importantes servicios que en materia de policía administrativa ya presta a las Comunidades, satisfacer con diligencia las necesidades

de seguridad que le puedan plantear sus gobiernos, articular un sistema de colaboración y cooperación mediante los oportunos convenios, de forma que se dé mayor protagonismo a las Comunidades en la gestión de esas políticas, y favorecer una mayor identidad de las unidades territoriales con sus respectivas comunidades, así como un mejor conocimiento de su normativa específica. Todo ello contribuirá a su vez a evitar una excesiva proliferación de cuerpos de seguridad autonómicos que resultaría contraproducente para el futuro de nuestra seguridad.

Finalmente, la Guardia Civil debe hacer una decidida apuesta por lo conjunto en el ámbito de la Secretaría de Estado de Seguridad. La actual situación exige una acción cada vez más coordinada y conjunta de las fuerzas de seguridad entre sí y de éstas con otros instrumentos de seguridad del Estado. Por esta razón, se fortalecerá la tendencia hacia una acción cada vez más combinada y a compartir determinados elementos comunes (laboratorios, centros de formación, bases de datos, etcétera) entre las distintas fuerzas de seguridad. La Guardia Civil debe apostar de forma decidida por este proceso, vencer inercias internas y tratar de liderar muchos de los elementos comunes que sin duda se pondrán en marcha. El resultado de este proceso no será sólo una Guardia Civil más fuerte, sino un sistema de seguridad más eficiente y eficaz en su conjunto.

España tiene un sistema de seguridad que no sólo permite a nuestra sociedad disfrutar de unos niveles de seguridad más elevados que la media europea, sino que permite afrontar con confianza los nuevos desafíos a nuestra seguridad. Nuestro modelo está sirviendo de hecho de referencia en la reforma emprendida por otros países de nuestro entorno. En este sistema, la existencia de la Guardia Civil es una garantía para un funcionamiento equilibrado y democrático de nuestro sistema de seguridad, para mantener la eficacia y eficiencia de nuestro modelo policial y constituye un elemento privilegiado para poder afrontar los riesgos y amenazas emergentes a los que se enfrentará la seguridad española y europea en los próximos veinte años.

## NOTAS

(1) El reparto de la población de derecho es del 50 por 100 para CNP, 40 por 100 para Guardia Civil y 10 por 100 para policías autonómicas. En población de hecho, especialmente en épocas de vacaciones, la Guardia Civil llega a asumir hasta más del 60 por 100 de la población.

(2) En total se detuvieron desde 1989 a 1.319 terroristas de ETA de los que la Guardia Civil detuvo 570, el CNP a 486 y la PAV 166 (93 se entregaron en la Audiencia Nacional).

(3) De los 681 etarras que ingresaron en prisión desde 1989, la Guardia Civil detuvo a 318, el CNP 253 y la PAV a 93.

(4) La Guardia Civil ha participado en un total de veinte misiones de mantenimiento de la paz en los últimos seis años y es de hecho la única policía occidental que tiene desplegada una Unidad Especial en Kosovo bajo mando de Naciones Unidas. Por su parte, en Bosnia-Herzegovina ha participado en prácticamente todas las misiones tanto militares como policiales que han desarrollado tanto la ONU, como la OTAN y la UE. Finalmente, en Timor Oriental ha participado también en la primera misión de policía coercitiva desarrollada por Naciones Unidas.

## LA EVOLUCION DE LA INMIGRACION

**M.<sup>a</sup> ISABEL CARVAJAL GOMEZ**

Directora del Observatorio Permanente de la Inmigración  
Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración  
Ministerio del Interior

La existencia de un número significativo de extranjeros que viven y trabajan en España es relativamente nueva y arranca, como veremos, del inicio de la década de los noventa, habiéndose incrementado de forma importante desde entonces. A finales del primer trimestre de 2002, la presencia de extranjeros en España era incuestionable, aunque participaban en distinto grado de los diferentes sectores de la realidad social española:

- Los extranjeros en España suponían aproximadamente el 3,05 por 100 de la población residente en España.
- El 4,47 por 100 del total de trabajadores afiliados y en alta laboral en la Seguridad Social eran extranjeros.
- El 3,28 por 100 del total de demandantes de empleo eran extranjeros.
- El 2,76 por 100 de los alumnos matriculados en enseñanzas no universitarias en el curso 2001-2002 eran extranjeros.

Aunque las últimas cifras oficiales disponibles relativas al movimiento natural de la población se refieren al año 1999, podemos también señalar la presencia de extranjeros respecto a la natalidad, nupcialidad y mortalidad en ese año:

- El 4,87 por 100 del total de nacidos en España eran hijos de madre extranjera.
- En el 5,05 por 100 del total de matrimonios celebrados en España al menos uno de los cónyuges era extranjero.
- El 1,89 por 100 de personas fallecidas en España fueron extranjeros.

A lo largo de este artículo realizaremos un acercamiento al conocimiento cuantitativo de

las características sociodemográficas de los extranjeros residentes en España y respecto a su presencia en el mercado de trabajo formal.

## **EXTRANJEROS CON TARJETA O PERMISO DE RESIDENCIA EN VIGOR**

Según datos de la Comisaría General de Extranjería y Documentación (Dirección General de la Policía-Ministerio del Interior), el 31 de marzo de 2002 había en España 1.243.919 extranjeros con tarjeta o permiso de residencia en vigor.

Tomando como referencia los últimos censos de población, el peso de los extranjeros con permiso de residencia en vigor en relación con la población total de España ha pasado del 0,53 por 100 en 1981 al 0,93 por 100 en 1991 y al 2,72 por 100 en 2001, y en marzo de 2002 ascendía aproximadamente al 3,05 por 100.

Según régimen de residencia, 785.324 extranjeros (el 63,13 por 100 del total) estaban incluidos en el Régimen General y 458.595 (el 36,87 por 100) estaban incluidos en el Régimen Comunitario, del que forman parte los nacionales de países de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo, así como sus familiares y los familiares de españoles.

Según continente de origen, el 35,65 por 100 de los extranjeros eran europeos, el 26,02 por 100 africanos, el 30,50 por 100 americanos y el 7,65 por 100 asiáticos. Los procedentes de Oceanía suponían el 0,08 por 100 del total, los apátridas el 0,04 por 100, y no constaba la nacionalidad del 0,06 por 100.

Según nacionalidad, los colectivos mayoritarios eran el marroquí (247.940 personas), el ecuatoriano (124.543), el británico (81.345), el colombiano (73.143) y el alemán (62.983).

Según comunidad autónoma de residencia, Cataluña (293.452 extranjeros con permiso de residencia), Madrid (291.609), Andalucía (164.194), la Comunidad Valenciana (116.289), Canarias (93.911) y Baleares (56.791) agrupaban al 81,70 por 100 de los extranjeros en España.

La concentración geográfica resulta más acusada si se atiende a la provincia de residencia. Cabe destacar nuevamente a Madrid, Barcelona (218.201 extranjeros) Alicante

(72.035) Málaga (67.390) y Las Palmas (55.634). En estas cinco provincias residen el 56,67 por 100 del total de extranjeros.

Según sexo, el 44,98 por 100 de los extranjeros eran mujeres y el 55,02 por 100 eran varones.

Según grupo de edad, 122.923 extranjeros (el 9,88 por 100 del total) eran menores de 16 años, 1.046.642 (el 84,14 por 100) tenían entre 16 y 64 años, y 74.354 (el 5,98 por 100) eran mayores de 64 años.

## **Evolución de la población extranjera en España. 1975 a marzo de 2002.**

En el Gráfico 1 se muestra la evolución que ha tenido la población extranjera en España desde 1975.

Puede observarse que es a partir de 1989 cuando el incremento interanual de extranjeros en España se torna significativo. La variación del número de extranjeros en nuestro país no sólo guarda una relación directa con la situación socioeconómica de España en el contexto internacional, sino también con las medidas de carácter normativo que afectan a los extranjeros desde el punto de vista de su acceso a la documentación: la regularización de inmigrantes de 1991-1992, los sucesivos contingentes anuales de 1993, 1994, 1995, 1997, 1998 y 1999, el proceso de redocumentación de 1996 y los procesos de regularización de 2000 y 2001 tienen una estrecha relación con el incremento del número de extranjeros en España.

## **Régimen de residencia de los extranjeros en España. 1996 a marzo de 2002.**

En el Gráfico 2 se muestra el régimen de residencia de extranjeros en España desde 1996.

Aunque tanto el número de extranjeros incluidos en el Régimen General como el número de los incluidos en el Régimen Comunitario se ha incrementado en cada ejercicio, la proporción de unos y otros ha variado de forma paulatina, pero significativa, en los últimos años. Los residentes extranjeros incluidos en el Régimen General son mayoría desde 2000.

Por lo que hace a la variación entre el 31 de

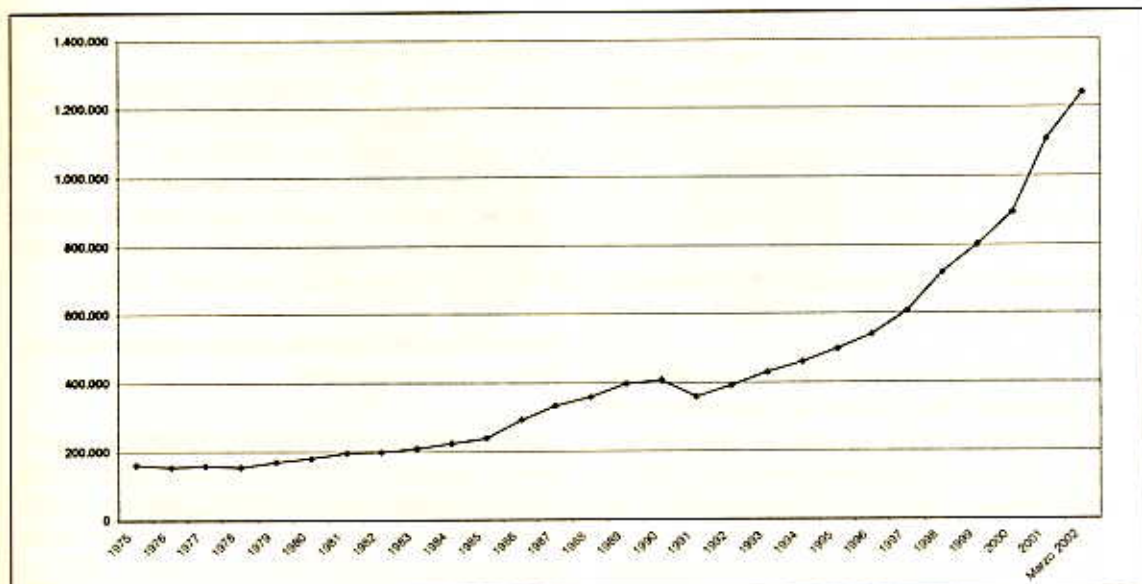


Gráfico 1. Evolución del número de extranjeros en España desde 1975 a marzo de 2002.

diciembre de 2000 y el 31 de diciembre de 2001, los extranjeros incluidos en el Régimen General suponían a finales de 2000 el 53,12 por 100 del total de extranjeros y los incluidos en el Régimen Comunitario el 46,88 por 100. A finales de 2001 la distribución había pasado al 59,44 y 40,56 por 100, respectivamente, y a 31 de marzo de 2002 al 63,13 y 36,87 por 100.

El incremento de los extranjeros del Régimen General fue de un 38,53 por 100 durante 2001 y de un 19,14 por 100 en el pri-

mer trimestre de 2002, y el de los extranjeros del Régimen Comunitario fue de un 7,15 por 100 en 2001 y de un 1,94 por 100 entre diciembre de 2001 y marzo de 2002.

A 31 de marzo de 2002, 121.798 extranjeros de terceros países residentes en España estaban incluidos en el Régimen Comunitario, lo que supone el 26,56 por 100 del total de extranjeros incluidos en este régimen de residencia. La mayoría de los que formaban parte de este colectivo (familiares de españoles o de

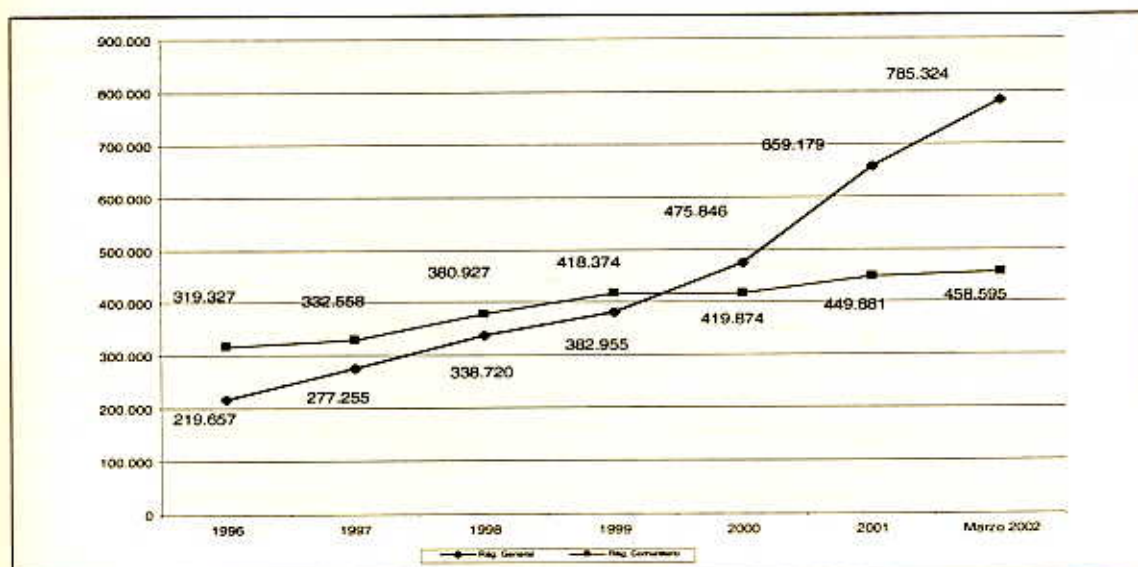


Gráfico 2. Régimen de residencia de los extranjeros en España desde 1996 a marzo de 2002.

nacionales del Espacio Económico Europeo) eran iberoamericanos (72.943) seguidos de africanos (21.965). El 60,70 por 100 del total eran mujeres. Sólo en el caso de los africanos los varones eran mayoría (con un 53,17 por 100 del total de africanos incluidos en el Régimen Comunitario).

### Extranjeros en España según continente de origen. 1992 a marzo de 2002.

Europa es el continente con mayor número de extranjeros. En España el incremento de europeos desde 1992 ha sido de más de un 125 por 100 (246.409 personas más en marzo de 2002 que en 1992), pero la proporción de europeos respecto al total de extranjeros ha pasado de suponer un 50,11 por 100 a finales de 1992, a un 35,65 por 100 a finales de marzo de 2002.

Los africanos han incrementado su número, en el período considerado, en 252.413 personas. La proporción de africanos respecto al total de extranjeros en España, desde el 18,14 por 100 a finales de 1992 hasta el 26,02 por 100 en marzo de 2002, ha tenido oscilaciones de un año a otro.

América ha pasado de ser el segundo continente en importancia respecto al número de extranjeros en España en 1992 a ser el tercero entre 1997 y 2001, aunque entre el 31 de diciembre de 2000 y el 31 de diciembre de 2001 el incremento de ciudadanos americanos en España ha sido el más notorio (de un 89,73 por 100) debido, sobre todo, al aumento de residentes ecuatorianos y colombianos, que le

han vuelto a colocar en segundo lugar en cuanto a importancia numérica.

El número de asiáticos residentes en España se ha incrementado en un 180,97 por 100 desde 1992 (un 31,39 por 100 entre diciembre de 2000 y marzo de 2002).

En el Gráfico 3 puede observarse la evolución del número de extranjeros en España según continente de origen desde 1992.

### Extranjeros en España según nacionalidad. 1992 a marzo de 2002.

Desde 1992 hasta 1999 los colectivos mayoritarios de extranjeros residentes en España han sido el marroquí, británico, alemán, portugués y francés, por ese orden. Como sexta nacionalidad figuró Argentina entre 1992 y 1994, siendo desplazada a partir de 1995 por Italia. En 2000, los franceses residentes en España superaron en número a los portugueses y como sexto colectivo apareció el de ecuatorianos, que había tenido un rápido crecimiento a lo largo de ese año (pasando de 12.933 a 30.878 nacionales entre finales de 1999 y finales de 2000).

En marzo de 2002, marroquíes, ecuatorianos, británicos, colombianos y alemanes eran los cinco colectivos mayoritarios. En esos momentos tenían permiso de residencia en vigor en España ciudadanos de ciento ochenta países, de los que doce colectivos tenían más de treinta mil nacionales con permiso de residencia en vigor y agrupaban a más del 69 por 100 del total de extranjeros en España. En el Gráfico 4, se muestra la pro-

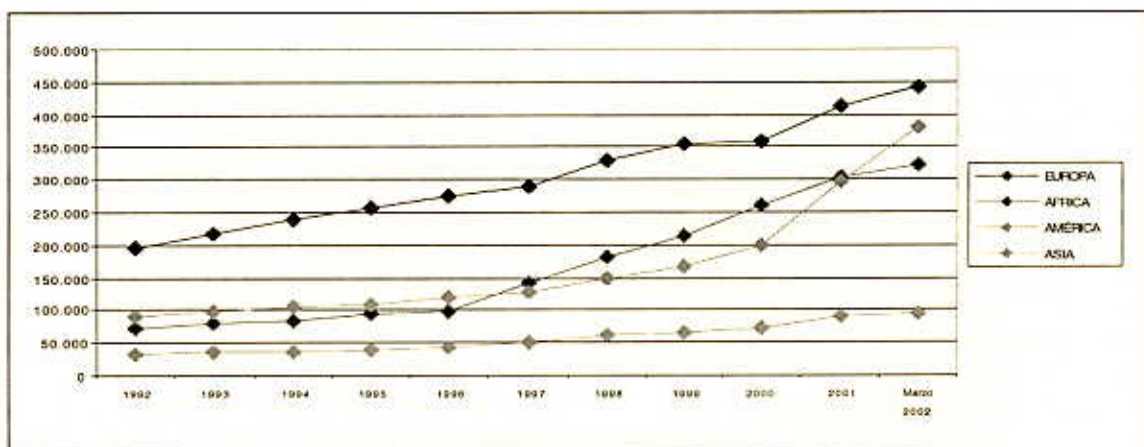


Gráfico 3. Continente de origen de los extranjeros residentes en España desde 1992 a marzo de 2001.





raba dicho porcentaje en las comunidades autónomas de Baleares (6,75 por 100), Melilla (5,98 por 100), Canarias (5,54 por 100), Madrid (5,38 por 100) y Cataluña (4,63 por 100), rebasándose el 7 por 100 en las provincias de Almería y Girona. Las proporciones más bajas de extranjeros se observan, según comunidad autónoma, en el País Vasco (1,02 por 100), Galicia (1,03 por 100) y Asturias (1,06 por 100), y los extranjeros no llegan a suponer el 1 por 100 del total de la población en las siguientes provincias: Córdoba, Avila, Palencia, Sevilla, A Coruña, Badajoz, Ciudad Real, Guipúzcoa, Zamora, Jaén y Vizcaya.

### Extranjeros en España según sexo. 1992 a marzo de 2002.

A 31 de marzo de 2002, 556.154 mujeres extranjeras y 680.262 varones extranjeros disponían de permiso de residencia en vigor en España; de 7.503 extranjeros no constaba el sexo. A pesar de que entre diciembre de 1992 y marzo de 2002 el número de mujeres extranjeras se ha incrementado en 374.272, su proporción respecto al total de extranjeros ha disminuido, pasando del 47,22 por 100 a finales de 1992 al 44,98 por 100 en marzo de 2002.

Según régimen de residencia, en marzo de 2002 eran mujeres el 51,59 por 100 de los extranjeros incluidos en el Régimen Comunitario y el 41,15 por 100 de los incluidos en el Régimen General.

El Gráfico 5 muestra la distribución de mujeres y varones extranjeros según continente de origen.

Entre las mujeres extranjeras existía una

alta proporción de iberoamericanas y europeas de países pertenecientes al Espacio Económico Europeo, mientras que entre los varones los africanos y los nacionales de países pertenecientes al Espacio Económico Europeo eran los dos colectivos mayoritarios.

### Extranjeros en España según grupo de edad. 31 de marzo de 2002.

A finales de marzo de 2002, 122.923 extranjeros en España eran menores de 16 años (el 9,88 por 100 del total), 1.046.642 tenían entre 16 y 64 años (el 84,14 por 100) y 74.354 eran mayores de 64 años (el 5,98 por 100). Más de la mitad del total de los residentes extranjeros en España tenía entre 25 y 44 años, y cabe reseñar también que entre los menores de 16 años casi las dos terceras partes tenían entre 6 y 15 años.

Según continente de origen, tanto los norteamericanos como los nacionales de países incluidos en el Espacio Económico Europeo y los nacionales de Oceanía tenían porcentajes de menores de dieciséis años por debajo de la media y, por el contrario, proporciones de mayores de 64 años que duplicaban o triplicaban la media. Los iberoamericanos y los nacionales de países europeos no incluidos en el Espacio Económico Europeo, asimismo, mostraban porcentajes de menores de dieciséis años por debajo de la media del total de extranjeros, pero también bajas proporciones de mayores de 64 años (particularmente en el caso de los iberoamericanos). La baja proporción de mayores de 64 años se acentuaba aún más en los nacionales de Africa y Asia que, sin

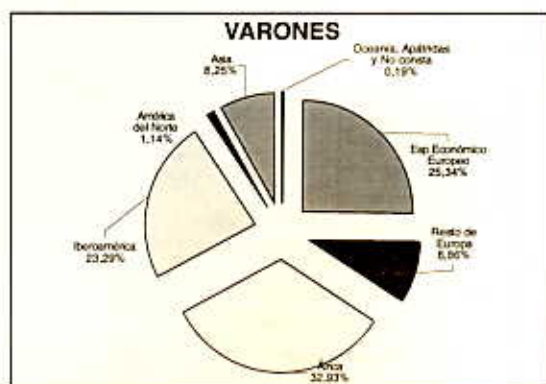


Gráfico 5. Mujeres y varones extranjeros según continente de origen por sexo. 31 de marzo de 2002.

embargo, tenían porcentajes relativamente elevados de mayores de dieciséis años. La proporción de personas incluidas en el grupo de dieciséis a sesenta y cuatro años resultaba mayoritaria para todos los colectivos, aunque eran los iberoamericanos los que presentaban el porcentaje más elevado (un 90,72 por 100 de los nacionales de países iberoamericanos estaban en ese tramo de edad).

La composición según continente de origen de los tres grupos de edad, en consecuencia, presentaba variaciones significativas tal y como puede observarse en el Gráfico 6.

## EXTRANJEROS AFILIADOS Y EN ALTA LABORAL EN LA SEGURIDAD SOCIAL

De acuerdo con información de carácter estadístico procedente de ficheros de la Tesorería General de la Seguridad Social tratados por el IMSERSO, el número de trabajadores extranjeros afiliados y en alta laboral en la Seguridad Social ascendía a 711.432 el 10 de abril de 2002, lo que suponía el 4,47 por 100 del total de trabajadores en alta laboral a finales de marzo de 2002.

Según continente de origen, el 30,21 por 100 eran iberoamericanos, el 27,08 por 100 eran africanos, el 24,97 por 100 eran nacionales de países del Espacio Económico Europeo, el 9,60 por 100 eran nacionales de países europeos no pertenecientes al EEE, el 7,28 por 100 eran asiáticos y eran nacionales de Oceanía o apátridas, o no constaba su nacionalidad, el 0,14 por 100 del total.

Según régimen de Seguridad Social, la mayoría de los trabajadores extranjeros (el 66,77 por 100) estaban incluidos en el

Régimen General (es decir, eran trabajadores por cuenta ajena de la industria o los servicios), el 12,26 por 100 estaban incluidos en el Régimen Especial Agrario, el 11,80 por 100 en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, el 8,60 por 100 estaban en alta en el Régimen Especial de Empleados de Hogar y el 0,57 por 100 pertenecían al Régimen Especial del Mar o al de la Minería del Carbón.

Según sexo, el 65,68 por 100 de los trabajadores extranjeros eran varones y el 34,32 por 100 eran mujeres. Según grupo de edad, el 12,70 por 100 tenía entre 16 y 24 años, el 83,34 por 100 entre 25 y 54 años y el 3,96 por 100 eran mayores de 54 años.

Respecto a la comunidad autónoma en la que figuraban en alta laboral, en Madrid y Cataluña se situaba el 43,38 por 100 del total de trabajadores extranjeros. En orden de importancia numérica seguían Andalucía, la Comunidad Valenciana, Canarias, Murcia y Baleares.

A pesar de la reciente incorporación al mercado de trabajo español de una elevada proporción de los trabajadores extranjeros (el 55,91 por 100 de los que figuraban en alta laboral en abril de 2002 se habían incorporado al sistema a partir de enero de 2000), el porcentaje de los que habían tenido ya más de un movimiento de alta en la Seguridad Social (más de un empleo) ascendía, para aquellos que figuraban en alta en abril de 2002, al 66,98 por 100.

A primeros de enero de 2000 el número de trabajadores extranjeros afiliados y en alta laboral a la Seguridad Social ascendía a 341.585. Desde enero de 2000 a abril de 2002 esta cifra se ha más que duplicado. Entre



Gráfico 6. Extranjeros con permiso de residencia en vigor según grupo de edad por continente. 31 de marzo de 2002.

diciembre de 1999 y marzo de 2002, el número total de trabajadores afiliados y en alta laboral en el sistema de la Seguridad Social se incrementó en un 9,15 por 100 (pasando de 14.578.326 a 15.912.352).

Por tanto, los trabajadores extranjeros suponían en enero de 2000 el 2,34 por 100 del total de trabajadores en alta laboral, y dos años y tres meses más tarde, en abril de 2002, suponían el 4,47 por 100.

La distribución según continente de origen de los trabajadores extranjeros es la que se muestra en la Tabla 1.

Según nacionalidad, Marruecos, Ecuador, Colombia, Reino Unido y Alemania eran los cinco países con mayor número de trabajadores extranjeros en alta laboral en Seguridad Social el 10 de abril de 2002, y agrupaban al 47,57 por 100 del total de trabajadores extranjeros.

La distribución de los trabajadores extranjeros en el territorio español tiene una concentración acusada, aunque a lo largo del período considerado existe una ligera tendencia a una mayor distribución geográfica. A pesar de ello, en Cataluña y Madrid se localizaba el 43,38 por 100 del total de trabajadores extranjeros en alta laboral en abril de 2002. Hay que tener en cuenta, no obstante, que tampoco la distribución geográfica del total de los trabajadores en España es homogénea: en Cataluña, Andalucía, Madrid y la Comunidad Valenciana se localizaba a finales de marzo de 2002 el 59,87 por 100 de dicho total. Andalucía y Madrid son las comunidades autónomas que muestran una mayor diferencia de ubicación

en cuanto a ambas distribuciones. Mientras Madrid agrupaba al 15,34 por 100 del total de trabajadores y al 21,62 por 100 de los trabajadores extranjeros, en Andalucía sucede lo contrario, ya que agrupaba al 16 por 100 del total de trabajadores y al 11,57 por 100 de los trabajadores extranjeros (Gráfico 7).

Según provincia, en Madrid, Barcelona, Murcia y Baleares se concentraba el 47,67 por 100 del total de trabajadores extranjeros y el 34,41 por 100 del total de trabajadores. Por lo que se refiere a la proporción de trabajadores extranjeros respecto al total de trabajadores era en abril de 2002 del 4,47 por 100 en el conjunto de España, pero se observan diferencias importantes según provincia: en Melilla y Almería los extranjeros superaban el diez por ciento del total de trabajadores, mientras que en Córdoba y A Coruña no llegaban al uno por ciento.

#### **Trabajadores extranjeros en alta laboral en la Seguridad Social según régimen de Seguridad Social.**

El encuadramiento en uno u otro régimen de Seguridad Social deriva de la actividad económica y la dependencia laboral de los trabajadores. En el Gráfico 8 se muestra la distribución según régimen de Seguridad Social de los extranjeros y del total de trabajadores.

La mayor parte del total de trabajadores y también de los trabajadores extranjeros estaban incluidos en el Régimen General, es decir, eran trabajadores por cuenta ajena de la industria o los servicios, pero este régimen

CONTINENTE	13-1-2000	10-4-2002	Variación
Espacio Económico Europeo	126.023	177.620	51.597
Resto de Europa	14.901	68.305	53.404
Africa	104.018	192.677	88.659
Iberoamérica	63.001	214.928	151.927
América del Norte	4.114	5.277	1.163
Asia	28.882	51.615	22.733
Oceanía y otros	646	1.010	364
<b>TOTAL</b>	<b>341.585</b>	<b>711.432</b>	<b>369.847</b>

Tabla 1. Trabajadores extranjeros en alta laboral en la Seguridad Social según continente de origen. Enero de 2000 y abril de 2002.

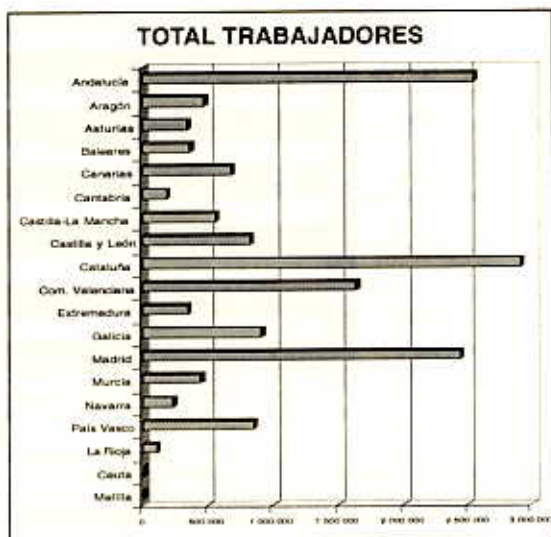


Gráfico 7. Trabajadores extranjeros y total de trabajadores en España según comunidad autónoma. 10 de abril de 2002/31 de marzo de 2003.

agrupa a una mayor proporción del total de trabajadores, al igual que sucede con el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Por el contrario, los trabajadores extranjeros tienen una proporción mayor que la del total de trabajadores en el Régimen Especial Agrario y en el Régimen Especial de Empleados de Hogar.

La presencia de trabajadores extranjeros en los diferentes sectores económicos y su proporción respecto al total de los trabajadores en los mismos, por tanto, varía de forma sustancial. El Gráfico 9 se ha elaborado en base a las cifras totales de trabajadores en alta laboral a 31 de marzo de 2002 considerando como trabajadores españoles a los que no eran extranjeros a 11 de abril de 2002.

Tal y como puede observarse, es en el Régimen Especial de Empleados de Hogar, minoritario para los trabajadores españoles, en el que la presencia de trabajadores extranjeros resulta significativa, alcanzando el 37,20 por 100 del total de las personas que en España se dedican al servicio doméstico.

### Trabajadores extranjeros en alta laboral en la Seguridad Social según fecha de alta inicial y según fecha de alta actual.

La fecha de alta inicial de los trabajadores extranjeros indica el momento en el que fueron

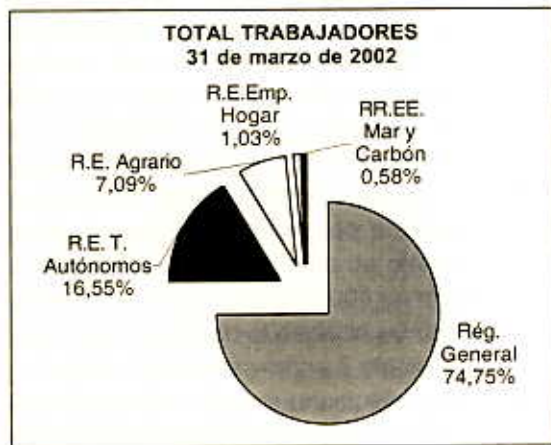
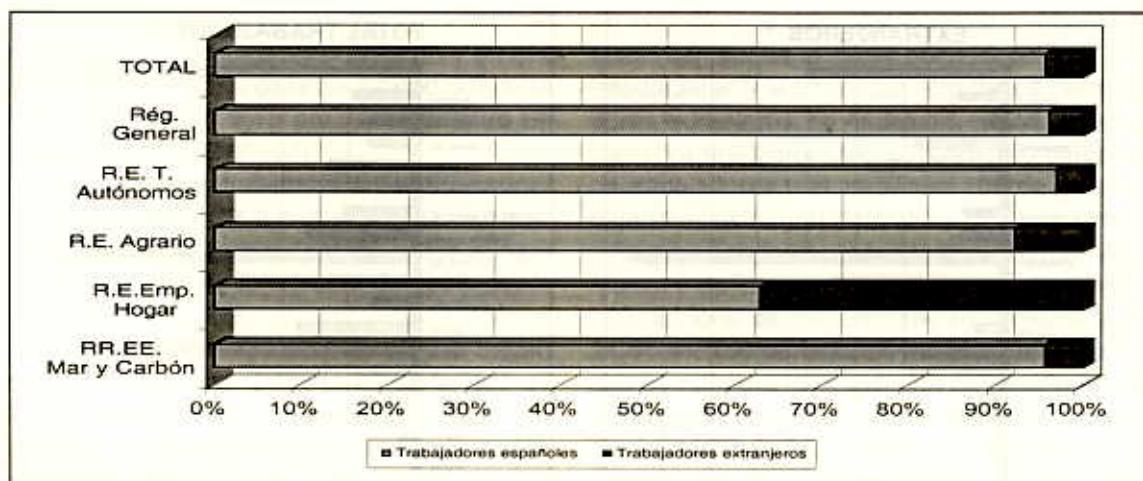


Gráfico 8. Distribución según régimen de Seguridad Social. 10 de abril de 2002/31 de marzo de 2003.



**Gráfico 9. Proporción de trabajadores españoles y extranjeros respecto al total según régimen de Seguridad Social.**

afiliados por iniciar su primera actividad laboral en España. El 10,49 por 100 del total de extranjeros en alta laboral en abril de 2002 se había incorporado al mercado de trabajo español a partir de enero de 2002, el 26,20 por 100 durante 2001, y el 19,22 por 100 lo hizo durante el año 2000. Estas cifras muestran hasta qué punto es reciente la incorporación de los trabajadores extranjeros al mercado de trabajo español. No hay diferencias demasiado significativas según sexo, aunque las trabajadoras extranjeras se han ido incorpo-

rando a la Seguridad Social algo más tardíamente que los varones.

Por su parte, la fecha de alta actual señala el momento de inicio de la actividad laboral por la que el trabajador extranjero permanecía en alta el 10 de abril de 2002. Del total de trabajadores extranjeros en alta en esa fecha, el 72,29 por 100 tenía quince meses o menos de antigüedad en su actual empleo (el 34,07 por 100 del total tenía fecha de alta actual correspondiente a los primeros meses de 2002) y el 11,82 por 100 tenía fecha de alta actual cursada durante 2000.

# LA POLITICA COMUN EUROPEA FRENTE A LA INMIGRACION

CRISTINA CORTAZAR ROTAECHE (1)

Catedrática "Jean Monnet"

EMILIANO GARCIA COSO

Profesor "Jean Monnet"

## INTRODUCCION

El fenómeno migratorio presenta una naturaleza compleja, resultado de su carácter pluridimensional, que incide no sólo en los sujetos activos o pasivos de dicho fenómeno, sino también en los Estados de recepción, en su ciudadanía y en los países de origen y tránsito de los inmigrantes. Esta característica general del proceso migratorio tiene su obvio reflejo en los flujos migratorios hacia la UE en particular, generando ciertas tensiones tanto intracomunitarias como extracomunitarias, las cuales exigen una respuesta global de la UE y no el mantenimiento y diseño de políticas unilaterales de sus Estados miembros, en muchos casos contradictorias entre sí.

El presente artículo pretende reflejar las iniciativas adoptadas por la Unión Europea con el objetivo de armonizar los diversos ordenamientos jurídicos existentes en el contexto de la inmigración.

El indudable predominio del tratamiento nacional de la inmigración nos permite discutir la afirmación que preside el enunciado de este artículo. En realidad, aunque se afirma la existencia de una política común europea frente a la inmigración, ésta es prácticamente inexistente en la actualidad. No obstante, se trata de una política de futuro que se está gestando en estos momentos a través de propuestas normativas, las cuales habrían de ofrecer para el primero de mayo del año 2004 un marco regulador único en todo el espacio europeo.

Con esta premisa vamos a efectuar un tratamiento general de las principales propuestas normativas comunitarias en materia migratoria, dejando para otra ocasión las previstas o

las acordadas en relación con una política común de asilo. En esta línea abordaremos las directrices formuladas desde la UE para intentar gestionar los flujos migratorios y, colateralmente, las medidas enfocadas a la integración de los inmigrantes residentes de larga duración y sus familias. Asimismo, analizaremos las propuestas planteadas para unificar las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países y aludiremos al arsenal de iniciativas comunitarias enfocadas a luchar contra la inmigración ilegal.

## MARCO JURIDICO DE LA COMPETENCIA DE LA UE

El período transcurrido desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (1 de noviembre de 1993) —en adelante, TUE— hasta la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (1 de mayo de 1999) —en adelante, TA— no proporcionó importantes avances a las políticas de inmigración de la UE.

Tras la entrada en vigor del TA se crea un nuevo Título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), el cual obliga a la adopción de una serie de importantes medidas en materia de inmigración, complementarias para garantizar la libre circulación de personas. Así, el artículo 61 del TCE dispone que el Consejo, para establecer *un espacio de libertad, seguridad y justicia*, deberá adoptar en un plazo de cinco años —a partir de la entrada en vigor del TA— medidas para garantizar la libre circulación de personas prevista en el artículo 14 del TCE y medidas *“de acompañamiento directamente vinculadas con aquélla”* y relativas a los controles en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración.

Durante ese primer período de cinco años, tras la vigencia del TA, las medidas encaminadas a garantizar la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores, tanto de los ciudadanos de la Unión como de los nacionales de terceros países, y en consecuencia las medidas sobre el cruce de las fronteras exteriores, se adoptarán por unanimidad y a propuesta de la Comisión o de un Estado miembro, previa consulta al Parla-

mento. Tras el período transitorio descrito, la iniciativa la tendrá sólo la Comisión (aunque los Estados podrán realizar sugerencias a ésta) y el Consejo por unanimidad podrá decidir que todos o parte de los ámbitos del citado Título IV comiencen a adoptarse por mayoría cualificada.

Para determinadas cuestiones no habrá período transitorio y la decisión será *ab initio* mayoritaria (listas de países cuyos nacionales precisan visados de turismo, listas de países que no los necesitan y modelo uniforme de visado). Respecto de otras, tras el período transitorio, la decisión será mayoritaria sin necesidad de voto en el Consejo al respecto (procedimientos utilizados para la expedición de visados de turismo).

Por otra parte, el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001, en la actualidad en período de ratificación, pretende otorgar un nuevo impulso al proceso de comunitarización de dichas políticas.

## DIRECTRICES COMUNITARIAS PARA GESTIONAR LOS FLUJOS MIGRATORIOS

La primera cuestión que suscita la existencia de estas directrices comunitarias es su propio fundamento, esto es, porqué son necesarias. La respuesta, en primera instancia, no es otra que intentar introducir unos criterios comunes de valoración del fenómeno migratorio, habida cuenta de la disparidad y divergencia apreciable en las distintas leyes de extranjería de cada Estado miembro de la UE. Pero una lectura del fondo de estas directrices nos indica que su objetivo principal consiste en poner de manifiesto cuáles son los objetivos que debe perseguir una política común de inmigración, incluida la necesidad de encuadrar ésta en el primer pilar comunitario en toda su extensión, es decir, en el marco competencial de las instituciones comunitarias.

A este último propósito responde que el conjunto de directrices (2) se desdoblén en dos grandes categorías. Por un lado, las orientaciones relativas a la admisión e integración de los inmigrantes. Por otro, la reclamación encu-



bierta de la Comisión a los Estados miembros de recurrir a la denominada eufemísticamente "Política Exterior de la UE" para gestionar los flujos migratorios y coordinarlos coherentemente desde un mismo planteamiento.

Con el fin de establecer una política común de admisión de inmigrantes económicos, la Comisión propone a los Estados que elaboren en el marco nacional una política laboral coherente y transparente que atienda a la capacidad y a las necesidades del mercado de trabajo de cada Estado miembro. Además, les impele para que establezcan procedimientos de obtención de permisos de residencia y trabajo unificados y que reduzcan los porcentajes de trabajo ilegal. La perspectiva integradora de las orientaciones comunitarias se centran en la inserción y formación de los inmigrantes, especialmente los de segunda generación (entendemos que debería incluirse medidas como la formación lingüística, acceso a servicios sociales básicos y especial atención a las mujeres y niños inmigrantes). Estas directrices comunitarias en principio loables, sin embargo, pecan de irreales en el estado actual del marco legal de extranjería y, en ciertos aspectos, resultan poco solidarias.

La calificación de irreal se sustenta en que estamos asistiendo en algunos Estados —esta es la tendencia de España— a un proceso de regionalización de competencias en el ámbito de gestión de los inmigrantes económicos, siguiendo el modelo alemán de reparto de competencias entre el Estado federal y los ministerios de interior de cada uno de los Länders (3). Esta división puede generar procedimientos más complicados y mayor burocracia de la ya existente en los procesos de obtención de trabajo legal, multiplicando los plazos de concesión de permisos y, en su caso, desatendiendo las necesidades expresadas por la clase empresarial europea de mano obra en un plazo más reducido. Además, hubiera sido preciso previamente comunitarizar la gestión de la inmigración económica armonizando su contenido para que, posteriormente, mediante la aplicación del principio de subsidiariedad, todas las instancias nacionales se implicasen en la gestión de

los contingentes siguiendo la secuencia regiones-Estado-UE.

La consideración de estas orientaciones de la UE como poco solidarias se desprende de los términos expresados en éstas, puesto que la UE, a través de las políticas nacionales, fomentará fundamentalmente la inmigración económica cualificada. Esta circunstancia incrementa el fenómeno denominado "fuga de cerebros". El impulso de esta inmigración sin ofrecer otras alternativas o compensaciones a los países de origen puede dificultar el acceso al desarrollo de muchos de los países origen de la inmigración al perder su potencial humano e intelectual.

Otro de los grandes objetivos de estas directrices comunitarias se centra en la gestión de los flujos migratorios mediante la utilización de la Política Exterior de la UE (PEX). El principal problema al que se debe hacer frente en este ámbito es la falta de solidez de esta política y su ubicación en el tercer pilar comunitario. Esta posición en la estructura del Tratado de la Unión Europea (TUE) dificulta enormemente la elaboración de una política común. Y ello debido al amplio margen de decisión del que disponen los Estados a la hora de alentar o vetar —por intereses diversos y a veces difusos— la asociación con terceros países mediante acuerdos migratorios. Un ejemplo claro de estos acuerdos de forma unilateral son los celebrados últimamente por España (4), cuyos contenidos pueden incidir en las políticas de otros Estados miembros, efectos que no parecen haberse planteado a la hora de su elaboración.

Para evitar este tipo de interferencias intracomunitarias y debido a la cada vez más estrecha relación de las políticas nacionales migratorias a la que da lugar la gestión de los flujos migratorios, es imprescindible exhortar a la defensa de la posición de la Comisión europea en *pro* de un mayor protagonismo de la PEX en las decisiones sobre inmigración. Entre los elementos que sustentan esta postura cabe señalar varias actuaciones imprescindibles para una política común de migración coherente.

La PEX debe ser el cauce que comprenda

las migraciones desde los países de origen y tránsito. Para ello es fundamental una coordinación de los flujos que sólo es posible desde una estructura institucional como la comunitaria, donde los Estados miembros puedan compartir experiencias e intercambiar informaciones estadísticas sobre los flujos y sus necesidades nacionales. Asimismo, la utilización de la PEX permitiría actuar activamente y con un enfoque único en el propio territorio de origen de los inmigrantes, mediante campañas activas de información y cooperación de los servicios consulares de los Estados miembros. Esta vertiente de la PEX se complementaría con programas dirigidos desde la UE de ayuda al desarrollo y a la dotación de medios de control de las migraciones ilegales tanto en los países de origen como de tránsito. No obstante, todo este contenido quedaría desvirtuado si previamente los Estados no se ponen de acuerdo para comunitarizar la PEX en su vertiente o instrumentos directamente vinculados con la inmigración. Ciertos avances en esta línea se han dado, aunque circunscritos a la lucha contra la inmigración ilegal, entre los que cabe citar los Acuerdos de readmisión celebrados (5).

Del conjunto de consideraciones expuestas sobre las directrices de la UE para una política común se desprende claramente la necesidad de afrontar este fenómeno en una visión de conjunto, planteada, negociada y acordada desde las instancias comunitarias. En caso contrario, difícilmente se alcanzará una eficacia en el control y gestión de la migración.

## **ESTATUTO LEGAL DE LOS INMIGRANTES RESIDENTES DE LARGA DURACION**

La configuración de una política común de inmigración no sólo debe comprender el control de la entrada de inmigración, sino que debe ofrecer respuestas a la inmigración legal establecida en el espacio europeo. Uno de los objetivos de esta política debe ser la consolidación y la integración de esta inmigración en la sociedad en la que viven y a cuyo desarrollo contribuyen. Precisamente, a esta última faceta responde la propuesta de Directiva

sobre el estatuto legal de los inmigrantes residentes de larga duración (6).

Sin lugar a dudas, nos congratulamos por esta iniciativa de la Comisión europea ya que pone de relieve la necesidad de extender los derechos implícitos a la condición de ciudadano europeo al ciudadano residente legal al margen de su nacionalidad. Esta medida contribuye sustancialmente a una integración más rápida y en igualdad de condiciones que puede eliminar muchas barreras legales, sociales y culturales, aún existentes, en el proceso de integración del fenómeno migratorio.

El objetivo de esta propuesta es conseguir armonizar entre los Estados miembros las condiciones para la concesión de dicho estatuto en el Estado de residencia y su posible extensión a un Estado miembro distinto al que lo reconoció inicialmente. Un elemento importante de esta propuesta consiste en que marca un plazo de adopción, fijado el 31 de diciembre del 2003, eliminando las incertidumbres negociadoras características de la normativa comunitaria.

La obtención de este estatuto se condiciona a que el inmigrante disfrute de una residencia legal y continuada superior a cinco años. La Propuesta de Directiva sobre residentes de larga duración incluye en su ámbito de aplicación a los refugiados según la Convención de Ginebra y a quienes han recibido asilo en virtud de disposiciones constitucionales de los Estados miembros (7). Sin embargo, a las personas que disfrutan de un estatuto de protección temporal se las excluye por motivos evidentes: la propia Comisión en su Propuesta de Directiva sobre Protección Temporal (8) prevé que la duración máxima de la protección temporal ha de ser de dos (hasta 3) años, pasados los cuales o bien la persona puede regresar a su país de origen, o bien recibe un estatuto más duradero (sea de refugiado según la Convención de Ginebra o sea otro tipo de protección subsidiaria). No nos satisface, en cambio, la exclusión de las personas que hayan recibido protección subsidiaria, pues consideramos que se les deberían reconocer los mismos derechos que a los refugiados en materia de reagrupamiento familiar ya que se encuen-

tran en similar situación de vulnerabilidad. Entre las exclusiones figuran también: los solicitantes de asilo (9) los estudiantes (salvo estudios de doctorado), quienes siguen cursos de formación profesional, los trabajadores de temporada, en régimen *au pair* o trabajadores enviados por una empresa para prestar servicios en el cruce de fronteras. Por fin quedan excluidos aquellos nacionales de terceros países a los que les es de aplicación el régimen internacional sobre personal diplomático y consular o sobre funcionarios de organizaciones internacionales.

Además de la residencia legal y continuada por un período no inferior a cinco años, otro requisito para obtener el estatuto de residente de larga duración consiste en que se prueben medios de subsistencia para el inmigrante y su familia. Los recursos mínimos que se han de exigir no podrán superar el subsidio mínimo garantizado por el Estado o, en su caso, la pensión mínima. También se le exigirá al inmigrante un seguro de enfermedad que cubra todo tipo de riesgos.

El cumplimiento de estos requisitos implicará el otorgamiento de un permiso válido para diez años y automáticamente renovable, del cual sólo podrá ser privado el inmigrante cuando se pruebe que el permiso lo hubiere obtenido fraudulentamente, cuando adquiriera la residencia permanente en otro Estado miembro o cuando incurra en causa de expulsión.

El nacional de un tercer país residente de larga duración tendrá derecho a la igualdad de trato con respecto a los ciudadanos de la UE en las siguientes materias: acceso al empleo sin restricciones de ningún tipo; acceso a la educación y formación profesional; reconocimiento de diplomas y certificados; protección social (incluyendo ayudas familiares, pensiones de retiro, seguro de enfermedad y prestaciones por desempleo), asistencia social (incluyendo la sanidad pública); beneficios sociales, económicos o culturales (tarifas de transporte, reducciones en tarifas de actos culturales y otros, alimentos subvencionados para niños de familias con bajos ingresos, etc.); acceso a los bienes y servicios incluido el acceso a la vivienda pública y privada; liber-

tad de asociación y sindicación; y, por fin, acceso libre a todo el territorio del Estado en el que adquiere el estatuto de residente de larga duración.

Por último, el alcance de este estatuto se puede extender a un Estado miembro distinto del que lo reconoció inicialmente siempre y cuando se sigan cumpliendo por el beneficiario del estatuto las condiciones previstas en esta Propuesta de Directiva. Así, tras cinco años de residencia en este segundo Estado miembro, éste tendrá la obligación de extender al inmigrante un estatuto de residente de larga duración en ese segundo Estado.

Entendemos que la aprobación de esta Propuesta de Directiva, en sus actuales –o similares– términos, puede ser un buen instrumento integrador de la inmigración que ha mantenido vínculos estrechos con la sociedad receptora, contribuyendo con su trabajo al bienestar general. Esta perspectiva se debe completar con un elemento imprescindible de integración como es la reagrupación familiar.

## EL REAGRUPAMIENTO FAMILIAR

El Derecho Comunitario regula la reagrupación familiar de los ciudadanos de la UE o del Espacio Económico Europeo; sin embargo, hasta ahora no ha incorporado normativa sobre la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países ya que sólo tras la entrada en vigor del TA la Comunidad Europea adquiere competencias al respecto.

En la actualidad existe una Propuesta de Directiva del Consejo sobre reagrupación familiar de nacionales de terceros países. Dicha Propuesta ha sido por dos veces reformada por la Comisión, la última de ellas el pasado 2 de mayo de 2002 (10).

La Propuesta de Directiva inicial es de 1999. Obedeciendo a las sugerencias del Parlamento, dicha Propuesta es revisada y en su segunda versión se presenta por la Comisión Europea en 2000. Durante la Presidencia sueca la Propuesta de Directiva de 2000 se rebaja, aun así, la versión considerada por el Consejo de Justicia y Asuntos Internos de 28 y 29 de mayo de 2001 no satis-

face a determinados gobiernos por entenderla excesivamente liberal respecto de los derechos de las familias inmigrantes. Otros Estados miembros y la propia Comisión luchan para no *descafeinar* en exceso la Propuesta, no lográndose en dicho Consejo ningún acuerdo al respecto. Un año después, con fecha 2 de mayo de 2002, la Comisión ha presentado la tercera versión de su Propuesta de Directiva cuyo porvenir es aún incierto, aunque la Cumbre de Sevilla ha considerado como fecha límite para su adopción definitiva el mes de junio de 2003. La actual Propuesta de Directiva de 2002 ha rebajado significativamente los estándares de aquella presentada en 2000.

Los cambios se encuentran en disposiciones tan relevantes como la relativa a la edad hasta la cual los niños tienen derecho a ser reagrupados, autorizando el mantenimiento de legislaciones nacionales específicas que sólo permiten la reagrupación de los hijos menores de 12 años. Así, el artículo 4.1 (c) en la nueva redacción mantiene: *"Como excepción, cuando un hijo tenga más de 12 años el Estado miembro antes de autorizar su entrada y su residencia con arreglo a la presente Directiva podrá examinar si cumple un criterio de integración, cuyo examen será previsto por su legislación existente en la fecha de la adopción de la presente Directiva"* (11).

Otro aspecto a destacar consiste en que la Propuesta de Directiva de 2002 en su artículo 8.2 permite escalonar las autorizaciones de entrada por reagrupación familiar a lo largo de varios años, según la capacidad de recepción del Estado. No obstante, ¿quién y cómo valora dicha capacidad de recepción?

En cuanto a los familiares reagrupables, la Propuesta de Directiva de 2002 tan sólo incluye al cónyuge y los hijos menores (con la excepción reseñada *supra* para los jóvenes entre 12 y 18 años). Pueden incluirse los ascendientes, hijos mayores a cargo y compañeros no casados, pero tal inclusión no tiene carácter obligatorio. El régimen facultativo también se extiende a los hijos cuya custodia se comparte (12). Por lo que se refiere a los requisitos de vivienda y recursos, el texto

recientemente modificado permite exigir que el reagrupante continúe cumpliendo las condiciones en el momento de la primera renovación del permiso de residencia de los miembros de su familia, requisito que no se solicitaba en la Propuesta fechada en 2000.

Por otra parte, con la modificación de 2002, los familiares del reagrupante tendrían derecho a la educación, al trabajo y la formación profesional en las mismas condiciones que el reagrupante, mientras que en la anterior versión se equiparaban dichos derechos a los de los ciudadanos de la UE. Finalmente, la Propuesta modificada de Directiva de 2002 deja claramente fuera de su ámbito de aplicación a los ciudadanos comunitarios que no hayan ejercido su derecho de libre circulación, algo que no quedaba claro en la versión de 2000.

Los ejemplos citados, que contrastan la postura de la Comisión modificada por las posiciones de los gobiernos, constituyen una muestra significativa sobre la pobre voluntad existente entre los Estados miembros para alcanzar normas comunes en la materia que garanticen debidamente la integración de los inmigrantes y sus familias.

## LAS CONDICIONES DE ENTRADA Y RESIDENCIA DE LOS INMIGRANTES

La elaboración de una política común de inmigración tiene uno de sus principales caballos de batalla en este aspecto. Reflejo de la importancia de estas condiciones de entrada y residencia es la tendencia generalizada en las legislaciones de los Estados miembros a endurecer estas condiciones en un intento de desincentivar los flujos migratorios. Pero lo que realmente ha evidenciado estos cambios en el ámbito nacional es la imperiosa necesidad de armonizar dichas condiciones y actuar a nivel comunitario.

A este propósito responde la Propuesta de Directiva de noviembre de 2001 (13), enfocada a armonizar las condiciones de entrada y residencia tanto de trabajadores inmigrantes por cuenta ajena como propia. Si analizamos las legislaciones nacionales apreciamos la diver-

sidad de requisitos y procedimientos aplicables a esta cuestión. La Propuesta de Directiva pretende la instauración de un procedimiento único en las legislaciones nacionales de concesión en un solo acto de los permisos de residencia y trabajo, siguiendo en cierto modo el modelo francés de permiso único o ventanilla única (14). A esta unificación puede contribuir la política de visados comunitarios que se encuentra en un estado muy avanzado de aplicación a través de Reglamentos comunitarios (15).

La principal objeción que podemos realizar a este objetivo, en principio laudable, es que permite a los Estados miembros mantener sus sistemas de cupos de trabajo. La realidad, fundamentalmente la española, ha demostrado el fracaso en la gestión de dichos cupos y su falta de cobertura de la demanda de mano de obra inmigrante. No obstante, un elemento positivo en este procedimiento único a desarrollar por los Estados miembros, previsto para el 1 de enero del 2004, es la obligación de contestar a las solicitudes tanto de trabajadores por cuenta ajena como propia en un plazo máximo de 180 días (16).

La Propuesta de Directiva recoge el "permiso único" que lo denomina en una de sus dos vertientes como *permiso de residencia-trabajador por cuenta ajena y permiso residencia-trabajador por cuenta propia*. La unicidad de esta denominación no significa que los requisitos a cumplimentar vayan a ser los mismos. Al trabajador por cuenta ajena inmigrante se le exige diversos documentos para acompañar en su solicitud para su valoración y el empleador deberá acreditar que ese puesto de trabajo no se ha cubierto "internamente", esto es, por nacionales comunitarios o residentes de larga duración, a pesar de haberse tramitado en la red EURES durante cuatro semanas.

En este caso, y siempre a juicio del Estado, se les podrá conceder un permiso inicial de residencia y trabajo por tres años, renovable por otros tres. Esta validez implicará, en su caso, una modificación de la mayor parte de las legislaciones cuyos permisos iniciales suelen estar entre el año y los dos años máximo.

La disposición de este permiso supondrá colateralmente el disfrute del derecho de entrada, cruce a o de otro Estado, derecho a residir y el reconocimiento de ciertos derechos equiparables a los de los ciudadanos de la UE. Aunque en contrapartida los beneficiarios de dicho permiso tendrán que comprometerse a retornar a su país tras el disfrute del mismo.

Para los trabajadores por cuenta propia la Propuesta de Directiva establece como requisito que el solicitante acredite que su actividad producirá un impacto positivo sobre el empleo y que es viable económicamente. En caso de apreciarse positivamente su solicitud, se le otorgará un permiso de residencia-trabajador por cuenta propia de tres años renovable. Las excepciones tanto para denegar este permiso como el de por cuenta ajena se basan en la noción de orden público o razones de seguridad nacional. Debe mencionarse también que las actividades cubiertas por este permiso pueden limitarse tanto en su alcance como en el ámbito geográfico, sin que la propuesta señale motivos concretos, dejando un margen de discrecionalidad apreciable para las autoridades nacionales competentes.

## LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACION ILEGAL

Sin lugar a dudas este capítulo de la futura política común de inmigración es el que mayor desarrollo e impulso ha recibido por los Estados miembros. Este interés parece deducirse de la psicosis colectiva que respecto de la inmigración, concebida como amenaza, recorre a Europa y el intento de hacer prevalecer el valor seguridad frente al de la libertad y la justicia. El resultado de esta preocupación es un conjunto de iniciativas (17) comunitarias que seguramente serán adoptadas sin tantas cortapisas, como otras dirigidas a la obtención de garantías respecto de los derechos de los inmigrantes.

Las instancias comunitarias proponen todo un conjunto de medidas, recogidas en su plan global, con el objetivo claro de desincentivar la entrada y residencia ilegal actuando a distintos niveles:

<b>POLITICA DE VISADOS</b>	Normas uniformes de visado y seguridad.	A corto plazo: mejora de la seguridad de los documentos con las nuevas tecnologías. Medio plazo: posible inclusión de datos biométricos.
	Creación de estructuras administrativas comunes.	Corto plazo: ejecución proyecto utilización infraestructuras comunes. Corto plazo: refuerzo cooperación consular. Medio plazo: oficinas consulares integradas.
	Desarrollo de un sistema europeo de identificación visados.	Corto plazo: Estudio viabilidad del sistema común de identificación de visados. Medio plazo: ejecución del sistema.
<b>INTERCAMBIO DE ANALISIS DE INFORMACION</b>	Estadísticas.	Corto plazo: informe anual de descripción estadística y análisis de datos. Medio plazo: revisión del sistema.
	Inteligencia y análisis.	Corto plazo: elaboración de un sistema europeo de intercambio de información y mejora de los instrumentos existentes. Medio plazo: Definición del sistema.
	Desarrollo del sistema de alerta.	Corto plazo: Ejecución y evaluación del sistema de alerta existente.
<b>MEDIDAS PREVIAS AL CRUCE FRONTERAS</b>	Apoyo y consejo por funcionarios enlace.	Corto plazo: Incremento de la colaboración de la red de funcionarios de enlace.
	Ayuda técnica y financiera de acciones en terceros países.	Corto plazo: ejecución de planes de acción del grupo de alto nivel de asilo y migración.
	Campañas sensibilización.	Corto plazo: campañas en países de origen y tránsito.
<b>MEDIDAS GESTION DE FRONTERAS</b>	Gestión perspectiva espacio común.	Corto plazo: ejecución sistema de evaluación de riesgos.
	Controles de las fronteras marítimas.	Corto plazo: mejora del control fronteras marítimas.
	Plan de estudios y formación comunes.	Corto plazo: análisis de la contribución de CEPOL para mejorar el funcionamiento. Creación de una red de organizaciones de formación nacionales.
	Cooperación y resultados en materia de control de fronteras por equipos conjuntos.	Corto plazo: Intensificación de la cooperación de los servicios operativos de los Estados miembros. Corto plazo: análisis de la viabilidad de un servicio común de fronteras exteriores. Medio plazo: acciones basadas en el estudio viabilidad.
<b>POLITICA DE READMISION Y REPATRIACION</b>	Principios comunes y cooperación intracomunitaria para ejecutar medidas de repatriación.	Corto plazo: mejora de la cooperación práctica entre los servicios competentes. Corto plazo: determinación de criterios y disposiciones prácticas adecuados para la compensación entre los Estados miembros de los costes de la expulsión, conforme a la Directiva sobre reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión. Corto plazo: análisis de las reacciones y medidas a tenor del Libro Verde sobre retorno.
	Acuerdos de readmisión con terceros países.	Corto plazo: conclusión acuerdos pendientes. Corto plazo: identificación terceros países con los que es preciso negociar acuerdos.
	Tránsito de repatriados.	Corto plazo: establecimiento en el ámbito de la UE, al igual que con terceros Estados, de normas comunes mínimas para procedimientos de repatriación.
<b>EUROPOL</b>		Medio plazo: aplicar en su totalidad el artículo 30 TUE, otorgando a Europol más amplias posibilidades de apoyo de la investigación por parte de los Estados miembros de redes de inmigración ilegal, incluida la trata de seres humanos, apoyo a los Estados miembros, y participación, cuando sea posible y apropiado, en el cotaje e intercambio de información de los organismos de aplicación de leyes relativas a dichos casos.
<b>SANCIONES</b>	Tráfico ilícito de seres humanos.	Corto plazo: puesta en práctica de los nuevos instrumentos comunitarios destinados a la lucha contra el tráfico ilícito de seres humanos.
	Trata de seres humanos.	Corto plazo: determinación de la posibilidad de conceder ciertas ventajas o asistencia a las víctimas.
	Empleo ilegal.	Corto plazo: realización de un estudio sobre las legislaciones de los Estados miembros. Medio plazo: preparación de una propuesta de armonizar el tratamiento a nivel europeo del empleo ilegal.
	Inmigración ilegal y beneficios económicos.	Corto plazo: adopción de disposiciones sobre confiscación de los beneficios financieros y los medios de transporte utilizados en actividades delictivas.
	Responsabilidad de los transportistas.	Corto plazo: seguimiento de la Directiva sobre responsabilidad de los transportistas.

Fuente: DOCE C 142/36.

Todo este conjunto de medidas para la lucha contra la inmigración ilegal requiere, en primera instancia, que los Estados miembros se comprometan a ubicar estas actuaciones en el marco de la PEX, al constituir ésta un elemento clave para actuar a nivel comunitario en los países de origen y tránsito de la migración, así como mantener actuaciones fluidas con los cuerpos y fuerzas de seguridad de esos países. Como actuación complementaria, es fundamental que a los cuerpos y fuerzas de seguridad de los Estados miembros de la UE se les dote de los medios técnicos y humanos necesarios para poder abordar esta problemática migratoria. Además, es imprescindible que se les proporcione una formación global en todos aquellos aspectos que tienen una incidencia en el fenómeno migratorio, de tal modo que pueda reforzarse las actuaciones de los funcionarios de enlace, la creación de patrullas conjuntas o incluso la presencia de estos miembros en los países de origen y tránsito que permitan una cooperación más estrecha, así como una transmisión de experiencias que nos beneficie a todos.

## CONCLUSIONES

La inmigración supone un fenómeno estructural y complejo que debe ser tratado desde la reflexión y el sosiego. La UE, como importante receptora de inmigración económica, debe actuar en este ámbito de manera conjunta y a través del tratamiento global que la cuestión requiere. Hace tiempo que la necesidad de dotar a la UE de una voz única al respecto ha estado en la mente de cuantos analizamos, desde diferentes ángulos, la inmigración en Europa. No obstante, sólo con las reformas a los tratados constitutivos de la CE, incorporadas por el TA, las instituciones comunitarias adquieren una verdadera competencia para adoptar normas comunitarias en materia de inmigración.

La política común europea sobre inmigración está, por tanto, comenzando. Las dificultades no son pequeñas, pues al tratarse de competencias que tradicionalmente han sido "competencias nacionales exclusivas" la llamada de la

soberanía estatal conlleva, en ocasiones, determinado efecto perverso desde una visión de conjunto. Toda vez que estamos todavía "andando el camino", se trata de un momento idóneo para las sugerencias y para prevenir sobre posibles desaciertos que pudieran dar lugar a resultados no deseados.

Una de las claves de la futura política común europea reside en las posibilidades de dotar a la UE de una verdadera "Política Exterior de la UE" (PEX) que de modo centralizado gestione los flujos migratorios y coopere abiertamente con los países de origen y tránsito de la inmigración económica. Dicha PEX debe ser coherente y global: es evidente que una de sus principales metas ha de ir encaminada a combatir el tráfico de seres humanos –trágica versión contemporánea de la trata de esclavos–; es también pertinente que los convenios de cooperación prevean la readmisión de cierta inmigración irregular; no obstante, la PEX debe comenzar por la ayuda decidida a los países productores de inmigración económica, todos ellos países económicamente débiles.

Por lo que se refiere a la armonización de la normativa sobre entrada y residencia de inmigrantes económicos, la política de la UE y las futuras normas comunes al respecto deben tener presente las consecuencias nocivas que para los países de origen tendría la llamada a la inmigración "cualificada". Por otra parte la política de cupos o contingentes anuales debe ser realista con respecto a las necesidades del mercado laboral: si no se crean canales que posibiliten la inmigración legal, los cupos se convierten en "regularizaciones encubiertas".

Finalmente –aunque no por ello menos importante–, la Política Común Europea sobre inmigración debe destinar amplios esfuerzos a la integración completa de los inmigrantes denominados "residentes de larga duración" establecidos en Europa. La ausencia de medidas al respecto, además de injusta, contribuye decididamente al aumento indeseable de la xenofobia.

A lo largo del presente artículo hemos querido realizar un bosquejo del complicado cuadro que, a propósito del tratamiento comunitario de la inmigración, se intenta completar en

el seno de la UE. Como hemos visto, existen ya ciertos brochazos (Propuestas de Directivas, Comunicaciones, etc.) y algunos trazos más definitivos (ciertos Reglamentos y Directivas ya adoptados); no obstante, debemos tener presente que la obra no está completa y que al resultado final estamos llamados a cooperar todos, sea desde la reflexión y el análisis o desde la acción.

#### NOTAS

(1) Ambos profesores de Derecho Internacional y Comunitario Europeo en la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid.

(2) COM (2000) 757 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE sobre una política comunitaria de migración, de 22-11-2000. COM (2001) 387 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, de 11-7-2001.

(3) ECOTEC, *Admission of Third-Country Nationals for Paid Employment or Self-Employed Activity*, págs. 102-118, 31 de marzo 2000, en [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/unit/immigration\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/immigration_en.htm).

(4) *Inter alia*. Aplicación provisional de acuerdo entre el Reino de España y la República Dominicana relativa a la ordenación y regulación de los flujos migratorios, firmado en Madrid el 17 de diciembre del 2001, publicado en el BOE del 5-2-2002. Aplicación provisional de acuerdo entre el Reino de España y la República de Ecuador relativa a la ordenación y regulación de los flujos migratorios, firmado el 29 de mayo de 2001, publicado en el BOE del 10-7-2001. Entre otros acuerdos.

(5) El primer acuerdo europeo de readmisión ha sido celebrado con Hong-Kong el 22 de noviembre del 2001, pero no ha sido ratificado aún, similar situación se da con el acuerdo con Sri Lanka, v. *Immigration Law Practitioner Association*, septiembre 2002.

(6) COM (2001) 127 final, Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, de 13 de marzo de 2001, en [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/unit/immigration\\_en](http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/immigration_en).

(7) La Propuesta de Directiva sobre residentes de larga duración en su comentario artículo por artículo cita como ejemplo el asilo previsto en la Constitución francesa para quienes "luchan por la libertad" y el asilo recogido por el artículo 16 (1) de la Constitución alemana. COM (2001) 127 final, 2001/0074 (CNS) Bruselas, 13-3-2001, pág. 11.

(8) COM (2000) 303 final, DOCE C 311, 31-10-2000.

(9) Evidentemente, los períodos de residencia de los solicitantes de asilo se tendrán en cuenta si finalmente dichas personas son reconocidas como refugiadas. Artículo 5 (2,a) de la Propuesta de Directiva.

(10) Propuesta modificada de Directiva del Consejo sobre reagrupación familiar. COM (2002) 225 final, 1999/0258 (CNS) Bruselas, 2-5-2002.

(11) En nuestra opinión esta disposición contraviene la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 1989, que hace prevalecer en todo supuesto el interés superior del niño (menor de 18 años).

(12) En la versión de 2000 todos estos familiares quedaban incluidos dentro del ámbito de aplicación de la Propuesta de Directiva.

(13) COM (2001) 386 final, Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia, en DOCE C 332, de 27-11-2001.

(14) ECOTEC, *Admission of Third-Country...*, *op. cit.*, págs. 93-101.

(15) Reglamento número 1091/2001, de 28 de mayo de 2001, relativo a la libre circulación con visado para estancias de larga duración, en DOCE L150/4, de 6-6-2001. Reglamento número 789/2001, de 24 de abril de 2001, por el que el Consejo se reserva competencias de ejecución en relación con determinadas disposiciones detalladas y procedimientos prácticos de examen de solicitudes de visado, en DOCE L116/2, de 26-4-2001. Reglamento número 539/2001, de 15 de marzo de 2001, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado y la lista de nacionales de países exentos, en DOCE L81/1, de 21-3-2001. Modificado por el Reglamento número 2414/2001, de 7 de diciembre de 2001, en DOCE L237/1, de 12-12-2001. Reglamento número 334/2002, de 18 de febrero de 2002, que modifica el Reglamento 1683/95, por el que se establece un modelo uniforme de visado, en DOCE L53/7, de 23-2-2002.

(16) Artículo 29, de la Propuesta de Directiva. Nosotros abogamos por un plazo máximo de 90 días. Esta reducción se fundamenta tanto en las necesidades de contratación de los empresarios europeos como en un intento de aliviar la situación de estos demandantes de empleo que, en la mayor parte de las ocasiones, tienen que trabajar en precario por falta de pronunciamiento de la Administración nacional competente.

(17) COM (2001) 672 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE relativa a una política común de inmigración ilegal, de 15-11-2001. COM (2002) 175 final, Libro Verde relativa a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, de 10-4-2002. COM (2002) 71 final, Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la expedición de un permiso de residencia de corta duración a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de trata de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes, de 11-2-2002. Propuesta de plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la UE, en DOCE C 142/23, de 14-6-2002.



# EL IMPACTO DE LA INMIGRACION IRREGULAR EN ESPAÑA

CENTRO DE ANALISIS Y PROSPECTIVA  
DE LA GUARDIA CIVIL

**E**L fenómeno de la inmigración no es nuevo, aunque se puede considerar que la concepción sobre el mismo es sustancialmente diferente a épocas pasadas, al crearse una sinergia con otro concepto propio de nuestro tiempo, la globalización y las oportunidades de conocimiento y comunicación que ésta ofrece.

España juega un doble papel en el movimiento migratorio global, por un lado se ha convertido, dentro del marco de la Unión Europea, en un país de destino, la mayoría de autores considera una tasa del 2 por 100 de extranjeros como inicio de lo que se define como país de acogida, pero, por otro lado, y no menos importante, España por su historia y su situación geográfica se encuentra situada en las líneas de flujo migratorio entre los polos formados por Sudamérica-Unión Europea y Africa-Unión Europea.

Las crisis económicas que afectan a los países del cono sur de América han producido un gran flujo de personas. Una mayoría de ellos acceden a la Unión Europea a través de España, las causas que convierten a nuestro país en la puerta de entrada de este colectivo son fácilmente explicables desde nuestra afinidad cultural y lingüística con estos países. Un desarraigo menor y una afinidad que multiplica las opciones de integración pueden ser la llamada que ofrezca España a estos inmigrantes.

Además, España geoestratégicamente es la frontera sur de Europa. La proximidad geográfica a Africa nos convierte en el muro que tienen ante sí países que poseen una muy deficitaria estructura de Estado, países inestables y con muy pocas opciones de futuro. Hoy en día el estrecho de Gibraltar se puede conside-

rar como una de las fronteras más diferenciadas del mundo, ya que en 1999 la renta española por habitante era más de cinco veces superior a la marroquí, mientras que la de Estados Unidos era casi cuatro veces superior a la de México (1). Pero para apreciar realmente la escala de este dato se debe tener en cuenta que Marruecos, a su vez, es un país líder en su zona de influencia y micro-polo de atracción migratoria.

Aunque se puede considerar que el estrecho de Gibraltar es el punto "caliente" de mayor presión de Europa, no es el único, junto a este paso son cinco las líneas de flujo que utilizan la inmigración ilegal para sus intentos de entrada irregular en el continente. Lituania como ruta utilizada por los trabajadores del Este; Bosnia-Herzegovina, más de 50.000 orientales llegan al año como turistas para pasar a la UE; costa sur de Italia o Sicilia, lugares de destinos de barcos procedentes de Albania; la costa griega con inmigración de origen kurdo y la frontera greco-turca, lugar de entrada de unos 250.000 irregulares procedentes de Oriente Próximo, Asia y África. Junto a estas líneas de presión y movimiento externas existe la línea que se puede considerar interna que representa el Canal de la Mancha, donde durante el año 2001 fueron interceptadas 30.000 personas.

Esta presión se tradujo durante el año 2000 en un saldo migratorio (diferencia entre inmigración y emigración) de los Quince de un 1,8 por 100 de crecimiento, índice aún alejado de las tasas que presentaron durante la pasada década polos de atracción migratoria como Estados Unidos 3 por 100, o Canadá cuyo crecimiento fue del 6 por 100.

Esta tasa de saldo migratorio permitió que países como Alemania, Italia, Grecia y Suecia no vieran disminuir su población a pesar de sus reducidos índices de natalidad.

La problemática dual que presenta la inmigración en Europa y que es origen de conflictos sociales y políticos se puede reducir a dos datos. Por un lado, la recomendación de la ONU que ha advertido a los europeos que necesitarán 44 millones de inmigrantes antes del 2050 para mantener un crecimiento estable, y en el otro lado de la balanza las cifras que nos ofrece el Eurobarómetro sobre el número de ciudadanos europeos que se con-

sideran "muy" o "más bien" racistas y que se autotasan en un 33 por 100. Este peligroso cóctel, junto a los niveles de población de mayores de 65 años que presentan algunos países europeos y la determinación de sectores que desean una inmigración a la carta, configuran lo que puede ser el principal problema de la Europa del siglo XXI.

Este es el equilibrio origen del conflicto, a cada lado se suman sensibilidades, pero debe ser el conocimiento técnico el que permitirá minimizar los riesgos en este nuevo desafío, porque emigrar es caro, y son los ciudadanos que se pueden considerar, salvando las distancias, clase media de estos países subdesarrollados los que presentan mayor interés por la emigración. Por lo que mientras que se apuesta por esta opción personal más que por una opción de desarrollo en el país de origen, la emigración será un fenómeno que nos acompañará en el futuro.

Las respuestas a este fenómeno van más allá de las posibilidades individuales de cada país, se han de realizar desde una perspectiva global y de bloques. Y en nuestro caso es el referente de la Unión Europea quien nos enmarca las políticas migratorias.

## UNION EUROPEA

El concepto de Unión Europea se desarrolló, fundamentalmente, a finales del siglo pasado, hasta ese momento no se poseía por los países de Europa occidental una concepción de problemas comunes y, por ende, de respuestas coordinadas y globales, a pesar de que el fenómeno migratorio no era nuevo en los países que componen la Unión Europea como se puede apreciar en la Tabla 1.

Se observa que países como Alemania en 1988 ya poseía tasas de inmigración próximas al 8 por 100 o Luxemburgo con un porcentaje de extranjeros en su población que superaba el 27 por 100.

A pesar del peso relativo que la inmigración presentaba en la población de la UE, no existía una definición de política común, sino simplemente una voluntad de cooperación intergubernamental de los Estados miembros. No es hasta el 1 de mayo de 1999, con la entrada en vigor del *Tratado de Amsterdam*, cuando,

Tabla 1

## Crecimiento de la población extranjera en la UE (1988-1998)

	Población extranjera en miles		Tasa sobre población total (%)		Incremento de tasa (%)
	1988	1998	1988	1998	1988-1998
Luxemburgo .....	106	153	27,4	35,6	30
Suiza .....	1.007	1.348	15,2	19,0	25
Austria .....	344	737	4,5	9,1	102
Alemania .....	4.489	7.320	7,3	8,9	22
Bélgica .....	869	892	8,8	8,7	-1
Francia .....	3.714	3.597	6,8	6,3	-7
Suecia .....	421	500	5,0	5,6	12
Dinamarca .....	142	256	2,8	4,8	71
Países Bajos .....	624	662	4,2	4,2	0
Reino Unido .....	1.821	2.207	3,2	3,8	19
Noruega .....	136	165	3,2	3,7	16
Irlanda .....	82	111	2,4	3,0	25
Italia .....	645	1.250	1,1	2,1	91
España .....	360	720	0,9	1,8	100
Portugal .....	95	178	1,0	1,8	80
Finlandia .....	19	85	0,4	1,6	400

verdaderamente, se aplica una política común al fenómeno de la inmigración.

Existen dos cuestiones importantes a destacar en cuanto a la inmigración en el *Tratado de Amsterdam*. Por un lado, la puesta en práctica de una política común en la Unión Europea, con la adopción de decisiones en esta materia por unanimidad, y por otro lado, el hecho de que países como Reino Unido, Irlanda y Dinamarca no quedaron vinculados a estas decisiones, según se recogió en los Protocolos 4 y 5 del Tratado, pero sí participan en ellas cuando consideran oportuno.

Puede decirse que el *Tratado de Amsterdam* regula, por primera vez, el fenómeno migratorio en la UE que, por tanto, fue comunitarizado, teniendo las decisiones que se adopten a partir de su entrada en vigor vinculación jurídica para los Estados miembros.

No obstante, una vez más se puso de relieve las diferencias entre unos y otros Estados miembros y las dificultades en avanzar en la construcción europea, al quedar al margen de esa comunitarización alguno de los Estados miembros, que se reservan la facultad de ele-

gir a la carta su participación en las decisiones sobre inmigración.

La puesta en funcionamiento del *Tratado de Amsterdam* en el área de inmigración se planificó en la práctica mediante un Plan de Acción, confeccionado partiendo del contenido del mismo.

Es en este Plan en el que se apunta, por primera vez, que el tratamiento de la inmigración ha de tener un enfoque global, pero distinto al de asilo, sin que las soluciones puedan ser iguales para uno y otro.

El siguiente paso que desarrolló la Unión Europea en el área de inmigración fue en la sesión especial del Consejo Europeo celebrada en la ciudad finlandesa de Tampere durante los días 15 y 16 de octubre de 1999.

En esta reunión se establecieron las prioridades de la Unión. En lo que se refiere a la inmigración, los aspectos que debían ser desarrollados fueron:

1. Colaboración con los países de origen.
2. Trato justo para los nacionales de terceros países, que debían girar sobre los siguientes puntos:

- Derechos y obligaciones para los residentes legales en las mismas condiciones que los nacionales de los países miembros.
- Incrementar la lucha contra el racismo y la xenofobia.
- Aproximación de las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y residencia de los nacionales de terceros países.
- Facilitar el acceso a la nacionalidad para los nacionales de terceros países que hayan residido durante un largo período de tiempo en un Estado miembro.

### 3. Gestión de los flujos migratorios, por medio de:

- Campañas de información con los países de origen y tránsito en relación a las posibilidades reales de inmigración y que impidan el tráfico de seres humanos.
- Política común en materia de visados y de documentos falsos.
- Lucha contra el tráfico de inmigrantes y la explotación económica de los mismos.
- Refuerzo de la cooperación y asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros.
- Aceptación del acervo Schengen por los países candidatos a la Unión Europea.
- Celebración de acuerdos de readmisión con los países de origen y tránsito.

El Consejo Europeo de Laeken, celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2001, reafirmó los compromisos con respecto a los objetivos definidos en Tampere. Aunque reconoció que hacían falta nuevos impulsos y orientaciones para recuperar el retraso en ciertos ámbitos.

Este Consejo consideró que el objetivo de alcanzar una verdadera política común de asilo e inmigración supone, además de la instauración de diversos instrumentos, la integración de la política de flujos migratorios en la política exterior de la Unión. Para ello pidió que se elaborara un Plan de Acción sobre la inmigración ilegal y la trata de seres humanos.

Durante la presidencia española en el primer semestre del año 2002 se ha realizado un impulso muy importante en este espacio, que

ha representado una continuidad a los acuerdos adoptados en Tampere.

El Plan aprobado por el Consejo de Europa, celebrado en Sevilla los días 21 y 22 de junio de este año, desarrollaba una serie de medidas concretas para su realización.

En el área de la política de visados se aprobaron medidas concretas para la mejora de la seguridad de los documentos, se aprobó la puesta en marcha de un "proyecto piloto" para la utilización de infraestructuras comunes que permitan en el futuro el funcionamiento de oficinas consulares integradas.

Dando máxima prioridad a la revisión antes de final de año de la lista de terceros Estados cuyos nacionales están sometidos a la exigencia de visado o están exentos del mismo.

Las medidas que la UE adopta con el fin de la impermeabilización de la frontera común las suele agrupar en tres bloques que denomina como: medidas previas al cruce de fronteras, medidas de gestión de fronteras y política de readmisión y repatriación.

Sobre el primer grupo la UE se ha vuelto a ratificar en sus líneas iniciales en este campo, basando su política común en la ayuda técnica y financiera de acciones en los terceros países, en un aumento de las campañas de sensibilización en los países de origen y tránsito, todo ello apoyado por un incremento en la colaboración de la red de funcionarios de enlace.

Ha sido sobre las medidas de gestión de fronteras sobre las cuales se han presentado más iniciativas y adoptado mayor número de resoluciones. El Consejo Europeo estudió y aprobó las líneas marcadas en el estudio de viabilidad presentado bajo la dirección italiana titulado *Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros*; en la citada comunicación se abogaba por la creación de una policía de fronteras. Pero no existió unanimidad, mientras que los principales valedores del proyecto, Italia, España y Gran Bretaña, deseaban su puesta en marcha inmediata, países como Suecia y Finlandia presentaban su oposición, por lo que el compromiso final fue la posibilidad de que las distintas policías de fronteras pudiesen actuar en misiones conjuntas.

En el mismo ámbito, el Consejo Europeo adoptó que se estableciera sin demora un

órgano común de expertos sobre fronteras exteriores, compuestos por los jefes de los servicios de control de fronteras de los Estados miembros.

El Consejo Europeo solicitó al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros que, cada uno de ellos en el marco de sus competencias, llevaran a la práctica las siguientes medidas:

- Para antes de final de 2002.
  - Puesta en práctica de operaciones conjuntas en las fronteras exteriores.
  - Puesta en práctica inmediata de proyectos pilotos abiertos a todos los Estados miembros interesados.
  - Creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración de los Estados miembros.
- Para antes de junio de 2003.
  - Elaboración de un modelo común de análisis de los riesgos con el objetivo de alcanzar una evaluación común e integrada de los riesgos.
  - Fijación de un tronco común de formación para los guardias de fronteras, así como la consolidación de la normativa europea en materia de fronteras.
  - Elaboración de un estudio sobre el reparto de cargas entre los Estados miembros y la Unión en relación con la gestión de las fronteras exteriores.

Otras iniciativas, sin fechas marcadas, fueron la voluntad de aplicar en su totalidad el artículo 30 del Tratado de la Unión Europea, otorgando a Europol más amplias posibilidades de apoyo de la investigación por parte de los Estados miembros de redes de inmigración ilegal, incluida la trata de seres humanos.

Sobre la política de readmisión y repatriación tres fueron las líneas que se discutieron en la Cumbre de Sevilla.

En primer lugar, el interés por dotarse de unas normas comunes mínimas para los procedimientos de repatriación, en segundo lugar, la conclusión de los acuerdos pendientes con terceros países sobre este tema e identificación de los nuevos países con los que es pre-

ciso negociar acuerdos y, en último lugar, el determinar los mecanismos de presión que desarrollará la Unión Europea con aquellos países que no cumplan los compromisos internacionales.

La fórmula de presión que se consensuó era mediante la introducción de una cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal en todo futuro acuerdo de cooperación, de asociación o equivalente que la Unión Europea o la Comunidad Europea celebre con cualquier país, y que una colaboración insuficiente por parte de un país podría dificultar la intensificación de las relaciones de dicho país con la Unión.

Se aprecian las distintas sensibilidades respecto a la inmigración irregular. Mientras que España, Gran Bretaña, Italia y Dinamarca abogan por una política fuerte, países como Francia y Suecia presentan posturas más tolerantes.

Actualmente se calcula que de los 380 millones de habitantes con los que cuenta la Unión un 5,1 por 100 son extranjeros y según estimaciones de muy difícil comprobación se tasa en unos 3 millones el número de inmigrantes clandestinos, incrementándose anualmente esta cifra en 500.000 personas.

Mientras que todos los países de la Unión están de acuerdo en la figura del visado único, en el campo de la repatriación son dos concepciones las que se presentan.

Por un lado, los países que desean que las repatriaciones, fundamentalmente de aquellas personas que han solicitado visado y ha sido denegada su solicitud (entre los años 1999 y 2000 en la UE se recibieron 315.000 solicitudes, de las cuales únicamente fueron aceptadas 27.500), se realicen de forma voluntaria.

Y, por otro lado, existen países que consideran que el control de flujos migratorios debe ser el pilar sobre el que se basen las posibilidades reales de integración y que la colaboración de los países de retorno para hacer efectivo este control es una pieza clave del problema global.

Para comprender la postura española en la Unión Europea se debe estudiar y analizar lo que representa para nuestra sociedad el impacto de la inmigración irregular.

## SEGURIDAD CIUDADANA

Hablar del impacto de la inmigración irregular en España es complejo, porque a la vez la sociedad y sus movimientos son complejos. Limitándose únicamente al campo de la seguridad, son varias las variables que inciden en el escenario, así como un gran número de actores con roles diferenciados. A continuación se analizarán cuáles son estas variables fundamentales.

La primera variable y que hasta cierto punto se puede considerar con gran capacidad de intrusión sobre el resto, es el peso actual de la inmigración ilegal, en lo que tradicionalmente se ha denominado seguridad ciudadana.

Como referencia para las cifras que a continuación se van a ir facilitando se debe tasar, en primer lugar, el peso que la población extranjera tiene actualmente en nuestro país. Como es lógico solamente se poseen cifras de los residentes regulares, la cantidad de residentes irregulares es muy difícil de estimar, pero han sido significativas, como lo demuestran las 244.000 solicitudes presentadas en el proceso extraordinario de regularización establecido por la Ley 4/2000 y las 346.000 presentadas con motivo de arraigo de acuerdo con la Ley 8/2000. Cabe sin embargo suponer que, tras esos procesos de regularización, el número de residentes irregulares se haya reducido considerablemente, aunque continúan produciéndose entradas clandestinas.

Si se suma el total de las cifras anteriores, cabe estimar que los extranjeros residentes en España se sitúan en torno al 3 por 100 de la población total. Su distribución por nacionalidades, teniendo en cuenta tan sólo los residentes regulares, son las que se muestran en el Gráfico 1.

Si se comienza el análisis por la cifras y evolución de lo que han representado los detenidos extranjeros con respecto a los detenidos españoles por infracción penal se observa una tendencia creciente desde 1997 hasta nuestros días. En el Gráfico 2 se muestra esta evolución.

Se puede observar como el número de extranjeros ha ido creciendo desde el 15,3 por 100 que representaba en 1997 hasta el 28,48 por 100 sobre el total de detenidos en España durante 2001.

Son datos estadísticos, no se habla de las circunstancias personales, ni de que haya un ambiente que les obligue, les incite o propicie a la delincuencia, simplemente se indican datos policiales y judiciales.

Los porcentajes de detenidos extranjeros según el tipo de delitos no son constantes. Si se realiza un estudio por tipos delictivos en base a los datos estadísticos del año 2001, se observa que existen figuras delictivas donde el impacto de la población extranjera es mayor. En la Tabla 2 se aprecia como los porcentajes oscilan según tipos.

Tabla 2

Tipo (2)	Esp. (%)	Ext. (%)
Homicidios . . . . .	71,78	28,22
Lesiones . . . . .	80,81	19,19
Robo con violencia o intimidación . . . . .	74,05	25,95
Robo con fuerza . . . . .	67,85	32,15
Hurtos . . . . .	58,81	41,19
Contra la libertad sexual . . . . .	69,25	30,75
Tráfico de drogas . . . . .	69,69	30,31

Es importante reseñar por su gravedad y por la alarma social que crea la cifra de homicidios, que en valores absolutos fue de 401 detenidos extranjeros por este concepto, frente a 1.010 detenidos españoles.

Con respecto a los delitos contra la propiedad, se aprecia la importancia del colectivo extranjero. No hay que olvidar que los detenidos por este tipo delictivo representan el 53,8 por 100 del total de las detenciones efectuadas en nuestro país, y que este tipo de delitos es el que más incidencia posee en lo que se suele denominar seguridad ciudadana.

Los delitos contra la libertad sexual representan un porcentaje pequeño en relación al total, el 1,83 por 100 de los detenidos el año pasado fue por este concepto, pero no se debe olvidar la gran alarma social que puede generar este tipo delictivo, así como el impacto que posee sobre la seguridad subjetiva del colectivo de mujeres.

Por último, el tráfico de drogas, tipo que suele asociarse a colectivos muy determinados y sobre los que es habitual las generalizaciones en los medios de comunicación, lle-

gando a introducirse socialmente este prejuicio. Este tipo delincencial en cifras representa un 30,31 por 100, no siendo el de mayor porcentaje, ni en números absolutos se da la mayor cantidad de detenidos extranjeros por este concepto.

Si se realiza un estudio más profundo y detallado del fenómeno de la inmigración en la delincuencia, se observa que no es proporcional el número de extranjeros de una nacionalidad determinada con el número de detenidos de esa nacionalidad, es más, las cifras oscilan entre unos tipos delincuenciales y otros.

Sin querer generalizar sobre ningún colectivo determinado, se ha intentado comprobar cuál es el peso de cada una de las nacionalidades en los distintos tipos de delitos. Como base de comparación se ha utilizado el porcentaje de regulares que esa nacionalidad representaba a finales de 2001 respecto al total de extranjeros.

Para conocer la realidad delincencial de ciertos colectivos, se debe diferenciar dos fenómenos, por un lado la inmigración y por otro el turismo. España recibe cada año aproximadamente cincuenta millones de turistas, una gran proporción de ellos proceden de paí-

ses de la Unión Europea, en las Estadística que ofrece el Plan Estadístico del Ministerio del Interior no se especifica si el extranjero detenido es residente o simplemente se encuentra de forma momentánea en calidad de turista.

Esto conlleva la imposibilidad de conocer el impacto real sobre la delincuencia de aquellos residentes cuyas nacionalidades también poseen alto índice turístico.

Es decir, mientras que los detenidos de nacionalidades europeas no se sabe si son residentes o turistas, se debe suponer que los detenidos de las nacionalidades africanas, que presentan índices turísticos muy bajos o nulos, son detenidos que se encuentran en España como inmigrantes. En la Tabla 3 se han realizado los cálculos teniendo en cuenta esta dualidad.

Para los siguientes gráficos únicamente se considerará la población inmigrante, dejando a un lado el fenómeno turístico, por lo que están subvaloradas el peso de las nacionalidades con un índice turístico pequeño o nulo. Solamente se ha utilizado como número de población europea los residentes, no los turistas de esta procedencia.

Tabla 3

**Índice de detenidos extranjeros por nacionalidades en el 2001**

País de procedencia	Residentes (1)	Pernoctaciones turistas (2)	Media de estancia (3)	Total	Total detenidos (4)	%
	A	B	C=B/365	A+C		
UE . . . . .	331.352	123.194.768	337.520	665.872	7.226	1,08
Marruecos . . .	234.937	—	—	234.937	15.586	6,63
Ecuador . . . . .	84.699	—	—	84.699	2.617	3,08
Colombia . . . .	48.710	—	—	48.710	3.463	7,10
China . . . . .	36.143	—	—	36.143	530	1,46
Perú . . . . .	33.758	—	—	33.758	531	1,57
R. Dominicana	29.314	—	—	29.314	386	1,31
Rumania . . . .	24.856	—	—	24.856	3.876	15,59
Cuba . . . . .	21.467	—	—	21.467	673	3,13
Argentina . . . .	20.412	932.554	2.555	22.967	341	1,48
Argelia . . . . .	15.240	—	—	15.240	6.402	42

(1) Anuario de Extranjería año 2001.

(2) INE, Encuesta de ocupación hotelera, 2001, pernoctaciones de viajeros.

(3) Número de pernoctaciones dividido por 365 días.

(4) Detenidos por delito año 2001.

En el Gráfico 3 se comparan ambas cifras, el porcentaje de población extranjera residente que representa cada nacionalidad frente al peso de los detenidos de esa nacionalidad respecto al total de detenidos extranjeros, este equilibrio muestra la mayor o menor tendencia de ciertos colectivos hacia la delincuencia e incluso hacia determinados tipos delictivos.

En este gráfico se aprecia que no todas las nacionalidades impactan de la misma forma en la seguridad. Es significativo la proporción de detenidos argelinos, el 11,02 por 100 del total de detenidos extranjeros, cuando su peso en la población inmigrante total no es más que el 1,37 por 100. En importancia le sigue el colectivo rumano que con un 6,67 por 100 del volumen de detenidos posee un porcentaje del 2,24 por 100 de la población de extranjeros regulares en España.

En el Gráfico 4 se analiza la comparación entre los porcentajes de población extranjera y los detenidos por delitos de homicidio. Es muy significativo que el colectivo argelino, que, exclusivamente, representa el 1,37 por 100 de los extranjeros, provoque el 10,47 por 100 de las detenciones efectuadas sobre ciudadanos extranjeros por este concepto. En la misma situación se encuentran los ciudadanos de origen colombiano que con un peso en la población del 4,39 por 100 representan el 12,72 por 100 de los ciudadanos extranjeros detenidos por este tipo.

En el Gráfico 5 se recoge los porcentajes del delito de lesiones. Vuelven a aparecer las mismas nacionalidades, el colectivo de origen colombiano y argelino. Ambos países presentan un gran nivel de violencia y, hasta cierto punto, se puede considerar que existe un gran número de ciudadanos de estas nacionalidades que importan su "modo de vida".

Los porcentajes del delito de robos con violencia o intimidación se encuentran plasmados en el Gráfico 6. Aparece por primera vez el colectivo marroquí, manteniéndose la importancia de la incidencia argelina sobre el total de detenidos de este tipo. Sin embargo es paradójico que ha desaparecido el peso relativo del colectivo colombiano.

Del análisis del Gráfico 7 se desprende que el tipo de robo con fuerza en las cosas es el más importante y sobre el que presenta mayor

tendencia el colectivo argelino, los detenidos de esta nacionalidad representan el 20,17 por 100 del total de detenidos extranjeros por este concepto, mientras que el peso de esta población, como se decía anteriormente, es del 1,37 por 100 del total de extranjeros. Los ciudadanos rumanos también parecen tener cierta tendencia a este tipo delictivo.

El porcentaje sobre los hurtos se observa en el Gráfico 8. Sobre los hurtos se sigue manteniendo la misma tendencia con respecto al colectivo argelino, sin embargo este es el delito que presenta mayor incidencia entre los ciudadanos de origen rumano, es significativo que este colectivo no posea un peso importante en aquellos tipos en los que existe violencia o cierto grado de intimidación contra las personas, es un colectivo que incide más sobre los clásicos delitos que se pueden denominar de "descuideros".

Respecto al tráfico de drogas (Gráfico 9), el colectivo colombiano es quien presenta mayor incidencia relativa; este hecho, junto al peso que poseen los ciudadanos de este origen en los delitos de homicidio y lesiones, nos indica que el tipo delictivo más común entre esta nacionalidad es su pertenencia a redes organizadas de tráfico de drogas, siendo usual, hasta cierto punto, los "ajustes de cuentas" por este motivo. Los ciudadanos marroquíes y del África subsahariana también poseen un peso significativo en esta tipología. Aunque las organizaciones que suelen formar para el desarrollo de este tipo suelen tener menor capacidad y un entramado más simple que las de origen colombiano.

Las conclusiones que se pueden extraer de este estudio son varias, en primer lugar, se puede afirmar que realmente la población inmigrante posee un impacto importante dentro de la seguridad ciudadana. Se debe tener en cuenta que el mayor porcentaje de detenidos por infracciones en España se realiza en el perfil del ciudadano comprendido entre los 16 y 44 años de edad, varón y con un nivel cultural bajo, perfil que se superpone en la mayoría de las ocasiones con el de la población extranjera que reside en nuestro país (3).

En la población española el porcentaje que se encuentra por edad comprendido en lo que se puede denominar perfil de riesgo es del 45 por 100, mientras que para los residentes



regulares europeos este porcentaje asciende al 63 por 100 y al 71 por 100 en el caso de los residentes no europeos.

Por sexo la población española está distribuida en un 49 por 100 de varones, mientras que los residentes europeos presentan un 51,5 por 100 y los residentes no europeos un 55,5 por 100.

En líneas generales se comprueba que a pesar de que el porcentaje del perfil de riesgo es mayor en el colectivo extranjero que en el nacional, las diferencias no son tan considerables como los porcentajes que se han visto en relación a la comisión de delitos. Este efecto ha sido minimizado, en lo posible, al utilizar en el estudio por nacionalidades únicamente la proporción que cada colectivo representa en el total de residentes extranjeros.

En segundo lugar se puede apreciar una cierta tendencia de determinados colectivos a algunos tipos delincuenciales y como ciertos colectivos presentan una mayor probabilidad de delito.

En resumen, se puede destacar lo conflictivo del colectivo argelino, aunque no se puede desechar que algunos ciudadanos de origen magrebí se identifiquen como argelinos para evitar o entorpecer su posible repatriación.

El colectivo colombiano, aunque por cifras no destaque en su cantidad de detenidos, sí está presente en una serie de delitos que

crean gran alarma social, homicidios y tráfico de drogas, facilitando las generalizaciones a las que nos referíamos anteriormente.

Los ciudadanos rumanos se puede considerar que tienen una tipología delincencial muy definida, no están representados en los tipos delictivos de carácter violento, pero sus cifras son significativas cuando se habla de hurtos y robos con fuerza en las cosas.

El impacto de las personas de origen magrebí es importante en todos los tipos, pero este hecho es explicable en base a su cantidad, únicamente presenta un porcentaje relativamente alto, y que hasta cierto punto puede ser preocupante y motivo de generalizaciones, en el tipo de robo con violencia o intimidación, lo que normalmente se denomina "atracó".

En la otra cara de la moneda se puede observar el colectivo de inmigrantes procedentes de Ecuador, Perú, República Dominicana o Argentina, que representan un impacto en la seguridad inferior a los porcentajes que corresponden a su población.

Los datos disponibles a nivel europeo se recogen en la Tabla 4 y se remontan al año 1995, pero nos permiten confirmar las tendencias observadas a nivel español. En primer lugar, que el colectivo extranjero presenta una incidencia más alta respecto a la delincuencia que el resto de ciudadanos, aunque parece que este fenómeno posee mayor incidencia en

Tabla 4

**Porcentaje de detenidos extranjeros respecto al total año 1995**

	Intento de homicidio. Total	Intento homicidio	Asaltos	Violaciones	Atracos. Total	Atracos a mano armada	Robo	Robo a vehículos	Tirones desde vehículos	Hurtos	Robos en casas	Delitos por drogas	Tráfico de drogas. Total	Delitos graves de drogas
AUSTRIA .....	22		18	26	34		27	20	27	23	25	15		27
FRANCIA .....	16	14	16	13	17	13	14	10		11	12	15	31	
ALEMANIA .....	32		22	32	32		23	19	26	20	21	28		35
LUXEMBURGO ....	40		31	57	69	40	50	76	27	77	92	55		
NORUEGA .....	13	18	8	17	14	14	8	3	9	5	3	13	18	24
SUECIA .....	27	28	18	32	20	20	22	11	11	13	16	16	23	
SUIZA .....	59		52	47	54		50			49		33	48	

España. El fenómeno puede estar originado debido a que España es un país de entrada, al constituirse, hasta cierto punto, como filtro de Europa, y en segundo lugar, que los delitos contra la propiedad son donde estos porcentajes presentan mayores cifras.

En un estudio por territorio plasmado en el Gráfico 10 se observa que la delincuencia extranjera no se reparte por igual en todo el territorio nacional, se concentra en áreas muy determinadas de España, en concreto en las grandes ciudades y en las regiones turísticas. Las detenciones de extranjeros alcanzan un nivel elevado (medido en relación a los habitantes de cada provincia, españoles y extranjeros sumados, por mil habitantes) en Madrid, en el litoral mediterráneo y en los archipiélagos, tanto canario como balear. Por el contrario, resulta muy poco significativa la incidencia en la mayor parte de las provincias interiores y en las del norte.

## POBLACION PENITENCIARIA

Otro indicador que se puede utilizar para observar el impacto de la población extranjera en el área de la seguridad es el que nos muestra el peso de estos ciudadanos en la población reclusa en general.

En cuanto al aumento de la población penitenciaria guarda una relación de proporcionalidad con la criminalidad real, esto es, con el número de infracciones conocidas. El dato de partida es que en los últimos años se aprecia un notable incremento de los reclusos extranjeros que excede de forma importante del peso proporcional que tienen en la población en general. Los análisis estadísticos pueden ser muy variados y extensos en función de los parámetros que se utilicen y de las referencias temporales que se consideren.

Se van a resaltar dos aspectos de la cuestión: en primer lugar, la incidencia que los reclusos extranjeros están teniendo sobre la población penitenciaria del Estado y, en segundo lugar, la evolución de estos reclusos extranjeros en situación de preventivos, ya que esta situación procesal penal está conectada más directamente con la realidad criminal en cada momento. Efectivamente, mientras que un penado, al adquirir esa condición,

puede haber cometido el delito hace años, la presunta actuación ilegal del preventivo suele ser mucho más próxima en el tiempo.

En relación a la población penitenciaria general, hay que partir de los siguientes datos en esta secuencia temporal. El 31 de diciembre de 1996 el número de internos extranjeros en España era de 7.263. El 31 de mayo de 2002, este número ascendió a 12.478. En el período 1996-2002 hay en los centros penitenciarios 5.215 internos extranjeros más.

En términos porcentuales, y siempre referidos a la población general, es decir, penados y preventivos, en 1996 los extranjeros representaban un 17,3 por 100 de la población general; en el año 2001, el 19,9 por 100, y el 31 de mayo de 2002 la cifra alcanza el 24,6 por 100, es decir, aproximadamente la cuarta parte del total de la población reclusa.

Estos datos permiten afirmar, sin duda alguna, que el crecimiento de la población reclusa es permanente y continuo en los últimos años, con un repunte significativo desde el año 2000, con 1.090 reclusos extranjeros de incremento neto, que se agudiza en el 2001 con un crecimiento neto de 2.150 internos extranjeros.

En relación a la población preventiva, hay que destacar que los datos son aún más reveladores de esta tendencia al crecimiento de la población reclusa extranjera y ello porque el ingreso de un interno preventivo a disposición del correspondiente juzgado o tribunal se da, por lo general, en un momento más próximo a la comisión del presunto delito, con los indicios que justifican la aplicación por el órgano jurisdiccional de la medida cautelar de prisión provisional. Es decir, normalmente el preventivo es una persona a la que se detiene y entra en prisión, por tanto es el que está más próximo a la fecha de comisión de delito.

Esta circunstancia, sin perjuicio, por supuesto, de la presunción de inocencia, refleja la criminalidad real en la calle en un período de tiempo concreto y de ahí la importancia del análisis. Este aspecto tiene una segunda lectura en cuanto a la valoración que se puede hacer sobre la eficacia policial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que no sólo han logrado detener y poner a disposición judicial al presunto infractor, sino también aportar un bagaje probatorio de indicios que

permiten justificar el encarcelamiento provisional del detenido.

Desde esta perspectiva se va a estudiar primero el año 2001 en datos globales y, después, el año 2002 como últimos datos disponibles con el fin de conocer la incidencia de preventivos extranjeros con respecto al total de preventivos en nuestros centros penitenciarios.

Durante el año 2001, el incremento de extranjeros preventivos fue de 913. El incremento total fue de 767, pero los preventivos españoles descendieron en 146 internos. Esto significa que los preventivos extranjeros asumieron todo el crecimiento de los reclusos preventivos más el descenso que en ese año tuvieron los internos preventivos españoles, lo que traducido a porcentaje significa que el incremento de reclusos preventivos extranjeros durante el año 2001 fue de 119,03 por 100.

Respecto al año 2002 solamente se estudian datos del mes de mayo y, respecto a los internos, sólo los que gestiona la Administración central, sin incluir Cataluña. En el mes de mayo, el incremento de población reclusa preventiva fue de 176 internos en total, de los cuales 159 eran extranjeros y 17 españoles. El incremento de los preventivos extranjeros en el mismo mes supone un porcentaje del 90,34 por 100 respecto al total de ingresos preventivos.

Analizados los datos, se extraen una serie de consideraciones. Primero, que la incidencia de los reclusos preventivos extranjeros sobre el total de preventivos depende del tiempo que se tome como referencia, porque la evolución de la población preventiva es muy fluctuante de unos períodos a otros, pudiendo representar de un 60 a un 119 por 100, que fue el total de todo el año 2001. Segundo, el importante aumento de la población reclusa extranjera es un hecho cierto y su altísima prevalencia respecto a la población reclusa española no se corresponde con su peso porcentual en la población española.

El hecho que se observa en cuanto a detenidos es que el alto impacto que presenta la población extranjera en la delincuencia no es un fenómeno único de nuestro país, como se ratifica en la Tabla 5.

Tabla 5

Pais	Población extranjera en 1993 (%)	Población reclusa extranjera en 1993 (%)
Francia .....	6,3	29,8
Italia .....	1,3	14,9
Bélgica .....	9	40,6
Luxemburgo ....	29,8	49,2
Holanda .....	4,6	29
Gran Bretaña ...	4,2	6
Dinamarca .....	3,1	13,9
España .....	1,2	16

En esta tabla, y utilizando datos ofrecidos por la agencia europea Eurostat correspondiente al año 1993, se observa como en este año países como Francia presentaban una proporción de casi cinco a uno en la población reclusa extranjera o Holanda donde las cifras marcan diferencias relativas superiores al 700 por 100.

En general, y como conclusión, se puede decir que la alta incidencia que posee la población extranjera en lo que se denomina "seguridad ciudadana" no es un hecho propio de la sociedad española, sino que lo comparten los países de nuestro entorno. Sobre este dato se deben basar futuros análisis, no es una criminalización interesada de un colectivo, es una realidad objetiva, una sintomatología de lo que puede ser un problema social.

En este punto se debe realizar una diferenciación entre dos fenómenos que suelen interpretarse conjuntamente en muchos casos, pero que desde un punto de vista policial se debe separar totalmente. El fenómeno al que nos referimos es el también emergente, tanto en nuestro país como en otros países de Europa, del establecimiento en nuestro territorio de mafias y bandas organizadas, fundamentalmente de países del este de Europa y zonas sudamericanas. El establecimiento de estas bandas no es un problema de inmigración ilegal, por supuesto es un problema de delincuencia, pero con un tratamiento muy distinto al que se le aplica específicamente a los temas de inmigración.

Estudiando únicamente las bandas organizadas, cuyo objetivo primordial es el tráfico de seres humanos, se puede observar, en primer

lugar, una progresión satisfactoria, que ha dado lugar a que de las 100 bandas organizadas desarticuladas en 1997 se haya pasado a la desarticulación de 362 bandas en el año 2001, con la detención de 1.223 personas.

Asimismo, ha existido un importante aumento en la detención de aquellas personas que pretendían entrar de forma irregular en España, de forma clandestina a través de nuestras fronteras. Son los destinos del sur de la Península y de las islas Canarias aquellos que con mayor frecuencia han venido utilizándose por los traficantes de seres humanos para conseguir la llegada de estas personas. En el año 1999 llegaron un total de 3.569; en el año 2000, vigente la Ley 4/2000, llegaron un total de 15.195 y esa inercia se ha mantenido a lo largo del año 2001 alcanzando un número de 18.517.

Estas personas han sido expulsadas en el 95 por 100 de los casos, siendo fundamentalmente de nacionalidad marroquí y a continuación de países subsaharianos. En este sentido se ha avanzado notablemente mediante la firma de un convenio de readmisión con la República de Nigeria y en las relaciones diplomáticas estándar mediante la colaboración de los gobiernos de Senegal y Ghana, que han permitido efectuar expulsiones a estos países.

Respecto a las denegaciones de entrada y retorno en frontera, a lo largo del año 2001 se han producido en 8.881 ocasiones, siendo fundamentalmente en el aeropuerto de Barajas donde se han realizado con mayor intensidad. Las nacionalidades más numerosas fueron Colombia, con 3.476 denegaciones de entrada, Marruecos con 1.898 y Ecuador con 1.021. En este dato no se incluyen las denegaciones por no poseer impreso, las cuales serán analizadas con posterioridad.

Asimismo, se ha procedido a dictar expulsiones al amparo también de la Ley 8/2000 de aquellas personas que eran identificadas en España por distintas razones, una vez que habían entrado ilegalmente o bien identificadas en el intento de entrada clandestina por nuestras fronteras. En el año 1999 se dictaron 20.103 órdenes de expulsión, en el año 2000, obviamente está vigente la Ley 4/2000, se dictaron 6.579, y en el año 2001, 12.976 expulsiones. En estos casos Marruecos, Senegal, Rumania y Nigeria son las nacionalidades más frecuentes.

Por último, en relación a las devoluciones, en el año 2001 se produjeron 22.984, siendo la nacionalidad marroquí la más frecuente y a continuación la argelina, la nigeriana y la ecuatoriana. La provincia de Cádiz con un 46,29 por 100 del total y la ciudad autónoma de Ceuta con un 35,87 por 100 son los lugares donde mayor número de devoluciones se realizaron.

Por tanto, en conjunto, han sido devueltas a sus países, impedidas en la entrada en nuestro territorio o simplemente expulsadas a lo largo del año 2001, un total de 44.841 personas. Esta cifra en el año 2000 fue de 35.476.

Siempre que se habla de organizaciones ilegales alrededor del problema de la inmigración se centra en bandas dedicadas al paso clandestino, pero no se debe olvidar que tan delictivo, ilícito y reprochable es la actividad del tráfico de seres humanos como la de las organizaciones y personas que contratan a éstas en la economía sumergida, en definitiva a los explotadores.

Sobre éste se pueden dar dos cifras que marcan el esfuerzo que se está realizando en este campo. En el año 2000 las inspecciones de trabajo impusieron multas, por contratación ilegal, por un importe de 2.000 millones de pesetas, superando los 6.000 millones en el año 2001.

El escenario previsto si no se estuviese realizando este esfuerzo en el control de fronteras por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es impredecible, pero existen dos datos que pueden ofrecer la auténtica dimensión de contención del dique; son las 987.000 personas a las que se denegó la entrada (por no poseer impreso) en la frontera terrestre de Ceuta y Melilla durante el año 2000, cifra que fue de 860.327 en el 2001, es decir, casi dos millones de personas a las que se deben poner puertas.

## **RESPUESTA DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA A LA INMIGRACION ILEGAL**

Hasta aquí se ha intentado ofrecer cuál es la realidad policial de la inmigración ilegal en nuestro país, pero esta no es la única faceta que preocupa a las Fuerzas y Cuerpos de

Seguridad, existen otras variables que conforman el impacto de la inmigración ilegal en España, por ejemplo, comprender cuál es la respuesta que la sociedad española da a esta inmigración ilegal, cuál es la capacidad de adaptación y dónde se encuentra el límite entre la solidaridad y la chispa xenófoba.

Si se realiza un estudio temporal sobre la preocupación de los españoles ante lo que ellos perciben como fenómeno migratorio a través de los estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas y específicamente utilizando los barómetros de opinión, se puede apreciar que en 1999 ante la pregunta ¿Cuáles son a su juicio los tres problemas principales que existen actualmente en España?, la inmigración no aparecía. Con posterioridad, en el año 2000, la inmigración aparecía con un valor de respuesta de 6,7. En el año 2001 el valor ha crecido hasta un 15,3 y en julio de 2002 la inmigración está marcada con el 25,9.

Continuando con el análisis de tendencias, a través de los estudios realizados por el CIS, si se comparan las respuestas de los encuestados a la pregunta de ¿Piensan que en España hay demasiados inmigrantes?, en febrero de 2000 y febrero del 2001 los españoles que están de acuerdo con esta aseveración han pasado de un 31 a un 42 por 100. Por el contrario, ha disminuido de un 9,9 a un 6,4 por 100 los que piensan que son pocos.

Ante estos datos se extrae una conclusión inmediata y es que se está generando en la sociedad española una preocupación cada vez mayor sobre las connotaciones que implican el fenómeno de la inmigración en su seno.

Es generalizado en la sociedad española el concepto de que toda persona debería tener libertad para vivir y trabajar en cualquier país aunque no fuera el suyo, con esta afirmación están de acuerdo el 92,4 por 100 de la población española (según datos del barómetro de febrero número 2.409 del CIS).

La propuesta social sobre la política de inmigración la muestra también el mismo estudio cuando al entrevistado se le pregunta sobre cuál cree él que debe ser la política más adecuada respecto a los trabajadores inmigrantes, un 78,7 por 100 afirma que solamente se debe permitir la entrada de aquellos que tengan un contrato de trabajo frente a un 13 por 100 que creen que

no se les debería poner ningún obstáculo legal.

A la conclusión que se pretende llegar y que hasta cierto punto resulta paradójica, es que de la cifra inicial del 92 por 100, que considera que debe ser un derecho de cualquier persona poder trabajar en cualquier país independientemente de su origen, se reduzca únicamente a un 13 por 100 los que admiten este hecho hasta la últimas consecuencias.

Además, si nos introducimos en el ámbito familiar es muy significativo que ante la pregunta de ¿Le preocuparía mucho, bastante, poco o nada que un hijo/a suya se casara con un ciudadano de otro país?, un 27,5 por 100 admite que le preocuparía mucho o bastante emparentar con un ciudadano de Marruecos u otro país norteafricano.

Asimismo, se considera relevante que únicamente un 76,8 por 100 de los ciudadanos españoles respondan que no les preocupa tener como vecinos a una familia de ciudadanos de Marruecos. Y por el contrario al 25 por 100 restante sí le preocupe. Este último dato cuando se habla de xenofobia, un 25 por 100 del total de la población, es un dato potencialmente peligroso.

El mismo estudio muestra que sobre las distintas nacionalidades la sociedad española no tiene la misma percepción. Por simpatía son los latinoamericanos los que presentan mayor afinidad con la sociedad, seguidos de los procedentes de Europa occidental, portugueses, asiáticos, rusos, África subsahariana, norteamericanos y, por último, de nuevo los marroquíes.

Si se compara la evolución entre febrero de 2000 y el mismo mes de 2001, se observa que tras los norteamericanos es el colectivo magrebí el que más ha deteriorado su imagen cara a la opinión pública. También es significativo que todos los colectivos bajen en apreciación de simpatía, salvo los ciudadanos de origen sudamericano que casi se puede considerar que se mantienen.

Estos datos también indican impacto, los sucesivos rechazos por parte de la sociedad española hacia el colectivo marroquí no es explicable en base a su raza, color de piel, religión o cualquier otra seudocircunstancia, ya que otros colectivos presentan mayores diferencias en cada una de estas facetas. La única explicación que se vislumbra es que el colec-

tivo marroquí es el más numeroso, en marzo del 2002 representaban el 19,9 por 100 total de extranjeros residentes de forma legal en nuestro país.

El estudio que se ha utilizado ha sido de febrero de 2001, anterior a los hechos del 11 de septiembre y los relacionados con el conflicto hispano-marroquí, de este verano, que tuvo como exponente la ocupación de la isla de Perejil, de forma unilateral por Marruecos. Por tanto estos hechos no habrán ayudado en nada a mejorar la opinión de los españoles sobre el colectivo marroquí y musulmán. Es muy fácil y tentadora la idea de generalizar en este sentido.

Se puede afirmar que España es europea, pero no únicamente desde un punto de vista geográfico o económico, también cultural y socialmente, tal vez en algunos parámetros se ha europeizado más tardíamente y la inmigración puede ser uno de ellos, es relativamente reciente el hecho de que España se haya convertido en un país de acogida.

Actualmente se puede tasar en un 3 por 100, respecto a la población total, el porcentaje en la misma de los inmigrantes. En 1998 en países como Alemania la población extranjera representaba un 9 por 100, en Austria un 9,1 por 100, en Francia un 6,3 por 100 y la media europea se tasaba en un 5,1 por 100 del total. Se está aún lejos de estas cantidades, pero las tendencias apuntadas anteriormente confirman que la respuesta de la sociedad española cuando se alcancen índices de inmigración, que se puedan considerar europeos, puede ser muy parecida a los fenómenos y respuestas sociales que se están observando en estos países.

Una encuesta del Observatorio Europeo sobre el Racismo y la Xenofobia del año 2000 sitúa a España como el país más tolerante de la Unión Europea, característica que se reconoce en el 77 por 100 de los encuestados. Esta cantidad nos sitúa en un buen lugar frente a países como Alemania donde se tasa en un 53 por 100, Francia con un 55 por 100, Austria con un 57 por 100, o Grecia donde, únicamente, un 29 por 100 de sus habitantes manifiestan que poseen actitudes claramente tolerantes.

Ante esta perspectiva y aun con margen de maniobra, los esfuerzos se deben concentrar

en controlar el fenómeno de la inmigración, de tal forma y en cantidad suficiente para que la sociedad española haga posible la integración de estas personas.

## LA POBLACION INMIGRANTE COMO COLECTIVO DE RIESGO

Hasta aquí se ha mostrado el impacto de la inmigración ilegal en la seguridad ciudadana y la respuesta de la sociedad al fenómeno migratorio. Ahora se abordará el tema del impacto desde otra perspectiva o variable, como se decía al principio: ¿Qué implicaciones, connotaciones y características posee la población inmigrante como colectivo de riesgo, qué tipos de delitos padecen y cuál es su perfil de victimización?

En este punto, solamente se van a utilizar datos estadísticos propios de la Guardia Civil, y por tanto han sido recogidos únicamente en su demarcación durante el año 2001, ya que el estudio de base se encuadra en la respuesta especializada de seguridad que el Cuerpo intenta ofrecer a los inmigrantes.

Se ha comprobado, en primer lugar, que el colectivo extranjero sufre proporcionalmente más delitos que los ciudadanos españoles, los primeros padecen el 10,3 por 100 del total. Para esta afirmación se ha supuesto que la concentración de la población inmigrante, en nuestra demarcación, no supone el 10 por 100 de la población. Y, por supuesto, no se ha podido tener en cuenta algo que dice la lógica, que la cifra negra puede ser mayor en el colectivo inmigrante que en el resto de la población.

A la vez existen una serie de delitos que el colectivo extranjero sufre con mayor incidencia que el ciudadano español. El estudio realizado es amplio y únicamente se reseñarán los tipos más significativos.

En el Gráfico 11 se muestra los porcentajes de las nacionalidades de las víctimas que sufren el delito tipificado como coacción a la prostitución, es el que presenta mayor posibilidad que se cometa sobre un ciudadano extranjero, con una probabilidad de cuatro a uno. Por nacionalidades encabeza este negro ranking los ciudadanos de origen colombiano, seguidos de los procedentes de Rusia, Ucrania, Rumania y Nigeria.

El número de víctimas extranjeras que sufren el delito de secuestro es también significativo en su distribución, como se muestra en el Gráfico 12, destacando sobre todas las demás nacionalidades el colectivo marroquí.

En el delito de extorsión, recogido en el Gráfico 13 y muy relacionado con el anterior, siguen siendo los extranjeros procedentes de Marruecos quienes más los sufren, seguidos de ciudadanos ucranianos y rumanos.

Por su gravedad se ha reseñado también el delito de homicidio doloso en el Gráfico 14. Este delito se ha distribuido entre un 74,1 por 100 a españoles y en un 25,9 por 100 a extranjeros. Aquí por nacionalidad es el colectivo ruso quien más lo ha sufrido, seguido del colombiano y marroquí.

Los delitos de agresión y abusos sexuales también se dan más entre ciudadanos extranjeros que españoles, teniendo en cuenta las cifras totales que representan unos y otros. Marroquíes seguidos de colombianos y ecuatorianos son las nacionalidades más propensas a sufrir esta tipología.

Simplemente se ha intentado ofrecer unas pinceladas de lo que se considera otra faceta del impacto de la inmigración ilegal en España, una faceta que en muchos casos no ha sido debidamente estudiada.

En general, se puede concluir con la aseveración de que el colectivo inmigrante es un colectivo de riesgo desde el punto de vista de la seguridad. En criminología el atributo de víctima se define por la rentabilidad que ésta puede ofrecer, tradicionalmente las variables que incidían en esta rentabilidad eran fundamentalmente la renta, la ocupación, el nivel de estudio y el género. Pero con el colectivo inmigrante aparece una nueva variable, la indefensión de las víctimas y esta es una nueva faceta de trabajo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

## LA ACTUACION ESPECIFICA DE LA GUARDIA CIVIL

La Guardia Civil lucha contra el impacto de la inmigración irregular en el marco del Plan GRECO y muy especialmente con responsabilidades en los objetivos que marcan su punto 3.3; el control de flujos migratorios y la

correcta ordenación y un adecuado control de nuestras fronteras exteriores.

En base a esta orientación y responsabilidad se ha desarrollado el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior, conocido como SIVE. Este sistema intenta ser la respuesta conjunta de la Unión Europea y España a dos de los problemas más importantes que se les presentan en su frontera sur; el narcotráfico y la inmigración ilegal.

El SIVE es la respuesta de la Guardia Civil para hacer frente a este desafío europeo. Un sistema que pone las nuevas tecnologías al servicio de un nuevo concepto operativo. Un sistema que no sólo permitirá incrementar la eficacia ante este tipo de fenómenos, sino que permitirá además un uso más eficiente de los recursos humanos que el Cuerpo dedica a este fin.

Hay además una dimensión humanitaria fundamental. Son cientos las personas que cada año aparecen ahogadas cerca de nuestras costas a manos de mafias desaprensivas. La detección lejana de estas embarcaciones, su identificación y localización permitirá acudir en ayuda de estas víctimas inocentes de la nueva modalidad de tráfico de seres humanos. El SIVE facilita no sólo disuadir a las mafias de realizar este tipo de tráfico, sino salvar muchas vidas.

El fundamento operativo del SIVE es la prevención, ya que debe ser complementado en el ámbito de la investigación con otras medidas tendentes a la lucha contra las redes organizadas dedicadas a los tráficos ilícitos.

El Sistema Integrado de Vigilancia Exterior se define como el dispositivo operativo que, sobre un soporte técnico, facilita la vigilancia de la franja de mar territorial español y su entorno, aportando en tiempo real la información obtenida a Centros de Decisión y transmisión de las órdenes oportunas para la interceptación de cualquier elemento susceptible de entrar ilegalmente en el territorio de la Unión Europea.

Los principios doctrinales sobre los que se asienta el SIVE se pueden resumir en:

*Presencia adelantada*, superando la tradicional concepción de la vigilancia desde la línea de costa, lo que permite además ejercer el grado suficiente de disuasión de las escasas posibilidades de éxito que tiene cualquiera que pretenda efectuar tráficos ilícitos.

*Detección temprana*, mediante el establecimiento de una zona-colchón sometida a vigilancia permanente, de manera que desde la primera noticia obtenida sobre la situación de una embarcación hasta su previsible arribada se disponga del tiempo de reacción suficiente para que puedan intervenir las unidades de interceptación.

*Mando único*, con la finalidad de garantizar la adecuada coordinación y concentración de fuerzas y medios.

Estos principios son complementados por otros de singular importancia como: flexibilidad, discreción, potencia de reacción y centralización de la información.

El proyecto está suponiendo una inversión de 120 millones de euros (20.000 millones de pesetas). Un proyecto de esta envergadura y complejidad necesita unos períodos previos de estudio, que no pueden ser recortados ni con la voluntad ni con el presupuesto. El inicio de este programa fue en diciembre de 1997, y el pasado mes de agosto se realizó la primera implantación del sistema en las costas gaditanas, para posteriormente extenderlo desde Huelva hasta Almería.

El objetivo marcado y conseguido fue detectar una embarcación a 10 kilómetros de distancia, que en el caso de lanchas rápidas con cargamento de droga se traduce en que las patrulleras de la Guardia Civil disponen de hasta 20 minutos para su interceptación antes de que toquen tierra y, en el caso de pateras, una vez avistadas, las patrulleras cuentan con hasta dos horas para interceptarlas antes de la llegada a la costa.

Por tanto, será casi imposible que tragedias como la ocurrida el pasado día 1 de agosto, cuando tras ser arrojados al mar por el patrón de una patera los inmigrantes que transportaban, se recuperaron 13 cadáveres, vuelvan a repetirse. Nunca se puede garantizar totalmente que no suceda, pero sí que va a disminuir de forma muy significativa.

Por otro lado, el SIVE posee un concepto operativo de prevención y debe ser apoyado con los grupos de investigación, estos grupos se encuentran integrados dentro del organigrama de la Guardia Civil en los denominados EDATI (Equipos de Delincuencia Organizada y Antidrogas). Centrándose únicamente en los

resultados obtenidos por estos grupos en la lucha contra las redes de inmigración ilegal, unos datos que reflejan la evolución de estos grupos especializados son los siguientes:

En el año 1997 se desarticularon 5 redes relacionadas con la inmigración irregular y se detuvo a 30 integrantes de estas redes, no hubo ningún detenido por delitos contra el derecho de los ciudadanos extranjeros, sin embargo en el año 2001 se han conseguido desarticular 76 redes, 365 detenidos integrantes de estas redes y 1.020 detenidos por delitos contra el derecho de los ciudadanos extranjeros.

Esto demuestra la eficacia de la Guardia Civil en este campo, pero, sobre todo, que se han adoptado las medidas adecuadas para tratar el problema y que estas medidas están dando su fruto.

En otra vertiente, en la primavera del 2000 se decidió crear y formar grupos operativos con la misión fundamental y casi exclusiva de prestar asistencia al colectivo inmigrante, especialmente en lo que se refiere a la tutela de sus derechos en el ámbito de las funciones que son propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Una de las principales causas que aconsejaron acometer este proyecto era el hecho de que las personas que componen el colectivo de inmigrantes llegan a España con un desconocimiento absoluto de sus derechos, siendo por este motivo objeto de desamparo y abusos ilícitos.

Cada uno de estos EDATI están compuestos por tres miembros de la Guardia Civil, entre los que figura una mujer, y todos tienen conocimientos, preferentemente, de francés, árabe o inglés. La selección de este personal se ha procurado que sea idónea para las misiones a desempeñar. Se han realizado una serie de cursos de preparación específica en los campos de normativa laboral y asistencial sobre inmigración, peculiaridades culturales de los colectivos y realidad social. Una fuente fundamental de estos equipos de trabajo han sido las ONG y diversos colectivos interesados en la materia con los que se han establecido relaciones fructíferas e intensas.

Si la violencia doméstica convierte a la mujer y a los menores, hasta cierto punto, en un colectivo de riesgo, la mujer y el menor inmi-



grante lo es por partida doble. Es por este hecho que los equipos especializados en este campo de la Guardia Civil, EMUME, poseen un interés especial en la protección de este colectivo, informando, asistiendo, y cuando sea necesario persiguiendo los delitos cometidos en la intersección de ambos grupos de riesgo.

Por último, otra faceta marcada por el plan GRECO es la potenciación de los mecanismos de colaboración, cooperación y actuaciones de investigación e inteligencia para la persecución de delitos a la inmigración con otros Cuerpos Policiales.

En la colaboración con otros servicios policiales, al margen de las lógicas relaciones de cooperación con los Cuerpos de Seguridad nacional, se han establecido contactos con distintos servicios extranjeros y, en especial, con la Gendarmería marroquí. Respecto a las actividades de investigación se han incrementado tanto los servicios centrales como periféricos de la Guardia Civil, detectándose con

ellos nuevas rutas, nuevos "modus operandi", consiguiéndose la desarticulación de numerosas redes de inmigración irregular y llevándose a cabo una constante actividad informativa y de seguimiento.

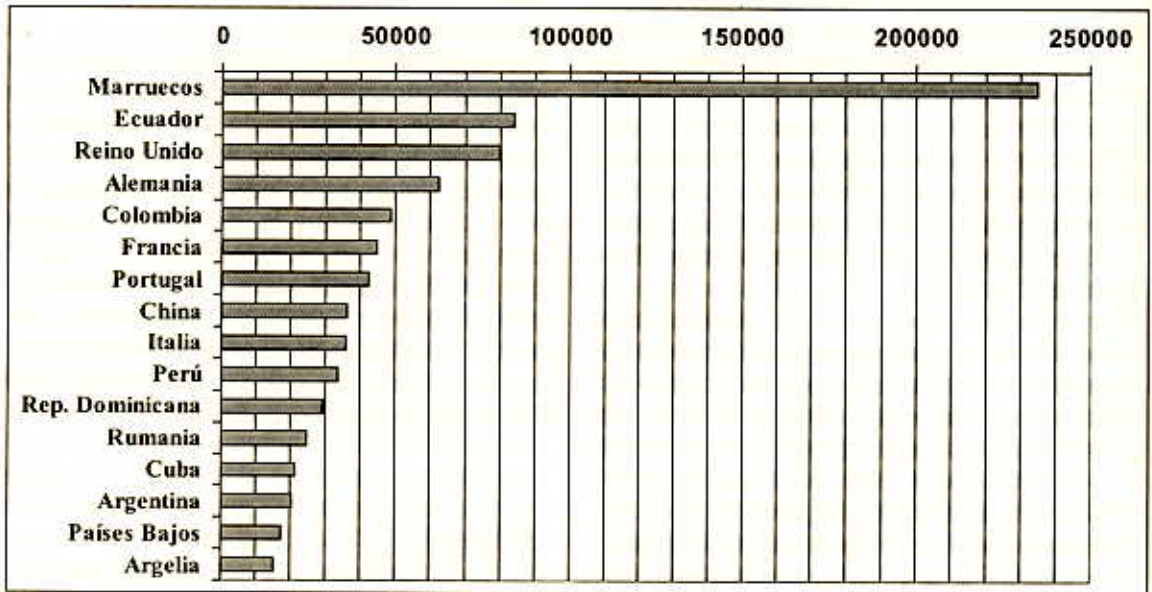
En definitiva se ha intentado ofrecer una visión del impacto de la inmigración ilegal en nuestro país y la respuesta que se está ofreciendo desde los poderes públicos para minimizarlo. El futuro es incierto, pero el escenario más probable es que la inmigración sea un fenómeno que nos acompañe durante todo el siglo XXI. En nuestra mano está conseguir un equilibrio entre solidaridad y posibilidad, que permita una integración social de estas personas, con un objetivo único, la convivencia pacífica de la sociedad española.

#### NOTAS

- (1) Fuente: UNDP 2001.
- (2) Detenidos por delito.
- (3) Datos del Anuario Estadístico de Extranjería, 2000, página 48.

Gráfico 1

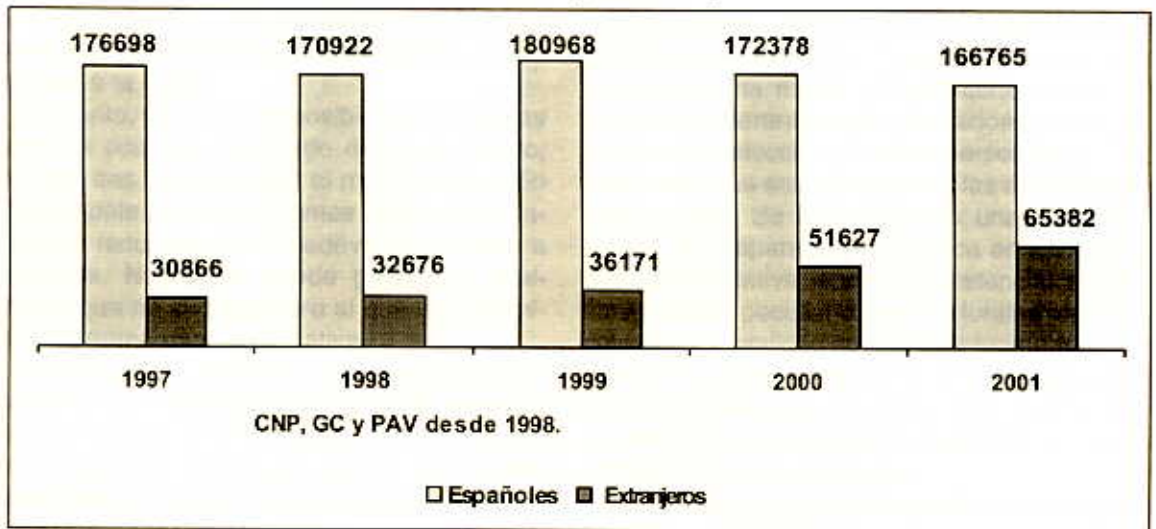
Residentes extranjeros por nacionalidades (2001)



Fuente: Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Gráfico 2

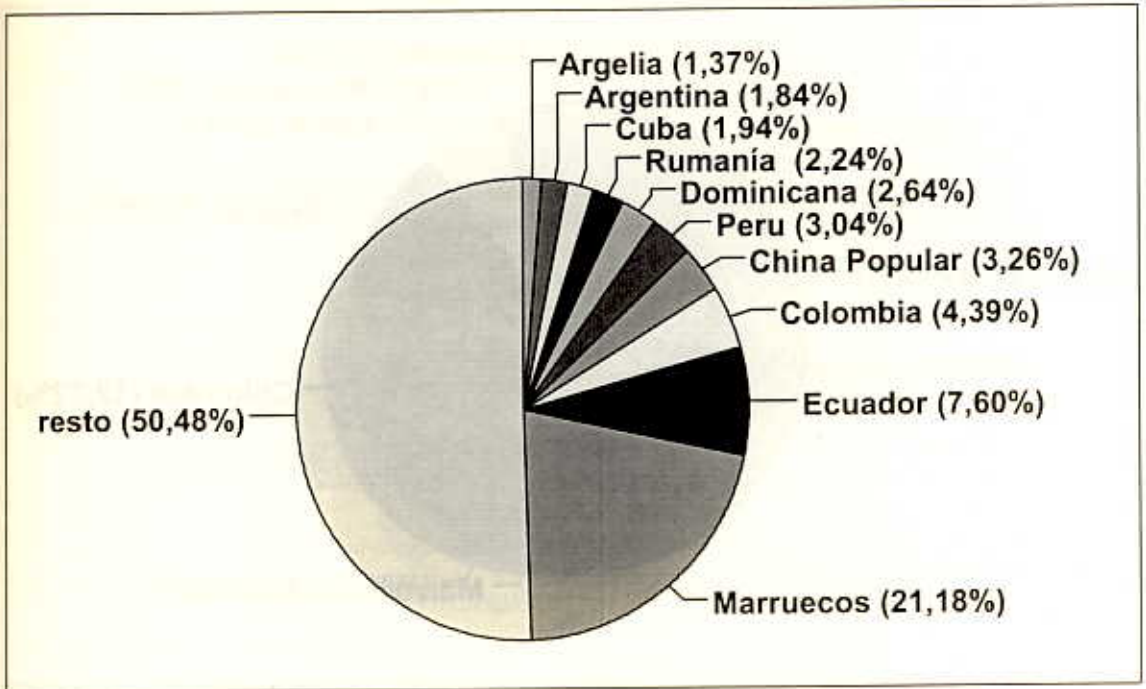
Detenidos (1997-2001)



Fuente: Ministerio del Interior.

Gráfico 3

Población extranjera



Total extranjeros detenidos por delitos

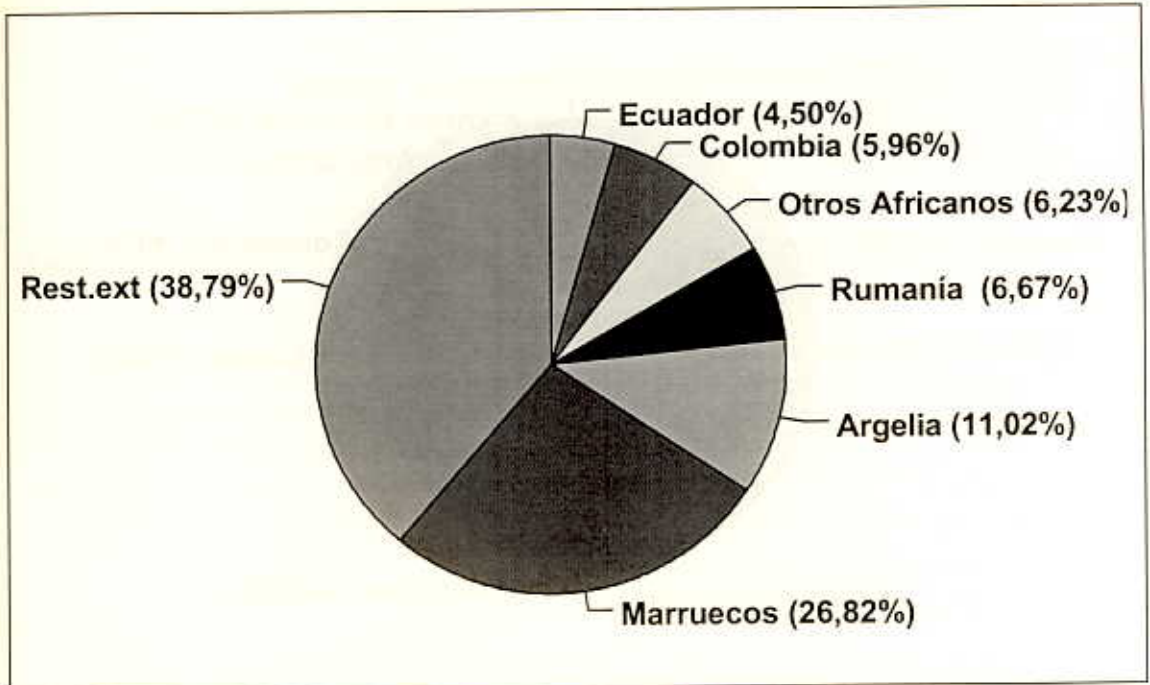


Gráfico 4

Detenidos extranjeros por homicidio

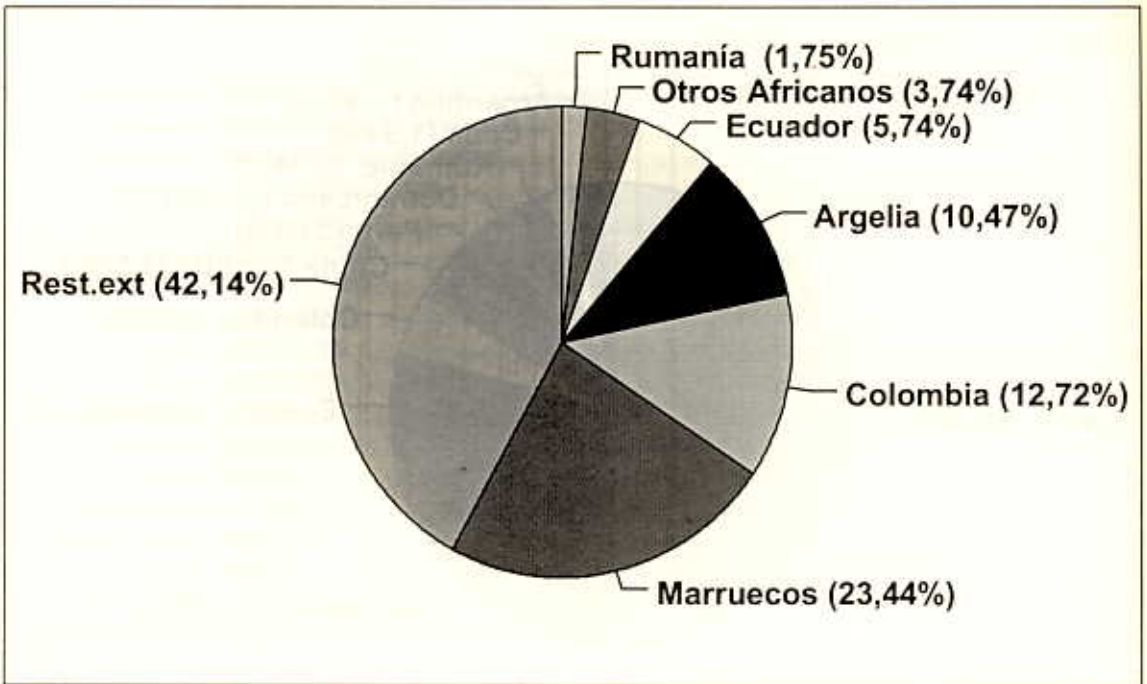


Gráfico 5

Detenidos extranjeros por lesiones

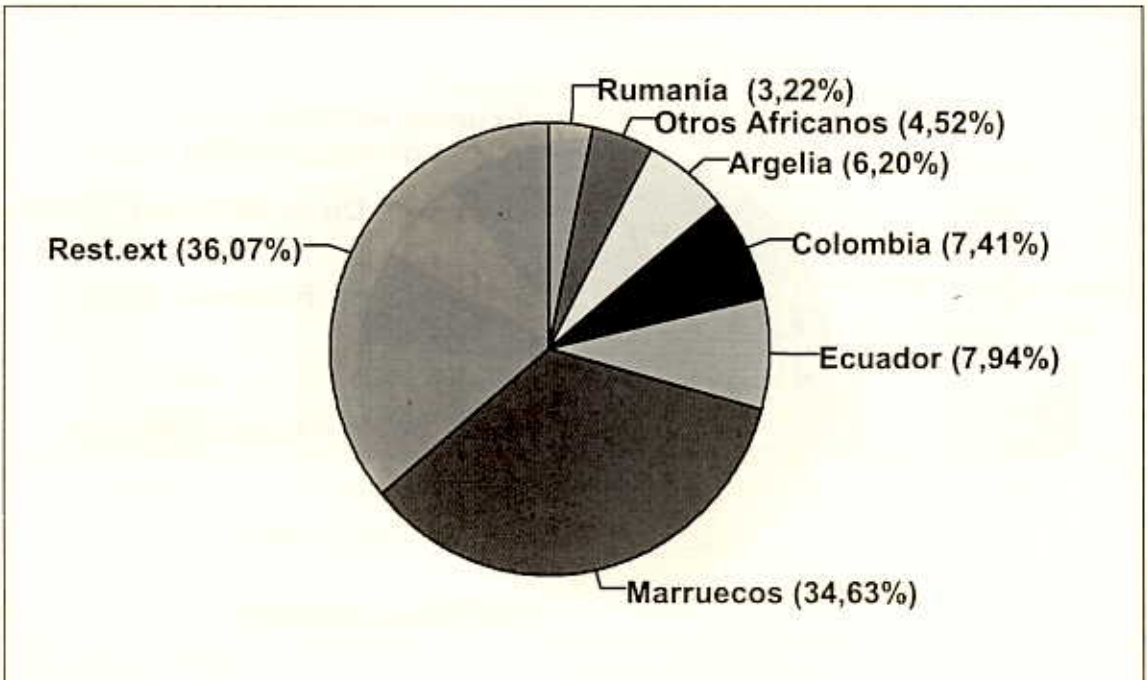


Gráfico 6

Detenidos extranjeros por robo con violencia

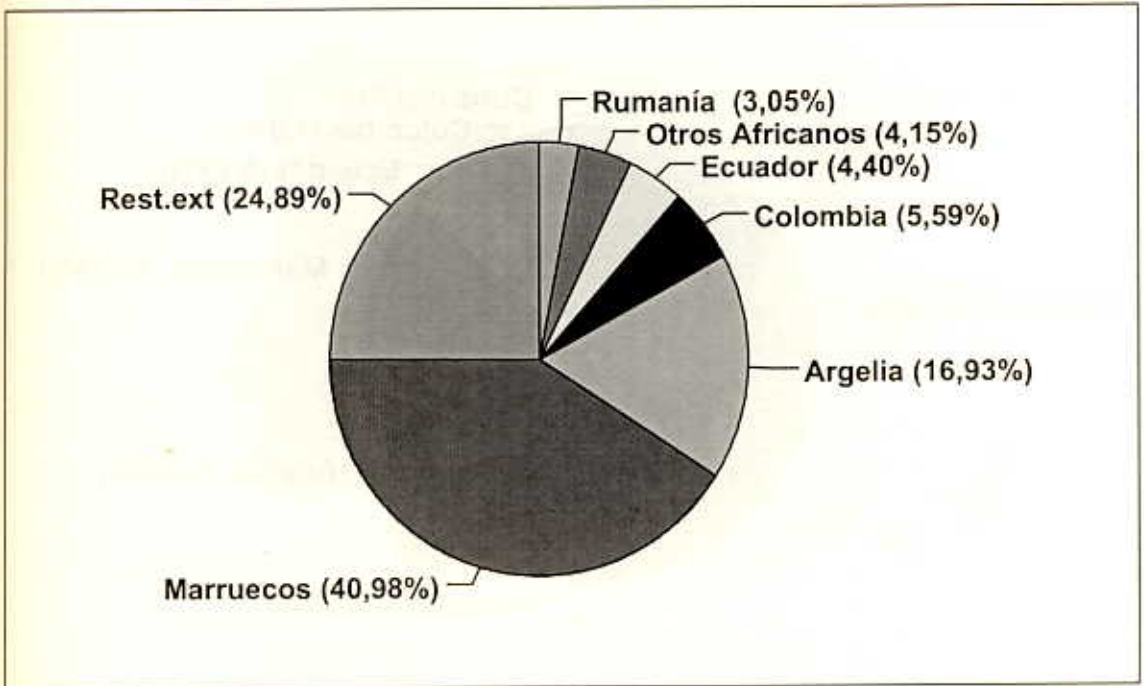


Gráfico 7

Detenidos extranjeros por robo con fuerza

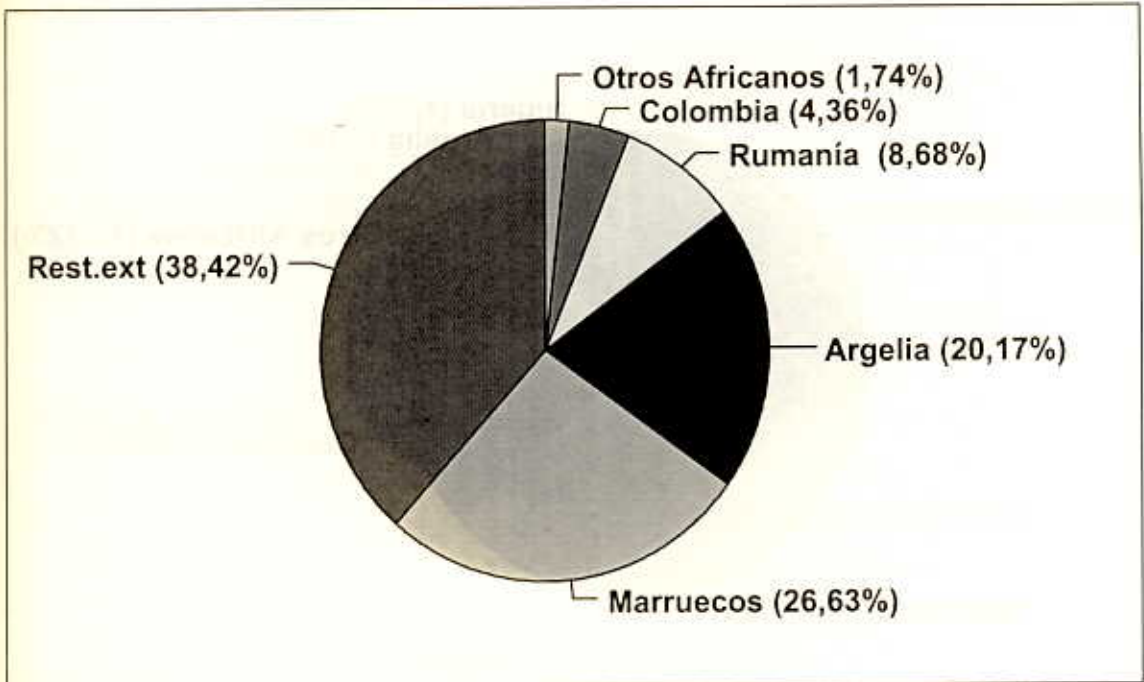


Gráfico 8

Detenidos extranjeros por hurtos

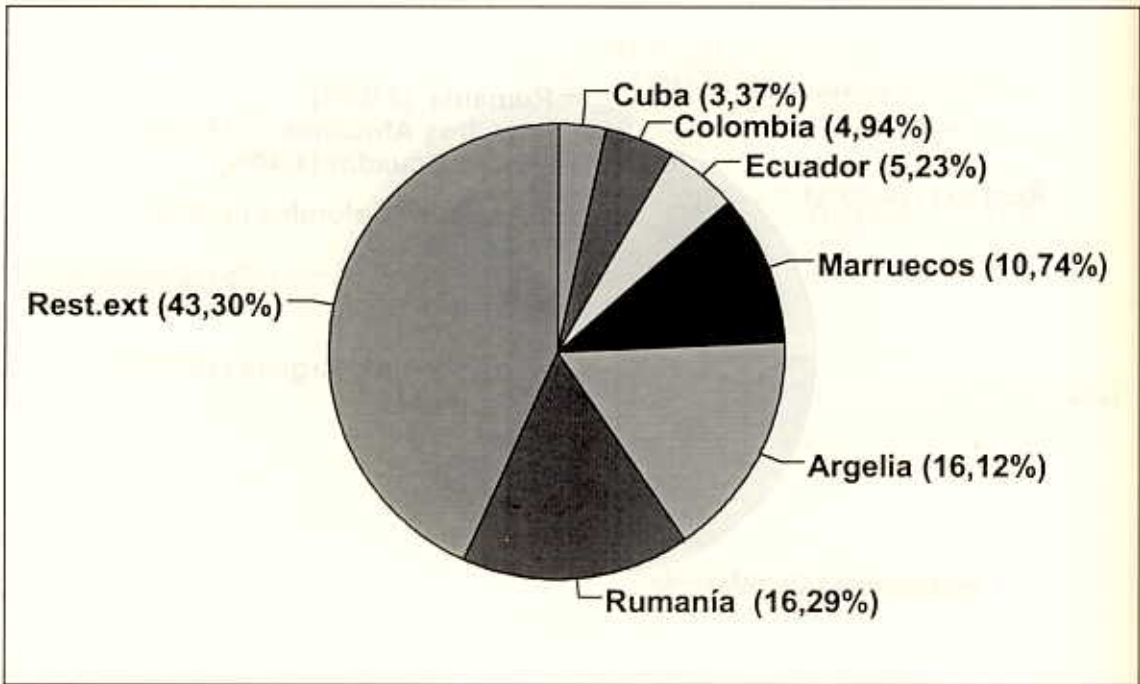


Gráfico 9

Detenidos extranjeros por tráfico de drogas

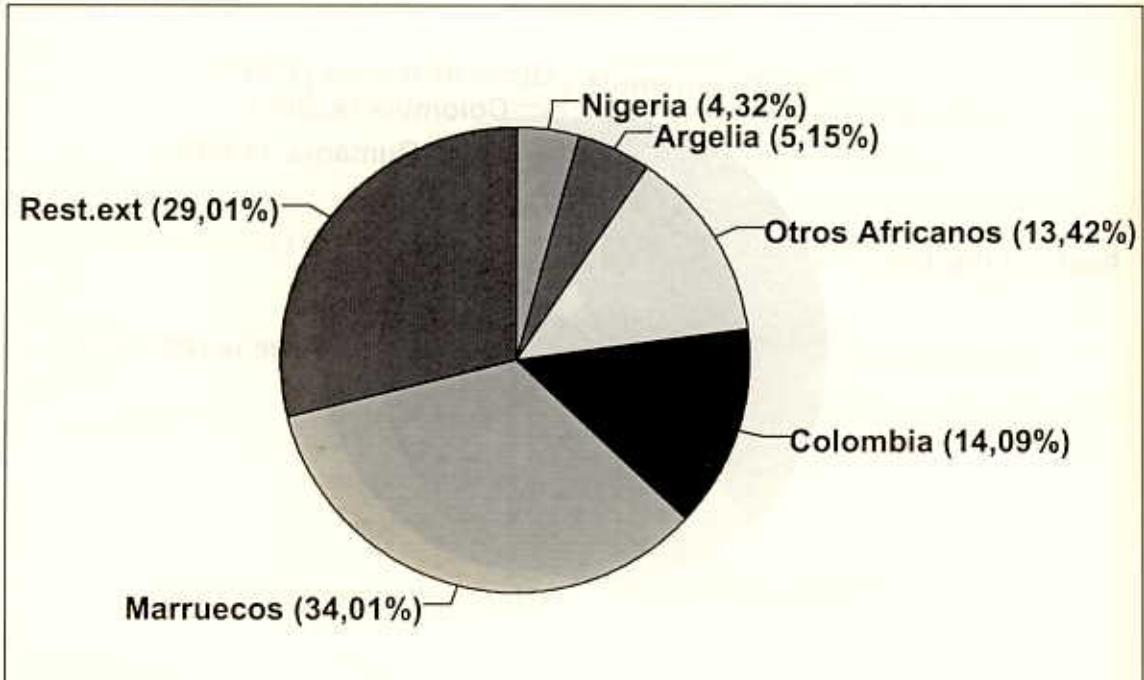


Gráfico 10

**Tasa de delincuencia extranjera**  
**Detenciones de extranjeros por delitos y faltas por mil habitantes**

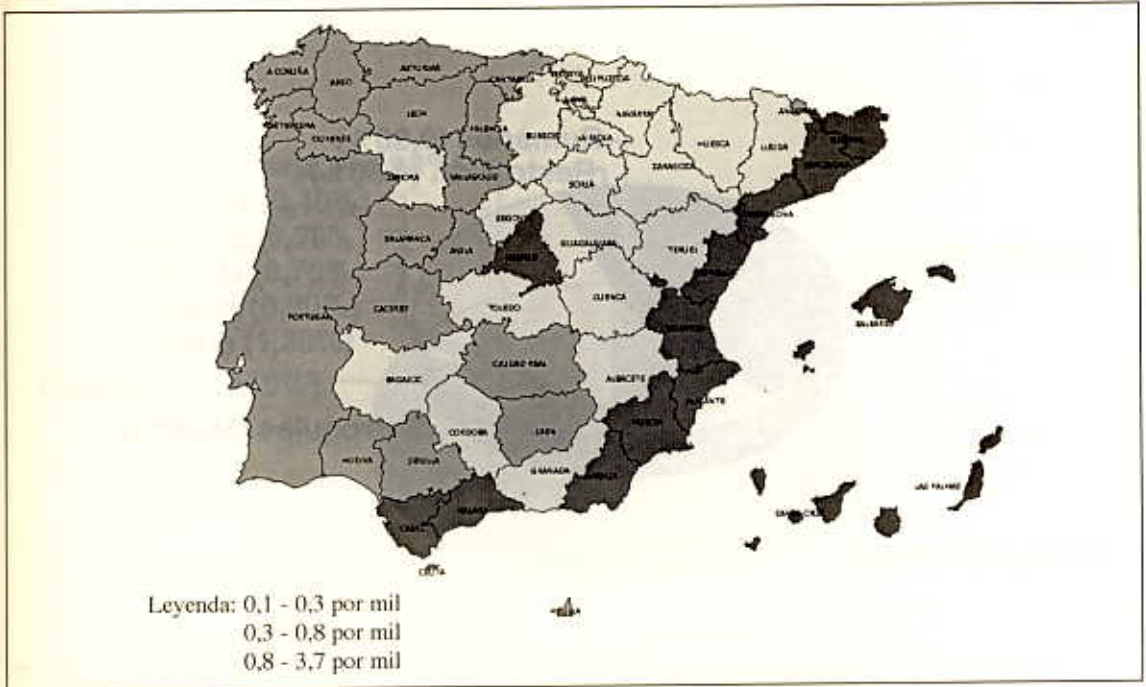


Gráfico 11

**Víctimas coacción a la prostitución**

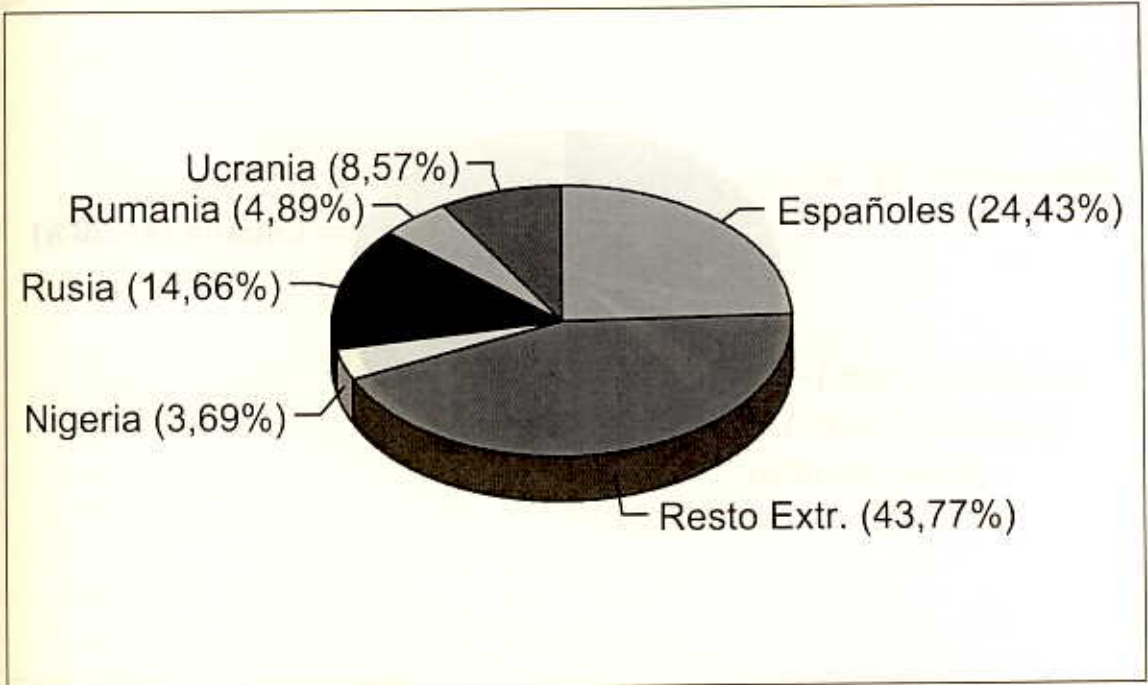


Gráfico 12

Víctimas delito de secuestro

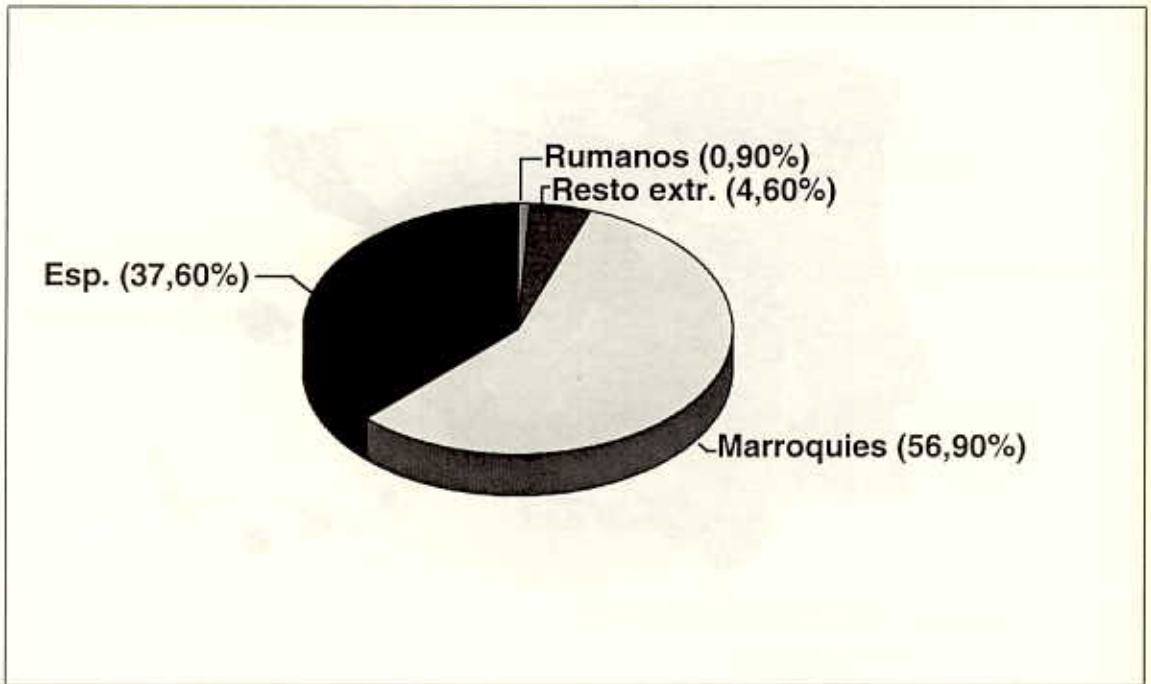
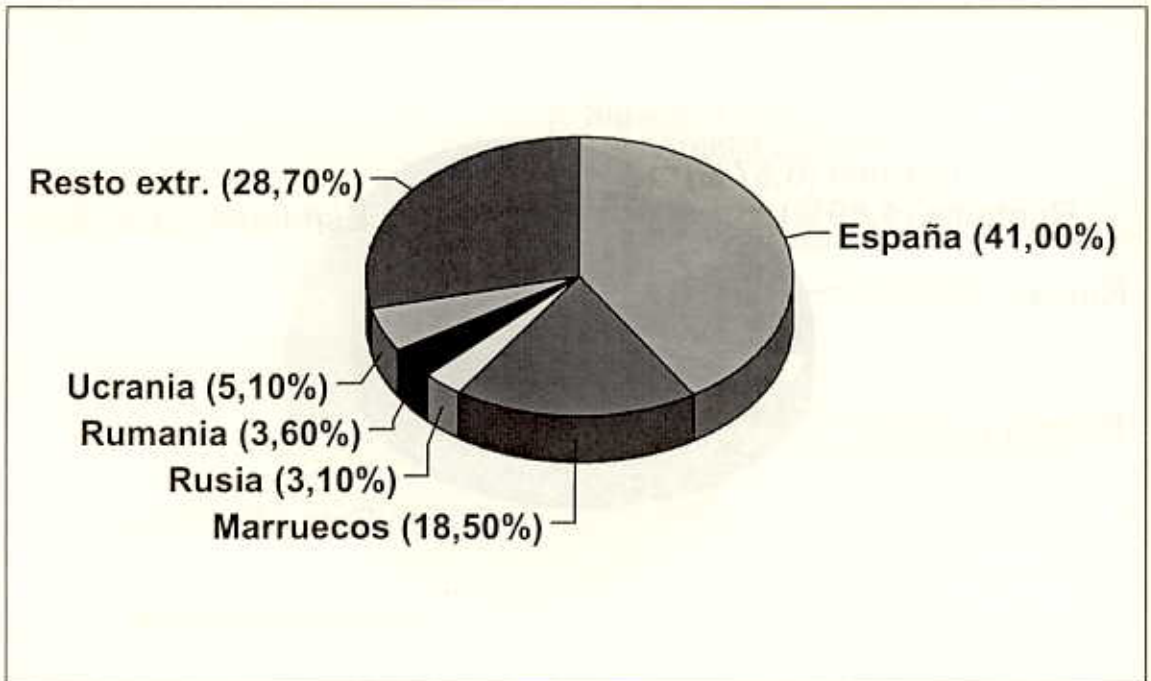


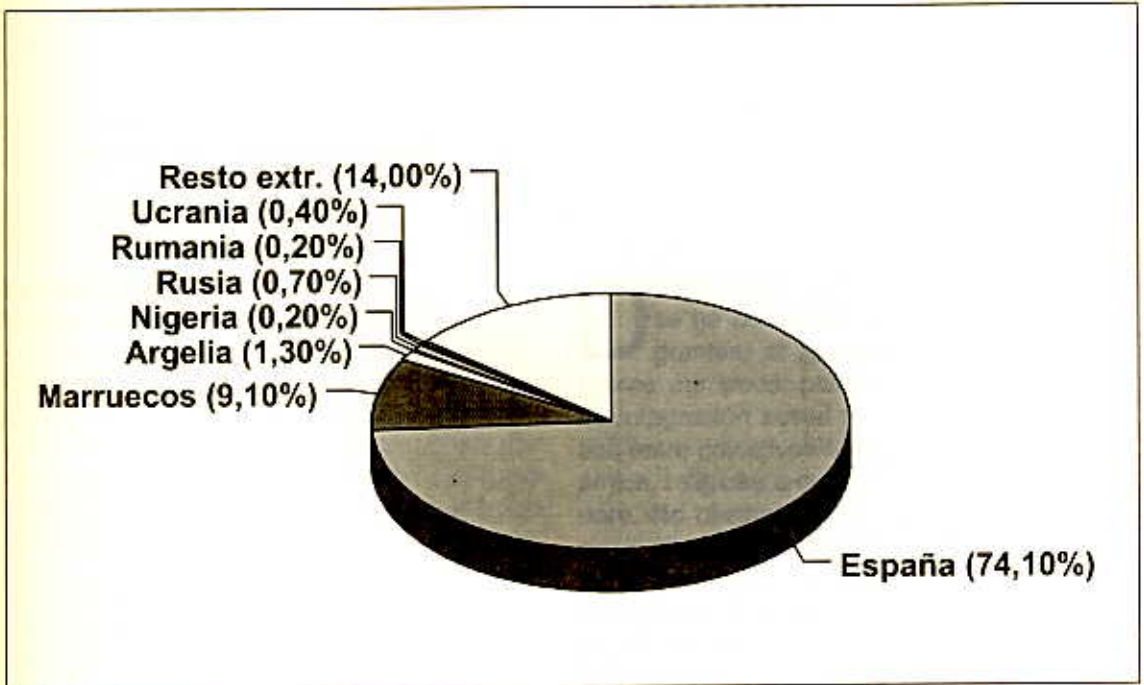
Gráfico 13

Víctimas delito de extorsión





Víctimas delito homicidio doloso



## MIGRACIONES: INTEGRACION O XENOFOBIA

ESTEBAN IBARRA

Presidente Movimiento contra la Intolerancia

**D**ESDE hace años la sociedad española se ha convertido en receptora de inmigrantes, al igual que sucede en otros países europeos, planteándose nuevos retos de integración social y convivencia democrática entre colectivos humanos cuya diversidad étnica, religiosa o cultural debe ser enriquecedora. No obstante, existe un creciente sector de la ciudadanía europea que observa con temor y rechazo la presencia de inmigrantes y refugiados, deslizándose progresivamente a apoyar posiciones políticas ultranacionalistas que tienen en el discurso xenófobo, racista o antisemita su principal razón de ser.

En noviembre de 1988 se realizaba una encuesta europea recogida en el *Eurobarómetro* sobre la presencia de extranjeros; la respuesta confirmaba la alarma del Parlamento Europeo al comprobar que un tercio de los europeos opinaban que en su país viven demasiadas personas de otra nacionalidad o etnia, considerando a los inmigrantes como un factor negativo para la sociedad. Estas primeras reacciones, paliadas por sucesivas campañas de sensibilización y prevención de la intolerancia, quedarían confirmadas a mediados de los noventa en otro Eurobarómetro que recogía respuestas donde uno de cada dos europeos opinaban que existía un excesivo número de inmigrantes en su país y un 33 por 100 se consideraba bastante o muy racista.

En España, la presencia de inmigrantes, pese a no superar el 3,5 por 100 de la población, frente a un 6 por 100 de media europea, a comienzos de los noventa un estudio del CIS daba la voz de alarma: *el 64 por 100 de los españoles veían a los extranjeros como usurpadores potenciales de puestos de trabajo y el 53 por 100 consideraba a los inmigrantes*

como *deflatores salariales*, personas que aceptan sueldos más bajos y hacen que los salarios desciendan. Más grave aún, en noviembre del año 94 diversos estudios recogían que uno de cada tres ciudadanos españoles identificaban a los inmigrantes con la droga, valorando que quitaban el puesto de trabajo a los españoles.

Esta imagen negativa siempre fue ampliada mediante la actividad de *grupos racistas* que han sistematizado una propaganda que tiende a convertir a los inmigrantes en un colectivo estigmatizado que alberga delincuencia, tráfico de drogas y paro, en línea con el discurso xenófobo de Le Pen y Haider que para afirmar su identidad ultranacionalista no dudan en señalar a los inmigrantes como el gran peligro para la nación mediante una propaganda fácil que les identifica con el problema de la inseguridad ciudadana y con una amenaza a la identidad cultural. Una propaganda que desinforma y enfrenta a la sociedad y que en ámbitos como la vivienda, el trabajo, la salud o las prácticas religiosas, confunde a las personas y oculta las verdaderas dificultades que tienen los inmigrantes para normalizar su vida en nuestros países.

Particularmente significativo resulta que esa visión deformada de la realidad migratoria se esté instalando entre los más jóvenes de la sociedad, como revela la encuesta escolar en España, realizada en 1997 por el Centro de Estudios de Migración y Racismo (CEMIRA), donde el 51 por 100 de los adolescentes perciben a los inmigrantes como personas que quitan el puesto de trabajo, un 38 por 100 considera que la raza blanca es superior a las demás, un 10,4 por 100 se declara racista y asegura que votaría a un partido xenófobo, como el de Le Pen sin ir más lejos, y donde uno de cada diez alumnos manifiestan su voluntad de expulsar de España a los gitanos, moros y judíos, colectivos hacia los que manifiestan mayor rechazo.

## DIDACTICA PARA LA CONVIVENCIA

Para cambiar este discurso negativo sobre la inmigración es fundamental que la sociedad española entienda que las migraciones son algo natural y constante en la historia de la

humanidad y a su vez producto de procesos económicos, políticos o sociales; nuestra historia lo confirma, tal es así que los demógrafos calculan que fueron unos cincuenta millones de europeos quienes marcharon hacia América entre 1850-1950, unos movimientos migratorios que se mantuvieron incluso en épocas de necesidad de mano de obra como sucedió durante la reconstrucción europea, después de la II Guerra Mundial.

Es esencial que la sociedad comprenda que la emigración es un proceso traumático, donde la persona que viene a nuestro país deja su tierra y su familia por necesidad o por voluntad de progresar, protagonizando una vivencia similar a la que experimentaron cientos de miles de españoles que emigraron, e incluso los más de un millón que aún están fuera de España. Y también es prioritario que la sociedad perciba que los inmigrantes son una necesidad estructural para nuestros países, que generan riqueza económica y cultural, que contribuyen con sus impuestos al Estado del Bienestar y que son ciudadanos que tienen derechos y dignidad, algo por lo que históricamente los trabajadores lucharon, incluso dieron la vida en todas las épocas y en todo el mundo.

*La inmigración lejos de ser un problema es y debe ser una gran fuerza social de progreso y democracia que impulse en la ciudadanía los valores de pluralismo, interculturalidad, tolerancia y solidaridad; pero para que esto suceda, es importante neutralizar prejuicios negativos como aquellos que identifican inmigración con paro, delincuencia o quiebra de identidad, y en sentido opuesto, evitar reduccionismos primarios sobre la inmigración con argumentos que plantean que por existir una responsabilidad en la crisis Norte-Sur y en la situación de subdesarrollo esto ha de suponer en nuestros países una política de puertas abiertas, sin control de flujos migratorios.*

Ante el primer tipo de argumento y en el caso de no neutralizarse el prejuicio negativo, viviremos un *crecimiento del racismo, xenofobia, antisemitismo y otras formas de intolerancia*, que no sólo implicará la aparición de diversas formas de discriminación, de organizaciones militantes racistas e incluso la aparición de hechos y conductas criminales de naturaleza xenófoba o racista, también supon-

drá un verdadero peligro para la democracia que constitucionalmente nos hemos dado.

En cuanto al segundo caso, el planteamiento de una política de *fronteras abiertas*, sin control de flujos migratorios, puede provocar resultados completamente contradictorios con el fin hipotéticamente perseguido de la solidaridad, algo que explica con claridad meridiana Enzensberger en su obra *la gran migración* cuando expresa que *"quien invita a sus compatriotas a ofrecer cobijo a todos los agobiados y abrumados del mundo, posiblemente apelando a los crímenes colectivos cometidos desde la conquista de América hasta el Holocausto y todo ello sin el menor cálculo de consecuencia, sin mediación política y económica, sin tener en cuenta las posibilidades de realización de tal proyecto, pierde la credibilidad y capacidad operativa. Los grandes conflictos sociales no pueden ser eliminados por medio de la prédica"*.

Desde hace tiempo el discurso democrático europeo sobre la inmigración apostó por tres principios como pilares: *control de flujos migratorios*, *integración social* de los inmigrantes y *cooperación al desarrollo* con los países origen de las migraciones.

## INMIGRANTES, NO DELINCUENTES

Pero uno de los discursos que más daño está haciendo a los inmigrantes, perjudicando su integración social y su relación armoniosa con la sociedad de acogida española, es el discurso de la delincuencia. Además diversos responsables políticos y algunos medios de comunicación al no efectuar en sus expresiones una clara y rotunda distinción entre lo que es un delincuente extranjero y un trabajador inmigrante, identificando erróneamente inmigración con delincuencia, provocan peligrosamente el desarrollo del prejuicio xenófobo que acaba convirtiéndose en pura gasolina que utilizan para sus incendios los grupos racistas.

Es verdad que la delincuencia ha subido un 10 por 100. Aquí no está la discusión. Es más, quienes somos radicalmente defensores de los derechos de las víctimas opinamos que incluso el crecimiento pudiera ser aún mayor, como demuestran los datos de la Fiscalía General. En lo que discrepamos por injusto,

faltar a la verdad y peligroso es en adjudicar el problema a la inmigración, concretamente a la irregular y al tan traído "efecto llamada". Y es que negamos la mayor, los delincuentes extranjeros, sean individuales o mafias, *no son inmigrantes*, tengan papeles o no, *no han venido a trabajar*, como tampoco son turistas aunque muchos entren por esa vía, son simple y llanamente delincuentes, que ya lo eran en su país, eso sí extranjeros que, como los nacionales, se aprovechan de los nichos de impunidad que hoy se pueden producir en España.

La estigmatización que se está produciendo con los inmigrantes es extraordinariamente injusta y peligrosamente xenófoba. Según los datos del *Instituto de Estudios de Seguridad y Policía* y del *Observatorio de la Seguridad Pública*, elaborados desde el ámbito de actuación del CNP, Guardia Civil y Ertzaintza, de un total aproximado de 161.000 delincuentes que operan en nuestro país, 125.000 (77 por 100) son españoles y 36.000 (23 por 100) extranjeros, de estos últimos 13.250 (8 por 100) son de origen africano, 6.400 (4 por 100) de la Unión Europea, 7.500 (5 por 100) del resto de Europa, 6.360 (4 por 100) de América y 2.650 (2 por 100) de Asia. Además un 80 por 100 de los delincuentes extranjeros están relacionados con bandas mafiosas, en su mayoría mixtas hispano-extranjeras, quiere decir que sólo un pequeño número de delincuentes, generalmente con delitos de hurtos y menos graves, es verdaderamente adjudicable a situaciones de marginalidad de inmigrantes. En consecuencia, la identificación de la inmigración con la delincuencia es profundamente injusta y nadie tiene derecho a criminalizar a millón y medio de inmigrantes que están en nuestro país trabajando y ayudándonos a salir adelante. Es como si efectuáramos la barbaridad de categorizar a todos los jóvenes como delincuentes por el hecho de que la mayor parte de los delitos, el 90 por 100, se cometen entre los 15 y 30 años de edad.

Este discurso, explotado por Le Pen en Francia, Haider en Austria y otras formaciones contrarias al proyecto integrador y democrático de Europa, mediante la táctica de extender la responsabilidad de cualquier delito cometido por un extranjero al conjunto de los inmigrantes, expande el racismo y la xenofobia.

bia. Pero desde una mirada objetiva y éticamente correcta, jamás se debe aceptar la criminalización del colectivo de inmigrantes; ni siquiera de los que no tienen papeles, muchas de estas personas desde su situación irregular tramitan hoy su documentación y no es verdad que sean una bolsa de delincuencia; lo que sucede al señalarles como "cabezas de turco" es que se ocultan las verdaderas causas del problema, aunque se permita una fácil estigmatización.

Sin embargo, las causas del crecimiento del problema de la delincuencia, que no las raíces pues esto sería otro debate, no hay que buscarlas en el chivo expiatorio de la inmigración y sí en legislaciones incoherentes que facilitan la multirreincidencia o la benevolencia con el delito, en la seguridad pública cuyo modelo, planes y falta de medios muestran falta de eficacia en una sociedad como la actual, en la incongruencia de muchos operadores jurídicos (fiscales y jueces) que no actúan con el debido rigor y en una política de seguridad ciudadana que se olvida de la prevención, de la atención a las víctimas del delito y de los ciudadanos y su derecho fundamental a la seguridad y a la libertad.

Ni se pueden engordar las cifras catalogando como delito una simple infracción administrativa por no tener "papeles", ni se debe silenciar que los delitos cometidos por delinquentes autóctonos, empresarios y explotadores "nacionales" sin escrúpulos hacia los inmigrantes, especialmente en el ámbito laboral, han crecido casi un 400 por 100; tampoco se puede obviar que el 60 por 100 de delitos tienen que ver con la drogadicción y que la delincuencia se dispara los fines de semana, precisamente cuando la presencia de fuerzas de seguridad es menor.

Frente a este discurso irresponsable que alimenta la xenofobia, necesitamos otra didáctica que humanice la inmigración, que resalte lo positivo que es mucho y que nunca olvide que nadie deja su familia, su casa y su país si no es por verdadera necesidad. Las víctimas del delito, los inmigrantes y la ciudadanía democrática nos merecemos razonamientos no demagógicos y soluciones a los problemas reales.

## TAMPOCO ESCLAVOS, NI FILOLOGOS

No obstante que sea necesario el control de flujos migratorios e ir erradicando la inmigración irregular no debe confundirnos para abrir la puerta a un nuevo esclavismo. En esta confusión parece haber entrado el gobierno italiano que no ha esperado a un acuerdo de política europea. Un extranjero expulsado si entra de nuevo en Italia puede ser sancionado hasta con cuatro años de cárcel; además el inmigrante que se quede sin trabajo no tendrá permiso de residencia. El terror con la amenaza de despido que podrán generar empresarios sin escrúpulos será infinito, con las consecuencias laborales directas e indirectas que puede acarrear.

Y puestos a endurecer medidas, el gobierno austriaco ha preparado una ley que obliga a los inmigrantes a aprender alemán en cuatro años y si no lo hacen perderán el derecho de residencia. Esto ya ha estimulado a algunos de nuestros meritorios nacionalistas que ya han reclamado el aprendizaje del catalán, el castellano, y es de suponer que se extendería al euskera, gallego, etc. A tenor de algunas declaraciones, la movilidad laboral podría conllevar actividades paraescolares que acabarían convirtiendo en filólogos a nuestros temporeros. Pese a todo, la experiencia demuestra que cualquier persona inmigrante aprende la lengua de donde está, pero lo que resulta opresivo y antidemocrático es hacerlo bajo amenaza de expulsión.

En verdad tras la estigmatización todo llega, primero hubo quien confundió la ausencia de control de flujos migratorios con el miedo a la "invasión", después quien zarandeó a la opinión pública con la pérdida del puesto de trabajo y el miedo al paro, a continuación con el chador, los problemas culturales y la amenaza de eclosión de mezquitas por todas partes, y finalmente con la criminalización de la inmigración señalando a todos como potenciales delinquentes. Una verdadera sinrazón lo que ha pasado en los últimos meses. A partir de aquí cualquier política es justificable, hasta la italiana que sobrepasa a Le Pen, calificando de delito lo que es una infracción administrativa, como estar en el país sin permiso de residencia.

Por el contrario ante la opinión pública escasamente se resalta que uno de cada dos nuevos afiliados a la Seguridad Social en el último año son inmigrantes, que tenemos en torno a 900.000 nuevas personas, inmigrantes, que contribuyen a que no sea deficitaria y posibilitan la estabilidad de nuestras pensiones, que gracias a este equilibrio bajan los impuestos, y lo que cualquiera puede observar, sectores que necesitan mano de obra, vanguardia en el crecimiento de afiliados, como la construcción, el campo, la hostelería, el servicio doméstico y el cuidado de nuestros ancianos, se están manteniendo con inmigrantes en los que nuestro país invirtió cero pesetas en su formación, es decir, el coste básico como trabajador ha sido gratuito, mientras que un autóctono necesita al menos 25 años de reproducción de la fuerza de trabajo. Algunas gentes de la vieja Europa parecen que no quieren inmigrantes, quieren esclavos amenazados para que no se desmanden y además que hablen idiomas.

Sin embargo, se necesita una legislación y una política adecuada de extranjería y sus pruebas de fuego serán precisamente la integración social y el tratamiento que posibilite a los inmigrantes en situación irregular. ¿Es posible la expulsión de cien mil o doscientos mil inmigrantes irregulares? Ciertamente ningún gobierno emprendería tamaña actuación. ¿Es posible la expulsión de los irregulares sobrevenidos? Tampoco. Como tampoco es de recibo que la inmigración irregular esté proporcionando mano de obra barata a determinados sectores económicos como pueden ser la agricultura, hostelería o construcción, a costa de negar derechos fundamentales de las personas y mantener una amenaza de expulsión permanente. Y es de lo que no se habla, de que existe inmigración irregular porque el sector de la *economía sumergida en nuestro país es muy potente*, alcanzando cifras superiores al 25 por 100 del PIB.

Por otra parte desde distintos ámbitos internacionales, especialmente la Comisión Europea, se recomiendan políticas más generosas e integradoras hacia la inmigración para mantener la fuerza de trabajo actual. La crisis demográfica en los países de la Unión Europea ha disparado las alarmas. Europa tiene detenido su crecimiento vegetativo y según el último informe del EUROSTAT, el 70

por 100 del aumento de su población, que sólo es de 1.150.000 habitantes en el 2000, se debe a los inmigrantes. Además, la División de Población de la ONU dio la voz de alarma advirtiendo de un terremoto social. En los próximos 25 años el censo europeo se reducirá en 40 millones de personas. En España para el año 2050 seremos 10 millones menos. Pero el problema no es tanto interrogarse sobre cuántos europeos habrá en el 2050, sino sobre cuál será nuestra capacidad de trabajo. En clara referencia al envejecimiento de su población, la ONU ha recomendado a Europa que apoye la inmigración para resolver el problema de la discriminación y envejecimiento de la población.

## NEONAZISMO RACISTA

No obstante, pese a los síntomas preocupantes del incremento de actitudes sociales xenófobas, pese a diversos informes del Parlamento Europeo, salvo dos Directivas Europeas de Igualdad de Trato, las medidas de los gobiernos para prevenir la intolerancia y xenofobia han sido prácticamente inexistentes. Además en los ochenta se produce un resurgimiento de organizaciones racistas que utilizan el tema de la inmigración para exacerbar sentimientos nacionalistas excluyentes. En la actualidad tienen un considerable peso político y son capaces de provocar graves crisis de gobernabilidad, es un mosaico que alcanza a 1.300 grupos ultras, nazis o fascistas en Europa según informa el Parlamento Europeo.

La metástasis ultra confirmada por más de 10 millones de votos en la Unión Europea y al menos 72 diputados del Parlamento que defienden una ideología ultraderechista y antisistema, e incluso la mitad de ellos sostienen ideas próximas al nazismo, se beneficia de cierta complacencia formalista basada en el respeto a las urnas. Pero *el racismo no es democrático aunque lo apruebe el 95 por 100 de los votantes*, así nos lo mostró el horror nazi, tras la elección democrática de Hitler, y es que en democracia se decide por mayoría dentro de unos principios fundamentales que no están sometidos al voto; no se puede usar la libertad para negar la dignidad, los derechos y libertades de los demás.

No obstante, y en general, esta corriente explota preferentemente la idea de rechazo al extranjero mediante una falsa ecuación, conocida como tetralogía de la xenofobia, que establece la identidad *Inmigración = Desempleo = Delincuencia = Inseguridad Ciudadana*. Es la sombra de una Europa neorracista que se extiende y que también ha alcanzado a nuestro país, sin que se hayan tomado todas las posibles medidas necesarias para evitarlo.

Pero el crecimiento del racismo e intolerancia en Europa son los síntomas de una triple crisis. Una crisis *social* generada por la globalización económica que abandona el sur y produce grandes bolsas de exclusión social, y por los cambios radicales de los países del este que han provocado un incremento de presión migratoria y notorias bolsas de marginación. Una crisis del *Estado del Bienestar* que conlleva recortes sociales en unos momentos donde los más desfavorecidos y marginados reclaman atención solidaria, muy difícil de obtener de otra manera y mucho menos del mercado en sociedades duales. Y una crisis de *proyecto*, manifestada por falta de perspectivas claras para avanzar en la democracia ante el desmantelamiento, afortunadamente, de las doctrinas ideológicas redentoristas que han dominado el pensamiento hasta ahora.

Si a esta triple crisis le añadimos el complicado y lento proceso de unidad europea, el fracaso de Europa ante grandes conflictos como en los Balcanes y otras regiones continentales, el renacimiento de nacionalismos agresivos y excluyentes, el desarrollo del individualismo egoísta y posesivo inherente a la lógica del mercado sin límite y la cultura del consumo a ultranza, junto a cierto cansancio democrático (corrupción, insultos,...) y la desmovilización de los demócratas profundos, nos encontramos ante un panorama bastante preocupante, donde el discurso de la intolerancia se mueve en su hábitat, busca –y siempre encuentra– uno o varios grupos minoritarios a los que discriminar, segregar, marginar y convertir en chivo expiatorio, y, en consecuencia, atribuir a estos grupos estigmatizados una diferencia que les hace inferiores y/o peligrosos.

A partir de aquí la intolerancia se afirma políticamente y organiza su recluta militante. Esto es lo que sucede en la actualidad hacia los

colectivos inmigrantes y las minorías étnicas, ante quienes el discurso racista o xenófobo puede aprovechar una diferencia real –color de piel, cultura, religión, ideología, aspecto físico, idioma...– o bien, como sucede con la intolerancia hacia otros jóvenes, inventárselas. En el caso de los inmigrantes, lo que cuenta para el xenófobo es que sean estos colectivos a quienes culpabilizar, despreciar, detestar, expulsar o agredir, sin que importe demasiado con qué excusa.

Los sucesos acaecidos en España lo confirman. Durante la década de los noventa, inmigrantes, homosexuales, indigentes y otros colectivos han sido víctimas de agresiones de grupos skins-neonazis. En Cataluña se han vivido sucesos que han hecho saltar las alarmas. Tanto los ataques racistas de Tarrasa, como la quema de una mezquita en Girona o el incendio de una casa de una familia africana en Banyoles fueron obras de grupos racistas organizados.

Pertenece al sentido común que un execrable crimen cometido por delincuentes magrebíes no puede servir de justificación a un movimiento xenófobo y violento para quebrar los derechos fundamentales y la integridad física de los inmigrantes. El dolor y la irritación, el miedo y el conflicto no puede dar lugar a acciones racistas como se han registrado en el Maresme, Fuerteventura, Banyoles, Tarrasa, Ceuta, Melilla... y muchas otras localidades en los últimos diez años.

En todos los casos, absolutamente en todos sin excepción, podemos comprobar la existencia de grupos xenófobos neonazis que instigan, animan, incitan, propagan, organizan y llevan a cabo los ataques, instrumentando el conflicto social, el dolor y la irritación de una población afectada por graves problemas. En El Ejido se repartieron 300 bates de béisbol, cuando allí este deporte no está de moda, se lanzaron cócteles molotov que por cierto no se crían en los invernaderos, pudimos ver a jóvenes fornidos con pasamontañas; también en páginas de Internet se invitaba a que ardiese Almería, se quemaron decenas de casas y sedes de ONG, se amenazó y agredió a periodistas, se organizó un auténtico pogromo que nada tiene que envidiar a los sucesos que protagonizan los cabezas rapadas en Centroeuropa. De igual manera, además de la actua-

ción de estos grupos racistas, se revela también otros problemas de fondo, insuficientes medidas de integración social, degradación, problemas delincuenciales y un déficit en materia de prevención de focos de intolerancia.

## HUMANIZAR LA INMIGRACION

Las imágenes de la llegada de pateras con gentes desfallecidas, cientos de muertos en el mar en busca de una oportunidad, los primeros auxilios a mujeres embarazadas, guardias civiles y Cruz Roja fundidos en una intervención humanitaria, escenas muy duras de las tragedias de hoy que contrastan con las mafias que se aprovechan de la miseria, endeudan las ilusiones y no dudan en cobrarse en crímenes su extorsión. De nuevo es preciso insistir que la inmigración es un asunto de Estado que compete a todos, gobierno y oposición, sindicatos y organizaciones no gubernamentales y en general al conjunto de los ciudadanos.

Los episodios generados por sucesos son incontables, desvelando las múltiples dimensiones de un fenómeno que necesita visión amplia, flexible y de futuro. Hay que insistir que no debe caracterizarse como un problema y que la naturaleza del fenómeno migratorio se explica simplemente por la existencia de países donde hay escasez de recursos y presión demográfica, mientras otros países, sin crecimiento de población y con recursos económicos y tecnológicos, coexisten con los anteriores.

Son las viejas leyes de la miseria y la abundancia que año tras año desvelan Naciones Unidas con los datos escalofriantes reflejados por el PNUD, que concentran la riqueza y expanden la pobreza, que generan un flujo permanente de mano de obra, una huida a la esperanza de millones de personas que buscan en los mercados de trabajo, aunque sean ilegales, el puente de plata que les permita cruzar las fronteras del hambre y la desesperación.

Desde un enfoque económico el diagnóstico es simple; este flujo de mano de obra, con origen en las zonas de descapitalización y destino a las de fuerte capitalización, la inmigra-

ción, se articula en el mercado laboral cubriendo aquellos puestos que no quieren ocupar los trabajadores autóctonos y que son de poca categoría social, o bien aquellos que están dispuestos a ocupar por un salario menor, o aquellos que por sus condiciones de dureza (construcción, temporeros, recolección...) no se cubren por los paisanos del lugar, o en la economía sumergida, generalmente la alternativa prevalente para irregulares. En consecuencia, así lo afirman todos los informes de los organismos internacionales, se observa la implantación de un doble mercado de trabajo, en el que los trabajadores extranjeros y autóctonos no son intercambiables y no entran en contradicción, salvo en contadas ocasiones.

Desde un enfoque humano, la inmigración es un drama que a veces acaba en una tragedia, ante el que caben responsabilidades morales al compartir un mundo donde la explotación humana y del planeta, donde el proceso de acumulación de capital y de extensión de la pobreza, condena a la inmigración a millones de seres, convirtiéndoles en una marea humana que no podemos dejar de ver.

Y no estaría mal empezar por reconocer que la emigración es un proceso traumático, no una invasión, donde el inmigrante deja a su familia, su tierra e incluso a veces su memoria; continuar por reconocernos todos como inmigrantes en nuestra historia de la humanidad, o a quien prefiera la española, una historia donde los movimientos migratorios han sido una constante social con especial significación en la Revolución Industrial, algo que implicaría que nadie debería mirar a ningún inmigrante como subalterno pues en sus predecesores seguro hay antecedentes familiares migratorios; podríamos proseguir con una didáctica positiva sobre su ocupación y función social, en vez de alimentar infundios del tipo "nos quitan los puestos de trabajo", explicando que los inmigrantes generan riqueza económica y cultural, contribuyendo al mantenimiento de un Estado del Bienestar que todos disfrutamos; finalmente ante prejuicios como "no se quieren integrar", no estaría de sobra recordar que nadie se integra, si no le dejan, y para ello resulta imprescindible disfrutar de los derechos ciudadanos que a todos nos amparan.

En fin, todo ello lleva incluso a la necesaria



revisión legal para generar una vía de regularización de aquellas personas que en determinadas situaciones pudiera contemplarse; todo con la finalidad de alcanzar un bien superior que debiera inspirar a la propia legislación, asegurar sus derechos humanos y evitar la sobreexplotación laboral, combatir la discriminación racial y, en definitiva, *humanizar la inmigración*.

## INTEGRACION O BARBARIE

En síntesis podemos concluir que es preciso abordar la propuesta política desde dos dimensiones, una de naturaleza ética, otra desde un sentido de responsabilidad que construya situaciones reales de convivencia democrática. Desde la primera hay que apostar por una solidaridad aplicada y activa, nada retórica, que busque realizar propuestas sobre políticas y medidas que transformen la realidad en un sentido de profundidad democrática e igualdad, y por una tolerancia que sustente activamente el respeto a la persona, su condición de igual dignidad y que garantice la universal aplicación de los Derechos Humanos.

A su vez, desde la responsabilidad de construir situaciones reales de convivencia, el proceso ha de transcurrir por unos cauces delimitados por un discurso positivo de la inmigración, en cuanto a la riqueza social que implica su aportación económica, cultural y la pluralidad creativa, junto a una estrategia cuyo pivote sea lograr la integración social de los inmigrantes (ciudadanos de pleno derecho con igualdad de oportunidades), la regulación de flujos migratorios (entradas ordenadas y por fronteras) y la cooperación internacional para un desarrollo sostenible, democrático y fundamentado en los Derechos Humanos.

Por el contrario, esta Europa que hoy se construye está siendo insuficientemente generosa con los inmigrantes y asilados. Los acuerdos y convenciones internacionales reflejan una política restrictiva y el tratamiento internacional que se dispensa raya en consideraciones hacia la inmigración como peligro social, constituyendo esta actitud política un problema para la garantía de derechos y libertades de inmigrantes, para su integración social, para el ejercicio del derecho de asilo o refugio

e incluso para la prevención del racismo e intolerancia.

En nuestro país la legislación de extranjería está siendo superada por la realidad; la política de flujos migratorios, cuyo pivote actual es el contingente, es claramente insuficiente. No obstante, el reto urgente está en construir unas buenas condiciones que faciliten la *integración social* de aquellas personas que decidieron emigrar y que han visto posible, en el marco de una legalidad establecida, la realización de su objetivo.

La *integración*, a diferencia de la asimilación que anula la identidad, es un proceso que conlleva una mayor participación de los inmigrantes en las instituciones de la sociedad. La reinserción profesional de los trabajadores inmigrantes, la reagrupación familiar, el acceso a la doble ciudadanía, el acceso a una vivienda digna, la sanidad, la educación intercultural, la participación de los inmigrantes en los centros de estudio, la información y comunicación para estos colectivos, el derecho al sufragio electoral... son algunos de los objetivos que hay que asumir colectivamente.

En paralelo, el desarrollo de un hábitat cultural que implique respeto a la pluralidad, garantía de igualdad de las diferencias y primacía de la dignidad como persona de la condición humana debe estar asegurado por medidas legislativas de prevención y protección frente a la discriminación por razón de origen, sexo, religión, ideología, orientación sexual... o cualquier manifestación de intolerancia que enfrente las diversas identidades.

Este es el caso, actualizar una Ley de Extranjería no es suficiente, hace falta política de integración social, hace falta educación y sensibilización en valores de tolerancia y solidaridad, hace falta rechazo al populismo xenófobo y hace falta poner ante los tribunales al crimen racista. Si las leyes que tenemos son inadecuadas, modifíquense; si los equipos profesionales de integración son insuficientes, organícense; si el tejido asociativo es escaso, apóyeselo; si algunos policías, fiscales y jueces aún no han entendido en qué sociedad y tiempo histórico estamos, hablemos, pero en cualquier caso y de una vez por todas, este es un tema central de la democracia y ha de contemplarse en todas las agendas de las instituciones, medios de comunicación, ONG y ciudadanos.

La Europa mestiza y multiétnica es hoy una realidad y desde esa diversidad la actuación de los poderes públicos ha de estar orientada por la solidaridad, la tolerancia y una convivencia democrática fundamentada en los Derechos Humanos para cerrar definitivamente el paso a esa ola de racismo, xenofobia, antisemitismo e intolerancia que, desgraciadamente, también ha llegado a España.

Nos va la convivencia democrática y el proyecto de Europa, está en juego el espíritu con el que una generación abordó la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta de las Naciones Unidas tras concluir la II Guerra Mundial, un espíritu que afirmó el respeto universal y efectivo de los derechos, libertades y dignidad del ser humano.

Nos va, en definitiva, la humanidad misma.

# ASPECTOS JURIDICOS DEL TRAFICO DE SERES HUMANOS

**JOSE GARCIA SAN PEDRO**

Teniente coronel de la Guardia Civil  
Dóctor en Derecho

## ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS

El tráfico de personas figura desde hace mucho tiempo en la agenda internacional. En las Actas Generales de la Conferencia de Berlín de 1885 y de la Conferencia de Bruselas de 1890 ya se afirmaba la determinación de los Estados signatarios de lograr la completa supresión de la trata de esclavos. La Comisión Consultiva de la Liga de las Naciones para la Protección y el Bienestar de los Niños y los Jóvenes nombró a un Relator, quien, en 1933, presentó un informe detallado sobre la trata de mujeres jóvenes y niñas en el Oriente: los hechos esenciales expuestos en el informe eran que existía un tráfico internacional de mujeres y niñas en el Cercano, Lejano y Medio Oriente; que en su conjunto, el número de mujeres y niñas envueltas en este tráfico era grande; y que el grueso del tráfico comprendía a mujeres asiáticas de un país a otro. En el informe se proponía, entre otras cosas, la adopción de una política más constructiva para tratar con los inmigrantes menores de edad y víctimas del tráfico, a fin de no perder de vista los intereses vitales de los niños en los esfuerzos por evitar la delincuencia.

Desde la perspectiva jurídica, los principales tratados sobre estas cuestiones concertados antes de la fundación de las Naciones Unidas fueron los siguientes:

- a) El Acuerdo Internacional del 18 de mayo de 1904 para la represión de la trata de blancas (modificado por el Protocolo aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de diciembre de 1948).

b) El Convenio Internacional del 4 de mayo de 1910 para la represión de la trata de blancas (enmendado por el Protocolo del 3 de diciembre de 1948).

c) La Convención de Saint-Germain-en-Laye de 1919 (para lograr la completa supresión de la trata de esclavos por tierra y por mar).

d) El Convenio Internacional del 30 de septiembre de 1921 para la represión de la trata de mujeres y niños (enmendado por el Protocolo firmado en Lake Success, Nueva York, el 12 de noviembre de 1947).

e) La Convención sobre la Esclavitud de 1926 (enmendada por el Protocolo aprobado por la Resolución 794 [VIII] de la Asamblea General de 23 de octubre de 1953).

f) El Convenio Internacional del 11 de octubre de 1933 para la represión de la trata de mujeres mayores de edad (modificado por el Protocolo del 20 de octubre de 1947).

### **Tratados y Convenios de carácter general.**

Se reseñan a continuación los aspectos esenciales de la normativa internacional vigente sobre la trata de personas, y problemas asociados, hasta la aprobación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar el tráfico de personas, especialmente mujeres y niños.

#### *Sobre la esclavitud y el trabajo forzoso.*

Según el artículo primero de la *Convención sobre la Esclavitud*, de 1926, *la esclavitud es el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos. La trata de esclavos comprende todo acto de captura, adquisición o cesión de un individuo para venderle o cambiarle; todo acto de cesión por venta o cambio de un esclavo, adquirido para venderle o cambiarle, y, en general, todo acto de comercio o de transporte de esclavos.*

Por el artículo 5 de la misma Convención, las partes contratantes se comprometen a tomar las medidas pertinentes para evitar que el *trabajo forzoso u obligatorio* lleve consigo condiciones análogas a la esclavitud, entendiendo que esta forma de trabajo no podrá exigirse más que para fines de pública utilidad.

En relación con esta última cuestión, en 1930 la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo aprobó el *Convenio (N. 29) relativo al trabajo forzoso u obligatorio*, que se define como todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente, quedando, sin embargo, fuera de la definición las siguientes modalidades: a) Cualquier trabajo o servicio que se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio y que tenga un carácter puramente militar. b) Cualquier trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos de un país que se gobierne plenamente por sí mismo. c) Cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado. d) Cualquier trabajo o servicio que se exija en casos de fuerza mayor, es decir, guerra, siniestros o amenaza de siniestros, tales como incendios, inundaciones, hambre, temblores de tierra, epidemias y epizootias violentas, invasiones de animales, de insectos o de parásitos vegetales dañinos, y, en general, en todas las circunstancias que pongan en peligro o amenacen poner en peligro la vida o las condiciones normales de la existencia de toda o parte de la población. e) Los pequeños trabajos comunales, es decir, los trabajos realizados por los miembros de una comunidad en beneficio directo de la misma, trabajos que, por consiguiente, pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad, a condición de que la misma población o sus representantes directos tengan el derecho de pronunciarse sobre la necesidad de esos trabajos (artículo 2).

La Convención sobre la esclavitud fue complementada en 1956 por la *Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud*. En su artículo primero se insta a los Estados a la adopción de todas aquellas medidas legislativas o de cual-

quier otra índole que sean factibles y necesarias para lograr progresivamente y a la mayor brevedad posible la completa abolición o el abandono de las instituciones y prácticas que se indican a continuación, dondequiera que subsistan, les sea o no aplicable la definición de esclavitud que figura en el Convenio sobre la Esclavitud de 1926:

a) *La servidumbre por deudas*, o sea, el estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios.

b) *La servidumbre de la gleba*, o sea, la condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y a prestar a ésta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios, sin libertad para cambiar su condición.

c) Toda institución o práctica en virtud de la cual:

- Una mujer, sin que la asista el derecho a oponerse, es prometida o dada en matrimonio a cambio de una contrapartida en dinero o en especie entregada a sus padres, a su tutor, a su familia o a cualquier otra persona o grupo de personas.
- El marido de una mujer, la familia o el clan del marido tienen el derecho de cederla a un tercero a título oneroso o de otra manera.
- La mujer, a la muerte de su marido, puede ser transmitida por herencia a otra persona.

d) Toda institución o práctica en virtud de la cual un niño o un joven menor de dieciocho años es entregado por sus padres, o uno de ellos, o por su tutor, a otra persona, mediante remuneración o sin ella, con el propósito de que se explote la persona o el trabajo del niño o del joven.

Como consecuencia, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en su cuadragésima reunión (1957), aprobó el

*Convenio (N. 105) relativo a la abolición de trabajo forzoso*, en el que, tras haber tomado nota de que la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud prevé la completa abolición de la servidumbre por deudas y la servidumbre de la gleba, establece en su artículo primero que todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el Convenio se obliga a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio: a) como medio de coerción o de educación políticas o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido; b) como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico; c) como medida de disciplina en el trabajo; d) como castigo por haber participado en huelgas; e) como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.

*Sobre la trata de personas y la explotación sexual.*

En 1949 se aprobó el *Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena*. Por este Convenio, los Estados se comprometen a castigar a toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra: a) concertare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona; b) explotare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona; c) mantuviere una casa de prostitución, la administrare o a sabiendas la sostuviere o participare en su financiamiento; d) diere o tomare a sabiendas en arriendo un edificio u otro local, o cualquier parte de los mismos, para explotar la prostitución ajena (artículos 1 y 2).

En el artículo 17 se establece la obligación de adoptar o mantener, en relación con la inmigración y la emigración, las medidas que sean necesarias, con arreglo a sus obligaciones en virtud del presente Convenio, para combatir la *trata de personas* de uno u otro sexo para fines de prostitución y, en especial: a) a promulgar las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para proteger a los inmigrantes o emigrantes y, en particular, a las mujeres

y a los niños, tanto en el lugar de llegada o de partida como durante el viaje; b) a adoptar disposiciones para organizar una publicidad adecuada en que se advierta al público el peligro de dicha trata; c) a adoptar las medidas adecuadas para garantizar la vigilancia en las estaciones de ferrocarril, en los aeropuertos, en los puertos marítimos y durante los viajes y en otros lugares públicos, a fin de impedir la trata internacional de personas para fines de prostitución; d) a adoptar las medidas adecuadas para informar a las autoridades competentes de la llegada de personas que *prima facie* parezcan ser culpables o cómplices de dicha trata o víctimas de ellas.

### **Tratados y Convenios de carácter específico.**

Con respecto a la mujer, la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, de 1979, dispuso que los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de *trata de mujeres* y explotación de la prostitución de la mujer (artículo 6).

Por lo que respecta a los niños, la *Convención sobre los Derechos del Niño*, de 1989, estableció la obligación, con carácter general, de tomar todas las medidas necesarias para impedir el secuestro, la venta o *la trata de niños* para cualquier fin o en cualquier forma. También, específicamente, dispone la obligación de luchar contra: a) la incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal; b) la explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales; c) la explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos (artículos 34 y 35).

## **EL PROTOCOLO PARA PREVENIR, REPRIMIR Y SANCIONAR EL TRAFICO DE PERSONAS, ESPECIALMENTE MUJERES Y NIÑOS**

### **Antecedentes.**

De acuerdo a la recomendación de 1998 de la Comisión sobre la Prevención de la Delin-

cuencia y Justicia Criminal y del Consejo Económico y Social, la Asamblea General de Naciones Unidas estableció un Comité Ad Hoc intergubernamental para la redacción de una convención internacional contra la delincuencia organizada transnacional y tres protocolos adicionales (Resolución de la Asamblea General 53/111, 9-12-1998) que debería estar finalizada para finales del año 2000. El Comité mantuvo once sesiones en Viena desde enero de 1999 hasta octubre de 2000, acudiendo 120 países a los diferentes encuentros.

Uno de los aspectos más controvertidos del Protocolo fue el referente a la definición de tráfico (*vid.* [www.geocities.com/rima\\_web/](http://www.geocities.com/rima_web/)). Existía una corriente en algunas agencias y círculos de Naciones Unidas tendentes a redefinir la prostitución como un trabajo y a limitar el problema del tráfico solamente a algunas formas seleccionadas del mismo. Documentos de Naciones Unidas muestran esta tendencia cuando utilizan términos como trabajo sexual o trabajadoras sexuales en vez de prostitución o de mujeres en prostitución, o cuando hacen referencia sólo a la prostitución forzada como problema. Esta postura fue defendida por los países que habían legalizado o regulado la prostitución como un trabajo, en general los países ricos occidentales y otros países industrializados, muchos de ellos países receptores de víctimas del tráfico que trabajaron para restringir la protección de las víctimas limitando la definición de tráfico solamente a aquellas mujeres que pudieran probar que habían sido forzadas. Fueron apoyados por un pequeño grupo de ONG que defendían la prostitución como trabajo y el tráfico voluntario como migración para el trabajo sexual.

Paralelamente, otros órganos de NU aconsejaron al Comité Ad Hoc de Viena en el sentido de incluir una definición de tráfico en el nuevo Protocolo que protegiera a todas las víctimas. El Informe de 15 de agosto de 2000, sobre Las Formas Contemporáneas de Esclavitud, emitido por el Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de Esclavitud y reafirmado por la Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, recomendaba fehacientemente que el Protocolo "no se limitara a incluir las nociones de tráfico forzado o bajo coacción, sino que incluyera todas las formas de tráfico, inde-

pendientemente del consentimiento de la víctima". Esta posición, que resultó triunfante, fue apoyada por la mayoría de los países, muchos de ellos países pobres y países de origen del tráfico que deseaban una definición que protegiera a todas las víctimas del tráfico y que no estuviera limitada a la fuerza o a la coacción. También fue la opción apoyada por una coalición de unas 140 ONG que formaron la Liga Internacional de Derechos Humanos, que también trabajó para asegurar mecanismos específicos de protección para las mujeres traficadas y niños, medidas estrictas y coherentes para perseguir a los traficantes, y se centró en el aspecto de la demanda que había sido, con diferencia, el eslabón más olvidado en toda la cadena del tráfico.

El Comité Ad Hoc finalizó el texto de la Convención y de dos de sus Protocolos adicionales en octubre de 2000. En su Resolución 55/25, de 15 de noviembre de 2000, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Convención contra la delincuencia transnacional organizada, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire. La Conferencia política de Alto Nivel para la firma de la Convención y sus dos Protocolos tuvo lugar en Palermo, Italia, entre el 12 y el 15 de diciembre, siguiendo lo establecido en la Resolución de la Asamblea General.

### Aspectos esenciales del Protocolo.

El Protocolo complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y se interpretará juntamente con la Convención, de tal manera que es de aplicación a los delitos en él tipificados cuando esos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado.

Por otra parte, y teniendo en cuenta que, como se ha visto, existe una gran variedad de instrumentos jurídicos internacionales que contienen normas y medidas prácticas para combatir la explotación de las personas, especialmente las mujeres y los niños, no hay ningún instrumento universal que aborde todos los aspectos de la trata de personas, función

que se marcó como objetivo el Protocolo. De esta forma, en su artículo 3 se establecen las siguientes definiciones:

- Por *trata de personas* se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.
- El *consentimiento* dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado.
- La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo.
- Por *niño* se entenderá toda persona menor de 18 años.

En el artículo 5 se establece que cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas enunciadas en el artículo 3 del presente Protocolo, cuando se cometan intencionalmente, así como la tentativa, la participación como cómplice y la organización o dirección de otras personas para la comisión de uno de estos delitos.

En cuanto a la asistencia y protección de las víctimas, en el artículo 6 se dispone que:

- Cuando proceda y en la medida que lo permita su derecho interno, cada Estado

Parte protegerá la privacidad y la identidad de las víctimas de la trata de personas, en particular, entre otras cosas, previendo la confidencialidad de las actuaciones judiciales relativas a dicha trata.

- Cada Estado Parte velará porque su ordenamiento jurídico o administrativo interno prevea medidas con miras a proporcionar a las víctimas de la trata de personas, cuando proceda: a) información sobre procedimientos judiciales y administrativos pertinentes; b) asistencia encaminada a permitir que sus opiniones y preocupaciones se presenten y examinen en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes sin que ello menoscabe los derechos de la defensa.
- Cada Estado Parte considerará la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prevenir la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, y en particular mediante el suministro de: a) alojamiento adecuado; b) asesoramiento e información, en particular con respecto a sus derechos jurídicos, en un idioma que las víctimas de la trata de personas puedan comprender.

Otros aspectos que se regulan en el Protocolo son los referentes a repatriación, medidas para la prevención, cooperación o intercambio de información, medidas fronterizas, y garantías sobre la legitimidad, seguridad, control y validez de los documentos.

## LA UNION EUROPEA ANTE LA TRATA DE PERSONAS

### Marco general jurídico-político.

Al nivel europeo, el artículo 29 del *Tratado de Amsterdam*, que contiene una referencia explícita a la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, supuso un fuerte impulso en este campo. El *Plan de acción de Viena*

sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia se refiere consecuentemente también a estos problemas. Por otro lado, el *Consejo Europeo de Tampere*, celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999, pidió en sus conclusiones la adopción de medidas concretas en estos ámbitos. En particular, el Consejo Europeo expresó su determinación en dos aspectos: en primer lugar, para luchar contra quienes se dedican a la trata de seres humanos y la explotación económica de los migrantes, invitando, a tal efecto, al Consejo a adoptar, antes de finales del año 2000, legislación que prevea sanciones rigurosas para este grave delito. En segundo lugar, para considerar que la labor para acordar definiciones, inculpaciones y sanciones comunes debe centrarse primordialmente, entre otras materias, en la trata de seres humanos, la explotación sexual de la infancia y la delincuencia de alta tecnología. El *Consejo Europeo de Santa María da Feira*, de los días 19 y 20 de junio de 2000, hizo un llamamiento a la Presidencia francesa entrante y a la Comisión para que hicieran avanzar urgentemente las conclusiones de Tampere en este ámbito.

En este contexto, la Unión Europea ha estado activamente comprometida, desde 1996, en el desarrollo de un enfoque global y multidisciplinario tanto de la prevención de la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños como de la lucha contra estos fenómenos. Procede, por ejemplo, recordar que el Consejo, con la activa participación de la Comisión y del Parlamento Europeo, estableció el programa de estímulo e intercambios STOP, así como el programa DAPHNE, con el fin de combatir la violencia contra las mujeres y los niños. El Programa STOP mantiene un enfoque multidisciplinario, en el que están implicados todos los actores: además del énfasis en la cooperación en la aplicación de la ley, se presta especial atención a las organizaciones no gubernamentales y al decisivo papel que desempeñan en la adopción de un enfoque global, con posibilidades de éxito, de la trata y la explotación sexual de los niños. La importancia de las organizaciones no gubernamentales se subraya asimismo en el programa DAPHNE, específicamente concebido para



defender un enfoque centrado en las organizaciones no gubernamentales y su trabajo de protección y asistencia de las mujeres y los niños víctimas de la violencia.

### Acciones normativas.

En la *Acción Común 97/154/JAI, de 24 de febrero de 1997*, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños, se definen como:

- *Trata de seres humanos*: cualquier conducta que facilite la entrada, tránsito, residencia o salida del territorio de un Estado miembro, con fines lucrativos, para la explotación sexual o los abusos sexuales.
- *Explotación sexual con respecto a un niño*: persuadir o coaccionar a un niño a participar en cualquier actividad sexual ilícita, explotar a un niño mediante la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales, utilizar niños para actuaciones y material pornográficos, sea producción, venta y distribución u otras formas de tráfico de material de este tipo, y la posesión de dicho material.
- *Explotación sexual con respecto a un adulto*: al menos la explotación del adulto mediante la prostitución.

En la misma *Acción Común* se enumeran los tipos de conductas intencionadas respecto de las que cada Estado miembro se compromete, dentro del respeto de sus normas constitucionales y de sus tradiciones jurídicas, a revisar su legislación nacional: explotación sexual de una persona que no sea un niño, con fines lucrativos, en la que se recurra a la coacción, en particular mediante violencia o amenazas, o al engaño, o haya abuso de autoridad u otras formas de presión, de modo tal que la persona carezca de una opción real que no sea la de someterse a la presión o abuso de que es objeto; trata de personas que no sean niños con fines lucrativos para su explotación sexual en las condiciones anteriormente descritas; explotación sexual o abusos sexuales a niños; así como trata de niños con fines de explotación o abuso sexual.

Sin embargo, a pesar de que desde que las acciones contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños constituyen prioridades de la Unión Europea se observan progresos en las políticas y legislaciones de los Estados miembros, las disparidades y divergencias existentes dificultan, en la práctica, la aplicación de una cooperación judicial y policial eficaz en estos ámbitos. La principal razón de que la aplicación de la *Acción Común* de febrero de 1997 no haya alcanzado los objetivos fijados es la ausencia de definiciones, inculpaciones y sanciones comunes en el Derecho penal de los Estados miembros. Por ello, en la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 22 de diciembre de 2000* se realizan dos propuestas de *Decisión marco*: sobre la lucha contra la trata de seres humanos y sobre la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil.

Por lo que respecta a la primera de ellas (a la que nos referimos únicamente en este trabajo), en su artículo primero se impone a los Estados miembros la obligación de garantizar la punibilidad de la *trata de seres humanos con fines de explotación laboral*. Tal como se define en este artículo, la trata de seres humanos incluye la captación, el transporte o el traslado de una persona, incluidas la acogida o la subsiguiente recepción de la misma y el traspaso del control sobre ella con el fin de explotarla para la producción de bienes o prestación de servicios. Esta definición recoge los aspectos clave de uno de los elementos integrantes de la definición de trata en el Protocolo de Naciones Unidas sobre trata de personas.

La explotación laboral se define como una violación de las normas laborales por las que se regulan los salarios y las condiciones de trabajo, higiene y seguridad. Esta referencia a la regulación del mercado laboral no se propone, en ningún caso, incidir en las legislaciones laborales nacionales. Su finalidad no es otra que establecer un modelo de referencia, es decir, definir lo que es aceptable en el mercado laboral, sobre la base de la normativa vigente. Conviene destacar que esta definición debe considerarse en relación con la de trata de seres humanos y sus elementos constitutivos, como la coacción. Para que haya infracción es necesario, por otro lado, que la per-

sona haya sido privada de sus derechos fundamentales y siga estando privada de los mismos, por ejemplo, de los derechos de la Carta de Derechos Humanos promulgada por el Consejo Europeo de Niza. Mediante este requisito se integra la perspectiva de los derechos fundamentales de la víctima, sin limitarse al comportamiento del autor de la infracción como en los elementos constitutivos que se indican a continuación. Asimismo, se recoge el requisito de una supresión continuada en el tiempo de los derechos fundamentales de la persona.

En la descripción de la infracción penal, en esta disposición no se exige expresamente que la *víctima* haya cruzado una frontera. El razonamiento de la Comisión sigue el del Convenio Europol y del Protocolo de las Naciones Unidas sobre la trata de personas, de acuerdo con el cual ésta está generalmente vinculada a la delincuencia internacional organizada, pero no implica necesariamente el cruce de una frontera por la víctima. Conveniría añadir que los elementos clave de la infracción de la trata de seres humanos se centran más en el objetivo de explotación que en el "cruce" de una frontera. De mantenerse este elemento transfronterizo se obtendría la situación paradójica de que un ciudadano europeo obligado a prostituirse, víctima de la trata en su propio país, estaría menos protegido que los nacionales de terceros países. El enfoque consistente en no incluir un requisito transfronterizo significa, pues, que la presente propuesta se aplica también a la nueva trata en el país de destino, que, en un gran número de casos, forma parte integrante de la cadena de la trata de seres humanos o de su funcionamiento.

En cuanto a la *explotación sexual*, se prevé que cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para garantizar la punibilidad de la captación, el transporte o el traslado de una persona, incluidas la acogida o la subsiguiente recepción de la misma y el traspaso del control sobre ella siempre que el objetivo perseguido sea explotarla con fines de prostitución, espectáculos pornográficos o producción de material pornográfico,

Los elementos que permiten calificar de infracción penal la trata de seres humanos con fines de explotación exigen que: a) se recurra

a la coacción, la fuerza o amenaza, incluido el rapto, b) se recurra al engaño o fraude, c) haya abuso de autoridad u otras formas de presión o influencia, d) se produzca cualquier otra forma de abuso, en donde las letras a) y b) se corresponden con el Protocolo de las Naciones Unidas sobre la trata de personas, mientras que las letras c) y d) sólo se corresponden parcialmente con dicho Protocolo. El objetivo es garantizar una cobertura global de la conducta delictiva.

La propuesta de Decisión marco también tiene por objeto aprovechar los instrumentos de cooperación judicial internacional de los que los Estados miembros son parte y que deberán aplicarse a las materias objeto de esta Decisión marco. Por ejemplo, numerosos acuerdos bilaterales y multilaterales, así como diversos convenios de la Unión Europea que contienen disposiciones relativas a la asistencia judicial y la extradición.

Un objetivo adicional es facilitar el intercambio de informaciones. Así, se exige a los Estados miembros que se presten la máxima asistencia posible en los procesos judiciales sobre trata de seres humanos. También se dispone que en caso de conflicto de competencia positivo, los Estados miembros en cuestión se consultarán con el fin de coordinar su acción para procesar eficazmente. Igualmente se indica que conviene utilizar los mecanismos de cooperación existentes, como los *magistrados de enlaces y la red judicial europea*, así como la importancia de designar puntos de contacto a efectos del intercambio de informaciones, señalando de manera explícita que *Europol* estará debidamente asociada.

### Regulación jurídico-penal en España.

Por la disposición final segunda de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, se añadió un nuevo título al Código penal de 1995 (el XV bis) –*Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros*– con un único artículo, el 318 bis, en el que se incriminan, con las penas que se señalan, las siguientes conductas:

- Los que promuevan, favorezcan o faciliten el tráfico ilegal de personas desde, en

tránsito o con destino a España serán castigados con las penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses.

- Los que realicen las conductas descritas en el apartado anterior con ánimo de lucro, o empleando violencia, intimidación o engaño o abusando de una situación de necesidad de la víctima, serán castigados con las penas de prisión de dos a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses.
- Se impondrán las penas correspondientes en su mitad superior a las previstas en los apartados anteriores, cuando en la comisión de los hechos se hubiere puesto en peligro la vida, la salud o la integridad de las personas o la víctima sea menor de edad.
- En las mismas penas del apartado anterior y además en la inhabilitación absoluta de seis a doce años incurrirán los que realicen los hechos prevaliéndose de su condición de autoridad, agente de ésta o funcionario público.

Al mismo tiempo, y para los supuestos de que el culpable perteneciere a una a organización criminal, se adoptó la misma técnica que para los demás supuestos previstos en el Código penal para la lucha contra la *delincuencia organizada*, es decir, previsión de una agravación de las penas para los casos en que los delitos del artículo 318 bis fuesen cometi-

dos por personas pertenecientes a una organización o asociación, incluso de carácter transitorio (artículo 318 bis, 5), y castigo por el hecho de la pertenencia a una asociación ilícita, para lo cual en la misma LO 4/2000 se ampliaron los supuestos del artículo 515 del Código penal con un nuevo apartado, sexto, según el cual se considerarán asociaciones ilícitas las que promuevan el tráfico ilegal de personas. Para la imposición de las penas a los integrantes de estas asociaciones se distingue entre fundadores, directores y presidentes de las asociaciones, por un lado, y meros miembros activos, por otro, con mayor pena para los primeros (artículo 517). También, según el artículo 518, se castiga a los que con su cooperación económica o de cualquier otra clase, en todo caso relevante, favorezcan la fundación, organización o actividad de las asociaciones de este tipo.

Por otra parte es preciso tener en cuenta el artículo 188 del Código penal según el cual será castigado el que directa o indirectamente favorezca la entrada, estancia o salida del territorio nacional de personas, con el propósito de su explotación sexual, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o vulnerabilidad de la víctima; si estas conductas se realizaron sobre persona menor de edad o incapaz, para iniciarla o mantenerla en una situación de prostitución, se impondrá al responsable la pena superior en grado a la que corresponda al apartado anterior.

# LA GUARDIA CIVIL Y LA INMIGRACION DEL SIVE AL EDATI

ATILANO HINOJOSA GALINDO  
General de Brigada de la Guardia Civil DEM

## INTRODUCCION

*"Nada hay tan dulce como la patria y los padres propios, aunque uno tenga en tierra extraña, lejos de los suyos, una casa opulenta."*

Homero (*Odisea*)

### Generalidades.

Este trabajo no pretende ser un estudio, aunque sea mínimo, sobre la inmigración en España, ni tan siquiera sobre la inmigración ilegal o irregular. El análisis del fenómeno, o problema inmigratorio según otras opiniones, excede de la finalidad y, sobre todo, de los conocimientos del autor de este artículo. Sin embargo, es imprescindible una cierta exposición general, una ambientación se podría decir, antes de entrar en la explicación de la importante misión que a la Guardia Civil se le encomienda en este asunto, en la vertiente de impedir o limitar la llegada masiva e incontrolada de inmigrantes clandestinos o su estancia ilegal entre nosotros; tarea la nuestra que, a mi juicio, no es, o por lo menos no fundamentalmente, represiva sino humanitaria. El cometido de nuestro Cuerpo aquí, como en tantas otras cosas, rebasa el mero cumplimiento de la ley para hacerse, una vez más, digno del adjetivo de benemérito con el que los españoles conocen a nuestro Instituto.

Dicho lo anterior, no es menos cierto que la Guardia Civil debe, ineludiblemente, velar por los intereses legítimos de los españoles, que no pueden convertirse en los samaritanos de los habitantes de todos los países de África, alguno de los cuales por sus estructuras políticas, económicas y religiosas son, en gran

parte, responsables de la indigencia moral y social en que viven sus habitantes, y causa de su intento de huida de la miseria que están padeciendo.

Este deber llevará a la obligación de los guardias civiles de interceptar a los inmigrantes ilegales, cumplir y solicitar el cumplimiento de las normas sobre extranjería y evitar que, al socaire de este asunto, crezca la inseguridad y puedan las organizaciones delictivas que trafican con seres humanos medrar a sus anchas.

## CIFRAS DE LA INMIGRACION

Cuando se habla de cuestiones ilícitas, prohibidas o penadas siempre nos encontramos con la misma cuestión: la cantidad. Nadie con un mínimo de seriedad es capaz de responder a las siguientes preguntas: ¿Cuántos delitos se cometen? ¿Cuánta droga se consume? ¿Cuánto contrabando se introduce en un país? Estas y similares interrogaciones podríamos plantearnos en múltiples cuestiones. También en la inmigración. Toda cifra que se dé al respecto no deja de ser sino un atrevimiento.

En primer lugar tenemos que admitir que la población extranjera ilegal abarca un amplio espectro de situaciones diferentes, que originan las siguientes variantes de irregularidad (1):

a) Aquellos que han entrado ilegalmente en el país por lugares no habilitados, eludiendo todo tipo de control, o bien lo han hecho utilizando documentos falsos y, en ambos casos, no han conseguido posteriormente legalizar su residencia mediante algún proceso de regularización.

b) Las personas que han entrado legalmente con visado o permiso de otro tipo y no abandonan el país antes del vencimiento de la autorización.

c) Los extranjeros que habiendo entrado y residido conforme a lo reglado normativamente quedan en una situación de irregularidad posterior al caducar sus permisos o modificarse su estatus jurídico.

d) Los que teniendo una situación de residencia en regla desarrollan actividades profesionales o de cualquier otro tipo productivo sin las preceptivas autorizaciones o permisos.

Las cuatro situaciones posibles de irregularidad administrativa descritas lo son en función de si se han cumplido o no los requisitos legales de entrada, residencia o establecimiento y trabajo.

Sobre los cuatro grupos citados ejerce su cometido la Guardia Civil, aunque bien es cierto que el primer grupo parece ser el que tiene más importancia para nosotros, es decir: aquellos que no han cumplido los requisitos legales establecidos para la entrada y permanencia en territorio español y lo intentan hacer de forma furtiva o clandestina, utilizando las denominadas "pateras" (2) o bien han llegado como polizones en los barcos o arriban a nuestros puertos en dobles fondos de vehículos o contenedores.

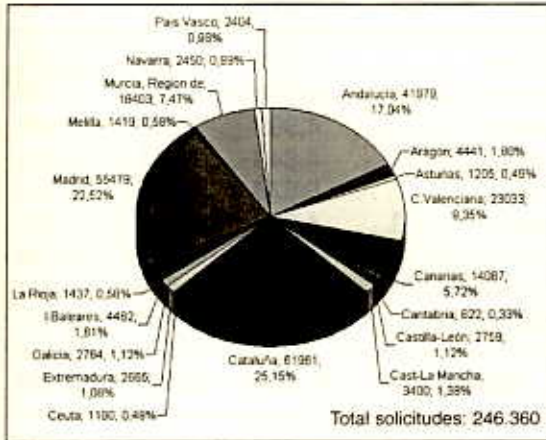
Si bien, como ya se ha dicho, este es el grupo de personas sobre el que la Guardia Civil actúa de forma más directa, no es ni con mucho el más numeroso, ni tampoco, a mi juicio, el que mayores perjuicios causa a la seguridad ciudadana. El grupo mayor lo constituye los que han llegado a través de los aeropuertos internacionales o bien, una vez en cualquier país de la Unión Europea, se aprovechan de la libre circulación de personas y mercancías que supuso la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

Objetivamente, la información más fiable, quizá la única, para determinar el número de extranjeros irregulares en España sea el proceso de regularización del año 2000, basado en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 4/2000.

El proceso de regularización del año 2000 nos aproximará a las cifras existentes el 31 de julio de ese año, fecha en que expiraba la fase de recepción de solicitudes. Digo que nos aproximará porque no todos los irregulares se presentaron, unos por no reunir los requisitos y otros porque no quisieron por las razones que fueran (3).

El anuario de extranjería de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración da los siguientes datos:

## SOLICITUDES DE PERMISOS DE TRABAJO Y RESIDENCIA POR COMUNIDADES AUTONOMAS



De las doscientas cincuenta mil solicitudes fueron estimadas ciento ocho mil cuatrocientas noventa, un 56 por 100, quedando denegadas ochenta y cuatro mil, archivadas seis mil quinientas setenta y cuatro, y en trámite dieciséis mil quinientos dieciocho.

Como primer y somero análisis de lo expuesto se puede deducir que:

A mediados del año 2000 había en España un mínimo de doscientos cincuenta mil extranjeros irregulares.

- El proceso de regularización dejó a ochenta y cuatro mil personas sin regularizar.
- A los anteriores hay que sumar los que quedaron fuera del proceso por las razones que fueran, los llegados con posterioridad a junio de 1999 y, por otra parte, deducir un número imposible de determinar de retornos al país de origen o los que se han trasladado hacia otros destinos fuera de España.

No existen, pues, datos sólidos y convincentes que permitan calcular, con cierto grado de fiabilidad, el número de inmigrantes en situación irregular en España. En cualquier caso, y es una mera opinión, la información disponible indica que el contingente no alcanza, todavía, las dimensiones que frecuentemente se afirma por algunas organizaciones y ciertos medios de comunicación; pero es absolutamente cierto que se van incrementando los ritmos de

crecimiento en los últimos años, y todo parece indicar que la situación no va a mejorar a corto plazo.

### Intento de entrada ilegal.

La acción contra esta ilícita actividad la realiza la Guardia Civil principalmente en las costas, en el mar territorial y en los puertos comerciales.

Las cifras correspondientes a este año, hasta el diez de octubre, son las siguientes (4):

### INMIGRANTES IRREGULARES DETENIDOS POR LA GUARDIA CIVIL POR INTENTO DE ENTRADA ILEGAL

Número de personas. . . . . 57.825

#### Lugar de intervención

Perímetro fronterizo (5) . . . . . 43.279  
 Mar territorial. . . . . 5.237  
 Línea de costa . . . . . 6.281  
 Interior territorio. . . . . 3.028

#### Nacionalidad

Marroquíes . . . . . 40.605  
 Argelinos. . . . . 940  
 Subsaharianos . . . . . 15.882  
 Otros . . . . . 398

#### Embarcaciones interceptadas

Pateras . . . . . 297  
 Semirrígidas . . . . . 66  
 Otras . . . . . 84

Otro dato importante es el de los naufragios ocurridos y el de las personas que han fallecido en su intento desesperado de alcanzar nuestras costas. De nuevo nos enfrentamos con la pregunta sin respuesta de saber calcular una cifra oculta o desconocida: ¿Quién puede saber cuántas personas han perecido en aguas del estrecho de Gibraltar o en el Atlántico? Por razones diversas algunos dan cifras exageradas y carentes del mínimo fundamento; tampoco hay que minimizar la tragedia. Los datos oficiales de la Guardia Civil son los siguientes (6):

## NUMERO DE NAUFRAGIOS

Tipo de embarcación	
Pateras .....	4
Semirrígidas .....	1
Otras .....	1
Personas fallecidas .....	57
Pesonas desaparecidas .....	10

Quienquiera que haya visto una patera o una "semirrígida" sabe las precarias condiciones en que navegan y deducirá, fácilmente, la ingente labor humanitaria que está realizando la Guardia Civil con la simple comparación entre las embarcaciones interceptadas y las que se sabe que han naufragado. No hay duda de que sin la eficiente labor del Servicio Marítimo del Cuerpo, interviniendo muchas veces en condiciones de dificultad extrema, muchas personas del tercer mundo habrían fallecido en las inmensidades del piélago.

### Actuaciones delictivas de extranjeros.

Mucho se ha escrito sobre la relación que puede haber entre la inmigración y la delincuencia, bastantes de las opiniones carecen de rigor tanto en un sentido como en otro. Decir que la inmigración irregular es un factor determinante en el incremento de la delincuencia en general me parece una exageración; pero no reconocer que tiene una cierta influencia en ella es o ignorancia o manifestación tendenciosa. Lo cierto es que el índice delincencial de los extranjeros, regulares o no, en España es superior al de los nacionales. Las razones pueden ser desde las condiciones de marginalidad en las que malviven parte de los extranjeros hasta lo que algún criminólogo (7) ha denominado "privación relativa", que no es sino la frustración que se sufre por la diferencia entre las aspiraciones que tenía cuando emigró de su país y la realidad que aguanta cada día en España o en cualquier otro país europeo.

En la acción de la Guardia Civil como policía judicial en la lucha contra la delincuencia, los datos son los siguientes (8):

## PERSONAS DETENIDAS POR INFRACCIONES PENALES EN EL AÑO 2002

Meses	Nacionales	Extranjeros	Total
Enero .....	4.352	1.627	5.979
Febrero .....	4.758	1.770	6.538
Marzo .....	4.992	1.837	6.829
Abril .....	4.840	1.751	6.591
Mayo .....	6.676	1.865	6.541
Junio .....	4.272	1.879	6.151
Julio .....	4.819	2.121	6.940
Agosto .....	4.703	2.409	7.112
Septiembre .....	4.545	1.979	6.524
<b>TOTAL .....</b>	<b>41.957</b>	<b>17.238</b>	<b>59.195</b>

Del cuadro expuesto se deduce que el 29,12 por 100 de los detenidos por infracciones penales por la Guardia Civil son extranjeros, regulares o irregulares, y que es evidente una mayor tasa de criminalidad entre estas personas que entre los nacionales.

Si tratamos algún tipo de delito en especial, la desproporción aún es mayor: por tráfico de drogas la Guardia Civil en el primer semestre de este año ha detenido a cuatro mil veintidós personas, de las que dos mil setecientas ochenta y seis son nacionales y el resto extranjeros, el 30,66 por 100. Los patrones de las pateras que llegan a nuestro mar territorial son en su práctica totalidad marroquíes.

### EL SERVICIO HUMANITARIO DE LA GUARDIA CIVIL EN SU ACCION CONTRA LA INMIGRACION IRREGULAR

Mal que les pese a ciertas personas, sin duda llevados por intereses espurios o sectarios, el servicio de la Guardia Civil ha primado siempre su espíritu humanitario, y en el relacionado con la inmigración todavía más. En esta faceta es en la que en mayor medida se cumple la letra y el espíritu del artículo octavo del Reglamento para el Servicio del Cuerpo: *"Será siempre un pronóstico feliz para el afligido, infundiéndole la confianza de que a su presentación el que se crea cercado de asesinos, se vea libre de ellos; el que tenga su casa presa de las llamas, considere el incendio apa-*

gado; el que vea a su hijo arrastrado por la corriente de las aguas, lo crea salvado...". Cuántos hijos y padres arrastrados por las corrientes del estrecho de Gibraltar, del Mediterráneo o del Atlántico han salvado los guardias civiles.

Como prueba de lo dicho baste reproducir literalmente las novedades del servicio de una patrullera del Servicio Marítimo de la Guardia Civil de Tenerife, y el parte que posteriormente remitió el Jefe del Servicio a su Teniente Coronel, el pasado diecisiete de septiembre.

## NOVEDADES DEL SERVICIO

Día 17 de septiembre de 2002

Hora	Lugar	Incidencia	Actuación
00,30	Lat. 28°17'65 N Long. 013°47'57 W	Interceptación de 5 pateras.	Se localizan e interceptan 5 pateras, subiendo la tripulación de cuatro de ellas a bordo, haciéndose cargo Salvamento Marítimo de la quinta, por no caber en nuestra embarcación más inmigrantes. Las citadas pateras quedan a la deriva sin inmigrantes recogiénolas posteriormente.
02,00	Lat. 28°19'57 N Long. 013°42'62 W		

"23,15 horas día 15 de los corrientes, cuando la tripulación de la embarcación oficial ALMIRANTE DIAS PIMIENTA prestaba servicio propio de la especialidad recibió comunicación radiotelefónica procedente del personal de la Cámara Térmica situada en el Faro de la Entallada informando que a unas seis millas náuticas de las costas del lugar denominado Gran Tarajal (Tuineje) habían detectado la presencia en aguas del mar territorial de dos embarcaciones de pequeñas dimensiones, tipo patera.

Seguidamente, la fuerza actuante se trasladada a la zona mencionada, con la finalidad de realizar la búsqueda de las embarcaciones, dando como resultado que a las 00,30 horas del día 16 actual, en la posición L: 28° 17'65 N y L: 013° 47'57 W, a seis MN al través de Pozo Negro de Gran Tarajal, fueron interceptadas CUATRO PATERAS con un total de noventa inmigrantes ilegales a bordo, ocho de los cuales patroneaban las embarcaciones (OCHENTA Y DOS SUBSAHARIANOS, SETENTA Y TRES VARONES, OCHO MUJERES Y UNA NIÑA DE CUATRO DIAS, Y OCHO MAGREBIES).

Una vez abarloadas las embarcaciones, se procedió a la detención de los ocho patrones, a los que se les dio lectura de los derechos

constitucionales previstos en el artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal por un supuesto delito CONTRA LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EXTRANJEROS. Llegados al puerto de Gran Tarajal, tanto los detenidos como las embarcaciones, motores, dinero y enseres intervenidos fueron entregados a la Patrulla Fiscal Territorial de Puerto Rosario para la instrucción de diligencias y puesta a disposición de la Autoridad Judicial competente.

En las pateras se intervino:

- Ocho petacas con unos 350 litros de combustible.
- Treinta bultos con ropa seca.
- Doscientos metros de cabos.
- Seis bidones con comida.
- Un teléfono móvil marca Motorola.
- Un teléfono móvil marca Mitsubishi.
- Tres mil trescientos dirhams."

El rescate de las noventa personas se hizo con una embarcación del Cuerpo de 17,50 metros de eslora y cuya tripulación estaba compuesta por dos cabos primeros y tres guardias: sólo cinco personas. Pienso que está suficientemente clara la labor humanitaria realizada.



## EL SIVE

### Antecedentes.

La firma del Tratado de Amsterdam constituyó el punto de partida del proceso de creación de un "espacio de libertad, seguridad y justicia", al que posteriormente han seguido en la misma línea las Conclusiones de las Cumbres de Tampere, Niza y Sevilla.

Este espacio de libertad, seguridad y justicia pone de manifiesto la firme voluntad de los "Quince" de avanzar en la construcción de la nueva Europa, en la que desaparecen las fronteras interiores para los ciudadanos de la Unión, con el consecuente mayor protagonismo de las fronteras exteriores.

La Guardia Civil, como Cuerpo policial español sobre el que recae la competencia de la custodia de costas, fronteras, puertos y aeropuertos, consciente de estos nuevos compromisos comunitarios, inició los estudios tendentes a modificar el antiguo concepto operativo de vigilancia de costas, basado en la utilización masiva de personal, por otro mucho más moderno y acorde con la situación actual. Como resultado de esos estudios nació el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), que pretende ser la respuesta de la Guardia Civil a este reto europeo y que se basa en la incorporación de las más modernas tecnologías, que permitirán una mayor eficiencia en las funciones de detección temprana, identificación, interceptación y auxilio, con el consiguiente incremento del aprovechamiento de los recursos humanos que el Cuerpo dedica a este fin.

### Amenazas a la seguridad.

Los riesgos que debe eliminar el control eficiente de las fronteras exteriores son, fundamentalmente, los tráfico de drogas y de seres humanos, que suelen ir unidos a otros como el blanqueo de capitales, el contrabando o la delincuencia organizada, y que en España adquieren mayor importancia, porque su situación geográfica la convierte en la puerta de entrada a Europa desde el continente africano.

En el caso del tráfico de drogas y sin ánimo de abundar en muchos datos, simplemente

señalar que ya es tradicional considerar a la Guardia Civil como el Cuerpo policial europeo más eficaz en la lucha contra el tráfico de hachís, incautando más de la mitad del total de esta sustancia que se aprehende en toda Europa.

En cuanto a la inmigración irregular, en los últimos cinco años la Guardia Civil ha detenido a 81.439 inmigrantes irregulares, duplicándose en el pasado año las cifras correspondientes a 1998. El procedimiento más utilizado por los traficantes es la utilización de embarcaciones tipo patera, de las que se han interceptado 2.770 en el quinquenio citado.

Todo ello sin olvidar la dimensión humanitaria desarrollada por los componentes de la Guardia Civil y que se pone de manifiesto en el salvamento, en los últimos dos años y medio, de 730 personas que se encontraban a punto de perecer ahogadas después de haberse producido el naufragio de las precarias embarcaciones que utilizan para el traslado.

### Línea de actuación del SIVE.

El éxito o el fracaso del servicio depende de la oportunidad o antelación de la información, en función de la cual se dispone de mayores tiempos de respuesta para la interceptación o auxilio; por lo que el SIVE afronta dos líneas de actuación diferenciadas:

1ª La instalación de un **soporte técnico** basado en el despliegue de estaciones sensoras (fijas, transportables o móviles), que incorporan un radar y un conjunto de cámaras de visión diurna y nocturna que permiten la vigilancia de zonas con un radio de alcance de hasta 20 kilómetros.

La investigación realizada en el ámbito del SIVE ha permitido los siguientes avances tecnológicos:

- Eliminación del *clutter de mar*, con lo que es posible discriminar el "ruido" producido por las olas marinas, y de esta manera considerar como blancos sólo a las embarcaciones.
- La detección de blancos de sección radar muy pequeña (r.c.s. de 0,5 m<sup>2</sup>), que son los de interés para la Guardia Civil (pate-

ras de 8 m de eslora por 2 m de manga). Se eliminan con estos medios muchas falsas alarmas.

- Facilitar el seguimiento de los blancos radar detectados, mediante un análisis coherente con los movimientos lógicos de los objetivos que pueden ser interceptados.
- Mejorar las técnicas de presentación y explotación de la información para optimizar la identificación de los blancos sospechosos.

El soporte técnico consta de tres subsistemas: Sensores, Comunicaciones y Mando y Control.

2ª La **potenciación de los medios** de las Unidades de interceptación (terrestres, navales y aéreas) que les han de permitir intervenir con criterios de oportunidad y eficacia.

La potenciación de las Unidades terrestres tiene una doble vertiente, por una parte se ha dirigido a los medios de locomoción, adquiriendo los vehículos con la movilidad más adecuada a cada tipo de litoral y orografía, y, por otra parte, se ha dotado a estas Unidades de medios portátiles de vigilancia, detección e iluminación, como cámaras térmicas, intensificadores de luz de medio alcance, focos de luz, prismáticos y medios similares.

En las Unidades Navales del Servicio Marítimo se ha iniciado un plan de potenciación de las capacidades de vigilancia, ayudas a la navegación, transmisiones y salvamento y rescate.

La inversión realizada para la mejora de los helicópteros les permitirá el vuelo sobre el mar en todo tiempo, con equipos de vigilancia preparados para operar a bordo o transmitir la señal que obtiene hasta el Centro de Mando y Control más próximo.

#### **Ambito de actuación del SIVE.**

En principio se limita a las zonas de mayor afluencia de tráfico ilícito, es decir, el litoral andaluz (desde Ayamonte hasta el Cabo de Gata) y el archipiélago canario. No obstante, no debe descartarse su extensión al resto del territorio nacional en tanto que la totalidad del mismo forma parte de la denominada frontera sur de la Unión Europea.

Ahora bien, conscientes del alto coste que supone la implantación del sistema y de la ausencia, en todo el mundo, de métodos similares en funcionamiento, se ha decidido afrontarlo de una forma progresiva en el período de tiempo 2000-2005, en tres fases, precedidas de un Prototipo. El Sistema Prototipo ya está finalizado en la comarca del Campo de Gibraltar y las subsiguientes fases abarcan las siguientes zonas:

Fase I. Resto de la provincia de Cádiz y provincia de Málaga.

Fase II. Provincia de Granada.

Fase III. Provincias de Huelva y Almería.

#### **Financiación.**

El coste total del SIVE ha sido estimado en 142 millones de euros, casi 25.000 millones de pesetas, de los cuales el 60 por 100 se destina a la instalación del soporte técnico y el 40 por 100 restante a la adquisición de medios para potenciar las capacidades de las Unidades de interceptación.

#### **EQUIPOS DE ATENCION AL EMIGRANTE (EDATI,s)**

La acción de la Guardia Civil en relación con los inmigrantes que intentan llegar a España o ya se encuentran en ella, tanto regular como irregularmente, se centra en tres aspectos diferenciados pero interrelacionados:

a) Prevenir la llegada ilegal a nuestras fronteras mediante las oportunas medidas de control y vigilancia.

b) Investigación de las redes delictivas que se lucran del tráfico de seres humanos.

c) Protección y auxilio a los inmigrantes desde el momento de su llegada y durante su estancia, evitando abusos en su contratación temporal o posibles acciones xenófobas.

La última de las actuaciones citadas aconsejó la constitución de unos equipos conocidos por las siglas EDATI, animados de un espíritu asistencial hacia estas personas para lograr la tutela efectiva de sus derechos en el ámbito de las responsabilidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Los cometidos que desarrollan estos equipos son:

- Recibir, atender y canalizar las demandas de los inmigrantes en asuntos de seguridad.
- Facilitar la tramitación de sus documentaciones.
- Velar, en colaboración con otros organismos o instituciones, por el cumplimiento de las normas de contratación laboral.
- Orientar o informar a estas personas de las actividades que fomentan su integración y facilitar su estancia en territorio nacional.

Estos equipos deben tener un conocimiento amplio de la normativa relacionada con extranjería, legislación laboral y situación de la población inmigrante y del entorno social donde se asienta. Su actuación se basa en el trato respetuoso, digno y carente de todo tipo de discriminación.

Actualmente están desplegados en las Comandancias de Barcelona, Tarragona, Islas Baleares, Valencia, Alicante, Murcia, Almería, Granada y Huelva, y para sus intervenciones disponen, entre otros medios, de una furgoneta equipada con el mobiliario y utensilios de una oficina. En sus lugares de ubicación cuentan con un local independiente para ejercer sus funciones.

En los dos años que llevan trabajando estos equipos se ha constatado la magnífica labor que realizan y que, sin duda, aconseja la puesta en servicio de otros nuevos en aquellos lugares en que la inmigración asentada tiene especial relevancia.

## REFLEXIONES FINALES

Quién iba a pensar, hace tan sólo diez años, la importancia creciente que para España y toda Europa iba a tener la custodia de nuestras costas, y el enorme esfuerzo en medios

personales y materiales que soportaría la Guardia Civil. Quizá la Unión Europea debería ser más consciente de esta situación.

Como en tantos otros asuntos, la solución, si es que existe, sobrepasa el ámbito policial. No obstante, nuestro Cuerpo consigue, en el ejercicio de sus competencias, un control más que aceptable de flujos migratorios irregulares. ¿Alguien se ha planteado cuántas personas llegarían a nuestras costas sin la sufrida y eficiente labor de las Unidades terrestres, marítimas y aéreas de la Guardia Civil?

La utilización de nuevas tecnologías debe suponer, además de una modernización de medios, un cambio en los procedimientos operativos, que exige una visión integral de la vigilancia de la costa y del mar territorial.

Deberíamos saber transmitir que en la Guardia Civil, en su acción contra la inmigración irregular, prima la acción humanitaria sobre la represiva.

La flexibilidad organizativa y la versatilidad de los medios que empleamos nos tiene que permitir afrontar con éxito cualquier cambio en los métodos de entrada ilegal de personas en nuestro territorio.

### NOTAS

(1) Georges Tapinos (1999): "Clandestine Immigration: Economic and political issues", en OCDE, SOPEMI:TREND IN INTERNATIONAL MIGRATION, 1999.

(2) Según el diccionario: embarcación rústica de muy poco calado.

(3) El proceso de regularización afectaba a todos los extranjeros que se encontraran en España antes del 1 de junio de 1999 y, además, cumplieran alguna de las siguientes condiciones:

- Haber sido titular de permiso de trabajo y residencia o permiso de residencia en los últimos tres años.
- Haber solicitado permiso de trabajo y residencia o de permiso de residencia en los tres años (antes del 31-3-2000).
- Haber solicitado asilo hasta el 1-2-2000.
- Ser familiar de extranjeros que soliciten su regularización, de extranjeros que residan regularmente, de nacionales del espacio económico europeo, o de españoles.

(4) Datos oficiales de la Dirección General de la Guardia Civil a fecha 10 de octubre de 2002.

(5) Frontera de Ceuta y Melilla, devueltos directamente a Marruecos.

(6) Datos a 10 de octubre de 2002.

(7) Adolphe Quételet.

(8) Fuente: Dirección General de la Guardia Civil, 1 de octubre de 2002.

# EL DESARROLLO DEL RESGUARDO FISCAL DEL ESTADO

## SANTIAGO MACARRON PEREZ

Teniente coronel de la Guardia Civil  
Jefatura Fiscal y de Fronteras

## JUAN J. ZORNOZA PEREZ

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad Carlos III de Madrid

## ENRIQUE ORTIZ CALLE

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad Carlos III de Madrid

*El presente estudio es el resultado de una ayuda concedida por el Instituto Universitario de Estudios de Seguridad "Duque de Ahumada" para el desarrollo de un informe técnico sobre el "Resguardo Fiscal del Estado".*

## INTRODUCCION

El ordenamiento jurídico español prevé una función administrativa denominada "Resguardo Fiscal del Estado". Este reconocimiento normativo, que tiene lugar (entre otras muchas disposiciones) en la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, no ha sido objeto de un acabado y preciso desarrollo posterior, como seguramente hubiera sido de esperar. Ese déficit de desarrollo normativo es de lamentar porque produce, según tendremos ocasión de poner de manifiesto en este informe, considerables problemas de coordinación y eficacia administrativas en la persecución del fraude a la Hacienda Pública. Porque justamente es la protección de los recursos financieros y de los caudales públicos canalizados a través de los diversos presupuestos de las Administraciones el contenido material de esa función de Resguardo Fiscal.

Una noción de Resguardo Fiscal cuyos perfiles jurídicos se aclaran al estudiar su desarrollo histórico desde la Hacienda del Antiguo Régimen, pues ya tan tempranamente las normas se referían a la organización y a las actividades propias del Resguardo. A partir de esa introducción histórica, pero también arrancando de la interpretación lógica y sistemática del Derecho vigente, se obtiene una imagen completa del Resguardo que supera con mucho la tradicional función de control y protección de los intereses de la Hacienda Pública en las Aduanas, para extenderse, como luego se demostrará, al conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado, en su sentido más amplio y tomando prestada

la definición de Hacienda Pública del artículo 2 de la Ley General Presupuestaria.

Una vez enmarcada la función de Resguardo en su contexto histórico y normativo, la última parte del informe tiene un carácter más prospectivo o, si se prefiere, de política legislativa. Se trata, en definitiva, de realizar una modesta contribución consistente en trazar las líneas maestras de lo que podría ser ese desarrollo normativo preciso y claro –desarrollo hoy ausente– de las competencias del Resguardo Fiscal del Estado; saliendo al paso de la contradicción que supone reconocer jurídicamente, de modo inequívoco, una función administrativa, y posteriormente no dotar los instrumentos jurídicos adecuados para desarrollar esa función en coordinación con otras instancias de la Administración pública –nos referimos, en especial, a la Agencia Estatal de Administración Tributaria– que realizan actividades conexas porque se proyectan sobre un mismo sector de la realidad social.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONCEPTO DE RESGUARDO

### La Hacienda en el Antiguo Régimen.

La monarquía del Antiguo Régimen se sustenta, en palabras de Artola (1), sobre una Hacienda que transparenta la organización social y la del Estado de esa época histórica. Lo primero se manifiesta en la desigualdad ante el impuesto, concepto que debemos entender como diferencia legal en la obligación de contribuir. Lo segundo, en la conservación de sistemas fiscales diferentes en cada territorio, con la común característica de ser los agregados los sometidos a menores cargas. A todo esto hay que añadir la existencia de una fiscalidad paralela e independiente por completo de la de la monarquía. Nos estamos refiriendo a la Iglesia, que había conseguido que el Estado aceptase la existencia de una fiscalidad ajena y en buena medida más rentable que la suya (2). El resultado de la combinación de estos elementos, según señala Artola de manera muy gráfica (3), era una Hacienda real estrictamente limitada en sus posibilidades de acción, limitación que llevó a las coronas mejor dotadas a la bancarrota y a

los monarcas con menores recursos al patíbulo.

En relación con esa desigualdad, conviene recordar la pluralidad de reinos existentes durante la monarquía de los Reyes Católicos, que se refleja en la determinación de ámbitos económicos y fiscales diferenciados. Así, en tanto los reinos que integran la Corona de Castilla, cuya enumeración encabeza las pragmáticas y cédulas que los Consejos publican, no son más que divisiones administrativas, simple recuerdo de las circunscripciones de la Reconquista, sin ningún tipo de instituciones específicas; los reinos de la Corona de Aragón, Navarra y las provincias vascas constituyen territorios separados por líneas aduaneras frente a Castilla o los unos frente a los otros (4).

Pero el mantenimiento de esa desigualdad fiscal no impide que los sistemas fiscales de los sucesivos territorios que a lo largo del tiempo fueron incorporándose a la monarquía española tuvieran características muy semejantes. De manera que las rentas de cada corona procedían, en primer lugar, del patrimonio real, aunque en una cuantía bastante insignificante; en segundo término, de las regalías que permitían gravar el comercio exterior y estancar los mineros; y, en tercer lugar como fuente de ingresos más relevante, de los servicios votados por las Cortes. En relación con dichos servicios, en el comienzo de las sesiones de las Cortes el rey o su representante exponía los puntos más significativos de su política exterior y solicitaba un servicio o donativo que habitualmente se fijaba después de negociaciones con frecuencia laboriosas. Subrayemos, en cualquier caso, la dependencia de la corona frente al reino, término que significa lo mismo que Cortes a la hora de conseguir nuevos recursos; para cuya obtención, y dado que los procuradores en Cortes no contaban con medios financieros suficientes, era precisa por lo general la creación de nuevas contribuciones, habitualmente de impuestos sobre el consumo. Y como el reino no tenía autoridad para exigir tales contribuciones, se necesitaba que el rey promulgase los correspondientes Decretos, sin los cuales los particulares se hubiesen negado a pagar.

En definitiva, puede decirse que impuestos (5) ya hubo en los reinos de Castilla, León,

Aragón y Navarra, donde sus reyes idearon y establecieron el pago de los derechos de puertos "secos y mojados". Asimismo, los árabes lo tuvieron reglamentado mediante el *almojarifazgo* (6), tributo mantenido y aceptado luego por Fernando III el Santo, a partir de la conquista de Sevilla en 1248. Años más tarde, su hijo Alfonso X el Sabio extendió en todos sus dominios a sus *almojarifes*, cuyas atribuciones reglamentó en el Código de las Siete Partidas. El almojarifazgo era el impuesto obligatorio que se satisfacía por los géneros que, indistintamente, se importaban o exportaban; y almojarifes, los funcionarios públicos, oficiales y ministros encargados del cobro del impuesto. Con anterioridad a los Reyes Católicos no se concedió en Aragón gran atención al cobro de los impuestos, hasta que es redactada el Acta de Navegación, por la que se logra un gran beneficio en este sentido.

Otra conclusión que a los efectos de este trabajo nos interesa destacar es que el sistema fiscal del Antiguo Régimen estaba basado en la imposición indirecta sobre el consumo. Este sistema tenía la virtualidad de eximir a los terratenientes, clase dominante de la población, de cualquier tipo de contribución sobre la renta o sobre el patrimonio. Los bienes de consumo, tanto nacionales como extranjeros, libres o monopolizados, eran la materia imponible universal. En suma, las formas específicas de este tipo de contribución son el impuesto sobre el comercio interior, del que la *alcabala* (7) o diezmo de las rentas es la figura más conocida; la tasa sobre los artículos sometidos al monopolio como la sal, tabaco, etc.; y, finalmente, los derechos sobre el comercio entre los reinos de la monarquía y el de ésta con el extranjero, esto es, aduanas. Las rentas ordinarias que incluyen todas las partidas citadas y algunas otras de la misma naturaleza y menor importancia se completaban con las contribuciones eclesiásticas y los servicios votados por las Cortes de los distintos reinos.

En una organización de la Hacienda Pública de estas características, sustentada por el lado de los ingresos en unas figuras tributarias rudimentarias que gravaban básicamente cierto géneros de consumo y el tráfico de mercancías, cabe destacar impuestos como los "*millones* (8) y *cientos*; *el impuesto castellano*

*por el consumo de carne, aceite, vinos y otros alimentos; tercias reales* (9) *o dos novenas partes de los bienes eclesiásticos; remesas de Indias, décimas, montazgos, portazgos, pontazgos, barcajes, moneda forera o reconocimiento de la autoridad real, que había de pagarse cada siete años; impuestos sobre salinas, lanas, rentas eclesiásticas, de excusado, de subsidio, etc.*".

En un intento de resumir las anteriores ideas, podría señalarse que la fiscalidad en la España del Antiguo Régimen se caracteriza por combinar los siguientes elementos:

a) La existencia de Haciendas separadas para la Corona de Castilla, cada reino de la de Aragón así como para Navarra.

b) El reconocimiento de regímenes fiscales diferenciados por razón de las personas –nobles, eclesiásticos– y del territorio –provincias vascas, reino de Granada.

c) La profusión de figuras fiscales de todo tipo y de muy distinta importancia económica, especialmente en Castilla, con la consiguiente confusión de quien pretende llegar a conocerlas todas.

Alguna mención debe hacerse a los dos tipos de deuda que conoció la monarquía del Antiguo Régimen, a saber: los préstamos a corto plazo que es uno de los aspectos característicos de los llamados "asientos", y la deuda, teóricamente amortizable pero que la práctica hizo perpetua. Los juros constituyen la primera deuda pública, y aunque tienen un origen medieval, su desarrollo corresponde a los Austrias, aunque el último de ellos apenas si acudió a este tipo de operaciones. Los vales reales, cuyo período de emisión coincide con las dos últimas décadas del siglo XVIII, representan la nueva deuda pública. Entre una y otra se dio una época poco conocida, representada por las deudas reconocidas de Felipe V, las cuales tuvieron una incidencia mucho menor sobre la Hacienda (10).

## **El Resguardo en la Hacienda del Antiguo Régimen.**

Entrando en el análisis de la materia organizativa que aquí interesa, la gestión de la

Hacienda real estuvo a cargo de un conjunto limitado de empleados, de modo que sólo a partir del siglo XVIII se sentaron las bases de una Administración racionalizada y con medios adecuados para la tarea a realizar. El Consejo de Hacienda que surge en el siglo XVI, al igual que sucede con los restantes Consejos, intervenía en la determinación de la política fiscal y aduanera mediante las consultas que sometía al rey y que, una vez sancionadas, constituyen la legislación de la Hacienda. Las Contadurías fueron las primeras oficinas de la Administración y se repartieron en dos: la de valores, que se cuidaba de la administración y la contabilidad; y la de distribución, a través de la cual se aplicaban los recursos de la Hacienda. Dado lo exiguo de sus efectivos y la carencia de una mínima organización territorial en Castilla, y de su falta de competencia en los territorios forales, se limitaron, con mayor o menor eficacia, a seguir la marcha del procedimiento fiscal cuya gestión corría por otras manos. Concretamente, para la recaudación de estos impuestos fue utilizado durante siglos el sistema de arriendo, práctica objeto de censuras, pues los rematantes carecían por lo común de escrúpulos, y estaban más atentos a su propio enriquecimiento que al robustecimiento del Tesoro (11).

Epoca (12) dorada de este procedimiento fueron los siglos XVII y XVIII, cuando el rematante, mediante pública subasta y pago de una fianza, adquiría con exclusividad el derecho al cobro de un determinado impuesto en una zona, distrito o región. Como medio coercitivo contra los morosos, los arrendadores estaban autorizados para organizar, a sus expensas, partidas de gente armada denominadas rondas, que pertenecían cada una a un *Resguardo* distinto, muy *interesadas* en recaudar el impuesto en cuestión a través de cualquier procedimiento. Hubo tantas rondas como arrendadores, y tantos de éstos, por comarca o provincia, como impuestos. La recluta de estos agentes fue muy discutible, lo que justifica que tanto los arrendadores como su personal auxiliar "*constituyesen* —según De las Casas (13)— *una plaga mucho más terrible y temible para los contribuyentes que otra calamidad pública cualquiera*". Siendo ello así que la corrupción e ineficacia del procedimiento obligó a los gobernantes a emplear, en ocasio-

nes, a tropas del Ejército, tanto para perseguir a los defraudadores y contrabandistas como a rematantes y recaudadores.

Otro hito histórico se sitúa en 1773 (14), cuando Felipe V publica la primera ley de Aranceles, reformada en 1784 por Carlos III, al crear la Dirección de Rentas y nombrar funcionarios suficientes para la observancia de una incipiente legislación fiscal. Desde 1749, las rentas generales se habían administrado directamente por la Real Hacienda, dependiente del Estado y siendo, por tanto, casi totalmente abandonado el sistema de contratos, dándose así origen al establecimiento de un personal profesionalizado; sin embargo, los resultados no correspondieron a las esperanzas. Muchos funcionarios siguieron conducta similar a la de los antiguos alcabaleros, adquiriendo las irregularidades *carta de costumbrismo*.

Campomanes para sanear la Real Hacienda estableció nuevas contribuciones, como fueron la real única, el equivalente y talla, catastro, cuarteles de Madrid, papel sellado, paja y utensilio, giro real, renta de tabacos, etc., controladas desde el 5 de diciembre de 1779 por el Resguardo General de Rentas, nuevo organismo que absorbió a todos los anteriores, con excepción del marítimo, ejerciente de la vigilancia en puertos y puntos de la costa habilitados para la carga y descarga de mercancías. En 1801, el Resguardo Marítimo se integra en el General, aunque por escaso tiempo. Antiguos fueros de la Armada consiguieron recuperarlo para sí el 21 de julio de 1802.

Terminada (15) la guerra de la Independencia, volvieron a funcionar las Rondas, dictándose con tal motivo la Real Instrucción de 16 de abril de 1816 que disponía dependiesen de los Intendentes de provincia y por tanto de la Dirección General de Rentas, hasta que en 1820 se mandaron organizar los Resguardos: uno militar para costas y fronteras, y otro sedentario para el interior; dependientes ambos de un solo centro, que era la mencionada Dirección de Rentas. Al poco tiempo quedaron otra vez refundidos en uno solo en las mismas condiciones del año 1816, hasta que en 1823 fue disuelto el Resguardo a consecuencia de la caída del sistema constitucional. Nuevamente se restableció la unidad de los Resguardos, mas antes de llevarla a cabo,

se formaron por Real Orden de 17 de febrero de 1825 columnas de Infantería y Caballería dedicadas a la persecución del fraude y dependiendo de los capitanes generales que, con un asesor, tramitaban las causas de contrabando en el término de veinticuatro horas.

La imperiosa (16) necesidad de afrontar resueltamente los problemas de fraude y orden público tuvieron su primer y definitivo paso con el Real Decreto de 13 de mayo de 1827, durante el breve Gobierno presidido por González Salmón, por el que se ordenaba: *"Que por el Ministerio de la Guerra se procediese a la creación de una fuerza especial, separada del Ejército, que velara por los caminos, que asegurara la tranquilidad del reino, hiciese respetar la justicia y persiguiese o contribuyese a la persecución de los defraudadores de la Real Hacienda"*, y por Real Decreto de 9 de marzo de 1829 se creó el Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras, poniendo a su frente con el cargo de Inspector al Mariscal de Campo don José Ramón Rodil, que recibió el encargo de su organización y le puso en disposición de cumplir su cometido, no obstante las grandes dificultades con que tropezó y supo vencer, por haber funcionado en el interior otro llamado *Resguardo Civil* que se creó en 2 de julio del mismo año y cuya dependencia era en la Dirección General de Rentas. El Cuerpo organizado por el Mariscal Rodil dependía del Ministerio de la Guerra.

Por Real Decreto de 25 de noviembre de 1834 (17) se dispuso que el Cuerpo tomase el nombre de *Carabineros de la Real Hacienda*, perdiendo su fuero de Guerra y pasando sus jefes, oficiales y tropa a ser empleados de dicho Ministerio; si bien conservó su misma organización anterior de compañías y secciones, pasando su Inspección a la Dirección General de Rentas Estancadas, la que se auxiliaba de un jefe, un capitán, tres tenientes y dos subtenientes de la Inspección suprimida.

No debió, sin duda, dar los mejores resultados esta nueva organización, cuando en 2 de junio del siguiente año se mandó hacer un ensayo de organización militar en la Comandancia de Madrid para, en vista de él, reorganizar de nuevo militarmente todas las del Cuerpo de la manera que luego mandó el Reglamento aprobado en 31 de agosto de 1838, quedando nuevamente sujeto a la disci-

plina militar, si bien con la sola dependencia del Ministerio de Hacienda. De manera que en 1844, por Decreto de 15 de mayo, pasa a depender en cuanto a organización, régimen y disciplina del Ministerio de la Guerra y del Ministerio de Hacienda en lo relativo al servicio y percibo de haberes. En el contexto de esta integración, por Real Decreto de 31 de enero de 1854 se suprimen en Cataluña el Cuerpo de Aduanas, el Resguardo Especial de Sales y las Rondas Volantes, asumiendo las misiones que éstos desempeñaban el Cuerpo de Carabineros del Reino.

El último hito histórico se sitúa, por fin, en el año 1940, momento en que el Cuerpo de Carabineros se integra en el de la Guardia Civil, asumiendo esta última las funciones de persecución del contrabando y del fraude que tenía encomendadas el primero.

#### **Anexo normativo sobre organización y competencias del Resguardo Fiscal del Estado**

Nos parece de interés reunir en el siguiente anexo, a modo de recopilación, aquellas normas e instrucciones relativas a la figura de los Resguardos, entre las que se han de destacar:

- Real Decreto de 22 de agosto de 1787, que contempla las Juntas Provinciales para el Gobierno de los Resguardos (Archivo Histórico Nacional, cons. lib. 1494, núm. 16).
- Instrucción de 27 de agosto de 1787 sobre el Resguardo.
- Real Instrucción de 8 de junio de 1805 en que se prescribe el modo de proceder en las causas de fraude de la Real Hacienda y se señalan las penas en que incurren los defraudadores, cuya observancia se encarga en los artículos 15 y 16 del capítulo 15 de la Ley General de Renta, de 16 de abril de 1816, que queda inserto, y Real Orden de 9 de julio de 1802 a que se refiere el artículo 22 del mismo capítulo. Se destacan estos artículos:
  - I. *Luego que se aprehende el fraude en embarcación, en el campo, o en poblado, se provera auto de oficio por el Visitador o Cabo de ronda aprehen-*



sor, refiriendo el cuando, y mandando hacer justificación de él, depositar la cosa o género aprehendido, reconocerla por perito y que el Escribano de fe de la aprehensión y de sus circunstancias, si se halló a ellos.

- III. Conformando las deposiciones con el acto de oficio, a consecuencia de él se mandará poner el género en la administración más inmediata, y declararán los Vistas o peritos nombrados si es género de fraude; y después se pesará, medirá o contará el género, y se hará su valoración por los mismos peritos, quedando de todo en los autos.
- XXII. En los fraudes de Rentas provinciales, de generales ó aduanas, de géneros estancados y de prohibido comercio, siempre que el valor de los que fueron aprehendidos con el importe de la multa que deba imponerse, según su clase, no exceda de mil reales...
- XXV. En todos los demás fraudes de cualquiera naturaleza y entender que sean, se formará causa criminal...
- XXVIII. A los extractores de plata y oro, ya sea en barras, polvo, alhajas, monedas del cuño de estos Reynos, ó de otro qualquier título, se les impondrá...
- XXXIII. En las Rentas provinciales de alcabalas y cientos se observarán puntualmente las penas preventivas por la leyes de estos mis Reynos; y en los fraudes contra las Rentas y servicios de Millones se impondrá a los Defraudadores...
- XXXV. A los que sembraran, molieran, fabricaran en sus tierras o casas tabaco o qualquiera otro género estancado y de ilícito comercio...

• Ley Penal de 1810:

En su exposición de motivos dice: "Con tal objeto se ha erigido una doble barrera contra las operaciones de contrabando y defraudación que se intenta ejecutar por todas las fronteras de mar y tierra con la organización del Resguardo marítimo y del Cuerpo Militar de Carabineros de Costas y Fronteras".

Título primero.

Son objeto propio y exclusivo de las disposiciones de esta Ley los delitos de fraude contra la Real Hacienda de las especies siguientes:

1. El contrabando
  2. La defraudación en el pago de las contrataciones reales.
- Capítulo XV de la Administración General de Rentas de 16 de abril de 1816 sobre "facultades y obligaciones de los Jefes y subalternos de que se componen los Resguardos terrestre y marítimo de España".
    - **Artículo primero.** Un solo Resguardo terrestre en cada provincia ha de atender al servicio de todas las rentas Reales; habrá también Resguardo de mar en los puertos para el mismo objeto; y su número y clase se designará en los reglamentos.
    - **Artículo tercero.** Los Comandantes y guardas mayores serán Gefes de los resguardos de mar y tierra en sus respectivas provincias con subordinación a los Administradores generales de rentas.
    - **Artículo cuarto.** La actividad con que debe obrar este cuerpo en la persecución del contrabando exige que las providencias para lograr este objeto se acuerde en las Juntas a que deben concurrir los Administradores y Contadores en la habitación de los Intendentes...
    - **Artículo quinto.** La distribución de la fuerza para que cada renta esté servida según exige la localidad se acordará en la junta; pero los Gefes del resguardo podrán alterarla momentáneamente cuando la reunión de Contrabandistas si otros motivos les obligue a perseguirlos en puntos distintos.
    - **Artículo séptimo.** Los Gefes del resguardo se entenderán en la correspondencia oficial con los Administradores generales de aduanas y tabaco en los puertos, sin perjuicio de que los

*Administradores de las otras rentas enteren en la junta de las novedades ocurridas durante el tiempo que hubiese mediado de una a otra: en las provincias interiores y en los de la frontera donde no haya aduana en las capitales, se entenderán con los Administradores de rentas provinciales y estancados.*

- **Artículo catorce.** *Han de tomar un conocimiento exacto de la costa y pueblos que respectivamente han de resguardar; instruirán de los puntos esenciales por donde se hace el fraude; de los pueblos cuyos naturales son más propensos a él; de los sitios a que acostumbra concurrir; y de los medios y ardidés de que se valen para cometerlo, teniendo cuidado y vigilancia con los que, según noticias, se emplean en el contrabando para el oportuno remedio.*
- **Artículo veinticuatro.** *Han de visitar frecuentemente las tercenas y los estancos de tabaco, asegurándose de que por los empleados en ellos se cumplen las obligaciones que respectivamente les están impuestas; la misma diligencia practicará con relación a los demás efectos estancados en los fieltos, tercenas y estancos.*
- **Artículo treinta y uno.** *Contribuirán al cumplimiento de las disposiciones que tomen las juntas de sanidad, y cooperarán a evitar la introducción de libros extranjeros, cartas y pliegos con que se defrauda la renta de Correos.*
- **Artículo treinta y seis.** *De las causas civiles y criminales de los empleados en el resguardo, siempre que dimanen de incidencias en el servicio de las rentas, conocerán, con inhibición de todo Tribunal, los privilegiados de las subdelegaciones de Rentas con las apelaciones al Consejo Supremo de hacienda.*
- **Artículo cincuenta y cinco.** *Los Jefes de los buques del resguardo marítimo darán frecuentes avisos a los comandantes y partidas del de tierra de las embarcaciones que observen y su rumbo, especialmente de los respectivos, y de todo lo demás que convenga*

*para asegurar las aprehensiones en tierra de los desembarcos de géneros y defraudados sino se realizaran en el mar.*

- **Artículo cincuenta y nueve.** *Por ningún motivo deben los empleados del resguardo componer, remitir ni disimular fraude ni delito de los que previenen las Reales órdenes, baxo la pena de privación de empleo y otras arbitrarias.*
- Real Orden de 16 de febrero de 1835 que aprueba la Instrucción que ha de observar el Cuerpo de Carabineros de la Real Hacienda y los buques guardacostas en todas las atenciones de su servicio.  
De esta Instrucción cabe destacar los siguientes artículos:
    - **Artículo primero.** *La fuerza de que consta este Cuerpo tiene por objeto defender los intereses del Real Erario, y proteger el comercio de buena fe, la industria nacional, y todos los demás elementos que constituyen la riqueza pública.*
    - **Artículo segundo.** *Defendiendo el Cuerpo de Carabineros los ingresos del Erario, defiende a la vez los haberes y fortunas particulares de sus conciudadanos, que en tanto sufren mayor carga, en cuanto las Rentas del Estado son menos productivas.*
    - **Artículo tercero.** *Si toca al Ejército sostener la seguridad interior y exterior de la Monarquía para que sus leyes sean respetadas, al Cuerpo de Carabineros de Real Hacienda toca del propio modo de sostener la riqueza pública, de donde nacen las Rentas, y con ellas el afianzamiento de las mismas leyes y la dignidad del Estado.*
  - Manual para la instrucción del Cuerpo de Carabineros del Reino, aprobado por Real Orden de 18 de agosto de 1844, del que se destacan los siguientes artículos:
    - Capítulo XIV.
      - **Artículo IV.** *Disposiciones generales para el servicio.*

*Con respecto a la defraudación de rentas provinciales, de rentas de puertos y otros cualquiera impuestos sobre consumos, adquirirán igualmente noticias de los introductores clandestinos de estos artículos en las poblaciones administradas, o que se sustraen de satisfacer los derechos establecidos para evitar que realicen el fraude, o aprehenderlos si lo verificasen.*

- **Artículo VI.** *Prestarán auxilio en todo lo que sea necesario para la recaudación...*
- **Artículo VIII.** *Celarán, que la exacción de los derechos o arbitrios señalados, se haga conforme a las tarifas que...*

### **La Inspección de los Tributos: La Guardia Civil como órgano de colaboración en la inspección.**

La aparición de la Inspección de los Tributos dentro de la estructura organizativa de la Administración española tiene importantes repercusiones en el decurso histórico de la institución objeto de nuestro estudio —el Resguardo Fiscal del Estado—, ya que, como de inmediato veremos, a partir de ese momento se va a producir un solapamiento en la atribución de competencias, sobre un mismo sector de la realidad social, a distintos órganos, unos de naturaleza civil y otros militar; situándose estos últimos inicialmente como órganos de colaboración de los primeros, sin que en ningún momento se delimiten claramente las funciones y se proceda a una coordinación efectiva y racional de unas actividades que, de suyo, se orientan a la consecución de unos mismos objetivos. Seguramente ese análisis histórico puede ayudar a comprender la causa última de que aparezca actualmente tan difuminado y falto de claridad el marco jurídico del Resguardo Fiscal del Estado, que no obstante el propio ordenamiento jurídico reconoce como función específica y diferenciada de otras conexas en la materia relativa a la represión de los fraudes contra la Hacienda Pública.

En efecto, como ha explicado Cervera Torrejón (18), la emergencia histórica de la inspección en materia tributaria a cargo de la

Administración pública es un fenómeno estrechamente ligado al sistema tributario de cada país y a las vicisitudes históricas de cada uno de ellos. En el momento actual puede decirse sin riesgo a equivocarse que en todos los países desarrollados dicha evolución se ha realizado con generalidad, de manera que la actividad inspectora es consustancial a la aplicación de los tributos y se considera una actividad administrativa más entre las de variada índole —gestión, liquidación, recaudación— que desarrolla la Administración en cada uno de ellos para hacer efectivos los ingresos públicos necesarios para la vida misma del Estado.

En España puede apreciarse la evolución descrita con el establecimiento de un sistema tributario moderno en 1845 (19). Es justamente en ese instante donde se sitúa el punto de arranque de nuestro actual sistema tributario. La reforma fue impulsada por el entonces Ministro de Hacienda Alejandro Mon y puesta en vigor por la Ley de Presupuestos de 23 de mayo de ese año. En virtud de esta reforma se puso fin a un sistema enormemente complejo compuesto por una variada gama de figuras, aplicables unas en todo el territorio nacional y otras sólo en ciertas provincias. Sistema cuya complejidad dificultaba la acción de la Administración financiera y la posibilidad de allegar recursos suficientes para las necesidades cada vez mayores de la Hacienda Pública. Esta reforma, en esencia, consiguió la unificación fiscal española, excepción hecha de Navarra y País Vasco que conservaron su autonomía financiera. De modo que se simplificó enormemente el cuadro de nuestros impuestos, posibilitando en consecuencia su mejor administración y el aumento de la recaudación.

La reforma puso su acento en la imposición directa, que quedó estructurada sobre la base de los tres impuestos siguientes, a saber: la contribución sobre inmuebles, cultivo y ganadería, que se recaudaba según el sistema de cupo, distribuyendo cada provincia su cupo entre sus pueblos y repartiéndose, a su vez, el cupo señalado entre los propietarios en proporción de sus bienes inmuebles y ganados; por otro lado, debe citarse el subsidio industrial y de comercio, que se trataba de un impuesto directo sobre el producto de la indus-

tria y el comercio y profesiones, recaudándose por el sistema de cuota; y, por fin, la tercera figura era la llamada contribución de inquilinatos, impuesto que giraba sobre los alquileres pagados por el contribuyente considerados como signo externo de su renta personal. Esta última figura pudo constituir el germen de un impuesto personal sobre la renta en nuestro sistema, pero desgraciadamente se suprimió un año después de su implantación. Por otro lado, la imposición indirecta quedó estructurada sobre la base de los siguientes impuestos: el derecho de hipotecas, refundición de impuestos anteriores, y que gravaba la transmisión "inter vivos" o "mortis causa" de bienes inmuebles, su arriendo o subarriendo y la imposición sobre ellos de censos u otras cargas; y el impuesto sobre el consumo de especies determinadas, señaladamente el consumo de aguardientes, licores, aceite de oliva, carnes, sidra, chacolí, cerveza y jabón, subsistiendo algunas figuras municipales que sujetaban el consumo y los llamados derechos de puertas, que gravaban el tráfico de mercancías y se cobraban a la entrada de ciertos puertos y ciudades.

Pero lo que a efectos de nuestro trabajo nos interesa destacar es que a partir de ese momento —la reforma tributaria de 1845— la Administración pública empieza a ser consciente de la necesidad de desarrollar de algún modo una actividad de investigación de posibles fuentes tributarias, de comprobación de datos, es decir, de inspección en relación con los tributos entonces creados. Pero todavía las características de esos tributos —de naturaleza real y de cuota fija— determinan que la actividad inspectora, según atestigua la legislación en ese momento vigente, sea meramente ocasional y pueda subsumirse sin dificultad en unas actuaciones de carácter puramente gestor llevadas a cabo por la rudimentaria Administración de la época.

Como bien ha visto Ortiz Gracia (20), la Inspección de los Tributos es, ciertamente, consecuencia natural y obligada de la existencia de éstos. Pues enteramente inútil resulta un sistema tributario perfectamente diseñado, fundamentado en las ideas de política fiscal expresadas por el poder legislativo, si en una fase posterior, esto es, en el desarrollo de las diversas actuaciones administrativas neces-

rias para conseguir el ingreso en la Hacienda Pública del importe de los impuestos, por unas causas u otras, al ser mal investigadas las bases de la tributación o desconocidas en todo o en parte, no se lleva a efecto el programa del legislador y los contribuyentes son tratados en forma distinta de la que en un principio se proyectó. En el bien entendido de que la investigación no sólo es necesaria para hacer cumplir la ley al contribuyente remiso, sino que igualmente cumple una importante función para asesorar al contribuyente que de buena fe, por desconocimiento de su obligación en particular y de la legislación financiera en general, incumple alguno de sus preceptos.

En el sentido del último autor citado (21), la Inspección ha ido adquiriendo una importancia cada vez mayor con el transcurso del tiempo, en claro contraste con épocas históricas anteriores, cuando la presión fiscal era muy reducida y los impuestos existentes gravaban casi exclusivamente el producto o el consumo y eran recaudados en su mayoría por sistemas simplistas de cupo o encabezamiento. En esos momentos la actuación personal del contribuyente era muy escasa o casi nula, limitándose a satisfacer los importes que le eran señalados o a presentar las reclamaciones oportunas cuando se creía injustamente tratado. Pero, posteriormente, al aumentar la presión tributaria y simultáneamente la complejidad de los sistemas fiscales con el enorme desarrollo de la imposición personal, el contribuyente se erigió en un elemento activo muy importante. Porque la base imponible de muchos impuestos es hoy la declaración del interesado fundada en elementos y datos propios que obran en su poder. Y, naturalmente, ante la reacción, que podemos considerar humana pero nunca justificable, contra el pago de cifras de consideración, adquiere cada vez mayor importancia la existencia de una investigación eficaz y competente.

Un análisis histórico de la legislación positiva española da buena muestra de esa tendencia. En efecto, en un principio casi todas las disposiciones en materia de inspección se refieren más bien al servicio interior que a la propia investigación de los tributos, porque los Intendentes y Administradores realizaban fundamentalmente tareas de control interno administrativo (22). La supresión, por Decreto de

27 de diciembre de 1849, del cargo de Intendente de provincia y la creación del de Gobernador no cambia sustancialmente las cosas. Porque aunque el Gobernador absorbe las atribuciones del Intendente y de los Jefes políticos, a los Gobernadores no se les asigna en materia de Hacienda otras funciones que las de autoridad y tutela, sin adscribirseles las demás especiales de la Administración económica, a cuyo detalle no descenderán; pues esas funciones siguen quedando asignadas a los Administradores de cada provincia para los diferentes impuestos (23). A la Inspección se la considera con la importancia que merece, creándose cuatro Visitadores generales y veinte Inspectores de Aduanas y Resguardos, cuyo objetivo fundamental es inspeccionar debidamente el sistema de las contribuciones y rentas establecidas, estudiar sus ventajas e inconvenientes, proponer las mejoras pertinentes y vigilar la marcha de la Administración en general. Estos Visitadores generales son suprimidos por Decreto de 1 de febrero de 1851, y se crean en su lugar trece Visitadores de distrito. Es de hacer notar que en esta disposición se reconocen los frutos de la anterior organización, al decir que *“los rendimientos de las contribuciones de productos eventuales han ido en progresivo aumento, y que las contribuciones de cuota fija se cobran con inusitada regularidad y con escaso uso de las medidas coercitivas, que dañan al individuo o a quien el gravamen afecta, no menos perjudican a la Administración, que aparece como opresora en mengua de su buen nombre”*. Este régimen, con muy pocas modificaciones, perdura durante bastante tiempo, con el criterio constante de considerar siempre unidas la investigación de tributos y la inspección de servicios. Distintas disposiciones dictadas en años posteriores modifican los nombramientos, los distritos o la función de los Visitadores, pero permanecen constantes a aquel principio (24).

Y el hecho de que esas labores administrativas quedaran prácticamente circunscritas al control interno de las propias oficinas resulta de toda lógica porque el origen de la defraudación era achacable a la negligencia de las propias oficinas, al no llevar a cabo las operaciones de comprobación tendentes al reparto del cupo o encabezamiento o a la liquidación

de los impuestos que gravaban el consumo al paso de las aduanas. Pero paulatinamente la investigación hacia fuera de las oficinas va adquiriendo importancia propia, por lo cual cada vez es objeto de una mayor consideración en las distintas disposiciones que se dictan. Se establecen Reglamentos de Inspección del Tributo, se van creando Cuerpos especiales, se dictan normas específicas sobre todas y cada una de las operaciones, y así se llega a mediados del siglo XX en el que la organización de la Inspección aparece claramente estructurada.

Una fecha clave en este decurso histórico es el 21 de enero de 1871, en que por Decreto se crea el Cuerpo General de Inspectores de Hacienda, siendo Ministro del Departamento don Segismundo Moret –catedrático de Instituciones de la Hacienda Pública–, reinando don Amadeo de Saboya y presidiendo el General Serrano un gobierno de conciliación liberal. Se creaba, pues, el referido Cuerpo “general” constituido por seis Inspectores Generales, seis Inspectores, seis Subinspectores, dos “empleados del ramo pericial de Aduanas, tres del ramo de Rentas y dos del de Propiedades y Derechos del Estado”, además de “22 empleados de las diferentes categorías de la Administración”. Asimismo, y en cuanto a personal, los Inspectores podían “nombrar, con carácter temporal y sin que el nombramiento dé derecho a ser considerados como empleados, los Auxiliares que necesiten para las diferentes Comisiones que les encarguen”. Se clasificaban a los Inspectores en “Visitadores generales de Hacienda” –con funciones de Inspectores de los servicios– y en “Investigadores de la riqueza”, si bien estos últimos también realizaban algunas tareas propias de la inspección de los servicios. De todas maneras, las esperanzas que se habían cifrado con la creación del Cuerpo de Inspección no parecieron cumplirse, toda vez que por Decreto de 24 de abril de 1873 se procedió a la disolución del mismo. Posteriormente, por Decreto de 27 de enero de 1874, se restableció en toda su integridad el Cuerpo que acabamos de ver disuelto, por haberse advertido un empeoramiento en la marcha de los servicios. Y es que el escaso período de tiempo en que la Inspección estuvo activa se elevó la recaudación ordinaria, de acuerdo con las palabras de

la Exposición de Motivos de ese Decreto, *"al nivel de los años más bonancibles de la Hacienda, dándose por primera vez el raro ejemplo de que un impuesto nuevo produjera mayor cantidad que la que se había calculado al presuponerlo"* (25).

Por Decreto de 24 de febrero de 1881, siendo Ministro de Hacienda don Juan Francisco Camacho, se crea la Inspección General de la Hacienda Pública, con facultades amplísimas entre las que figura la dirección de la investigación de los impuestos; pero, pese a la mayor eficiencia que podría resultar de esa centralización, el órgano fue suprimido por Decreto de 5 de febrero de 1884, volviendo a asignarse la dirección de la investigación al respectivo Centro Directivo de cada Contribución. Más tarde, el 28 de enero de 1886, vuelve a establecerse con facultades similares, pero por muy poco tiempo, pues la Ley de 28 de junio de 1887, de Presupuestos Generales del Estado, suprime nuevamente el repetido órgano (26).

Por lo demás, interesa resaltar que la preponderancia dada a la Inspección de los servicios explica que hasta 1888 no exista una regulación específica de la inspección tributaria, mediante el Reglamento general, de 11 de mayo de 1888, para el Servicio de Investigación de la Hacienda Pública. Tras la entrada en vigor de este Reglamento, la investigación queda a cargo, exclusivamente, de dos grupos de inspectores dependientes ambos de la Subsecretaría, a saber: los Inspectores de partido y los Ingenieros Industriales, estos últimos cuidándose principal y preferentemente de la investigación de la industria fabril y de la manufacturera. Y con fecha de 9 de julio de 1892 se dictó un Decreto reorganizando los servicios de la Hacienda Pública, en el que se introduce una reforma de importancia consistente en la reorganización de la inspección e investigación provincial de Hacienda, ya que se marca una separación nítida entre la inspección de los servicios y la investigación de los tributos. Muy poco después, el 31 de agosto de 1892, se dictó el Reglamento para la inspección e investigación de la Hacienda Pública, que recoge en todos sus términos el Reglamento de 1888, objeto ya de comentario (27).

El siguiente hito histórico viene constituido

por la reforma tributaria de 1900 cuyo inspirador fue el Ministro de Hacienda don Raimundo Fernández Villaverde. Esta reforma supuso un reajuste casi total de nuestro régimen tributario, pudiendo señalarse como hecho más importante el establecimiento de la Contribución de Utilidades sobre la Riqueza Mobiliaria por Ley de 27 de marzo de ese año. En materia de investigación se dicta un Reglamento de 27 de marzo de 1900, por el que se estructura de forma cada vez más ordenada los procedimientos de investigación. El Reglamento se refiere a toda la investigación que podríamos llamar general, es decir, a todos aquellos tributos, monopolios o, en general, derechos del Estado que no estén arrendados o encabezados y no sean objeto de investigación especial. Debiéndose hacer notar que entre esta investigación especial únicamente se encuentran los Impuestos de Timbre y los de azúcar, alcoholes y achicoria. Por otra parte, se distingue la investigación en provincial y regional; dependiendo la primera de los Administradores de Hacienda y la segunda de la Dirección General de Contribuciones y de los Delegados de Hacienda en las provincias que actúe (28).

El 3 de octubre de 1903 se dicta, por otra parte, el Reglamento definitivo para los servicios de Inspección de la Hacienda Pública, que recoge buena parte de las instrucciones dictadas en 1900, añadiendo algunas peculiaridades que son dignas de tenerse en cuenta. El Reglamento se refiere conjuntamente a la Inspección de Servicios y del Tributo, haciendo esta última dependiente de la Dirección General de Contribuciones, Impuestos y Rentas. Intenta marcar una distribución de los servicios en cuanto a investigación, indicando que, preferentemente, los Ingenieros Agrónomos se encargarán de la riqueza rústica y pecuaria; los Arquitectos de la riqueza urbana; los Ingenieros Industriales de la Tarifa III de Industrial e Impuesto Especial sobre el Alcohol, y los Peritos electricistas del Impuesto sobre Electricidad. Añade, como es lógico, que, sin perjuicio de estas preferencias, todos los inspectores investigarán también los demás tributos, distribuyéndose todos los ramos de la Hacienda entre funcionarios de la Inspección con objeto de que no deje de ser examinado ningún tributo. Por Decretos de 11

de enero de 1908 y 30 de diciembre de 1912, la Inspección del Tributo pasa a depender, sucesivamente, de la Subsecretaría y de la Inspección General de la Hacienda, pretendiéndose en ambos casos dotar al órgano de una mayor autonomía y permanencia y ponerle en contacto más directo con los altos Centros directivos. Sin embargo, la Ley de 21 de junio de 1924, que reorganiza los servicios centrales y provinciales del ramo de la Hacienda, suprime la citada Inspección General, encargando las funciones inspectoras a los distintos Centros directivos, según los tributos que les estén encomendados (29).

En cualquier caso, sólo se puede hablar de una inspección de los tributos en sentido moderno y propio hasta algo entrado el siglo XX, con el Real Decreto Ley de 30 de enero de 1926 (Gaceta de Madrid de 31 de marzo), conteniendo "las Bases por las que ha de regirse la Inspección de los Servicios de la Hacienda Pública y la de los Tributos", complementado por un Reglamento, de 13 de julio de 1926 (Gaceta de Madrid de 18 de julio), "para el ejercicio de la Inspección de la Hacienda Pública" (30). Unas normas que ya delimitan perfectamente las competencias entre los distintos Cuerpos y órganos de la Administración de la Hacienda Pública: los inspectores investigan y levantan las actas que resultan de tal investigación, mientras que la calificación de los expedientes y la liquidación de cuotas y sanciones corresponden por entero a la Administración de Rentas Públicas; si bien conviene advertir la quiebra de este sistema —basado en la estricta separación entre investigación y gestión— que supuso el establecimiento de la llamada "acta de invitación", mediante Real Orden de 23 de septiembre de 1927, pues la conformidad del inspeccionado a la propuesta de regularización contenida en el acta traía consigo como beneficio una reducción en el importe de las eventuales sanciones (31).

Nos encontramos ya ante una regulación sistemática y completa de la materia de inspección que entiende ésta como una función de la Administración, cuyo ejercicio se encuentra clara y sistemáticamente jerarquizado entre los diversos órganos de la Administración financiera (32). Y como subraya Gota Losada (33), la asunción de funciones inspectoras por

particulares —concretamente, por los arrendatarios de la gestión de los impuestos—, que con anterioridad era norma general, pasa a revestir un carácter excepcional o residual. Además, la indudable actualización normativa que significaron las disposiciones de 1926 se manifestó singularmente en la atención prestada a la allí llamada "actuación de los inspectores" (base 31 del Decreto-ley y artículos 61 a 67 del Reglamento), de manera que ya nos encontramos con unas reglas configuradoras de un procedimiento administrativo al que deben plegarse las actuaciones investigadoras; actuaciones centradas en torno al acta, en cuanto documento que recoge el resultado de la inspección (34).

Pero lo que a efectos de nuestro trabajo se debe destacar es que la entrada en vigor del actual Reglamento General de Inspección de los Tributos —aprobado por Real Decreto 939/1986, de 25 de abril— supuso la derogación del Reglamento de 13 de julio de 1926, así como del Estatuto Orgánico de la Función Recaudatoria y del Personal Recaudador del Ministerio de Hacienda. En efecto, el Reglamento de 1926, con un claro sentido de las necesidades de la Hacienda Pública (35), permitió conferir funciones inspectoras a los Recaudadores y Arrendatarios de Contribuciones, Carabineros (36) y Guardia Civil. Así, el artículo 46 de la citada norma disponía: "*Además de los Inspectores del Tributo afectos a las Inspecciones Provinciales de Hacienda, podrán disponer los Delegados para la comprobación de altas, bajas, denuncias y fallidos de los Recaudadores o arrendatarios del servicio de recaudación de contribuciones, de los Carabineros y de la Guardia Civil*". Y el artículo 47 señalaba que "*Los Recaudadores de la Recaudación de Contribuciones, Carabineros y Guardia Civil, tendrán, en el cumplimiento de este servicio, la consideración de Agentes de la Administración, debiendo, en tal concepto, levantar las oportunas actas de presencia en la forma y con los requisitos que en los artículos correspondientes de este Reglamento se determine*".

Puede ser cierto, como ha escrito Gota Losada (37), que el personal adscrito a la Guardia Civil quizá no tuviera la consideración de "Inspectores Auxiliares", en el sentido de tratarse de funcionarios o no del Ministerio de

Hacienda a los que se confirió la competencia para comprobar o investigar determinados conceptos impositivos; piénsese, por ejemplo, en ese momento histórico en los Inspectores Auxiliares del Impuesto de la Sal. Pero no es menos cierto que los miembros de la Guardia Civil sí que desempeñaban importantes funciones colaboradoras en la gestión y vigilancia de determinados conceptos impositivos mediante la formulación de denuncias. Quede así apuntada la distinción entre los Inspectores Auxiliares y los Vigilantes-colaboradores: los primeros instruían actas de inspección como consecuencia del ejercicio de las funciones de comprobación e investigación que tenían atribuidas y los segundos formulaban denuncias, que lógicamente debían ser comprobadas por los Inspectores.

Y esa derogación trajo consigo, asimismo, la supresión de la colaboración prevista con la Guardia Civil, a que se referían las Instrucciones Tercera y Cuarta de las numeradas 11, al Servicio de la Inspección de los Tributos de 5 de junio de 1976, así como de la Circular número 5, de la Dirección General de Rentas Públicas, de 14 de marzo de 1927, que trasladó la Orden de 8 de marzo del mismo mes y año (38).

A partir de ese momento parece que se difumina la participación de la Guardia Civil en las labores de Inspección, en el marco de una Inspección considerada como "Policía Tributaria"; concepción que era patente en los Reales Decretos de 3 de febrero de 1925 y 2 de marzo de 1926, en los que se extendían las funciones inspectoras a los recaudadores, carabineros y a la Guardia Civil (39). En efecto, en el Real Decreto-ley de 30 de marzo de 1926 se advierte claramente la naturaleza de las actuaciones inspectoras, concibiéndose a la Inspección como un órgano encargado en exclusiva de *descubrir* aquellos hechos que la Administración Tributaria desconoce, y *comunicar* tales hechos descubiertos a la oficina gestora con abstención de toda actividad de calificación jurídica por hallarse esta competencia encomendada a los órganos de gestión (40).

Con suficiente contundencia se refiere la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley anteriormente citado, al señalar que "(...) *la acción del inspector (debe quedar) limitada a*

*la que su propio nombre indica, a la actuación pura y exclusivamente investigadora, que debe terminar en el momento de ser firmada el acta de presencia en que el descubrimiento de la ocultación de riqueza conste, dejando todos los trámites ulteriores de recabar la conformidad del interesado, calificar su acto y liquidar las cuotas y penalidades que de él puedan resultar a cargo de la Administración, oficina que por ser ajena a los hechos que está llamada a juzgar, y haber permanecido alejada de ellos, puede revestir su juicio de una serenidad que hacen difícil la ofuscación o el apasionamiento, muchas veces inevitable, de los que en los mismos hayan intervenido activamente (...)*".

De la lectura de la Exposición de Motivos parcialmente transcrita se desprende, según antes ya apuntábamos, una concepción del inspector originaria, en el sentido de entenderla de modo limitado a la pura investigación, como "Policía tributaria", absteniéndose de realizar cualquier otro trámite o actividad. Esto significa que las actuaciones posteriores a esa pura investigación, tales como recabar la conformidad del sujeto inspeccionado, la emisión del acto de liquidación de la cuota o el establecimiento y graduación de las penalidades o sanciones, eran competencias no atribuidas a la Inspección, sino a las llamadas Oficinas gestoras; competencias que, por consiguiente, debían ser transferidas a estos últimos órganos, "*una vez firmada el acta de presencia*" (41).

Como ha recordado Cervera Torrejón (42), al analizar las "*bases por las que ha de regirse la Inspección de los Servicios de la Hacienda Pública y la de los Tributos*", aprobadas por un Real Decreto con fecha de 30 de enero de 1926, la extensión de las funciones inspectoras a los Recaudadores y arrendatarios de la recaudación de contribuciones, a los carabineros y, en caso necesario, a la Guardia Civil, se contemplaba como una condición indispensable para realizar de forma eficaz la función investigadora de la riqueza, dada la permanencia dentro del organigrama de la Administración pública de los Institutos mencionados.

Las razones del cambio descrito, acaecido tras la entrada en vigor del actual Reglamento General de la Inspección de los Tributos, no son fáciles de determinar. Pero quizá no sea



descabellado apuntar como posibles motivos las presiones corporativas, indudablemente presentes en cualquier organización burocrática, y junto a ello la falta de una visión clara por parte del legislador de los medios más adecuados para la protección de los intereses de la Hacienda Pública, que pasan por una actuación conjunta y coordinada en las diferentes vertientes, tanto de gestión e inspección tributaria, como de averiguación y persecución –en una faceta, si se nos permite la expresión, más *policíal*– de las prácticas organizadas de fraude fiscal.

### Conclusiones: nociones de resguardo.

A la vista de cuanto antecede en los puntos precedentes, cabe destacar respecto al Resguardo las siguientes conclusiones:

- El Resguardo tenía por objeto defender los intereses del Real Erario en toda su magnitud, esto es, respecto a todo tipo de tributos, en su mayor parte y dada la naturaleza del sistema tributario de cada época (siglos XVIII, XIX y parte del XX), relacionados con impuesto sobre el consumo.
- Los Resguardos estaban formados, en un principio, por personal privado y posteriormente por funcionarios, de naturaleza civil o militar.
- Los Resguardos ejercían el cometido que tenían encomendado en toda su amplitud, es decir, que efectuaban tareas de prevención, persecución, investigación e instrucción de diligencias.

## EL RESGUARDO FISCAL DEL ESTADO EN LA GUARDIA CIVIL: ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y NORMATIVA EN VIGOR

En el año 1940, como ya se ha apuntado, con motivo de la integración del Cuerpo de Carabineros en el de la Guardia Civil, este último asume por la Ley de 15 de marzo de dicho año las funciones de persecución y del contrabando y del fraude encomendadas al primero.

Las competencias del Cuerpo de Carabineros como *Resguardo* son recogidas en su

totalidad en el Reglamento de la Guardia Civil, aprobado por el Ministro del Ejército el 23 de julio de 1942, del que cabe destacar:

### • Reglamento Militar.

- El artículo 1º, entre las misiones que asigna al Cuerpo de la Guardia Civil, contempla “evitar el fraude e impedir, perseguir y aprehender el contrabando”.
- El artículo 9º en su párrafo séptimo dice: “Finalmente, con personal seleccionado se organizarán las Unidades de Especialistas para la represión del fraude y contrabando en las Aduanas terrestres y marítimas y en el interior del país”.

### • Reglamento para el servicio.

- **Artículo 138.** *Donde no existan oficinas de Aduanas o Hacienda, visará las guías y los vendís de las mercancías que necesiten de este requisito, cuidando de anotar en una libreta la numeración correlativa de las guías que vise, de inutilizar los espacios en blanco de las mismas, de asegurarse de la conformidad de la principal con la duplicada y de que no tengan raspaduras o enmiendas que no estén legalmente salvadas.*
- **Artículo 139.** *En la fábricas inspeccionadas de alcoholes de su residencia, cuando el Inspector delegue en él sus funciones para levantar los precintos de los aparatos, al objeto de realizar destilaciones sucesivas, o cuando el Inspector no se presente a hacerlo dentro del plazo señalado después de comprobar el aviso dado por el fabricante a dicho funcionario, levantará los precintos en nombre y representación del Inspector observando las formalidades prevenidas en el Reglamento. Asimismo está obligado a comprobar y levantar duplicada acta de cualquier accidente que interrumpa o entorpezca la destilación en dichas fábricas tan pronto como sea requerido para ello por el fabricante al que entregará un ejemplar de dicha*

acta, quedando el otro en su poder; de todo lo cual dará cuenta al Inspector.

- **Artículo 140.** De cuantas noticias adquiriera en su distrito sobre contrabando o defraudación, dará conocimiento a los Puestos inmediatos y al Jefe de su Sección, consignando esta gestión en el libro de servicio.
- **Artículo 141.** El Comandante de Puesto fiscal, cuando por escrito fuese delegado por el Inspector de Alcoholes del distrito para presenciarse en su nombre la adición de alcohol en los vinos que hayan de exportarse con opción a la devolución del impuesto, se personará en la bodega o criadero donde deba realizarse dicha operación, y cuando se haya efectuado, levantará duplicada acta, en la que conste la cantidad y graduación del vino, la del alcohol invertido y la del vino después de la adición del alcohol; de dicha acta entregará un ejemplar al dueño y remitirá otro al Inspector para su curso a la Dirección General de Aduanas.
- **Artículo 142.** El Comandante de Puesto fiscal es responsable de las introducciones fraudulentas que se hagan por el distrito que le está encargado y para evitarlas o aprehenderlas debe desplegar la mayor actividad, previsión y vigilancia en el servicio, adquiriendo un perfecto conocimiento topográfico de aquél, haciendo que lo adquieran sus subordinados y que observen las instrucciones dictadas o que se le dieran para el mejor desempeño de dicho cometido. También es responsable de la baja de valores que ofrezcan los estancos y administraciones comprendidas en su demarcación, siempre que obedeciese a la introducción o circulación de contrabando, lo que evitará a toda costa.
- **Artículo 171.** El Jefe de Sección fiscal es responsable de cualquier contrabando o fraude que se introduzca por el distrito que le está señalado, así como también lo es de la baja de valores que ofrezcan las Administraciones Subalternas y estancos comprendidos en el mismo, siempre que ésta sea debida a

la introducción o circulación de contrabando y, por tanto ha de poner todas sus fuerzas para evitar dicha introducción, persiguiendo sin descanso el que circule, hasta conseguir extinguirlo.

- **Artículo 174.** En las fábricas de azúcar, alcoholes, achicoria y cervezas sujetas al régimen de inspección, siempre que tenga sospechas de comisión de fraudes en estos impuestos especiales, podrá en ausencia del Inspector comprobar, desde luego, los hechos denunciados, formulando el acta correspondiente, de la que, en pliego certificado y acto seguido, remitirá copia al Inspector del distrito.

- Disposiciones para los distintos servicios:

#### Capítulo XIV. Tasas y Abastos.

- **Artículo 156.** La Guardia Civil, en materia de Tasa está obligada:

- a) A dar conocimiento de las infracciones de que tenga noticia.
- b) A colaborar en la represión o esclarecimiento de las infracciones.
- c) A auxiliar a las Fiscalías y agentes en sus funciones.

La omisión de cualquiera de los expresados cometidos será castigada como complicidad.

- **Artículo 157.** Los Puestos de la Guardia Civil se considerarán de hecho como oficinas de amparo para aceptar denuncias, expedir el oportuno recibo y cursar aquéllas en el acto a la Fiscalía provincial correspondiente, con un informe en el que hagan constar claramente si la encuentran o no motivada; pero absteniéndose en todo caso de dejarla sin curso.
- **Artículo 158.** Las Fiscalías de Tasas, en casos de urgencia o reserva podrán solicitar directamente del Puesto que haya de realizar el servicio de auxilio que precisen, dando cuenta de ello a la Autoridad superior de quien dependa la fuerza.

- **Artículo 160.** Los Comisarios de Recursos de las Zonas de abastecimiento, para el desempeño de sus misiones contarán para la ejecución de ellas con la Guardia Civil.

Capítulo XV. Del Servicio Fiscal del Cuerpo.

Capítulo XVI. Del servicio en las costas.

Capítulo XVII. Del servicio de muelles.

Capítulo XVIII. Del servicio a bordo de buques.

Capítulo XIX. Del servicio en los depósitos de comercio, en los francos y en los almacenes flotantes de combustibles.

Capítulo XXII. Del servicio en las aduanas de fronteras.

Capítulo XXIII. Del servicio en el interior.

- **Artículo 257.** En razón a que las mercancías extranjeras que fraudulentamente hayan logrado salvar la zona especial de vigilancia pueden más fácilmente librarse de la fiscalización del Resguardo en el interior del Reino, los guardias que practiquen este servicio deben también ser muy activos y sagaces y auxiliarse con un excelente servicio de espionaje y confidencias, con objeto de no sólo descubrir los géneros fraudulentos, sino también poder probar que lo son ante los Tribunales administrativos, ya que la acción del Resguardo incumbe demostrar la existencia del fraude que aprehenda.
- **Artículo 258.** Deben conocer perfectamente las Leyes que rigen sobre la circulación y tenencia de mercancías en el interior del Reino, los requisitos previos que han de llenar para toda clase de reconocimientos, las condiciones que ha de reunir, los preceptos que deben observarse para la instalación y funcionamiento legal de las fábricas de alcoholes, azúcar, achicoria, cerveza, pólvoras y explosivos, naipes y esencias aptas para la preparación de licores; las prescripciones a que deben sujetarse las plantaciones legales de tabaco, los deberes que han de observar los almacenistas y detallistas de alcoholes y compuestos, los estanque-

ros, los expendedores de lotería, cerillas, pólvoras y mezclas explosivas; en qué casos pueden ser legales las tómbolas y rifas particulares y las obligaciones que han de cumplir los vendedores ambulantes, a fin de que puedan denunciar a las Autoridades administrativas las defraudaciones o infracciones que observen o descubran.

- **Artículo 263.** También reclamarán la presentación de la guía en los azúcares de todas clases, la glucosa, las mieles, excepto la de abejas; las melazas y demás residuos de la fabricación y refino del azúcar, la sacarina y el caramelo líquido, siempre que circulen fuera del radio de cada población en cantidad superior a quince kilogramos para el consumo de una familia; pero si los residuos de la fabricación no llegan a contener el medio por ciento de azúcar, bastará que acompañe a la expedición la autorización del interventor de la fábrica.
- **Artículo 267.** Mediante una certificación expedida por la Delegación de Hacienda puede un expendedor dedicarse a vender legalmente barajas o juegos de naipes; de lo contrario, deben los guardias denunciarlo a la Administración. Aprenderán las barajas que se fabriquen en la Nación que carezcan del timbre correspondiente, tengan o no dibujos o figuras distintas de las españolas, y también en las que esta misma procedencia se destinen a la exportación y circulen sin la correspondiente guía expedida por la Delegación de Hacienda. Igual conducta observarán con las barajas extranjeras, por estar prohibida su importación.
- **Artículo 268.** Para que una plantación de tabaco sea legítima es indispensable que su concesionario posea una autorización previa concedida mediante la correspondiente licencia anual, debiendo circular el tabaco recolectado, tanto si se destina a las fábricas de la Compañía como a la exportación, con una guía autorizada por el Director o Jefe de cultivos.

*Capítulo XXIV. Del servicio en las fábricas de azúcar y achicoria.*

De un examen de las disposiciones fiscales y aduaneras contenidas en el Reglamento de la Guardia Civil se desprende que este Cuerpo asumió en su momento las funciones de Resguardo en toda la magnitud y amplitud a que nos hemos referido anteriormente, esto es, respecto a los impuestos de la época, en los que predominaban los del consumo, y en todas las facetas como prevención, persecución, investigación e instrucción.

La Orden del Ministerio de la Gobernación de 3 de mayo de 1943 recoge la dependencia de la Guardia Civil, respecto a las competencias que como resguardo asumía, del Ministerio de Hacienda, cuando en su artículo 3º dice: *"las fracciones del Cuerpo adscritas a las distintas dependencias del Ministerio de Hacienda y a las operaciones aduaneras, recibirán las instrucciones de las mismas, de los Delegados o Jefes de las citadas dependencias y de los Administradores de Aduanas, respectivamente"*.

La dependencia es doble, por un lado de los Delegados o Jefes de las dependencias del Ministerio de Hacienda y, por otro, de los Administradores de Aduanas, lo cual nos permite distinguir en el concepto de *resguardo* dos partes fundamentalmente diferenciadas, una que englobaría todo lo relativo a la Renta de Aduanas y otra relacionada con el resto de competencias del Ministerio de Hacienda en materia fiscal; es decir, que cabe distinguir entre un *resguardo fiscal* y un *resguardo aduanero*.

La legislación posterior confirma estos extremos. Véase al respecto el Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, por el que el Servicio Especial de Vigilancia Fiscal pasa a denominarse Servicio de Vigilancia Aduanera, cuyo artículo 2, punto 1, dice:

*"Corresponde al Servicio de Vigilancia Aduanera:*

*Uno: El descubrimiento, persecución y represión en todo el territorio nacional, aguas jurisdiccionales y espacio aéreo español de los actos e infracciones de contrabando; a cuyo efecto, y por la consideración legal de Resguardo Aduanero que*

*el Servicio ostenta, ejercerá las funciones que le son propias de vigilancia marítima, aérea y terrestre encaminadas a dicho fin."*

Vemos, pues, que el Servicio de Vigilancia Aduanera tiene la consideración legal de *resguardo aduanero*, lo cual no podría ser de otra manera por tratarse, como su propio nombre indica, de un servicio aduanero.

Sin embargo, el propio Real Decreto, una vez expuestas las facultades del Servicio de Vigilancia Aduanera, dice en el mismo artículo, punto 6, respecto a la Guardia Civil:

*"Las facultades anteriores lo serán sin perjuicio de las reconocidas en la normativa vigente a la Guardia Civil como Resguardo Fiscal del Estado."*

Se recogen, por tanto, en un mismo texto legal los dos conceptos: resguardo fiscal del Estado y resguardo aduanero.

El resguardo fiscal del Estado ya lo contemplaba la Ley 55/1978 de la Policía, de 4 de diciembre, anterior al referido Real Decreto 319/1982, en su artículo 4.1.d., como una de las funciones que correspondían a la Guardia Civil. Posteriormente, la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que deroga la expresada Ley de la Policía, encomienda al Cuerpo de la Guardia Civil, con carácter de exclusividad respecto al resto de cuerpos policiales:

*"El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando" (Art. 12.1.B.b).*

Es significativa también la distinción que hace esta última Ley al diferenciar la expresión *"resguardo fiscal del Estado"* de *"las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando"*, si tenemos en cuenta que la Ley de Contrabando ha sido y es la herramienta fundamental para defender los derechos aduaneros, herramienta ésta que utiliza en su labor cotidiana el *resguardo* que tanto se menciona en las vigentes Ordenanzas Generales de la Renta de Aduanas, que desempeña la Guardia Civil e, igualmente, el Servicio de Vigilancia Aduanera como se ha apuntado. A la vista de cuanto antecede, es evidente que el Cuerpo

de la Guardia Civil goza de estas dos consideraciones de resguardo que tan claramente diferencia nuestra legislación.

Sin embargo, sigue a estas alturas sin desarrollarse la Disposición Adicional Tercera, punto 4, de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de abril, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en virtud de la cual *"Los Ministerios de Economía y Hacienda darán conjuntamente las instrucciones relativas a las misiones de resguardo fiscal, encomendadas al Cuerpo de la Guardia Civil"*.

Siguiendo con esta exposición, correspondería ahora definir cuál es el contenido de estos dos resguardos e, incluso, si uno de ellos, el resguardo aduanero, de ámbito más reducido, formaría parte del resguardo fiscal del Estado, concepto mucho más amplio.

La palabra *resguardo*, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, es la de *"guardia y seguridad que se pone a una cosa"*. Una definición más fiscal es la de *"organismos oficiales para impedir la contravención de las leyes fiscales, evitando así graves perjuicios al Tesoro"*. Por otro lado, el término *fiscal*, según dicho diccionario, es *"perteneciente al fisco"*, en tanto que *fisco* es *"erario tesoro público"*.

Si tenemos también en cuenta cuanto hemos dicho en el epígrafe I de este trabajo respecto al resguardo, basándonos en sus antecedentes históricos, esto es, que tenía por objeto defender los intereses del Real Erario en toda su amplitud, es decir, respecto a todo tipo de impuestos, queda claro que al resguardo fiscal del Estado le corresponde la protección del Erario, del Tesoro Público, o lo que es lo mismo, la protección de nuestro presupuesto nacional, con lo que esto conlleva de ingresos y gastos; concepto éste que hoy día hemos de hacer extensivo al presupuesto comunitario, en virtud de lo prevenido en la normativa nacional y comunitaria, englobando, por tanto, el resguardo aduanero.

Si se analiza la evolución del Resguardo, se comprueba que la Guardia Civil aceptó plenamente las nuevas funciones que se le encomiendan en el año 1940 y a lo largo del tiempo ha ido evolucionando con el fin de adaptarse a cada situación.

En este sentido, se resaltan los pasos más significativos que se han realizado en los últimos años en materia fiscal y aduanera:

- Desde un principio, se cuenta con las denominadas *Brigadillas Fiscales*, integradas por personal que, vistiendo de paisano, se empleaba fundamentalmente en la captación de información e investigación.
- La Orden General del Cuerpo número 32, de 14 de junio de 1972, crea la Jefatura del Servicio Fiscal y aprueba las *"Instrucciones para la Organización y Funcionamiento del Servicio Fiscal"*, constituyendo, entre otros, los *Grupos Fiscales*, a cuyos componentes se les encomienda la misión de información e investigación en materia fiscal, y con tal se les autoriza a vestir de paisano.
- La Orden General del Cuerpo número 38, de 31 de diciembre de 1978, aprueba las *"Instrucciones para la organización y funcionamiento de la Sección Antidroga de la Guardia Civil"*, antecedente de las Unidades de Investigación Fiscal y Antidroga, que más tarde, y con la adecuada especialización en materia de investigación, captación y análisis de la información, se constituirán a nivel provincial, autonómico y nacional.
- La Orden General del Cuerpo número 19, de 23 de junio de 1978, crea la Academia del Servicio Fiscal en Sabadell, como órgano docente especializado en la formación del personal de la Guardia Civil que ha de desempeñar su función en el Servicio Fiscal, sea en tareas de prevención, investigación o análisis de la información.
- En la década de los años noventa, con motivo de la entrada de nuestro país en el Espacio Schengen y en la Unión Europea, el Servicio Fiscal experimenta una importante transformación que se plasma en la Orden General del Cuerpo número 56, de 13 de septiembre de 1994, de *"Reorganización del Servicio Fiscal de la Guardia Civil"* que, en lo referente a investigación y análisis, supone la creación de un Departamento Central Antidroga y Fiscal, articulado en:
  - Sección de Documentación y Estadística.
  - Sección de Análisis y Mecanización.

- Sección de Fuentes.
  - Unidad Central de Investigación Fiscal y Antidroga (UCIFA).
- En el año 1998 se crea en los recintos aduaneros más significativos (puertos, aeropuertos y terrestre) las Oficinas de Análisis e Investigación Fiscal, conocidas como ODAIFI,s, cuya misión general es la obtención, análisis y explotación de cuanta información se obtenga relativa al movimiento y permanencia de pasajeros y mercancías en los recintos aduaneros, la cual llevan a cabo mediante el empleo de modernas técnicas de análisis de riesgos.

A lo largo de estos 62 años que la Guardia Civil viene desempeñando esta función de resguardo fiscal del Estado, fundamentalmente por medio del Servicio Fiscal del Cuerpo como órgano especializado en esta materia, su acción se ha ido extendiendo a diversas materias que al día de la fecha podemos sintetizar en:

- Estupefacentes.
- Precursores.
- Blanqueo de capitales.
- Contrabando.
- Fraude fiscal y aduanero.
- Impuestos especiales.
- Impuestos en general, fundamentalmente el IVA.
- Subvenciones y ayudas, nacionales y comunitarias.
- Ley de Importación Temporal de Automóviles.
- Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de la Fauna y Flora Silvestres (CITES).
- Patrimonio Histórico Nacional (Importación y Exportación).
- Propiedad Industrial e Intelectual.
- Ley de control de cambios.
- Juegos.

No obstante, y a pesar de tan importante esfuerzo de adaptación, las actuaciones de la Guardia Civil como *resguardo* ven limitadas su campo de actuación, posiblemente como consecuencia de la profunda transformación que sufre nuestro Sistema Tributario, con reformas

tan importantes como la Tributaria de 1977, la del Código Penal de 1977 y 1985, la del Reglamento Inspección de Tributos de 1986 (43) y la de la Administración Tributaria, que supuso la creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria; sin olvidar la promulgación de la Ley 30/1985, de 2 agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

En general, a lo largo de estos años se aprecia una nueva postura del Ministerio de Hacienda y más concretamente de la Agencia Tributaria, respecto a la Guardia Civil, que se plasma en una serie de limitaciones que dificultan la labor que ha de desempeñar este Cuerpo como resguardo fiscal del Estado y a las cuales nos vamos a referir de seguido.

## **LA DESCOORDINACION ADMINISTRATIVA: EL PROBLEMA DE LA AUSENCIA DE MECANISMOS FLUIDOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACION ENTRE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA DEL ESTADO Y LA GUARDIA CIVIL EN LA EJECUCION DE SUS COMPETENCIAS COMO RESGUARDO FISCAL DEL ESTADO**

Es difícilmente discutible que los funcionarios adscritos al Servicio Fiscal de la Guardia Civil deberían tener acceso a toda la información relevante para poder desarrollar con eficacia todas las actuaciones relativas a la persecución de los delitos fiscales, en el marco de las competencias que el ordenamiento jurídico inequívocamente les atribuye en su condición de resguardo fiscal del Estado.

En relación justamente con la cuestión de la información y siguiendo al profesor Pérez Royo (44), ha de llamarse la atención sobre la importancia que en los modernos sistemas de gestión tributaria adquiere la posesión de información por parte de la Administración —de todas las Administraciones añadiríamos nosotros— como instrumento para asegurar el control del cumplimiento efectivo de sus deberes tributarios por parte de los contribuyentes. Tomando prestada la terminología penalista, como indica el referido profesor, podríamos decir que la información es uno de los bienes protegidos con mayor intensidad en los moder-

nos procedimientos de gestión. Esto se refleja en la amplitud y minuciosidad con que ha sido regulada la cuestión —de manera especial a raíz de la reforma de la Ley General Tributaria de 1985 y también en la reciente de 1995—, así como en las sanciones que han sido específicamente previstas para castigar la falta de cumplimiento de estos deberes de información.

Porque, precisamente desde esta óptica, parece lógico que a través de la coordinación y colaboración de las distintas Administraciones se optimice la utilización de la información con trascendencia tributaria obtenida por las mismas, evitando con ello, además, la duplicidad de actuaciones administrativas con idéntica finalidad y, consecuentemente, el aumento de la presión fiscal indirecta sobre el contribuyente (45).

Pues bien, a pesar de la importancia de la información también en la persecución de los delitos económicos y más en concreto fiscales, hay que lamentar que la información no circula con la fluidez que sería de desear entre las distintas Administraciones que, cada una en su respectivo ámbito funcional, tienen atribuidas competencias en el descubrimiento y la investigación de este tipo de ilícitos. Esta lamentable situación puede obedecer seguramente a una interpretación demasiado rígida del artículo 113 de la Ley General Tributaria, el cual dispone en su apartado primero:

"Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración Tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:

a) La investigación o persecución de delitos públicos por los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Público.

b) La colaboración con otras Administraciones Tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias.

c) La colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con las

Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social en la lucha contra el fraude en la cotización y recaudación de las cuotas del sistema de Seguridad Social, así como en la obtención y disfrute de prestaciones a cargo del mismo sistema.

d) La colaboración con cualesquiera otras Administraciones públicas para la lucha contra el fraude en la obtención o percepción de ayudas y subvenciones a cargo de fondos públicos o de la Unión Europea.

e) La colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido.

f) La protección de los derechos e intereses de los menores e incapacitados por los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Público.

g) La colaboración con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones de fiscalización de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

h) La colaboración con los jueces y Tribunales para la ejecución de las resoluciones judiciales firmes. La solicitud judicial de información exigirá resolución expresa, en la que previa ponderación de los intereses públicos y privados afectados en el asunto de que se trate y por haberse agotado los demás medios o fuentes de conocimiento sobre la existencia de bienes y derechos del deudor se motive la necesidad de recabar datos de la Administración Tributaria."

Como vemos, el artículo 113 de la Ley General Tributaria ratifica la necesaria vinculación de la potestad de obtención de información —y el correlativo deber de colaboración— al fin que la justifica, y relaciona las potestades de la Administración y el deber de colaboración de los ciudadanos y entidades estableciendo una doble exigencia: el carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración Tributaria en el desempeño de sus funciones, y la exclusiva utilización de los mismos para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la

cesión tenga por objeto alguna de las finalidades anteriormente transcritas.

La Orden ministerial de 18 de noviembre de 1999 regula el suministro de información tributaria a las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones (artículo 2), así como el suministro de información tributaria para las finalidades y a los órganos, autoridades o entidades previstas, en cada caso, por el artículo 113.1 de la Ley General Tributaria (artículo 3), previendo la posibilidad de celebrar Convenios de colaboración entre la Agencia Tributaria y las Administraciones públicas, autoridades o entidades que puedan ser cesionarias de información (artículo 4), y que podrán obtener la misma accediendo mediante consulta directa a la base de datos tributarios de la Agencia Tributaria (artículo 5). Se especifica, además, que los datos suministrados son "los declarados por los contribuyentes y demás obligados a suministrar información, sin que, con carácter general, hayan sido sometidos a actividad alguna de verificación previa a su automatización" (artículo 7.1); se establecen "los principios y reglas aplicables al suministro de información tributaria" (artículo 6) y, entre ellos, los de adecuación de los datos suministrados a las funciones y competencias del cesionario, relevancia y utilidad de la información para los fines que justifican el suministro, proporcionalidad, seguridad, eficiencia y minimización de costes, e intransferibilidad de los datos suministrados, entre otros. Por último, se fijan las garantías específicas y las medidas que pueden adoptarse para asegurar el adecuado uso de los datos suministrados (artículo 8). Y habrá que estar igualmente a lo dispuesto en la Instrucción 5/2000, de 28 de julio, de la Dirección General de la Agencia Tributaria, sobre suministro de información tributaria a las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, así como en los supuestos contemplados en las letras b), c) y d) del artículo 113.1 de la Ley General Tributaria.

Ciertamente, no existe una previsión normativa expresa que concrete la obligación de que la Administración Tributaria del Estado y el Instituto de la Guardia Civil intercambien la información que mutuamente se soliciten en el cumplimiento de sus respectivas funciones legalmente atribuidas; previsión que, de existir,

haría mucho más eficaz una típica función de auxilio, en virtud de la cual una Administración realiza una actividad complementaria, auxiliar o coadyuvante respecto del ejercicio de una función ajena, de forma que con ello se posibilita una mayor eficacia en el ejercicio de la competencia a la entidad a cuyo favor se presta el auxilio (46). Por otro lado, lamentablemente tampoco se han adoptado los convenios correspondientes entre ambas Instituciones que podrían permitir, en hipótesis, el acceso directo de los funcionarios adscritos al Servicio Fiscal de la Guardia Civil a las informaciones contenidas en las bases de datos de la Agencia Tributaria.

Y esta situación es de lamentar, como decimos, porque, como ha escrito García Martínez en un contexto más general (47), resulta claro que para que este deber de auxilio que incumbe a las distintas Administraciones Tributarias alcance un aceptable grado de cumplimiento es necesaria una cierta especificación legal o reglamentaria que estableciera, entre otros extremos, los supuestos específicos en que este intercambio de información ha de institucionalizarse, los cauces a través de los cuales va a ser posible el intercambio de información, así como los requisitos y las garantías necesarias que ha de revestir el intercambio de esta información.

Pero pese a la ausencia —como decimos— de norma expresa o de convenio, nos parece no ajustada a Derecho la interpretación realizada por la Agencia Tributaria del artículo 113 de la Ley General Tributaria; interpretación en virtud de la cual ese precepto impide proporcionar cualquier tipo de información fiscal a la Guardia Civil, salvo que se cuente con la autorización de jueces o fiscales, aun cuando se trate de la más elemental, como puede ser si una persona o sociedad importó alguna mercancía; dato que en ocasiones se obtiene de otro organismo de la Administración pública sin complicación alguna (48).

Y ante esta situación, conviene no olvidar que nos encontramos ante actuaciones de auxilio y que, como tales, su prestación resulta obligatoria para la Entidad requerida, de forma que ésta sólo podrá denegar su colaboración por los motivos tasados del artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del



Procedimiento Administrativo Común, es decir, cuando dicha Entidad no esté facultada para prestarla o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a sus intereses o al cumplimiento de sus propias funciones (49). Se trata, en cualquier caso, de conceptos jurídicos indeterminados cuya invocación corresponde a la Entidad requerida para fundamentar una decisión denegatoria. Decisión esta última que es fiscalizable por la Jurisdicción contencioso-administrativa (50).

Como hemos señalado, la interpretación realizada por la Agencia Tributaria del artículo 113 de la Ley General Tributaria no es ajustada a Derecho. Este aserto se justifica en dos argumentos, a nuestro juicio decisivos y que pasamos a exponer. En primer lugar, por razón de la naturaleza de la información solicitada, de clara trascendencia tributaria; la mayoría de las veces relativa –aunque no siempre– a impuestos indirectos (IVA, Impuestos Especiales y Renta de Aduanas). Y conviene insistir que los obstáculos levantados al suministro de esa información impiden o reducen en gran medida las investigaciones policiales contra el fraude fiscal, incluso en la propia Guardia Civil, a pesar de esa significativa competencia que tiene atribuida como resguardo fiscal del Estado.

En segundo lugar, y con base justamente en la atribución de la referida competencia, la información solicitada por la Guardia Civil está afectada a una clara finalidad que se enmarca dentro del círculo de atribuciones propio de ser resguardo fiscal del Estado. Pues la obtención por el Estado, o más exactamente de cualesquiera organismo de la Administración, de información perteneciente a la esfera íntima del ciudadano sólo se justifica en función de la necesidad de comprobar el efectivo y adecuado cumplimiento de las obligaciones tributarias. Ello significa, pues, que, en principio, la información tributaria tiene un uso finalista, cual es, precisamente, el de su aplicación al proceso de verificación del cumplimiento de obligaciones tributarias. Esta idea también se formula expresamente en el párrafo primero del artículo 113.1 de la Ley General Tributaria, en virtud del cual “los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración Tributaria en el desempeño de sus funciones (...) sólo podrán ser utilizados para la efectiva

aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada”. De esta forma, el principio general conforme al cual el uso de la información tributaria está afecto a la gestión de los tributos, convierte en excepcional y legalmente tasado cualquier otro uso o cesión de la referida información. Pero el caso que nos ocupa –el suministro de datos a la Guardia Civil para el adecuado cumplimiento de sus funciones como resguardo fiscal– no nos sitúa en esa excepcionalidad, sino más bien todo lo contrario, por tratarse de investigaciones encaminadas a la persecución de delitos fiscales. Y es que la actuación de colaboración o auxilio consistente en facilitar a otra Administración la información que requiera para el eficaz ejercicio de sus propias competencias sólo puede ser negada, a tenor de lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Ley 30/1992, cuando el ente del cual se solicita no esté facultado para prestarla; lo que no sucede, a nuestro juicio, en el caso controvertido que nos ocupa.

Abona la interpretación aquí defendida el proceso legislativo que concluyó en la modificación parcial de la Ley General Tributaria, y más concretamente de su artículo 113, a través de la Ley 25/1995, de 20 de julio. Pues en ese momento llegó a plantearse la posibilidad de la reserva de información entre Administraciones partiendo del artículo 111 de la Ley General Tributaria (51). Sin embargo, la redacción del artículo 113.1 de la Ley General Tributaria introducida por la mencionada Ley 25/1995, de modificación parcial, ha venido a salir al paso de este problema al habilitar el que los datos reservados de que dispone la Administración Tributaria puedan ser cedidos a terceros cuando dicha cesión tenga por objeto “b) la colaboración con otras Administraciones Tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias”. Y conviene subrayar con Lucas Durán que, a efectos del artículo 113.1 de la Ley General Tributaria, han de considerarse “terceros” tanto los órganos jurisdiccionales como otras Administraciones públicas distintas de la Administración Tributaria que posee la documentación fiscal (52).

Con lo cual, en definitiva, la Ley General Tributaria no sólo no impide sino, por el contrario, admite como una de las salvedades a la intransmisibilidad a terceros de los datos,

informes o antecedentes obtenidos por la Administración Tributaria en el desempeño de sus funciones, precisamente, la colaboración con otras Administraciones a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias. Desde esta perspectiva, por consiguiente, se posibilita el intercambio de información con trascendencia tributaria entre las distintas Administraciones. Intercambio de información que discurrirá normalmente por los cauces habilitados a través de la aplicación de técnicas informáticas (53).

Ni que decir tiene que a los funcionarios que desempeñan esas funciones de resguardo fiscal del Estado les resulta de plena aplicación lo dispuesto en el artículo 113.2 de la Ley General Tributaria; precepto en virtud del cual "Cuantas autoridades o funcionarios tengan conocimiento de estos datos, informes o antecedentes estarán obligados al más estricto y completo sigilo respecto de ellos, salvo en los casos citados (en los cuales la Administración Tributaria cede información). Con independencia de las responsabilidades penales o civiles que pudieren corresponder, la infracción de este particular deber de sigilo se considerará siempre falta disciplinaria muy grave.

Cuando se aprecie la posible existencia de un delito público, la Administración Tributaria se limitará a deducir el tanto de culpa o a remitir al Ministerio Fiscal relación circunstanciada de los hechos que se estimen constitutivos de delito, sin perjuicio de que pueda iniciar directamente, a través del Servicio Jurídico competente, el oportuno procedimiento mediante querrela".

El precepto transcrito es lógica consecuencia de la naturaleza reservada de la información tributaria, que obliga al legislador a adoptar especiales cautelas en orden a garantizar la efectividad de la reserva. Precisamente debido a la naturaleza de la información intercambiada, son exigibles una serie de garantías tendentes a salvaguardar la esfera jurídica de los sujetos a los que aquella información va referida (54). Por ello, al margen de las implicaciones que el quebranto de este deber de sigilo pueda tener en las relaciones ante la Administración Tributaria y los ciudadanos a quienes se refiere la información desvelada, las autoridades o funcionarios que incurran en tal quebranto o incumplimiento del deber de

sigilo quedarán incurso en las responsabilidades penales o civiles que procedan y, además, incurrirán en falta administrativa muy grave.

Porque el acceso a las bases de datos y ficheros automatizados de las distintas Administraciones Tributarias, en cuanto que éstas poseen datos de carácter personal, está sometido a ciertas restricciones y controles, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Estos controles operan tanto para el acceso de los propios funcionarios y personal laboral de la Administración Tributaria a los datos que ésta posee, como respecto al acceso a dichos datos por otras Administraciones (55).

En este sentido, el principio fundamental que rige el intercambio de información que contenga datos de carácter personal entre Administraciones Tributarias es el de la afectación de los datos a los fines para los que fueron recabados, a tenor de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, al declarar que "*los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones públicas para el desempeño de su atribuciones no serán cedidos a otras Administraciones públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, salvo cuando la cesión hubiese sido prevista por las disposiciones de creación del fichero o por disposición posterior de igual o superior rango que regule su uso o cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos*". Qué duda cabe que cuando la Guardia Civil requiere información de carácter fiscal, los datos sobre los cuales versa la solicitud están afectados al ejercicio de una competencia, como es la de resguardo fiscal del Estado, que versan sobre materia tributaria, por lo que existe una identidad competencial respecto de la función que motivó la recepción originaria de esa información por parte de la Agencia Tributaria.

En definitiva, sería de desear a nuestro entender una interpretación diferente del artículo 113 de la Ley General Tributaria de la defendida por la Agencia Tributaria en relación con las solicitudes de información presentadas ante este organismo por la Guardia Civil en el

cumplimiento de sus funciones como resguardo fiscal del Estado. Pero sería preferible que una norma expresa previera intercambios automáticos de información fiscal relevante entre ambas Administraciones, así como los cauces a través de los cuales se van a efectuar los mismos, e igualmente las garantías necesarias que ha de revestir ese intercambio de información.

Parece incontestable que en el intercambio de información entre Administraciones la informática está llamada a desarrollar un papel fundamental, habida cuenta que, sin su concurso, resultaría extraordinariamente dificultoso el mismo, cuando no imposible. Téngase presente, en este sentido, que una característica fundamental de la organización de la Administración Tributaria es su informatización, dados los millones de datos que ha de tratar y almacenar (56). En este sentido, habría que seguir la línea ya apuntada por el artículo 53 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía. Pues este precepto, bajo el epígrafe "Colaboración entre Administraciones", dispone en su apartado 1 que *"Las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas de que se trate, entre sí y con las demás Comunidades Autónomas, colaborarán en todos los órdenes de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos, así como en la revisión de actos dictados en vía de gestión tributaria"*; añadiendo el apartado 2 que *"En particular dichas Administraciones: a) Se facilitarán toda la información que mutuamente se soliciten, estableciéndose los procedimientos de intercomunicación técnica precisos"*. Lógicamente, la conexión informática entre los distintos centros de las respectivas Administraciones implicadas se convierte, *prima facie*, en un problema de carácter eminentemente técnico (57); cuestión que podría encauzarse mediante la adopción de los correspondientes acuerdos o convenios sobre concretos planes conjuntos y coordinados de informática fiscal. Resulta claro, asimismo, que en la efectiva adopción de tales convenios es imprescindible una especial *actitud* colaboradora entre todas las Administraciones. La cuestión estriba,

entonces y según ha escrito García Martínez (58), en vencer las reticencias de los responsables de las distintas Administraciones a posibilitar un amplio y fluido intercambio de información entre ellas y en la adopción de medidas –legislativas, pero también convencionales y de carácter técnico– que hagan posible tal intercambio, así como en el establecimiento de los controles y garantías respectivos a que el acceso de esta información ha de quedar sujeto.

### **LA HIPOTETICA CREACION DE UN CUERPO DE "POLICIA FISCAL": LA FALTA DE DESARROLLO DE LA DISPOSICION ADICIONAL TERCERA DE LA LEY ORGANICA 2/1986, DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO, Y DEL APARTADO NOVENO DEL ARTICULO 103 DE LA LEY 31/1990 DE CREACION DE LA AGENCIA TRIBUTARIA**

Uno de los aspectos más novedosos que trajo consigo la creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (59) es el relativo a la colaboración policial contra el fraude fiscal y a la creación de una unidad policial, dependiente orgánicamente del Ministerio del Interior, pero que actuaría –en el caso de que en algún momento fuera implantada– de acuerdo con las directrices de la Agencia. Desde luego, la existencia de esta Unidad Policial parece estar vinculada a la persecución de delitos tributarios u otros conexos con fraudes fiscales o a la investigación de fraudes de especial envergadura cuando aquella esté necesitada del empleo de técnicas más propias de la labor policial. Esta unidad debería estar dimensionada lógicamente con arreglo a esta finalidad, obrando de acuerdo –según la opinión de Delgado Pacheco– con los planes de trabajo de la Agencia y bajo la dirección de las autoridades y órganos competentes de ésta. En el desarrollo de estas tareas, los funcionarios policiales tendrán acceso a la información que les sea precisa relativa a los contribuyentes cuya investigación se les encomiende, debiendo guardar a todos los efectos el mismo deber de secreto y sigilo acerca de estos datos y cuantos otros conoz-

can en el curso de la investigación que los demás funcionarios de la Agencia.

Esta Unidad Policial podría, a nuestro entender, intensificar la eficacia de las actuaciones de la Agencia Tributaria como organización administrativa responsable de la gestión del sistema tributario estatal y aduanero. Precisamente corresponde a esta Agencia, a tenor de lo dispuesto en el artículo 103, Uno, 3, de la Ley 31/1990, desarrollar las actuaciones administrativas necesarias para que el sistema tributario estatal y aduanero se apliquen con generalidad y eficacia a todos los obligados tributarios, mediante los procedimientos de gestión, inspección y recaudación tanto formal como material, que minimicen los costes indirectos derivados de las exigencias formales necesarias para el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Si es la eficacia —como uno de los principios constitucionales integradores del estatuto constitucional de la Administración pública según el artículo 103 de la norma fundamental— una de las ideas inspiradoras de la creación de este organismo público (60), habrá que matizar, sin embargo, que la eficacia, como principio jurídico (61), se predica de toda la actuación de la Administración pública en su conjunto y no sólo de determinados entes públicos que realizan total o parcialmente su actividad en régimen de Derecho Privado (62).

Además, la definitiva implantación de esta unidad especializada en la colaboración policial contra el fraude fiscal podría significar, de hecho y finalmente, el desarrollo hasta ahora siempre postergado de la Disposición Adicional Tercera, 4, de Ley 2/1986, de 13 de marzo, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; disposición que, como repetidas veces hemos recordado, prescribe que los Ministerios de Hacienda y de Interior darán conjuntamente las instrucciones relativas a las misiones de resguardo fiscal, encomendadas al Cuerpo de la Guardia Civil. Porque justamente esa unidad especial dependería orgánicamente del Ministerio del Interior pero desempeñaría sus funciones de acuerdo con las directrices de la Agencia —lo que manifiesta una dependencia funcional evidente— y encuadradas en sus planes de trabajo, sin perjuicio de las competencias y caracteres propios de la policía judicial.

Pero hasta el definitivo desarrollo del artículo 103, Nueve, de la Ley 31/1990 cabe preguntarse cuál es el modelo de "policía fiscal" por el que finalmente se habrá de decantar el legislador. Creemos, en cualquier caso, que a la vista del tenor literal del precepto citado el legislador español ha optado por una solución diferente a la adoptada por el modelo descentralizado de la Administración Tributaria norteamericana que según algunos autores parecía haber inspirado la creación de la Agencia Tributaria. Como indica Aparicio Pérez (63), la base operativa del *Internal Revenue Service* la constituyen los llamados "Agentes especiales"; unos funcionarios altamente cualificados que aúnan en su actuación el cometido propio de un inspector de policía y de un inspector de finanzas; de forma que junto a una profunda formación técnico-tributaria (equivalente o, al menos, homologable con la de nuestros inspectores actuarios), estos agentes gozan de preparación y facultades eminentemente policiales (portan armas, disponen de sofisticados sistemas de transmisiones, fotografía, escuchas telefónicas, etc.) (64).

Pero, como decimos, la Ley 31/1990 parece haber optado con buen criterio a destinar a determinados miembros de servicios especiales de los ya existentes Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado al servicio de la Agencia Tributaria, en perfecta analogía con las funciones de la policía judicial respecto de los órganos jurisdiccionales (65). Y esa medida parece positiva porque no es necesaria la creación de un nuevo Cuerpo de funcionarios, teniendo en cuenta que ya existen unidades dentro de la Guardia Civil con experiencia acreditada en el desempeño de estas actividades, al margen de la disgregación del estatuto jurídico de los funcionarios y del incremento irracional de gasto público que suele acarrear la creación de un nuevo Cuerpo administrativo.

Con lo cual el estatuto y atribuciones de esta Unidad de Policía Fiscal serán los correspondientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, estando facultados los miembros de dicha unidad, pues, a la entrada en domicilio sin autorización judicial en caso de flagrante delito, a la posibilidad de retener en las dependencias policiales a las personas no identificadas, etc. El artículo 103, Nueve, se cuida de añadir al mencionado estatuto, como

no podía ser de otra manera, los deberes de secreto y sigilo acerca de los datos con trascendencia tributaria que conozcan por razón de su cargo, exactamente en los mismos términos que el resto del personal de la Agencia Tributaria.

Junto a los deberes de secreto y sigilo se encuentran, por supuesto, importantes garantías para asegurar la imparcialidad en el ejercicio de las funciones por estos funcionarios. Garantías que toman cuerpo en los deberes de abstención y recusación, responsabilidad disciplinaria y aseguramiento del puesto de trabajo entre otras. Junto a ello hay que destacar que tanto las retribuciones básicas como las complementarias del personal de esa unidad especial, al igual que ocurre con el personal de la Agencia Tributaria, se deberían ajustar escrupulosamente a las previsiones que cada año realiza la Ley Anual de Presupuestos, ya que la Agencia Tributaria no recurre a los esquemas clásicos de participación de los inspectores en la recaudación obtenida, toda vez que en la norma creadora de la Agencia Tributaria se establece la financiación de todos los programas de gasto del ente público a través de los oportunos créditos aprobados por la Ley Anual de Presupuestos (66).

Pero es que, además, la creación de esa unidad especial para la lucha contra el fraude fiscal en el seno de la Agencia Tributaria significaría una realización efectiva del principio de coordinación entre ésta y la Guardia Civil en su función de resguardo fiscal del Estado. Así vino a entenderlo en su día también el Ministerio de Hacienda en su conocido "Informe sobre el Fraude en España" (67) al señalar como objetivo "priorizar y racionalizar las actuaciones conjuntas de dichas unidades especiales, atendiendo a razones de máxima eficacia y rentabilidad de la información que se obtenga de los análisis sectoriales llevados a cabo o de la que proporcionen los estudios que se efectúen sobre la materia. Adicionalmente, parece imprescindible la incorporación a estas unidades especiales de la acción de apoyo derivada del concurso de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad o de la Policía Fiscal. Por otra parte, se recomienda la coordinación de estas unidades especiales con el Ministerio Fiscal, en los casos en que de las investigaciones se deriven indicios de delitos" (el subrayado es nuestro).

Y hemos aludido anteriormente al principio de coordinación porque, de entrada, tiene valor y rango constitucional, al ser uno de los que informa de la organización y el funcionamiento de la Administración pública de acuerdo con el artículo 103 de la norma fundamental. Pues el establecimiento de las oportunas medidas coordinadoras tanto de carácter orgánico como funcional se presenta como un instrumento jurídico muy conveniente para la obtención de una mínima cohesión o coherencia interna en la consecución de los fines públicos. Sobre todo, si nos atenemos al mandato contenido en el artículo 18 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; precepto que bajo el significativo título de "Coordinación de las competencias", *ordena que* "los órganos administrativos en el ejercicio de sus competencias propias ajustarán su actividad en sus relaciones con otros órganos de la misma o de otras Administraciones a los principios establecidos en el artículo 4.1 de la Ley, y la coordinarán con la que pudiera corresponder legítimamente a éstos, pudiendo recabar para ello la información que precisen" (68).

A la vista del precepto transcrito e intentando trasladar estas consideraciones a la esfera de la investigación de los delitos contra la Hacienda Pública, resulta casi obligado postularse a favor de la creación de esa unidad especial prevista en la Ley de creación de la Agencia Tributaria. En efecto, esto supondría un gran avance en la coordinación de las actuaciones administrativas entre la propia Agencia y las investigaciones que lleva a cabo la Guardia Civil —actuaciones muchas veces paralelas y descoordinadas—, al tiempo que se solucionarían definitivamente los problemas de acceso a la información que actualmente padecen los funcionarios que cumplen la función de resguardo fiscal del Estado.

Por otro lado, la creación de esta unidad especial para la lucha contra el fraude fiscal, siempre y cuando estuviera integrada en exclusiva por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado —como parece razonable y sin perjuicio de que la actuación se desarrolle en el marco de los planes de actuación de la Agencia Tributaria— con

las competencias y caracteres propios de la policía judicial, dispararía de una vez por todas las más que fundamentadas dudas que desde el punto de vista jurídico constitucional plantean en este momento los informes periciales realizados por los propios inspectores actuarios de la Agencia Tributaria en el momento en que los mismos pasan el tanto de culpa a la jurisdicción competente o al Ministerio Fiscal, en los supuestos en que la Administración Tributaria estima, a través de esos actuarios, que las infracciones pudieran ser constitutivas de delitos contra la Hacienda Pública. Pues dada esta situación es más que razonable dudar de la imparcialidad de dichos informes, con lo que se podría estar vulnerando el artículo 24 de la Constitución, ya que en el ámbito penal rigen todas las garantías inherentes a la tutela judicial efectiva (69). Conviene recordar que nos movemos en el ámbito penal, no en el administrativo de las infracciones tributarias, por lo que esas garantías —entre las que se cuenta la de la imparcialidad— se aplican sin ningún tipo de matiz, a diferencia de las infracciones tributarias en las cuales el Tribunal Constitucional realizaba una llamada a la prudencia en la aplicación de ese principio, al declarar que “por la naturaleza misma de los procedimientos administrativos, en ningún caso puede exigirse una separación entre instrucción y resolución equivalente a la que respecto de los jueces ha de darse en los procesos jurisdiccionales”; en la medida en que “la estricta imparcialidad e independencia de los órganos del poder judicial no es, por esencia, predicable con igual significado y en la misma medida de los órganos administrativos” (Sentencia 76/1990, F.J. 8.A) (70).

Pero, conviene insistir, cuando de la instrucción de delitos se trata, ya no cabe matiz alguno en la aplicación, que ha de ser absoluta e incondicionada, de los principios y garantías del Derecho Penal. Y las dudas empiezan a surgir cuando se constata que en los delitos contra la Hacienda Pública se da una circunstancia poco común en la persecución delictiva, como es que mientras que la vía de conocimiento, la llamada *noticia criminis*, en los delitos tradicionales como homicidio, lesiones, robo o estafa es la denuncia privada del agraviado, en los delitos contra la Hacienda Pública, por el contrario, el vehículo ordinario

de conocimiento es el tanto de culpa procedente de la Inspección de los Tributos. De modo que es el inspector no sólo quien decide qué asuntos deben constituir mera infracción tributaria y cuáles delito, sino también quién actúa como perito, el cual no puede ser imparcial porque ha investigado previamente la comisión de la infracción tributaria y ha firmado los informes remitidos al Ministerio Fiscal (71). Qué duda cabe que si la investigación de los delitos tributarios estuviera encomendada a esa “policía fiscal”, que en ningún caso asumiría competencias de gestión tributaria (liquidación o recaudación) sino meramente inquisitivas, quedarían solucionados los aludidos problemas de imparcialidad derivados de unos informes periciales originados en una de las partes del proceso.

## CONCLUSIONES

De todo cuanto antecede pueden deducirse las siguientes conclusiones:

Primera: La Hacienda Pública del Antiguo Régimen, desde la perspectiva de los ingresos, estaba fundamentada en un elenco muy variado y disperso de gravámenes sobre el consumo entre los cuales seguramente la figura más importante estaba constituida por impuestos sobre el consumo, señaladamente los diezmos y las alcabalas. Desde el punto de vista de la gestión de la Hacienda, ya en ese momento histórico se alude al concepto de “Resguardo” como organización encargada de proteger los derechos de la Hacienda Pública en el más amplio sentido del término. Dichos Resguardos ejercían sus competencias tanto en el interior del país como en las fronteras y extendían sus actividades, en consecuencia, a todo tipo de figuras tributarias. Primigeniamente los Resguardos estaban integrados por personal privado y posteriormente por funcionarios, unas veces civiles y en otras ocasiones militares.

Segunda: La aparición de la Inspección de los Tributos, como Cuerpo especializado en la gestión del sistema fiscal, a mediados del siglo XIX, supuso un hito fundamental en el decurso histórico de nuestra Administración Tributaria, con repercusiones igualmente en las activida-

des de los Cuerpos que venían desempeñando las funciones de resguardo fiscal del Estado. En efecto, aunque inicialmente convivieron el Cuerpo de Carabineros y la Guardia Civil en su condición de Resguardos, cuanto menos como órganos de colaboración, con los funcionarios de la Inspección, es con la aprobación del Reglamento de la Inspección de 1986 cuando, sin motivo ni razón, desaparece toda mención a los cometidos específicos de la Guardia Civil, que —como es sabido— asumió en 1940 las funciones de persecución del contrabando y del fraude que tenía encomendadas el desaparecido Cuerpo de Carabineros. Justamente en 1986 la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ordena desarrollar las funciones de resguardo fiscal que igualmente están contempladas, entre otras, en las normas estatutarias de la Guardia Civil; mandato que ha sido hasta la fecha incomprensiblemente incumplido. Este estado de cosas revela, a nuestro juicio, una gran contradicción que, a su vez, pone de manifiesto la ausencia por parte del legislador de una visión clara de cuáles son las medidas jurídicas más apropiadas para la persecución del fraude.

Tercera: Se hace presente un grave déficit de coordinación administrativa —que, no se olvide, es un principio jurídico constitucional integrante del estatuto constitucional de la Administración pública (artículo 103 de la norma fundamental)— entre la Guardia Civil, como resguardo fiscal del Estado, y la Agencia Tributaria. Esto es palmario en la falta de instrumentos jurídicos que posibiliten un amplio y fluido intercambio de información entre ambos entes públicos; instrumentos que venzan la resistencia que esta Agencia ha demostrado —seguramente debido a puros intereses corporativos— en la colaboración con el Instituto armado acudiendo a una interpretación en nuestra opinión sesgada del artículo 113 de la Ley General Tributaria.

Cuarta: Sería conveniente crear el Cuerpo de "policía fiscal" al que se refiere la Ley 31/1990 de creación de la Agencia Tributaria, lo cual está en línea con las recomendaciones del valioso Informe sobre el Fraude de la Secretaría de Estado de Hacienda publicado en 1994. Ese Cuerpo habría de estar integrado por los funcionarios de la Guardia Civil

que actualmente desarrollan las funciones de Resguardo. Dicha creación supondría un gran avance, sin duda, en la coordinación de las actuaciones administrativas de la propia Agencia y las investigaciones que lleva a cabo la Guardia Civil. De manera que no sólo se vería incrementada la eficacia en la persecución del fraude, sino que además se disiparían las serias dudas constitucionales que actualmente plantean, desde la perspectiva de la falta de imparcialidad, los informes periciales elaborados por los inspectores en los expedientes que concluyen en procesos penales por delitos contra la Hacienda Pública. Finalmente, la creación de ese Cuerpo de policía fiscal se habría de enmarcar en el conjunto más amplio de una serie de disposiciones que desarrollarán de manera acabada las funciones del Resguardo.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO SANCHEZ, F., *Historia de la Guardia Civil*, Tomo VI, Editorial Planeta, Madrid, 1985.
- ALBERTI ROVIRA, E., *Relaciones entre las Administraciones públicas*, en LEGUINA VILLA, J., y SANCHEZ MORON, M. (Dir.), "La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", Editorial Tecnos, Madrid, 1993.
- ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C., *La inspección de los tributos: una evolución significativa*, en Cívitas, Revista Española de Derecho Financiero, núm. 12, 1976.
- APARICIO PEREZ, J., *La lucha contra el fraude fiscal en los Estados Unidos: los Agentes especiales*, Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989.
- ARRIETA MARTINEZ DE PISON, J., *Las Actas de la Inspección de los Tributos*, Cívitas, Madrid, 1994.
- ARRIETA MARTINEZ DE PISON, J., *Cesión, intercambio y protección de la información tributaria de los datos automatizados: la incidencia de la informática en el contribuyente*, en Revista Técnica Tributaria, núm. 43, 1998.
- ARTOLA, M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Alianza, Madrid, 1982.
- BAENA AGUILAR, A.; HERRERA MOLINA, P. M., y SERRANO ANTON, F., *La Agencia Tributaria frente al contribuyente: problemas de constitucionalidad*, Editorial Comares, Granada, 1993.
- BAJO, M., y BACIGALUPO, S., *Delitos contra la Hacienda Pública*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000.
- CERVERA TORREJON, F., *La Inspección de los Tributos: garantía y procedimiento*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975.
- COSCULLUELA MONTANER, L., *Los órganos administrativos: particular referencia a los órganos colegiados*, en AA.VV., "Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", Editorial Carperí, Madrid, 1993.
- DE LAS CASAS Y SOBA, M., *Historia del Cuerpo de Carabineros*, Imprenta de Carabineros, Madrid, 1931.
- DELGADO PACHECO, A., *La creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria*, en Impuestos, núm. 5, 1991.
- ESTAPE Y RODRIGUEZ, F., *La reforma tributaria de 1845*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1971.
- GARCIA MARTINEZ, A., *La gestión de los tributos autonómicos*, Cívitas, Madrid, 2000.
- GARZON PAREJA, M., *Historia de la Hacienda de España*, Tomo I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984.

GOTA LOSADA, A., *Tratado del Impuesto sobre la Renta*, Tomo V, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973.

LUCAS DURAN, M., *El acceso a los datos en poder de la Administración tributaria*, Aranzadi, Pamplona, 1997.

MACARRON PEREZ, S., *El fraude a la Hacienda Pública*, dentro del Curso de Verano, celebrado en Carrión de los Condes del 11 al 14 de julio de 2000, sobre "Las policías fiscales y aduaneras ante los retos del futuro: fraude, narcotráfico, contrabando y blanqueo de capitales".

MANTERO SAENZ y CUESTA RODRIGUEZ, *Procedimiento en la inspección tributaria*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1990.

MENENDEZ REXACH, A., *La cooperación, ¿un concepto jurídico?*, en Documentación Administrativa, núm. 240, 1994.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA, *Informe sobre el fraude en España*, Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid, 1994.

ORTIZ CALLE, E., *La Agencia Estatal de Administración Tributaria*, Boletín Oficial del Estado, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1998.

ORTIZ GRACIA, J. A., *Resumen histórico de la organización de la Inspección de los Tributos*, en AA.VV., "Régimen de Inspección de la Hacienda Pública", Gráficas Osca, Madrid, 1949.

PEREJO ALFONSO, L., *La eficacia como principio jurídico de actuación de la Administración pública*, Documentación Administrativa, núm. 218-219, 1989.

PEREZ ROYO, F., *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, 8.ª edición, Editorial Cívitas, Madrid, 1998.

PINTADO ALCUBILLA, B., *Notas para la historia militar del Cuerpo de Carabineros*, Imprenta de Carabineros, Madrid, 1908.

SANTIAGO MARTIN, J. D., *La informática en la organización y en los procedimientos de la Administración tributaria*, en Hacienda Pública Española, Cuadernos de Actualidad, núm. 7, 1990.

ZORNOZA PEREZ, J., *El sistema de infracciones y sanciones tributarias (Los principios constitucionales del Derecho sancionador)*, Editorial Cívitas, Madrid, 1992.

#### NOTAS

(1) Cfr. ARTOLA, M., "La Hacienda del Antiguo Régimen", Alianza, Madrid, 1982, pp. 10-11.

(2) Fiscalidad cuya figura impositiva principal está constituida por los diezmos, de los que Garzón Pareja, M., "Historia de la Hacienda de España", Tomo I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, pp. 213-214, escribe que "se discute el origen de este tributo consistente en una contribución territorial sobre los productos de la agricultura, con base decimial. Más difícil es determinar cuándo los diezmos pasaron de ser percibidos por el Rey a ser tributados directamente por la Iglesia. De todas formas no aparece la palabra diezmo hasta el siglo VIII, si bien hoy se indica la costumbre de diezmar ya en la España visigoda, aunque no sean muy seguros los argumentos". Apuntemos, por lo demás, que a falta de poder imponer el diezmo al propietario, cuando no era a la vez explotador directo, cosa que sucede con los terratenientes, la Iglesia cargó sobre los labradores, por ser ellos quienes materialmente recogían las cosechas, sin tener en consideración el que fuesen propietarios o arrendatarios. Un impuesto directo requiere información acerca de los posibles contribuyentes, y un agente situado en el lugar para proceder al cobro antes de que se guardase el grano. La Iglesia que, por su función pastoral, tenía distribuidos a los individuos por todos los lugares, estaba en condiciones de exigir un tributo de este tipo, cosa que la Corona no podía realizar.

(3) Cfr. ARTOLA, M., "La Hacienda...", cit., p. 11.

(4) En este sentido, ARTOLA, M., "La Hacienda...", op. cit., pp. 11-12, escribe que la existencia de tales barreras creaba espacios mercantiles separados que, en casos extremos, producía situaciones excepcionales como la frontera vasca abierta a los productos extranjeros y custodiada por puestos aduaneros en el Ebro y frente a Navarra. La imagen del territorio de la monarquía, separado en compartimentos estancos, ha de matizarse, sin embargo, para señalar cómo en la práctica existía una sensible diferencia en los aranceles que gravaban la circulación de mercancías entre los territorios peninsulares de la monarquía y la que se realizaba en el exterior. La rebaja en las tarifas es el primer paso en el camino que acabará en 1839 con el definitivo traslado de las aduanas a las fronteras. Antes de esta fecha la contribución más importante para la configuración del mercado nacional había sido la eliminación de los puertos secos entre Castilla y Aragón.

(5) Vid. AGUADO SANCHEZ, F., "Historia de la Guardia Civil", Tomo VI, Planeta, Madrid, 1985, p. 133.

(6) Derecho establecido por los árabes que se pagaba por las mercancías o géneros que salían para otros reinos y por los que se introducían en España por mar o por tierra. (Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe.)

(7) Antiguo impuesto, consistente en un tanto por ciento de las mercancías que se vendían o permutaban. Su precedente más antiguo se encuentra en la *centésima rerum venalium* de los romanos. (Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe.)

Se conocieron tres clases de alcabala: la fija, que pagaban los vecinos por las transacciones que hiciesen en el pueblo de su vecindad; la llamada *del viento*, que pagaban los mercaderes forasteros por las transacciones que realizaban en los mercados, y la de *alta mar*, que se pagaba en los puertos secos y mojados por las transacciones de artículos extranjeros. (Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe.)

(8) Servicio que los reinos tenían concedido al rey sobre el consumo de las seis especies: vino, vinagre, aceite, carne, carbón y velas de sebo, el cual se recaudaba de seis en seis años. (Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe.)

(9) Contribución consistente en un recargo sobre la de alcabala y que llegó a ser del 4 por 100 de lo que se pagaba por ésta. Tras pasado este hábito a las rentas provinciales, desapareció al suprimirse éstas definitivamente por la Ley de 23 de mayo de 1845. (Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe.)

(10) Vid. ARTOLA, M., "La Hacienda...", cit., pp. 67 y ss.

(11) Vid. ARTOLA, M., "La Hacienda...", cit., pp. 17 y ss, y pp. 42 y ss.

(12) Vid. AGUADO SANCHEZ, F., "Historia de la Guardia Civil", Tomo VI, p. 134.

(13) Vid. DE LAS CASAS y SOBA, M., "Historia del Cuerpo de Carabineros", Imprenta de Carabineros, Madrid, 1931.

(14) Vid. AGUADO SANCHEZ, F., "Historia de la Guardia Civil", Tomo VI, p. 134.

(15) Vid. PINTADO ALCUBILLA, B., "Notas para la Historia Militar del Cuerpo de Carabineros", Imprenta de Carabineros, Madrid, 1908, p. 7.

(16) Vid. AGUADO SANCHEZ, F., "Historia de la Guardia Civil", Tomo VI, p. 135.

(17) Vid. PINTADO ALCUBILLA, B., "Notas para la Historia Militar...", p. 9.

(18) Vid. CERVERA TORREJON, F., "La Inspección de los Tributos. Garantía y procedimiento", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975, pp. 9 y ss.

(19) Sobre esa reforma es imprescindible remitirse, en su totalidad, a ESTAPE Y RODRIGUEZ, F., "La reforma tributaria de 1845", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1971.

(20) Cfr. ORTIZ GRACIA, J. A., "Resumen histórico de la organización de la Inspección de los Tributos", en AA.VV., "Régimen de Inspección de la Hacienda Pública", Gráficas Osca, Madrid, 1949, p. 29.

(21) Cfr. ORTIZ GRACIA, J. A., op. cit., p. 29.

(22) Ello se hace especialmente patente, como ha visto ORTIZ GRACIA, J. A., "Resumen...", op. cit., p. 30, en la Instrucción Provisional para la Administración de la Hacienda Pública de 23 de mayo de 1845; norma coetánea a la Ley de Presupuestos que estableció la Reforma Mon. En el artículo 2 de esa Instrucción, al hablar de los Directores Generales, se decía ya que "considerarían primera y principal de sus obligaciones la recaudación íntegra de las contribuciones e impuestos que estén a su cargo". Más adelante, en la regulación de la organización de las provincias, al hablar de las obligaciones de los Intendentes y Administradores, señala de una manera implícita su obligación especial de cortar las defraudaciones. Se advierte, sin embargo, y esto es lo que se ha de destacar, la mayor importancia que se concede a la inspección de las oficinas, existiendo el Oficial inspector, especialmente dedicado a la inspección de las oficinas de los partidos de cada provincia, sin que se les asigne función explícita en materia de investigación de tributos.

(23) Cfr. ORTIZ GRACIA, J. A., "Resumen histórico...", cit., p. 31.

(24) Cfr. ORTIZ GRACIA, J. A., op. cit., p. 31-32.

(25) Cfr. ORTIZ GRACIA, J. A., "Resumen histórico...", cit., p. 32.

(26) Cfr. ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C., "La inspección de los tributos: una evolución significativa", en Cívitas, Revista Española de Derecho Financiero, núm. 12, 1976, p. 517.

(27) Cfr. ORTIZ GRACIA, J. A., "Resumen histórico...", cit., pp. 33-35; ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C., "La inspección...", cit., pp. 513 y ss.



- (28) Cfr. ORTIZ GRACIA, J. A., "Resumen histórico...", cit., p. 35; GARZON PAREJA, M., "Historia de la Hacienda de España", cit., Tomo II, pp. 1069 y ss.
- (29) Cfr. ORTIZ GRACIA, J. A., "Resumen histórico...", cit., pp. 37 y 40.
- (30) Cfr. CERVERA TORREJON, F., "La inspección...", cit., p. 10.
- (31) Cfr. ARRIETA MARTINEZ DE PISON, J., "Las actas de la Inspección de los Tributos", Cívitas, Madrid, 1994, p. 71.
- (32) Cfr. CERVERA TORREJON, F., "La inspección...", cit., p. 29.
- (33) Cfr. GOTA LOSADA, A., "Tratado del Impuesto sobre la Renta", Tomo V, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973, p. 26.
- (34) Cfr. CERVERA TORREJON, F., "La inspección...", cit., pp. 29 y ss.
- (35) En palabras de GOTA LOSADA, A., "Tratado...", Tomo V, cit., p. 86.
- (36) Posteriormente integrados en el Cuerpo de la Guardia Civil.
- (37) Cfr. GOTA LOSADA, A., "Tratado...", cit., Tomo V, p. 101.
- (38) Vid. MANTERO SAENZ, A., y CUESTA RODRIGUEZ, M., "Procedimiento en la Inspección tributaria", Edersa, Madrid, 1990, p. 396.
- (39) La expresión "Policía Tributaria" la hemos extraído de GOTA LOSADA, A., "Tratado del Impuesto sobre la Renta", Tomo V, cit., p. 147.
- (40) En este sentido, el análisis histórico de ARRIETA MARTINEZ DE PISON, J., "Las actas de la Inspección de los Tributos", cit., pp. 67-68.
- (41) Cfr. ARRIETA MARTINEZ DE PISON, J., "Las Actas...", op. cit., p. 68.
- (42) Vid. CERVERA TORREJON, F., "La Inspección de los Tributos. Garantía y procedimiento", cit., pp. 26 y ss.
- (43) Vid. página 118 de este trabajo.
- (44) Cfr. PEREZ ROYO, F., "Derecho Financiero y Tributario. Parte General", 8.ª edición, Ed. Cívitas, Madrid, 1998, p. 203.
- (45) Cfr. GARCIA MARTINEZ, A., "La gestión de los tributos autonómicos", Cívitas, Madrid, 2000, p. 146.
- (46) En este sentido, ARRIETA MARTINEZ DE PISON, J., "Cesión, intercambio y protección de la información tributaria de los datos automatizados: la incidencia de la informática en el contribuyente", en Revista de Técnica Tributaria, núm. 43, 1998, p. 46.
- (47) Cfr. GARCIA MARTINEZ, A., "La gestión...", cit., p. 147.
- (48) Esta situación ya fue denunciada por MACARRON PEREZ, S., "El fraude a la Hacienda Pública", dentro del Curso de Verano, celebrado en Carrión de los Condes del 11 al 14 de julio de 2000, sobre "Las policías fiscales y aduaneras ante los retos del futuro: fraude, narcotráfico, contrabando y blanqueo de capitales".
- (49) Así se ha pronunciado ALBERTI ROVIRA, E., "Relaciones entre las Administraciones Públicas", en LEGUINA VILLA, J., y SANCHEZ MORON, M. (Dir.), "La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", Editorial Tecnos, Madrid, 1993, p. 56, puntualizando por su parte que la Entidad requerida no podrá valorar la oportunidad de la solicitud de auxilio requerida, si bien ésta no está obligada a acceder a ciegas a la actuación solicitada si la misma, por ejemplo, no guarda relación ni proporción con el ejercicio de las competencias para el que se demanda auxilio, si bien lo que se produce en este caso es la ausencia de un presupuesto esencial para que nazca la obligación de cooperación y asistencia. En este mismo sentido, MENENDEZ REXACH, A., "La cooperación, ¿un concepto jurídico?", en Documentación Administrativa, núm. 240, 1994, p. 34.
- (50) Cfr. GARCIA MARTINEZ, A., "La gestión...", cit., pp. 146-147.
- (51) De lo que da oportuna cuenta GARCIA MARTINEZ, A., "La gestión...", cit., pp. 150-151, autor a quien seguimos en este punto.
- (52) Cfr. LUCAS DURAN, M., "El acceso a los datos en poder de la Administración Tributaria", Aranzadi, Pamplona, 1997, p. 211.
- (53) Cfr. GARCIA MARTINEZ, A., "La gestión...", cit., p. 151.
- (54) Con todo, la posible inclusión de los datos económicos en el derecho constitucional a la intimidad es una cuestión controvertida, de lo que dan fe tanto la doctrina como la jurisprudencia; sobre ello, vid. LUCAS DURAN, M., "El acceso a los datos en poder de la Administración Tributaria", cit., pp. 104 y ss.
- (55) Cfr. GARCIA MARTINEZ, A., "La gestión...", cit., p. 151.
- (56) Sobre ello, SANTIAGO MARTIN, J. D., "La informática en la organización y en los procedimientos de la Administración Tributaria", en Hacienda Pública Española, Cuadernos de Actualidad, núm. 7, 1990, pp. 14 y ss.; ARRIETA MARTINEZ DE PISON, J., "Cesión...", cit., pp. 51 y ss.; GARCIA MARTINEZ, A., "La gestión...", cit., p. 148.
- (57) Como reconoce con carácter general GARCIA MARTINEZ, A., "La gestión...", cit., p. 149.
- (58) Cfr. GARCIA MARTINEZ, A., op. cit., pp. 153-154.
- (59) A juicio de DELGADO PACHECO, A., "La creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria", en Impuestos, núm. 5, 1991, p. 1400. Estamos plenamente de acuerdo con este autor, que ocupó el cargo de Director General de la Agencia Tributaria durante los primeros años de su andadura.
- (60) Así, DELGADO PACHECO, A., "La creación de la Agencia...", cit., pp. 1393 y ss.
- (61) Como ha puesto de relieve PAREJO ALFONSO, L., "La eficacia como principio jurídico de actuación de la Administración pública", Documentación Administrativa, núm. 218-219, 1989, pp. 22 y ss, el Tribunal Constitucional (SSTC 22/1984, 27/1987 y 178/1989) tiene admitido, con entera naturalidad y sin hacerse problema de ello, la naturaleza jurídica del principio de eficacia.
- (62) Hemos desarrollado este argumento en ORTIZ CALLE, E., "La Agencia Estatal de Administración Tributaria", Boletín Oficial del Estado, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1998, pp. 38 y ss.
- (63) Cfr., por todos, APARICIO PEREZ, J., "La lucha contra el fraude fiscal en los Estados Unidos: los Agentes especiales", Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989.
- (64) Vid., igualmente, BAENA AGUILAR, A.; HERRERA MOLINA, P. M., y SERRANO ANTON, F., "La Agencia Tributaria frente al contribuyente: régimen jurídico y problemas de constitucionalidad", Ed., Comares, Granada, 1993, p. 54.
- (65) Esta es la tesis de BAENA AGUILAR, A.; HERRERA MOLINA, P. M., y SERRANO ANTON, F., "La Agencia Tributaria...", op. cit., p. 54, que compartimos plenamente.
- (66) Vid. ORTIZ CALLE, E., "La Agencia Estatal...", cit., pp. 203 y ss.
- (67) Cfr. MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA, "Informe sobre el Fraude en España", Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid, 1994, recomendación 55.
- (68) Vid., sobre este precepto, los interesantes comentarios de COSCULLUELA MONTANER, L., "Los órganos administrativos: particular referencia a los órganos colegiados", en AA.VV., "Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", Ed., Carperi, Madrid, 1993, pp. 113 y ss.
- (69) En este sentido, BAJO, M., y BACIGALUPO, S., "Delitos contra la Hacienda Pública", Edit., Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, pp. XVI y ss.
- (70) Vid., sobre esta sentencia, los comentarios de ZORNOZA PEREZ, J. J., "El sistema de infracciones y sanciones tributarias (Los principios constitucionales del Derecho sancionador)", Edit., Cívitas, Madrid, 1992, pp. 164 y ss.
- (71) Cfr. BAJO, M., y BACIGALUPO, S., "Delitos contra la Hacienda Pública", cit., pp. XVI-XVII.

## TERRORISMO

José María GARMENDIA  
*Historia de ETA*  
Haranburu Editor, 1996  
558 páginas

**J**OSÉ María Garmendia, profesor de Historia Contemporánea de la Universidad del País Vasco, cuya labor investigadora se ha centrado en el análisis de las diferentes formas de oposición al régimen franquista, realizó a finales de los años setenta una "Historia de ETA", que ahora reedita.

En el texto se describe el cómo y el porqué del germen de ETA, su desarrollo y progresivo calado en la sociedad vasca, a través de políticas más o menos erráticas basadas en el binomio nacionalismo-socialismo. Una organización que aspira a aglutinar a diversas clases sociales con el fin de llegar a ser el germen de lo que denominan Frente Nacional, como partido de los trabajadores, contra los Estados de España y Francia, a quienes consideran explotadores de Euskadi como colonia de éstos. Es aquí donde en el seno del movimiento etarra se encuentra su falta de orientación, pues una vez basculan hacia una política netamente proletaria y sindical, y otras se centra en su carácter nacionalista radical sin importarles qué grupos ideológicos le apoyan, al considerar que su objetivo primordial es la "liberación nacional de Euskadi", sin renunciar nunca a su definición de socialista.

El autor nos describe el momento en el que en el seno de ETA hay una minoría activista a favor de la lucha armada, y las tensiones en el interior de la organización por hacerse con el control de la misma, cosa que al final ocurrió como ha quedado demostrado durante estas últimas dos décadas.

De esta forma, José María Garmendia nos habla no de una sola ETA, sino de varias, y cómo al final de los años setenta el sector activista (lucha armada) se hace con el control de la organización, dirigiendo desde entonces su destino.

*Marcos Rubio G.*

Thierry MEYSSAN  
*La Gran Impostura*  
La esfera actualidad, Madrid, 2002  
232 páginas

**C**IERTAS irregularidades fotográficas, así como la falta de restos de combustible y de fuselaje del supuesto "avión suicida", un Boeing 757 del vuelo 77 de American Airlines, del atentado contra el Pentágono y, posteriormente, la confusión y las contradicciones de las versiones oficiales, en las que se incluyen las realizadas sobre el World Trade Center, han hecho que el autor se pregunte si ¿se trató realmente de un montaje?

Thierry Meyssan, experto en Derechos Humanos en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), emprendió una investigación de los hechos y después de un análisis crítico ha elaborado una tesis en la que se duda de la legitimidad de la respuesta estadounidense en Afganistán.

Los datos empleados tanto de la Casa Blanca, del Departamento de Defensa, así como de declaraciones oficiales de autoridades civiles o militares de EEUU, se presentan como base documental de investigación en un anexo del libro.

Si la Administración Bush falsificó el atentado del Pentágono para enmascarar problemas internos, ¿no pudo ocultar también algunos elementos de los atentados del World Trade Center?

Después de una exposición de versiones oficiales contradictorias el autor considera que si el lobby energético es el primer beneficiario de la guerra de Afganistán, el lobby militar e industrial es el gran vencedor del 11 de septiembre, pues ha visto cómo el presupuesto militar de EEUU, que no había dejado de disminuir desde la disolución de la Unión Soviética, aumenta en la actualidad de manera repentina y vertiginosa.

*José Villena Romera*

## INMIGRACION

Bernabé LOPEZ GARCIA  
*Marruecos en trance. Nuevo Rey. Nuevo siglo. ¿Nuevo Régimen?*  
Estudios de Política Exterior, 2000  
200 páginas

**C**ON la independencia colonial de Marruecos se marcan cuatro largas décadas hasta la muerte de Hassan II. El relevo en el trono del nuevo monarca abre un nuevo ciclo en la historia de este país. La mayoría de la población marroquí ha nacido en los años sesenta, por tanto ya se ve el discurso de la independencia caduco.

Y si se añade el tema de las arbitrariedades cometidas por un gobierno donde el monarca marca las líneas de todas las decisiones; la cuestión del Sáhara que sólo

ha sabido retrasar y aplazar la solución al problema; los ajustes de cuentas entre partidos políticos, entre éstos y Palacio; y el debate de la discriminación de la mujer, forman el caldo de cultivo y son el germen de los conflictos, que se han de superar para construir un nuevo Marruecos con Mohamed VI.

Este libro dará una visión global de Marruecos, donde en su primera parte se describen paralelamente el recorrido de un pueblo marroquí en la época postcolonial y la de su Rey Hassan II, hasta llegar a ver cómo se influyen en la conformación del pensamiento de esta sociedad. En la segunda parte se adentra el autor en los debates sociales y económicos así como en la diversidad cultural que es Marruecos. Y ya, en la tercera parte, se concluye con los problemas actuales que tiene ante sí mismo el nuevo monarca Mohamed VI, donde, entre otras claves, se observa cómo las "perestroikas" marroquíes hacen ver a este país un lugar donde el cambio y la renovación será muy difícil, puesto que el "Majzén" lo inundará todo, es la forma de gestión política de un Estado y el gran reto es conocerse así misma.

*Emma Hernández Araque*

## SEGURIDAD PUBLICA

*Espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea*

Ministerio del Interior, Madrid, 2002

165 páginas

**E**L texto que aquí presentamos es una recopilación de las ponencias y foros de debate que se desarrollaron durante el XIII Seminario "Duque de Ahumada", que bajo el título de "Espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea" se celebró los días 8 y 9 de mayo de 2001 en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil (Aranjuez) y en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (Madrid), al amparo del convenio que ambas instituciones mantienen.

Su contenido proporciona una visión bastante completa del Tercer Pilar de la UE donde las políticas intergubernamentales y supranacionales se van intercambiando o, podría decirse, que va tendiendo hacia esta última, a diferencia de lo que ocurre con el Primer Pilar con una política de corte supranacional y centralizado, y con el Segundo Pilar donde la intergubernamentalidad es lo dominante.

El libro se inicia con una visión general de las políticas tendentes en la UE respecto del "Espacio de libertad, seguridad y justicia", seguido de una exposición sobre la "Cooperación Internacional y Armonización Legislativa" así como de la "Cooperación Policial".

Es pues el presente texto un buen trabajo por parte de la organización del Seminario, y sirve como aporte en la formación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

*Marcos Rubio G.*

## MEDIO AMBIENTE

Academia General Militar  
*Medio Ambiente y Seguridad*  
Universidad de Zaragoza  
Servicio de Publicaciones AGM. Zaragoza, 2002  
434 páginas

**E**L libro que presentamos es fruto del IX Curso Internacional de Defensa, realizado en el marco de la Cátedra "Miguel de Cervantes".

El contenido y estructura del libro es la llevada a cabo durante el curso, en tres áreas de exposiciones: El medio ambiente ante el siglo XXI, Crisis internacionales, y Medio ambiente y defensa: intereses comunes.

Javier Jiménez-Ugarte, Secretario General de Política de Defensa en el Ministerio de Defensa, realiza la conferencia inaugural "El nuevo programa estratégico", el cual nos da una visión general de la política estratégica oficial del Ministerio de Defensa.

Las exposiciones mantienen en todo momento el interés para el lector gracias a la diversidad de puntos de vista tratados y a los datos que se aportan, haciendo una mención especial al ofrecido por el Director de Greenpeace España, en que se manifiesta que los vertidos por mareas negras representan el 12 por 100 de los vertidos de hidrocarburos que se realizan. Es decir, que en muchos casos, el daño ambiental que se genera día a día es mucho mayor que el más visual de la catástrofe.

En el panel "Crisis internacionales y medio ambiente" se analizan los conflictos armados y las consecuencias medioambientales producidas por éstos, presentando como caso específico La Guerra del Golfo, en la que se quemaron pozos petrolíferos y se produjeron vertidos de crudo en aguas del Golfo de manera intencionada, haciendo la pregunta ¿se puede considerar como un crimen internacional?

El tercer área de debate nos presenta tanto la política medioambiental del Ministerio de Defensa, así como la de la Guardia Civil. Ignacio Cosidó analiza de manera profunda sobre la creación y funcionamiento del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA), que supo adelantarse al resto de Cuerpos de policía de los países más desarrollados, constituyéndose en la policía ecológica más avanzada y eficaz del mundo.

Por último es de resaltar la exposición "La Antártida, un espacio natural internacional protegido", realizada por Jerónimo López, Presidente del Comité Nacional de Investigación Antártica, en la que nos presenta este espacio que por sus circunstancias peculiares en su naturaleza ha provocado un especial tipo de relaciones internacionales para la administración y el desarrollo en la Antártida.

*José Villena Romera*

JOSE GARCIA SAN PEDRO

Teniente coronel de la Guardia Civil  
Doctor en Derecho

## NOTICIAS LEGISLATIVAS

**LEY ORGANICA 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos** (BOE 154/2002, de 28 de junio).

La ley consta de trece artículos, agrupados en cuatro capítulos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El capítulo primero trata de la creación de los partidos políticos y se sustenta sobre la base de los principios de libertad positiva de creación y afiliación y libertad negativa de pertenencia o participación.

El capítulo segundo se refiere a la organización, funcionamiento y actividades de los partidos políticos. En el que se concretan los criterios básicos para garantizar el mandato constitucional de que la organización, funcionamiento y actividad de los partidos políticos deben ser democráticos y ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes, desarrollando, como señala el artículo 9, las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo, atendiendo en primer término a los derechos de sus afiliados, asegurando al mismo tiempo el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuyendo a garantizar el funcionamiento democrático del Estado. Para asegurar el respeto de los partidos a los principios democráticos y a los derechos humanos se enumeran con cierto detalle las conductas que más notoriamente conculcan dichos principios, sobre la base de dos fundamentos. La ley opta, en primer lugar, por contrastar el carácter democrático de un partido y su respeto a los valores constitucionales, atendiendo no a las ideas o fines proclamados por el mismo, sino al conjunto de su actividad; de este modo, los únicos fines explícitamente vetados son aquellos que incurren directamente en el ilícito penal. Al mismo tiempo, el segundo de los principios tomados en consideración es el de evitar la ilegalización por conductas aisladas, nuevamente, salvo las de naturaleza penal, exigiéndose por el contrario una reiteración o acumulación de acciones que pongan de manifiesto inequívocamente toda una trayectoria de quiebra de la democracia y de ofensa a los valores constitucionales, al método democrático y a los derechos de los ciudadanos.

El capítulo tercero establece las garantías jurisdiccionales existentes para la defensa de los derechos y de los principios constitucionales ante la actuación de los partidos. El punto de partida es el establecido por la propia Constitución: sólo la autoridad judicial es competente para controlar la ilegalidad de sus actuaciones o para decretar, ante violaciones repetidas y graves, la disolución o suspensión del propio partido político y, en concreto, la Sala especial del Tribunal Supremo prevista en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial será el órgano competente.

El capítulo cuarto se refiere a la financiación de los partidos políticos, regulación que se completa con la remisión a otras normas legales atinentes a esta cuestión.

En las disposiciones adicionales se modifican la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

**LEY 32/2002, de 5 de julio, de modificación de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas** (BOE 161/2002, de 6 de julio).

El objetivo de la presente ley es permitir el acceso de extranjeros a la condición de militar profesional de tropa y marinería. El fundamento de la reforma se basa en la adopción de las medidas legales oportunas a fin de levantar la prohibición de que nacionales de otros países puedan formar parte de nuestras Fuerzas Armadas de tal manera que su regulación no suponga injerencia en asuntos internos de otros Estados, ni una colisión con las normas de Derecho Internacional, ni con el concepto tradicional de las Fuerzas Armadas y la misión constitucionalmente asignada.

La reforma supone la modificación de los artículos 2, 62, 63, 83 y 148, así como la adición de un nuevo artículo 68 bis).

**LEY ORGANICA 7/2002, de 5 de julio, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal** (BOE 161/2002, de 6 de julio).

Esta ley supone la adición de un nuevo artículo a la LECrim, el 118 bis). Su objetivo es que se ponga inmediatamente en conocimiento de los Senadores y Diputados la admisión de una denuncia o querrela y cualquier actuación procesal de la que derive la imputación de un delito y evitar situaciones actuales en que no tienen conocimiento previo de procedimientos que les afectan y lo adquieren a través de la solicitud del suplicatorio o de los medios de comunicación, u otras en las que conocen de la existencia del procedimiento pero no saben exactamente de qué se les acusa, porque no se les ha dado copia de la denuncia o querrela, no se les ha permitido tomar conocimiento de las actuaciones, declarar ante el Juez, proponer pruebas y ejercer los demás derechos comunes de cualquier imputado.

**LEY 38/2002, de 24 de octubre, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal** (BOE 258/2002, de 28 de octubre).

La presente ley tiene como objeto la regulación del procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y la modificación del procedimiento abreviado. Para ello se crea un proceso especial para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos, que en ciertos casos permite el enjuiciamiento inmediato de los mismos. El ámbito de aplicación de este nuevo proceso especial –al que se aplican supletoriamente las normas del procedimiento abreviado– se determina con arreglo a criterios que sirven de claro indicio, según máximas de la experiencia, de que será posible en la práctica una sustanciación del proceso en tiempos mucho más reducidos que los hasta ahora habituales. Se trata en todo caso de hechos punibles en que la Policía Judicial ha detenido a una persona y la ha puesto a disposición del Juzgado de guardia o en que, aun sin detenerla, la ha citado para comparecer ante el Juzgado de guardia por tener la calidad de denunciado en el atestado policial. Son, por tanto, supuestos en que ha habido detención policial o citación policial para comparecer ante el Juzgado de guardia. Además, junto a lo anterior, dentro del genérico ámbito de aplicación del procedimiento abreviado, este procedimiento especial queda circunscrito en su aplicación en virtud de las tres siguientes circunstancias, cualquiera de las cuales funda su aplicación: a) que se trate de delitos flagrantes; b) que se trate de alguno de los delitos compren-

didos en un elenco tasado, en el que incluyen hechos cuya investigación ha de resultar en principio sencilla, aun no siendo flagrantes, o hechos con especial incidencia en la seguridad ciudadana, o que repugnan gravemente a la conciencia social, como es el caso de los supuestos de violencia doméstica; c) que se trate de hechos punibles en que se aprecie, con independencia de las circunstancias anteriores, facilidad instructora, es decir, en que las circunstancias del caso permitan presumir que la investigación será sencilla y que, por tanto, podrá terminarse en breve plazo.

Por otra parte, la creación de este proceso especial hace imprescindible que vaya acompañada de una reforma del procedimiento abreviado. Las reformas que se introducen en el procedimiento abreviado son de muchos tipos. En unos casos se trata de modificaciones meramente sistemáticas o de redacción, como en el caso de que el Ministerio Fiscal solicite el sobreseimiento y no estuviesen personados los ofendidos por el delito como perjudicados ejercientes de la acusación particular, transponiéndose, a tal fin, al procedimiento abreviado la previsión, ya existente en el procedimiento ordinario, de hacerse saber la pretensión del Ministerio Fiscal a dichos interesados en el ejercicio de la acción penal. En otros casos se trata de cambios de mayor o menor calado en su contenido. Así, por ejemplo, entre otros muchos, la regulación de los recursos o el régimen de la conformidad. Sobre este último punto, ha de destacarse que, para permitir un razonable y mesurado sistema de conformidad del acusado con la pena solicitada en el mismo Juzgado de guardia, resulta necesario reformar en ciertos aspectos el marco jurídico de la conformidad en el procedimiento abreviado.

Otra importante premisa de esta reforma es que la aceleración de la Justicia penal no puede abarcar sólo la investigación y el enjuiciamiento de los delitos, sino que es de todo punto necesario que comprenda también el enjuiciamiento inmediato de las faltas, cuya incidencia en la seguridad ciudadana es notablemente relevante (hurto y daños en bienes públicos o privados de hasta cincuenta mil pesetas, lesiones que requieran simplemente una primera asistencia facultativa, etc.). La presente ley reforma determinados artículos de la regulación del juicio de faltas para permitir que, en no pocos casos, dicho juicio se celebre ante el propio Juzgado de guardia en pocas horas, incluso en menos de veinticuatro, desde que éste tenga noticia del hecho y que, de no ser posible dicho juicio inmediato, el órgano de guardia proceda a la citación de las partes para que el juicio se celebre en un breve plazo.

En consecuencia, se da nueva redacción al Título II del Libro IV de la Ley de Enjuiciamiento Criminal 794 –procedimiento abreviado– (arts. 757 a 795), y se da nueva redacción al Título III del Libro IV de la Ley de Enjuiciamiento Criminal –procedimiento para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos (arts. 795 a 803)–. También se da nueva redacción a los artículos 962 a 971, 973, 974 y 976 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Se modifican los artículos 114, 75, 282, 420, 436, 446, 464, 661 y 716.

Además se establecen modificaciones a la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos, Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial, y Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar.

#### **LEY ORGANICA 8/2002, de 24 de octubre (BOE 258/2002, de 28 de octubre).**

Esta ley es complementaria de la ley de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del procedimiento abreviado para aquellos aspectos no susceptibles de modificación por una ley ordinaria, de acuerdo con nuestra Constitución relacionados con la posibilidad de que el Juez de



Instrucción pueda, en determinados casos, dictar sentencia de conformidad sin entrar a enjuiciar los hechos. Para ello se da nueva redacción al artículo 801 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, se introduce un nuevo artículo 823 bis en el Título V del Libro IV de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y se modifican los artículos 87 y 482 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Tanto esta ley como la anterior entran en vigor a los seis meses de su publicación.

## JURISPRUDENCIA

STC (Sala Pleno), 148, 1-6-2000.

### I. INTRODUCCION.

*La sentencia seleccionada, al resolver el conflicto planteado, sienta (o reafirma otras anteriores) doctrina de gran interés en las materias de seguridad pública, policía de seguridad, policía Administrativa de espectáculos, competencias en estas materias de las Comunidades Autónomas con policías propias, así como sobre la delimitación de los ámbitos material y funcional de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas con policías autonómicas. Los distintos aspectos de esta sentencia que se han considerado de mayor interés se desglosan a continuación.*

### II. CUESTIONES PREVIAS.

*Se resuelve en esta sentencia el conflicto positivo de competencia promovido por la Generalidad de Cataluña contra el Real Decreto 769/1993, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos.*

#### 1. Validez de la doctrina a pesar de las modificaciones normativas posteriores.

*El Real Decreto 769/1993 fue modificado posteriormente por el RD 1247/1998, de 19 de junio. No obstante, la Sala, tras el análisis del contenido de las modificaciones normativas realizadas, obtiene la conclusión de que la controversia planteada subsiste también en la normativa vigente, puesto que dichas modificaciones no afectan a los términos en que aquella se plantea.*

#### 2. Títulos competenciales afectados.

"(...) Precisado este extremo, resulta necesario abordar el examen de los títulos competenciales en que, según las partes comparecientes en este proceso, procede incardinar el Real Decreto impugnado son los de «espectáculos» y «policía autónoma propia», aducidos por la Generalidad de Cataluña, y los de «seguridad pública» y «deporte», esgrimidos por el abogado del Estado."

"(...) Puede apreciarse sin esfuerzo que el RPVED, si bien predica su aplicación, fundamentalmente, a las competiciones deportivas de fútbol, no contiene en rigor, como sostiene el Letrado de la Generalidad de Cataluña, ninguna norma que discipline aquella actividad deportiva, ni tampoco el régimen jurídico general a que deben someterse los clubes, federaciones, ligas u otros entes que constituyen el sustrato material de dicho deporte. Su contenido normativo no se refiere al desarrollo estrictamente deportivo de estas competiciones, ni a regla alguna de tal carácter que deban tener en cuenta los deportistas, ligas o federaciones."

"(...) Por tanto, hemos de concluir descartando la incardinación del RPVED en la materia «deporte». Nos corresponde, en consecuencia, examinar seguidamente si sus preceptos se incardinan en las materias «espectáculos» y «policía autónoma», pertenecientes al ámbito competencial de la Generalidad, como sostiene su representación procesal, o, por el contrario, en la de «seguridad pública», según reivindica el abogado del Estado."

### III. ANALISIS DEL ARTICULO 8.1 Y LA DISPOSICION FINAL 2ª DE LA LO 1/1992 SOBRE PROTECCION DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.

*El artículo 8.1 de la LO 1/1992 establece que "todos los espectáculos y actividades recreativas de carácter público quedarán sujetos a las medidas de policía administrativa que dicte el Gobierno" en atención a una serie de fines, que enuncia a continuación. De otro lado, su apartado 2 dispone que "los espectáculos deportivos quedarán, en todo caso, sujetos a las medidas de prevención de la violencia que se disponen en el Título IX de la Ley 10/1990, de 15 octubre, del Deporte".*

*A su vez, la disposición final 2ª de dicha Ley Orgánica establece:*

*"1. Las disposiciones relativas a los espectáculos públicos y actividades recreativas contenidas en la presente ley, así como las normas de desarrollo de las mismas, serán de aplicación general en defecto de las que puedan dictar las Comunidades Autónomas con competencia normativa en esta materia.*

*2. En todo caso, la aplicación de lo establecido en las referidas disposiciones corresponderá a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia."*

"(...) Por tanto, el artículo 8 de la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana incluye dos apartados que tienen distinta naturaleza desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, pues el legislador distingue la existencia de dos ámbitos competenciales diferentes en los «espectáculos públicos»: el correspondiente a las «medidas de policía administrativa», esto es, las medidas de «policía de espectáculos» en sentido estricto (ap. 1), de un lado, y, de otro, las medidas de «seguridad pública» contenidas en el Título IX de la Ley del Deporte (ap. 2). De aquí que este último apartado precise que dichas normas serán de aplicación «en todo caso», pues el propio legislador las ha calificado como de regulación propia de la materia «seguridad pública», en la que la competencia del Estado es exclusiva (art. 149.1.29 CE) y sólo se encuentra limitada por las competencias que las Comunidades Autónomas, como la Generalidad de Cataluña, hayan asumido sobre la creación de su propia policía.

Pues bien, la anteriormente reproducida disposición final 2ª, apartado 1, de la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, sólo permite que las Comunidades Autónomas con competencia normativa en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas sustituyan las medidas de esta naturaleza contenidas en dicha la Ley Orgánica o en sus disposiciones de desarrollo, sin que esa previsión se extienda a las normas contenidas en el apartado 2 del artículo 8."

### IV. DOCTRINA SOBRE LAS MATERIAS "SEGURIDAD PUBLICA", "POLICIA DE SEGURIDAD" Y "POLICIA ADMINISTRATIVA DE ESPECTACULOS PUBLICOS".

"(...) Ciertamente, como afirma la representación procesal autonómica, la normativa de la llamada «policía de espectáculos» ha velado históricamente por el desarrollo pacífico de los espectáculos, es decir, por el buen orden de los mismos,

como lo atestiguan el viejo Reglamento de Policía de Espectáculos, aprobado por Orden de 3 de mayo de 1935, y el vigente Reglamento General de Policía de Espectáculos, aprobado mediante Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto. En este sentido, ambos Reglamentos contienen normas sobre la seguridad de los edificios e instalaciones en que se han de desarrollar los espectáculos, incluidos los deportivos, sobre la venta de entradas y características de las mismas, e incluso sobre los posibles altercados o desórdenes que pudieran producirse, previéndose también la intervención de las autoridades gubernativas y de las fuerzas policiales.

Sin embargo, semejante comprobación no resulta determinante para proceder a adscribir de manera automática el RPVED a la materia «espectáculos», pues ha de tenerse en cuenta que la operación de incardinación competencial que estamos realizando exige efectuar una serie de consideraciones de diferente orden.

En primer término hemos de señalar que la inclusión de la normativa antes referenciada en los Reglamentos de Espectáculos no supone necesariamente que todo el contenido de estos Reglamentos se incardine en dicha materia desde la perspectiva de la distribución competencial contenida en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Por lo demás, no puede dejar de apreciarse que el tipo de medidas que estamos enjuiciando no han tenido acogida en los tradicionales Reglamentos de Espectáculos, lo cual es lógico, puesto que la violencia en los espectáculos futbolísticos es un fenómeno relativamente nuevo, lo que conlleva que las disposiciones tendentes a prevenir e impedir su aparición y a garantizar el desarrollo ordenado de los encuentros de fútbol deban ser examinadas con rigor para proceder a su adecuada adscripción al título competencial pertinente.

Desde la perspectiva de nuestra doctrina al respecto es cierto que, como ya hemos tenido ocasión de declarar, «no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla o a preservar su mantenimiento puede englobarse en el título competencial de 'seguridad pública', pues, si así fuera, la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el artículo 104 de la Constitución» (TC S 59/1985, FJ 2). No lo es menos, sin embargo, que este criterio tampoco resulta concluyente para encuadrar el Reglamento controvertido en la materia «espectáculos», pues, si bien se observa, en el pronunciamiento reproducido no se realiza una identificación absoluta entre la materia «seguridad pública» y las actuaciones que son propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, no se reduce la normativa propia de la «seguridad pública» a regular las actuaciones específicas de la llamada «policía de seguridad». En suma, que esa conexión exista y sea «predominante» no quiere decir que sea absoluta.

Por el contrario, en nuestra doctrina hemos dejado establecido que el ámbito normativo de la materia «seguridad pública» se refiere «a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano» (TC S 104/1989, de 8 de junio, FJ 3, con cita de las TC SS 33/1982, de 8 de junio, 117/1984, de 5 de diciembre, 123/1984, de 18 de diciembre, y 59/1985, de 6 de mayo), precisando asimismo que dicho ámbito puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la «policía de seguridad», es decir, de las funciones propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En efecto, hemos dicho que «por relevantes que sean esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales, no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública... Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas... componen sin duda aquel ámbito material» (TC S 104/1989, de 8 de junio, FJ 3). Y hemos aplicado este criterio en

diversos supuestos. Así, en relación con la «protección civil», que requiere para la consecución de sus fines la integración y movilización de recursos humanos muy heterogéneos y no sólo policiales (TC SS 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio), o acerca de determinados productos estupefacientes y psicotropos, cuya custodia, traslado y eventualmente destrucción se incardinan en las materias «seguridad pública» y «administración de justicia» (TC S 54/1990, de 28 de marzo), entre otros.

En conclusión, si bien, como señala el Letrado de la Generalidad, no toda la normativa dirigida a garantizar la seguridad de las personas y bienes ha de ser calificada como «seguridad pública», no por ello resulta aceptable su tesis según la cual quedaría vedada toda regulación normativa al Estado, ex artículo 149.1.29 CE, en el ámbito de los espectáculos, en general, y, en concreto, en el de las competiciones de fútbol por el hecho de que la Generalidad haya asumido la competencia exclusiva en materia de «espectáculos».

## **V. DOCTRINA SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON POLICIAS PROPIAS.**

“(…) La Generalidad de Cataluña alega, además, que si su competencia exclusiva en materia de «espectáculos» no permitiera ocupar todo el ámbito regulado por el RPVED, los vacíos posibles quedarían cubiertos por la competencia autonómica para la prestación de los servicios policiales propios, pues tales extremos normativos se refieren a los modos concretos en que debe producirse la intervención policial en dichos espectáculos. En suma, la competencia autonómica para la prestación de los servicios policiales ha de permitir a la Generalidad organizar y dirigir dichos servicios, estableciendo los planes operativos generales y los concretos de cada recinto deportivo.

(…) Pues bien, centrada la materia «seguridad pública», según nuestra doctrina, en la protección de personas y bienes y en el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, no puede descartarse que la competencia del artículo 149.1.29 CE permita al Estado la regulación de medidas destinadas a atender a las finalidades específicas a que se encauza dicho título competencial. Para ello será necesario que las medidas controvertidas respondan a las finalidades específicas de la «seguridad pública». Ha de advertirse, además, que en este caso confluyen otros títulos competenciales de la Generalidad de Cataluña, como son los de «espectáculos» y «policía autónoma», cuya incidencia ha de ser valorada para que la invocación por el Estado de la «seguridad pública» no genere, sin mayor consideración, el desapoderamiento competencial de aquélla.

Nos encontramos, pues, en una situación de confluencia de competencias, de entrecruzamiento o yuxtaposición de títulos competenciales distintos, cuya delimitación hemos de realizar atendiendo a las peculiaridades concretas de la controversia, al igual que hemos hecho en otros supuestos de concurrencia entre la «seguridad pública» y diversos títulos estatutarios (TC SS 59/1985, de 6 de mayo, FJ 2; 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 2, y 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 6, entre otras).

(…) La realización del deslinde competencial que se nos exige debe partir de una doble constatación previa. Sin duda se incardinan en la materia «seguridad pública» los preceptos cuyo objeto sea la protección de las personas o bienes y el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, aspectos ambos que, según hemos reiterado, constituyen la «seguridad pública» en sentido estricto. Por tanto, como ya hemos puesto de manifiesto (...), puede resultar legítimo, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, que el Estado regule, por razones de «segu-

ridad pública», determinadas actuaciones preventivas y reactivas respecto de las manifestaciones de violencia que pudieran producirse con motivo de la celebración de determinados espectáculos deportivos. Pero, de otro lado, también es claro que el ámbito propio de la llamada «policía de espectáculos» no es ajeno al desarrollo ordenado de los mismos y, por tanto, a la inclusión en su seno de las medidas proporcionadas a tal fin, lo que, en ocasiones, cuando el orden debido pueda verse alterado, habrá de exigir la intervención de las fuerzas del orden."

## **VI. ANALISIS EN CONCRETO DEL RPVED: DELIMITACION DE LOS AMBITOS DE COMPETENCIA MATERIAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES CON RESPECTO A LAS POLICIAS AUTONOMICAS.**

*La sentencia analiza en detalle todos los capítulos del Reglamento, decidiendo la constitucionalidad del mismo e inadmitiendo, en consecuencia, el conflicto planteado. Por su interés específico se ha efectuado una selección de la doctrina con respecto al Capítulo II del mismo en que se regulan las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

"(...) Debe constatar, como punto de partida, que el artículo 30, al establecer los cometidos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, realiza una remisión general a los correspondientes preceptos del propio Reglamento, a la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana y al Reglamento General de Policía de Espectáculos públicos y actividades recreativas en orden a establecer las funciones que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con la prevención de la violencia en las competiciones deportivas objeto de esta regulación.

Por lo que se refiere al desarrollo por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de las funciones antedichas, es necesario afirmar que dichas Fuerzas y Cuerpos son las de la policía autónoma, pues así se deriva de la disposición adicional 2ª del Real Decreto 769/1993, y la representación procesal de la Generalidad manifiesta expresamente que no existe duda al respecto. Acerca de la realización de las funciones que se determinen en este RPVED y en la Ley Orgánica de la Seguridad Ciudadana no existe, por lo ya dicho y por el carácter genérico de la referencia, vulneración de las competencias autonómicas. Por último, la remisión al Reglamento General de Policía de Espectáculos públicos y actividades recreativas tampoco conlleva infracción del orden constitucional de competencias, puesto que la policía autónoma sólo habrá de someterse a los preceptos de dicho Reglamento que constituyan, en sentido estricto, normativa propia de la materia «seguridad pública», y siempre que, como venimos insistiendo, no afecte a su ámbito orgánico y funcional.

(...) Llegados a este punto, debemos rechazar, con carácter general para todo el Capítulo II, el alegato de la representación procesal de la Generalidad de Cataluña de que sus preceptos se incardinan en el ámbito de su competencia sobre su propia policía autónoma. En efecto, la asignación de cometidos concretos a las fuerzas policiales que dicha regulación efectúa no conlleva, en sí misma, la vulneración de la esfera orgánica ni funcional de dicha competencia, ya que, de un lado, tales cometidos han de ser necesariamente aplicados para que el sistema preventivo de seguridad resulte eficaz y, de otro, la regulación material impugnada no alcanza a prescribir el modo o forma concretos en que las tareas policiales han de realizarse. Sólo si la normativa estatal dispusiera el modo concreto de llevar a la práctica los cometidos policiales establecidos se produciría la vulneración del ámbito de la competencia funcional de la policía autónoma, lo que, como se ha dicho, no ocurre en este caso.

(...) La atribución a las autoridades gubernativas del Estado de las potestades de dirección y coordinación de los servicios de seguridad encargados de la aplicación del sistema de prevención de la violencia en los encuentros deportivos objeto del RPVED se inscribe en el ámbito del artículo 149.1.29 CE, si bien hay que realizar aquí una precisión en relación con las Comunidades Autónomas con competencia para la creación de su propia policía autónoma.

(...) El artículo 49 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, determina que «tendrán la consideración de autoridades a los efectos de la presente ley las correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencia para la protección de las personas y bienes». A esta Ley Orgánica se refiere el artículo 49 RPVED cuando regula las funciones de las autoridades gubernativas del Estado. Debe considerarse, pues, habida cuenta de que las Comunidades Autónomas a que se ha hecho referencia, entre las que se encuentra Cataluña, son competentes para la protección de las personas y bienes, que las autoridades gubernativas de la Generalidad están habilitadas para realizar las funciones previstas en los artículos 49 y 50 y también para designar, entre miembros de su propia policía, a los Coordinadores de Seguridad (art. 51), pues así se deriva de la disposición adicional 2ª del propio Real Decreto 769/1993.

(...) Tampoco el ámbito de la autonomía funcional de la policía propia de la Generalidad resulta invadido por la regulación contenida en este Capítulo III, pues aunque se detallan los cometidos del Coordinador de Seguridad y de las fuerzas policiales que dicho Coordinador dirige y coordina, singularmente en lo relativo a las actuaciones en el exterior e interior del recinto, dicha regulación se limita a establecer medidas singulares, sin duda numerosas, pero sin llegar a concretar su modo de aplicación, por lo que no se vulneran las competencias de la Generalidad."

